



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**



JENNIFER KLEIN FERREIRA DE LIMA

**A AUSÊNCIA DE UM “PARLASUL” SUPRANACIONAL: débito institucional do
Mercosul no processo de integração regional da América Latina**

Dissertação de Mestrado

Recife

2019

JENNIFER KLEIN FERREIRA DE LIMA

**A AUSÊNCIA DE UM “PARLASUL” SUPRANACIONAL: débito institucional do
Mercosul no processo de integração regional da América Latina**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas/Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Direito.

Área de concentração: Transformações do Direito Privado

Orientador: Prof. Dr. Aurélio Agostinho da Bôaviagem

Coorientadora: Prof. Dra. Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro Barza

Recife

2019

JENNIFER KLEIN FERREIRA DE LIMA

**A AUSÊNCIA DE UM “PARLASUL” SUPRANACIONAL: débito institucional do
Mercosul no processo de integração regional da América Latina**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciência Jurídicas/Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Direito.

Aprovada em: 18/02/2019

BANCA EXAMINADORA

Professora Dra. Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro Barza (Examinadora interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Professor Dr. Paul Hugo Weberbauer (Examinador interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Professora Dra. Wanilza Marques de Almeida Cerqueira (Examinadora externa)
Faculdade Nova Roma

AGRADECIMENTOS

A Deus, pois sem Ele nada disso seria possível.

A minha mãe, Maria do Carmo, que dedicou toda sua vida ao crescimento pessoal e profissional dos filhos; mãe que sempre me apoiou e segurou minha mão nos momentos mais difíceis de minha vida, nunca deixando que eu desistisse dos meus sonhos.

A minha irmã, Shirley Ilka, que sempre entendeu a importância dos meus estudos e, juntamente com minha mãe, proporcionaram todas as forças que eu precisava para continuar na caminhada; irmã que trouxe ao mundo o querido Heitor, anjinho que nos presenteia com sua alegria e carisma.

Ao meu orientador, prof. Dr. Aurélio Bôaviagem, por todo o ensinamento e paciência durante a orientação.

A minha coorientadora, profa. Dra. Eugenia Barza, que, além de toda a ajuda acadêmica, foi a responsável por me mostrar a grandeza do estudo do direito internacional e do direito da integração.

Aos prof. Dr. Sergio Torres e Fábio Tulio Barroso, que, desde o período universitário, orientaram meus estudos e sempre estiveram dispostos a dirimir todas as dúvidas e compartilhar as obras jurídicas para que eu aprofundasse meus estudos.

Mestres, vocês enchem meus dias de sabedoria e amor pelo direito.

Ao Dr. José Ronemberg, que, além de sua imensa sabedoria, sempre apoiou meus estudos e permitiu que eu compatibilizasse meu horário de trabalho com as atividades acadêmicas.

Aos colegas da 19^a, 20^a e 21^a Varas Cíveis, que forneceram todo o alicerce pessoal para que os dias mais cansativos se tornassem alegres e risonhos; eles que me apoiaram em todos os momentos com palavras de conforto e sabedoria.

Agradeço aos meus verdadeiros amigos do mestrado e da universidade pelas conversas, pela ajuda constante, pelas risadas, pelas discussões, enfim, pela sincera amizade.

Aos que não foram citados, mas que possuem a devida importância em minha vida, meus sinceros agradecimentos.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é demonstrar que a ausência da supranacionalidade no Mercosul constitui um prejuízo institucional no aprofundamento do respectivo processo de integração e investigar a (im)possibilidade de existência do sistema supranacional neste Bloco regional e, especialmente, em seu Parlamento. O trabalho está dividido em seis capítulos e, em um primeiro momento, analisa-se a teoria da integração, com foco no regionalismo e sua importância para o desenvolvimento da América Latina, além da explanação acerca das etapas de integração econômica existentes e a contribuição da Organização Mundial do Comércio. Em um segundo momento, estudam-se os antecedentes do regionalismo na América Latina, por meio da análise dos respectivos fatores históricos, jurídicos, comerciais. Posteriormente, as nuances, origens e documentos constitutivos do Mercosul são apresentados para, em um quarto momento, examinar o Parlamento do Mercosul e a importância de um órgão parlamentar forte para o processo de integração, com o exame do seu Protocolo constitutivo e de outros modelos de órgãos parlamentares regionais. Em um quinto momento, a pesquisa recai sobre a supranacionalidade e a intergovernabilidade e a verificação de seus pontos positivos e negativos, além de demonstrar como as Constituições dos Estados integrantes do Mercosul tratam essa temática para, no capítulo posterior, vislumbrar quais as mudanças necessárias para uma potencial adoção da supranacionalidade neste Bloco regional.

Palavras-chave: Direito Internacional. Integração. Mercosul. Parlamento do Mercosul. Supranacionalidade.

ABSTRACT

The goal of this work is to demonstrate that the absence of supranationality in MERCOSUR constitutes an institutional harm in the deepening of the respective integration process and investigate the (im)possibility of the existence of the supranational system in this Regional Block and, especially, in its Parliament. This work is divided in six chapters and, in a first moment, the integration theory is analyzed, with emphasis on regionalism and its importance for the development of Latin America, as well as an explanation regarding the existing stages of economic integration and the contribution of the World Trade Organization. In a second moment, the history of regionalism in Latin America is studied through the analysis of the respective historical, legal, and commercial factors. Afterwards, the nuances, origins and constituent documents of Mercosur are presented for, in a fourth moment, examine the Mercosur Parliament and the importance of a strong parliamentary body for the integration process, with its constitutive Treaty and other models of regional parliamentary bodies. In a fifth moment, the research talks about supranationality and intergovernmentality and the verification of its positives and negatives points, as well as demonstrating how the constitutions of the Mercosur States treat this theme to, in the next chapter, foresee what changes are necessary to a potential adoption of supranationality in this regional Block.

Keywords: International Law. Integration. Mercosur. Mercosur Parliament. Supranationality.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
CALC	América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento
CAN	Comunidade Andina de Nações
CCM	Comissão de Comércio do Mercosul
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CF/88	Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988
CIDIP	Conferência Interamericana de Direito Internacional Privado
CMC	Conselho do Mercado Comum
CPC	Comissão Parlamentar Conjunta
FCES	Foro Consultivo Econômico-Social
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GMC	Grupo Mercado Comum
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NAFTA	North American Free Trade Agreement
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PARLASUL	Parlamento do Mercosul
PCH	Programa de Cooperação Hemisférica
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
SAI	Sistema Andino de Integração
SAM	Secretaria Administrativa do Mercosul
SIMERCOSUL	Sistema Integrado de Mobilidade do Mercosul
UE	União Europeia
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 TEORIA DA INTEGRAÇÃO: ETAPAS E CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS	15
1.1 INTEGRAÇÃO REGIONAL.....	15
1.2 COMÉRCIO INTERNACIONAL.....	19
1.3 MODELOS DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA	24
1.4 INTEGRAÇÃO E REGIONALISMO: CONSIDERAÇÕES E CONSEQUÊNCIAS	27
2 INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA LATINA: OS ANTECEDENTES DO REGIONALISMO	33
2.1 INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA LATINA: PRESSUPOSTOS TEÓRICOS E HISTÓRICOS.	33
2.2 PRESSUPOSTOS COMERCIAIS: ALIANÇAS E INÍCIO DA INTEGRAÇÃO	39
2.3 PRESSUPOSTOS JURÍDICOS: ACORDOS PARA O SISTEMA DE NORMAS REGIONAIS.....	42
2.4 ORGANISMOS DE ASSOCIAÇÃO E DE INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA LATINA	46
2.4.1 CAN – Comunidade Andina de Nações	46
2.4.2 ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio – e ALADI – Associação Latino-Americana de Integração	49
2.4.3 UNASUL – União de Nações Sul-Americanas	51
2.4.4 CELAC – Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos	53
2.4.5 OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica	55
2.4.6 ALCA – Área de Livre Comércio das Américas	57
3 O MERCOSUL – MERCADO COMUM DO SUL - ORIGENS E DOCUMENTOS CONSTITUTIVOS	61
3.1 FASE PROVISÓRIA DO MERCOSUL: TRATADO CONSTITUTIVO E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL	61
3.2 FASE DEFINITIVA DO MERCOSUL: TRATADO CONSTITUTIVO, ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E PODER NORMATIVO	67
4 PARLASUL – PARLAMENTO DO MERCOSUL	77
4.1 FUNÇÕES DE UM PARLAMENTO E NECESSIDADE DE UM ÓRGÃO PARLAMENTAR	77
4.2 PROTOCOLO CONSTITUTIVO DO PARLASUL.....	80
4.3 OUTROS MODELOS DE PARLAMENTOS REGIONAIS: PARLAMENTOS EUROPEU E ANDINO	92
4.4 DÉFICIT DEMOCRÁTICO.....	97
5 SUPRANACIONALIDADE E INTERGOVERNABILIDADE	103
5.1 SUPRANACIONALIDADE E UNIÃO EUROPEIA.....	103

5.2 INTERGOVERNABILIDADE E MERCOSUL.....	108
5.3 SUPRANACIONALIDADE E INTERGOVERNABILIDADE: ANÁLISE COMPARATI- VA E ELEMENTOS DIFERENCIADORES	111
5.4 CONSTITUÇÕES DOS PAÍSES MEMBROS DO MERCOSUL E A SUPRANACIONA- LIDADE	119
6 SUPRANACIONALIDADE NO MERCOSUL	127
6.1 É POSSÍVEL A ADOÇÃO DA SUPRANACIONALIDADE NO MERCOSUL?	127
6.2 SE POSSÍVEL A ADOÇÃO DA SUPRANACIONALIDADE NO MERCOSUL, QUAIS AS CONDIÇÕES E ESPÉCIES A SEREM APLICADAS A ESSE PROCESSO DE INTE- GRAÇÃO	141
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	145
REFERÊNCIAS	151

INTRODUÇÃO

A ideia do título do presente trabalho teve origem em uma inquietação acerca de um pronunciamento do Parlamentar Alfonso González Núñez, em uma entrevista realizada pela Agência PARLASUL (Parlamento do Mercosul), ao alegar que “a ausência da supranacionalidade efetiva regida pelo Direito Comunitário é o débito institucional mais sentido no MERCOSUL”¹. Das palavras deste parlamentar que foi extraído o termo “débito institucional”.

A inquietação surgiu porque, em nosso entender, a ausência de um Parlamento supranacional no Mercosul situa-se antes mesmo da ideia da própria implantação da supranacionalidade na totalidade deste Bloco regional.

Em outras palavras, e como será demonstrado no decorrer desse trabalho, em uma visão mais ampla do que as palavras proferidas pelo citado parlamentar, entende-se que não apenas a inexistência da supranacionalidade no Mercosul representa um prejuízo para o respectivo processo de integração, a ponto de prejudicar o seu arranjo estrutural e organizacional (débito institucional), mas sim a ausência de um parlamento supranacional perfaz um dos grandes problemas impeditivos do desenvolvimento da integração.

O termo débito institucional pode ser definido como um prejuízo na estruturação e organização dos processos de integração, quando estes não possuem instituições aptas a alavancar e desenvolver a relação entre os países. E essas instituições não possuem força perante o sistema seja pela ausência de legitimidade popular ou até mesmo porque não possuem reais atribuições de interferência na integração regional.

Feitas as devidas considerações acerca do título, passa-se ao aspecto introdutório deste trabalho.

A globalização constitui o motor das relações entre países em um nível cada vez mais avançado e mundializado e, dessa forma, as informações, os problemas e as conquistas tecnológicas existentes em determinada localidade podem ser visualizados, sentidos e compartilhados em quaisquer partes do mundo.

¹ BARRONE, Pablo. A ausência da supranacionalidade efetiva regida pelo Direito Comunitário é o débito institucional mais sentido no MERCOSUL. **Agência Parlasul**, Montevideu, [201-]. Entrevista realizada com o parlamentar Alfonso González Núñez. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosul.org/innovaportal/v/9852/2/parlasur/a-aus%C3%Aancia-da-supranacionalidade-efetiva-regida-pelo-direito-comunitario-e-o-debito-institucional-mais-sentido-no-mercopol.html>> <seccomunicacion@parlamentomercosul.org>. Acesso: 18 dez. 2018.

Essas relações dizem respeito a diversos setores, como o político, o social, o cultural, e, principalmente, o econômico e o comercial. Há a referência específica a esses dois setores porque grande parte das relações entre Estados ocorre pelo desejo de expansão comercial e desenvolvimento econômico nacional e internacional, a fim de inserção no mercado mundial.

Por meio desse desejo de expansão, os países se unem em organizações regionais e internacionais, com o objetivo de atingir metas comuns e benefícios para eles.

Ressalte-se que o termo regional representa uma ideia de algo além do nacional, mas que não se enquadra como internacional, ao se considerar a delimitação dos países participantes.

A união entre Estados ocorreu por diversos motivos, tais como junção de forças para luta contra potências que tentavam dominar a região, por movimentos de independência (países que eram colônias de outros), para crescimento comercial, econômico e para o fortalecimento da região.

Ainda no que tange a esse desejo de união entre os países, um fator importante é a proximidade entre as regiões, o que pode facilitar os fluxos comerciais e relações existentes em determinada localidade, situação essa que não exclui a subsistência de acordos entre Estados que possuem grandes distâncias territoriais e diferenças culturais entre si.

Ou seja, de início, a proximidade territorial entre Estados não constitui o único fator para que haja uma integração entre eles, apesar de ser um elemento facilitador.

A partir do momento em que um grupo de países decide firmar acordos regionais e processos de integração, esse arranjo influencia de forma direta os respectivos governos, ordenamentos jurídicos e cidadãos.

A maior ou menor complexidade dessa união se dá pela escolha como a integração se projetará, seja através de mecanismos e instituições intergovernamentais, seja através das supranacionais, estas regidas pelo direito regional comunitário e com um aprofundamento da relação entre os países.

Como exemplo atual de integração supranacional há a União Europeia e, ao se considerar que suas primeiras denominações remetiam ao termo Comunidade Europeia, daí foi extraída a denominação direito comunitário, que representa o conjunto de normas aplicadas no seio deste Bloco regional.

De uma forma geral, os processos de integração existem através de relações entre países, seus respectivos representantes e governos, sem uma participação direta do povo. Posteriormente, e diante de um maior aprofundamento desse relacionamento, o arranjo

comercial passa a demandar novos atores e mudanças na sua estrutura institucional, a fim de que os cidadãos dos respectivos Estados possam participar e dar legitimidade ao esquema de integração.

Neste contexto que o presente estudo está estruturado, considerando as particularidades do objeto da pesquisa. No âmbito da América Latina, existem diversos processos de integração entre os países, com as suas respectivas motivações, objetivos e diferentes organizações institucionais.

Diante dos inúmeros acordos e projetos de integração existentes nesta localidade, a escolha para o estudo recaiu no Mercado Comum do Sul (Mercosul), e suas instituições, com especial destaque para o seu órgão de caráter legislativo (Parlamento do Mercosul), no sentido de estabelecer que a ausência de um Parlamento supranacional é um problema que dificulta o desenvolvimento do processo de integração do Mercosul, principalmente se considerada a necessidade de legitimidade democrática para o desenvolvimento do Bloco.

Essas temáticas, pois, estão presentes neste estudo, que será dividido em seis capítulos.

Serão apresentadas, na primeira parte, questões atinentes à teoria da integração em si, com foco na análise das etapas e consequências jurídicas, políticas, econômicas, sociais dos processos de integração, inicialmente com base na ideia de regionalismo e sua importância para o crescimento da América Latina.

Ainda no que tange à teoria da integração, serão analisados os contornos da OMC - Organização Mundial do Comércio - e sua relação com os processos de integração, a fim de entender como essa organização de caráter internacional influencia a integração realizada entre países específicos, com a observação de que dela fazem partes diferentes Estados com diversos níveis de desenvolvimento, o que demonstra a pluralidade de seus participantes.

Nesta temática da OMC, serão abordados os tipos ou modelos de integração que costumam ocorrer entre os países, quando o foco é o setor econômico, com o delineamento de suas particularidades e importância para o fortalecimento das regiões e avanço do processo de integração.

E como considerações das exposições realizadas nesta primeira parte, serão especificadas as consequências advindas deste panorama inicial, que propiciam um ambiente fértil para o desenvolvimento de diversos projetos de integração regional, inclusive o do Mercosul.

No segundo capítulo, as questões discutidas abarcarão uma região específica, qual seja, a América Latina, com a respectiva discussão acerca dos antecedentes do processo de integração nesta região, através de seus diversos pressupostos.

Estes pressupostos ocorrem no âmbito histórico, através do desmembramento dos acontecimentos e teorias que propiciariam o ideal de integração entre os países latino-americanos, mas também ocorrem na área comercial e econômica, por meios da criação de etapas e projetos que propiciam o desenvolvimento da economia dos países.

Os pressupostos jurídicos do processo de integração na América Latina também merecem destaque, afinal de contas, inicialmente, a união entre os países necessita se submeter a uma avaliação de compatibilidade com o ordenamento jurídico interno de cada país, já que, ao inexistir essa equivalência com o direito nacional, impossível a existência de relações jurídicas mais complexas e profundas.

E, na parte derradeira do segundo capítulo, serão apresentados e analisados os projetos de integração que serviram como antecessores do Mercosul.

A temática do terceiro capítulo se restringirá à análise do Mercosul, através do seu respectivo delineamento. Inicialmente, serão estudadas suas origens específicas, por meio da relação entre Brasil e Argentina que propiciou os avanços para formação deste Bloco regional e as diversas fases pelas quais passou o Mercosul até alcançar o seu arranjo atual, quais sejam, as fases provisória e definitiva, quando ele se consagra como uma organização internacional.

A estrutura organizacional e o poder normativo atinentes ao Mercosul são apresentados ainda no terceiro capítulo, para fins de delinear o caráter de eficácia das normas produzidas no seio desse processo de integração.

No quarto capítulo, a análise específica recairá sobre o Parlamento do Mercosul, instituição objeto do presente trabalho, através do estudo das funções de um Parlamento e demonstração da necessidade de um órgão parlamentar forte para o crescimento de um processo de integração, com o exame do seu documento constitutivo.

Através do estudo do Tratado constitutivo do Parlamento do Mercosul, poderá ser observado que este órgão parlamentar não possui atribuições de criar normas e proceder à sua imediata incorporação, além de que ele perfaz uma instituição que não possui legitimidade democrática e não representa os interesses dos cidadãos regionais.

Posteriormente, serão abordados outros modelos de órgãos parlamentares regionais, tais como o Parlamento da União Europeia e o Parlamento Andino. Serão apresentadas as

particularidades e os problemas existentes nestes órgãos, inclusive os relacionados à legitimidade das instituições parlamentares e à existência de um déficit democrático.

O quinto capítulo abordará a temática chave quando posto em debate os problemas do processo de integração do Mercosul: a supranacionalidade e a intergovernabilidade.

Para tanto, serão delineados os contornos, bem como as vantagens e as desvantagens da adoção da organização institucional intergovernamental e supranacional, a fim de explicar a escolha da supranacionalidade como modelo que permite relações mais profundas e complexas.

Ainda na quinta parte, optou-se por apresentar as previsões constitucionais existentes nos países membros que poderiam, ou não, ensejar e permitir a criação de um parlamento regional supranacional.

Como será demonstrado, o aprofundamento da integração perpassa, de uma forma geral, pela existência de mecanismos e arranjos instituições supranacionais, com a conseqüente existência de órgãos comunitários que procedam à criação de normas regionais a serem aplicadas em todos os países.

E, diante dessa constatação, no sexto capítulo e nas considerações finais, almeja-se responder aos seguintes questionamentos: é possível a adoção da supranacionalidade no Mercosul para que possa ser criado um Parlamento que dê efetividade às normas regionais? Se isso for possível, essa supranacionalidade seria nos moldes de outros órgãos parlamentares estudados? Quais seriam as condições e as espécies de supranacionalidade aplicáveis ao Mercosul?

1 TEORIA DA INTEGRAÇÃO: ETAPAS E CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS

1.1 INTEGRAÇÃO REGIONAL

Antes de discorrer propriamente acerca dos processos de integração existentes entre diversos países, faz-se importante entender as questões e pressupostos teóricos que envolvem esse desejo de união entre Estados.

Seja por motivos econômicos, culturais, comerciais, territoriais, a integração é uma maneira de muitos países se inserirem na economia mundial.

O desejo de união entre os países para o alcance de fins específicos não é um tema existente apenas no século XXI, mas, na atualidade, alcançou níveis de aprofundamento em muitos setores além do econômico, com uma maior quantidade de Estados participantes.

A ideia de laços mais fortes entre países para expansão territorial ocorreu pela busca de melhoria das situações interna, desenvolvimento da economia, conquista de poder; também para fins militares, no qual alguns povos entendiam por dominar outros com o objetivo de povoar novas áreas, busca de aliados de guerra e comerciais, o que representa uma união entre países para combater inimigos e conquistar novos territórios, indo além de uma busca por um mero desenvolvimento econômico.

Com o passar do tempo, o propósito de integração mostra contornos e motivações econômicos e comerciais que acabam superando outros fatores, e, diante disso, na atualidade, a união entre países possui diversas formas e os mais variados objetivos.

Antes de adentrar nessa variedade, faz-se salutar entender os contornos que envolvem o conceito de integração, bem como sua evolução.

Para VIGNA, “o termo integrar possui uma noção intrínseca de equidade entre as partes integrantes”² e, em relação à integração econômica, entende que ela constitui um

investimento político e financeiro interestatal que requer recursos significativos que a economia privada ou as organizações não governamentais (Ongs) não dispõem alocar e no qual a participação da sociedade civil se restringiu, por um período, a ter apenas um caráter consultivo³.

² VIGNA, Edélcio. Globalização e integração regional: a importância das redes sociais nacionais, regionais, internacionais e transnacionais. **Revista de la Red de Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea**, Córdoba, año 3, n. 5, p. 59, dic. 2016. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5769528.pdf>>. Acesso: 12 dez. 2018.

³ Idem.

BULGACOV e PREDEBON entendem que

o conceito de integração sempre foi dinâmico e relacionado a um determinado contexto político econômico e social. Sua complexidade também deriva do fato de que não pode ser visto exclusivamente sob o prisma jurídico ou econômico. A integração é também um fenômeno político, pois seu nível de aprofundamento depende da vontade política dos Estados que resolvem se aproximar.⁴

Ainda, BULGACOV e PREDEBON arrematam que a integração regional perfaz um processo contínuo que “exerce influência complexa sobre as organizações e Estados aderentes, exigindo, dessa forma, adaptações recíprocas, com intensidade e naturezas diversas, destacando-se, [...] a convergência e reacomodação das estruturas organizacionais”⁵.

A integração pode ser definida e vista sob diversos enfoques. Por exemplo, há a ideia de uma integração energética no âmbito regional, que pode ser conceituada como a “constituição de uma política energética comum, por meio da unificação de mercados de energia, [processo esse que exige] uma mobilização política conjunta dos países envolvidos, mas pode iniciar-se por meio de empreendimentos pontuais”⁶.

Há também a noção de integração interna (entre as regiões dentro de um mesmo Estado) e não necessariamente entre países diferentes, que pode ser exemplificado no âmbito brasileiro:

Observado de um ângulo distinto, o desenvolvimento da primeira metade do século XX apresenta-se basicamente como um processo de **articulação das distintas regiões do país** em um sistema com um **mínimo de integração**. O rápido crescimento da economia cafeeira - durante o meio século compreendido entre 1880 e 1930 -, se por um lado criou fortes discrepâncias regionais de níveis de renda per capita, por outro **dotou o Brasil de um sólido núcleo em torno ao qual as demais regiões tiveram necessariamente de articular-se**.⁷ (grifos nossos)

Desse trecho, observa-se que apesar da existência de diferenças entre as regiões, a integração entre elas teve o condão de criar um núcleo de articulação para o fortalecimento do país.

⁴BULGACOV, Sergio; PREDEBON, Eduardo Angonesi. Processos de Integração Regional e Internacionalização: O Caso da Weg. In: V ENCONTRO DE ESTUDOS EM ESTRATÉGIA DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 2011, Porto Alegre. **Anais eletrônicos...** Porto Alegre: ANPAD, 2011. p. 3. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/3Es149.pdf>>. Acesso: 12 dez. 2018.

⁵ Ibidem, p. 7.

⁶ ARAÚJO, Carolina Lopes; FRAGA, Raiza Gomes; VIANNA, João Nildo de Souza. Uma análise sobre a América do Sul e a sua Integração Energética a partir das Teorias da Integração Regional. **Revista InterAção**, Santa Maria, v. 7, n. 7, p. 40, jul/dez 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/interacao/article/view/39-71>>. Acesso: 12 dez. 2018.

⁷ FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 328.

Inclusive, a existência de blocos regionais entre alguns dos países da América Latina foi um dos fatores que ensejou a mudança da visão internacional em relação a este espaço geográfico.

De acordo com as informações coletadas em consulta ao Dicionário da Língua Portuguesa, Michaelis, o verbo integrar possui diversos significados e, dentre eles, podem ser destacados os de “Incorporar(-se) um elemento num conjunto; incluir(-se), integralizar(-se). [...] Tornar(-se) adaptado a um grupo ou a uma comunidade”⁸.

Quando tais definições são transplantadas para o âmbito do relacionamento entre Estados, percebe-se que o significado de integração regional pressupõe a existência de um, ou mais países, que desejam se congregar em um novo conjunto, ou em um já existente.

No que tange à busca do significado da palavra integração, no referido dicionário, foi possível encontrar os seguintes conceitos, além de diversos tipos, como integração grupal, social, dentre outras: “Condição de constituir um todo pela adição ou combinação de partes ou elementos. [...] Processo que consiste na assimilação cultural, linguística e jurídica, de forma plena, por indivíduos estrangeiros em qualquer comunidade ou nação”⁹.

Em relação ao primeiro conceito, verifica-se a essência da integração a partir do conjunto, que é formado pela soma ou ligação de elementos; o segundo significado representa o viés sociológico da palavra, em que há o sentido de compartilhamento de cultura, de linguagem e de normas jurídicas, quando estrangeiros são inseridos em um contexto diferente daquele em que estavam situados.

Com o passar dos tempos, os objetivos do processo de integração acabaram se alterando, a partir do momento em que a meta inicial de congregar esforços para o crescimento regional transformou-se em um propósito mais amplo: aumento do fluxo comercial internacional, mais do que a preocupação apenas no âmbito regional.

A integração pode ocorrer diante da proximidade física entre os países, sendo o elemento territorial um importante fator para que países decidam firmar acordos regionais para criação de Blocos econômicos com outros, o que acaba constituindo um elemento facilitador para o processo de integração regional.

⁸ MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2018. Conceito da palavra integrar. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/integrar/>>. Acesso: 16 jul. 2018.

⁹ MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2018. Conceito da palavra integração. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/integra%C3%A7%C3%A3o/>>. Acesso: 16 jul. 2018.

Com base na proximidade territorial, menciona-se a existência de uma integração regional do tipo “natural”, que seria aquela realizada em virtude do fator físico e da geografia entre os países, facilitada pela existência de países vizinhos, o que resultou como uma das facilidades para que o processo de integração regional pudesse se alavancar e, mais precisamente no âmbito da América Latina, propiciou o contato de diferentes tipos de países com possibilidade de um maior desenvolvimento para a região¹⁰.

A questão territorial, pois, nos processos de integração é de especial relevância porque a proximidade geográfica favorece o desejo de reunião para crescimento da região.

Além da integração natural, pode-se mencionar a existência de uma integração entre países através de níveis mais altos ou mais baixos de complexidade, em virtude dos interesses postos em jogo.

Dai surge a ideia de integração do tipo rasa e do tipo profunda: a primeira diz respeito a uma relação entre países de um caráter mais superficial, com mudanças somente em assuntos comerciais, ao passo que a profunda faria referência a uma maior complexidade nesse relacionamento, tendo em vista que abarcaria alterações regionais e nacionais que iriam além de questões meramente econômicas e comerciais, envolvendo temáticas de cunho social e político¹¹.

A partir das mencionadas definições e exemplos de integração do dicionário, é possível condensar alguns termos que nela estão presentes: grupo, povo, valores sociais, raça, nação, direitos, ausência de discriminação, política, sociedade organizada, economia, Estado, sociedade civil, relações internacionais, mercados, energia.

O ato de integrar, em um contexto em que envolve Estados, pressupõe uma ideia de uma totalidade de países, em que cada elemento possui sua devida importância para formação do conjunto, considerando que cada país compartilha suas particularidades sociais, econômicas, políticas, culturais.

Os interesses dos países em participar de processos de integração costumam dizer respeito a questões meramente econômicas e comerciais, mas a partir do momento em que os Estados participam desses ajuntamentos, e acabam abrindo suas fronteiras para a atuação conjunta com outros países, questões culturais, políticas, sociais acabam por ser levantadas e compartilhadas entre eles.

¹⁰ BEÇAK, Peggy. **Mercosul**: uma experiência de integração regional. São Paulo: Contexto, 2000. p. 15.

¹¹ *Ibidem*, p. 18.

A cultura, a língua, a política, dentre outros, precisam ser levadas em consideração para o aperfeiçoamento do processo de integração, visto que esses fatores podem acabar inviabilizando a ação conjunta entre alguns países se não forem bem articuladas.

Dessa forma, é possível perceber como a integração pressupõe um ato, uma medida ou um objetivo que pode ter várias explicações ou fundamentações, sendo, por isso, importante a delimitação de seu alcance.

A ideia de expansão e união com outros povos alcança novos e importantes contornos no século XVIII, vinculada ao advento das nações, ainda que “mantendo a fidelidade aos objetivos de revitalizar a economia e restituir o poder, agregada ao ideal de possibilitar maior participação e manifestação social”¹².

Os Estados, na atualidade e diante da ideia de globalização, participam de diversos processos de integração regional, que pressupõem o desejo de entes soberanos no sentido de congregarem esforços para um objetivo comum: melhoria de suas economias e aperfeiçoamento de suas áreas comerciais, com a inclusão de relações a nível social e político.

Na América do Sul, observam-se diversos projetos de integração regional entre os Estados, cada qual apresentando suas particularidades, com o objetivo de alcançar melhorias nos respectivos países, benefícios esses que os países não atingiriam sem alianças com outros.

Independentemente do nível de desenvolvimento dos países, o importante é que se tente extrair benefícios para todos eles, visto que se os Estados não obtiverem benefícios em processos de integração, esse perderia seu sentido de propiciar ganhos para a região e para a economia interna de cada um deles.

Para uma melhor compreensão das perspectivas teóricas da integração, passa-se a elencar os delineamentos do contexto econômico e comercial mundial que influenciam as questões regionais, através do estudo da Organização Mundial do Comércio.

1.2. COMÉRCIO INTERNACIONAL

O comércio internacional vincula-se diretamente à globalização e aos respectivos fluxos econômicos entre fronteiras que não mais se limitam aos seus contornos físicos e geográficos, com movimentos de pessoas e riquezas por todo o mundo.

A Organização Mundial do Comércio propaga o multilateralismo, temática esta que enseja o questionamento acerca da formação dos Blocos econômicos comerciais e dos

¹² BEÇAK, Peggy, op. cit., p. 15.

acordos multilaterais, tendo em vista que muitos processos de integração pressupõem a limitação de atuação e a existência de regras restritas a um grupo de países.

Os acordos comerciais regionais permitem aos países que os subscrevem a confecção de negócios jurídicos mais viáveis e promissores do que os que eles alcançariam multilateralmente, em um certo momento, bem como permitem o fortalecimento desses países para que possam se adaptar e lidar com as questões e desafios propostos pelo comércio multilateral “principalmente quando se trata de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, cujas frágeis economias, se consideradas isoladamente, seriam rapidamente solapadas pelo modelo ditado pela OMC”¹³.

Nesse sentido, entende-se que a OMC não se relaciona de forma antagônica com o regionalismo, o qual se constitui como uma fase para que determinados países possam se fortalecer e manter relações com outros de forma mais ampla, esta através do multilateralismo.

A temática do comércio internacional está vinculada a aspectos econômicos e financeiros. Ao adentrar na esfera dos acordos comerciais realizados entre diversos países, percebe-se como questões comerciais podem ter consequências diretamente jurídicas, a nível internacional – por exemplo, com a Organização Mundial do Comércio, ou até mesmo regional – como no caso do Mercosul.

Os acordos comerciais podem ocorrer em nível internacional e em nível regional; assim, normas internacionais e regionais passam a coexistir nos países que firmaram os acordos e Estados de diferentes forças políticas (e econômicas) passam a atuar através de uma pretensa igualdade de forças, a ponto de um não ter mais privilégios que o outro apenas porque detém um maior poder econômico.

O Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT - *General Agreement on Tariffs and Trade*, em inglês), durante os anos de 1948 a 1994, foi o responsável por delinear, administrar e criar as bases do sistema multilateral de comércio, através das chamadas rodadas de negociações comerciais, que tinham por objetivo afastar as próprias barreiras ao comércio impostas pelos países e as altas tarifas por eles implantadas em suas transações; ressalte-se que no âmbito da oitava rodada, denominada de Rodada Uruguai, deu-se início à criação da

¹³ LUQUINI, Roberto de Almeida; SANTOS, Nara Abreu. Multilateralismo e regionalismo no âmbito da liberalização do comércio mundial. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 46, n. 181, p. 94, jan./mar. 2009. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194895/000861669.pdf?sequence=3f>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

atual OMC e de uma nova gama de acordos multilaterais, que, em seu conjunto, compõem a base normativa desta Organização¹⁴.

A OMC, que reuniu os fundamentos propagados pelo GATT, possui como pressuposto a expansão do comércio mundial, o qual abarca uma gama de pessoas e entes, de inúmeras nacionalidades, empresas privadas e públicas, e diante desse intercâmbio entre os atores comerciais na formação de acordos, vislumbra-se a existência de um direito comercial internacional.

Questões relativas a serviços, propriedade intelectual, proteção ambiental, investimentos e concorrência, inicialmente, constaram de acordos regionais; posteriormente, foram discutidas ou normatizadas em nível de OMC¹⁵.

O início das atividades da OMC ocorreu em 01 de janeiro de 1995 e sua função primordial é organizar e cuidar do sistema multilateral de comércio no mundo; atualmente conta com a participação de 164 integrantes (o Brasil é um dos seus Membros fundadores) e com a realização de Conferências Ministeriais, sendo onze até o momento, quais sejam, as de: Singapura (1996); Genebra (1998); Seattle (1999); Doha (2001); Cancun (2003); Hong Kong (2005); Genebra (2009 e 2011); Bali (2013), Nairóbi (2015) e Buenos Aires (2017)¹⁶.

A análise da OMC enseja uma comparação entre as suas atividades e do seu antecessor, o GATT.

Diante da sua importância, a OMC não pode ser considerada apenas uma espécie de “GATT aumentado”, já que este “era um acordo multilateral, de caráter provisório e sem base institucional, com uma pequena secretaria associada, que surgiu em 1947, a partir da tentativa fracassada de formação da OIT”, devendo ser considerado que, mesmo com essas características, conseguiu contribuir à temática de remoção de barreiras comerciais¹⁷.

Os Estados que faziam parte do GATT eram chamados de Partes Contratantes, enquanto os da OMC são denominados de Membros; no âmbito do antigo GATT eram realizados muitos acordos plurilaterais, e, na seara da OMC, a quase totalidade de seus acordos se mostraram multilaterais; a OMC, ao contrário do GATT, é um órgão de caráter

¹⁴ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Organização Mundial do Comércio**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/132-organizacao-mundial-do-comercio-omc>>. Acesso: 18 jul. 2018.

¹⁵ LUQUINI, Roberto de Almeida, op. cit., p. 94.

¹⁶ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Organização Mundial do Comércio**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/132-organizacao-mundial-do-comercio-omc>>. Acesso: 18 jul. 2018.

¹⁷ RÊGO, Elba Cristina Lima. Do Gatt a OMC: o que mudou, como funciona e para onde caminha o sistema multilateral de comércio. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 12, dez. 1996. Disponível em: <<http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11014>>. Acesso: 03 jun. 2018.

permanente, possui personalidade jurídica própria, inclusive com qualificação equivalente a de importantes organizações mundiais, como o Banco Mundial e o FMI, cujos “compromissos sob seus auspícios são absolutos e permanentes, e o seu sistema de solução de controvérsias é mais efetivo e menos sujeito a bloqueios”¹⁸.

Os princípios para regulamentação do sistema multilateral comercial norteadores da atividade da OMC tem como base os princípios propagados pelo GATT, podendo ser condensados nos seguintes: o da nação mais favorecida, o do tratamento nacional, o da consolidação dos compromissos e o da transparência; já como objetivos dessa Organização vislumbram-se: a) estabelecer “um marco institucional comum”; b) criar um mecanismo para solução pacífica de demandas comerciais; c) propiciar a existência de um ambiente favorável à feitura de novos acordos comerciais entre os países, com a finalidade de, cada vez mais, ampliar e alargar o comércio mundial, com a participação de novos membros¹⁹.

Através de uma análise comparativa entre os princípios e os objetivos da OMC, entende-se que a chegada de novos membros ocorre por diversos motivos, podendo ser citados os benefícios da nação mais favorecida, do tratamento nacional e da consolidação de compromissos acima especificados.

Os benefícios citados acima representam vantagens a serem concedidas aos outros países que fazem parte da organização, o que enseja a ideia de que a participação nesse organismo é benéfica e, dessa forma, novos participantes são engajados a adentrarem na Organização.

Os países integrantes da OMC possuem o respaldo para que os benefícios comerciais e o tratamento em relação a produtos concedido a um país devam ser estendidos para os outros, o que funciona como uma garantia para eles.

No que tange ao princípio da transparência, esse pode ser relacionado com a criação de um marco institucional comum para os países, no sentido de se estabelecer quais regras irão reger as relações jurídicas entre os Estados, bem como a transparência dos mecanismos que serão utilizados para regular a solução de controvérsias.

Ao se alargar o próprio conceito do princípio, espera-se dos países que sejam transparentes também no sentido de divulgarem aos outros as respectivas questões internas

¹⁸ RÊGO, Elba Cristina Lima, op. cit., p. 12.

¹⁹ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Organização Mundial do Comércio**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/132-organizacao-mundial-do-comercio-omc>>. Acesso: 18 jul. 2018.

relativas ao comércio internacional, a fim de que os Estados que com ele irão comercializar tenham noção de todas as questões que envolveriam essas relações.

Resta imprescindível a segurança jurídica para os países e sua existência ocorre quando os aspectos relacionados à negociação restam expressamente estabelecidos e esclarecidos para todos os envolvidos. Assim, os países conhecem as regras comerciais que podem lhe ser impostas, bem como os direitos que lhes devem ser concedidos.

Ressalte-se que, particularmente quanto à Cláusula da Nação Mais Favorecida, ela se constitui como um mecanismo de entrada dos países menos ricos no comércio internacional, o que remete para a ideia de um comércio multilateral com uma quantidade cada vez mais crescente de atores.

Além desses, e com eles relacionados, podem ser citados outros princípios, os quais são classificados e rearranjados de formas diferentes: os princípios da não discriminação, da previsibilidade, da concorrência leal, da proibição de restrições quantitativas e do tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento.

A não discriminação surge como o princípio basilar da OMC, com previsão expressa em seu documento constitutivo, subdividindo-se em princípio da nação mais favorecida e do tratamento nacional; o princípio da previsibilidade diz respeito à existência de normas, tarifas e listas de serviços pré-estabelecidos para os integrantes da organização, a fim de que possam exercer suas atividades de forma viável e segura; a concorrência leal surge como um princípio inibidor de práticas comerciais injustas, como o dumping; e o quarto princípio pressupõe a inexistência de restrições quantitativas além daquelas já previamente estabelecidas e constantes dos compromissos entre os Estados, como a tarifa²⁰.

Em relação ao último princípio, o do tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, ele pressupõe que os Estados desenvolvidos descartem a prerrogativa de reciprocidade nas negociações tarifárias, e, dessa forma, podem ser concedidas medidas mais benéficas aos em desenvolvimento.

A previsibilidade pode ser relacionada com o princípio da transparência antes citado, diante da pretensão de ampla publicidade acerca dos documentos internos da Organização, para que todos os seus membros tenham ciência deles.

Nesse contexto reside a ideia de igualdade material das relações privadas, com o tratamento dos desiguais na medida de suas desigualdades, já que devem ser consideradas as

²⁰ BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Organização Mundial do Comércio (OMC). **Princípios**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/1886-omc-principios>>. Acesso: 18 jul. 2018.

dificuldades enfrentadas pelos países em desenvolvimento, os quais, por apresentarem menos recursos e possibilidades quando comparados aos desenvolvidos, ganham esse tratamento diferenciado para possibilitar que concorram de forma justa com os outros.

Nestes termos, é possível verificar a importância da OMC na atualidade, principalmente se considerada a globalização e as conseqüentes relações comerciais travadas de forma numerosa e entre muitos países, o que acaba demandando a existência de um parâmetro lícito para que elas possam ocorrer e para que não se desenvolvam de forma indiscriminada, o que acabaria gerando diversos conflitos e posicionamentos diferenciados.

1.3. MODELOS DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

Os processos de integração econômica estão estruturados através de diversas formas, a depender do grau de integração que os países do grupo desejam obter.

São seis modelos para o arranjo e comprometimento dos países nos processos de integração regional²¹: sistema de preferências tarifárias, zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica e integração total (com exceção do primeiro, a classificação dos outros modelos foi elaborada por Bela Balassa²²).

O primeiro deles, qual seja, o sistema (ou área) de preferências tarifárias, representa o modelo mais simples quando comparado aos outros, com a ressalva de que os modelos subsequentes sintetizam aspectos dos anteriores com alguma nova característica que os diferenciem.

Este primeiro sistema possui três características essenciais.

A primeira delas diz respeito à limitação quanto ao número de produtos e margens de preferências a serem negociadas de um país para o outro, a partir do momento em que o país decide conceder a preferência a um ou mais Estados específicos; a segunda característica diz respeito a não necessitarem de uma área física contígua ou próxima entre eles; por fim, a terceira característica, ao não restarem estabelecidas outras medidas de coordenação entre os países²³.

²¹ OCAMPO, Granillo Raúl. **Direito Internacional público da integração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 28.

²² BELASSA, Bela. La teoría económica de la integración, Londres, 1961, p. 1 e s., apud OCAMPO, Granillo Raúl, op. cit., p. 28.

²³ NEVES, Renato Baumann. **Integração regional: teoria e experiência latino-americana**. 1. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2013. p. 4.

Esse modelo pode também ser chamado de zona de intercâmbio preferencial e não enseja a eliminação de tarifas e direitos alfandegários, mas sim, na estipulação de uma “margem de preferência” entre os Estados, que se traduz em um benefício econômico concedido aos países daquele grupo²⁴.

O segundo modelo propugnado é a área de livre comércio, que pressupõe um grau de integração entre os países maior que o anterior.

A Zona de Livre Comércio encontra disposição no artigo XXIV do GATT e demanda a inexistência de barreiras tarifárias e não tarifárias, com a permanência da liberdade dos países em comercializar com terceiros, etapa que pode ser exemplificada através dos acordos estabelecidos entre o Mercosul com o Chile e Bolívia, em 1996, e também com o Peru, no ano de 2003²⁵.

Em seguida, há o modelo de integração denominado de União Aduaneira, que, abarcando as características dos modelos anteriores, exige o devido funcionamento do livre comércio como base e o acréscimo da existência de uma tarifa externa comum (TEC), fase esta que pode ser exemplificada através do grupo Andino (Sistema Andino de Integração) e do Mercosul em sua fase a contar de 1995²⁶.

Neste modelo, a preocupação reside em equalizar a forma como os países integrantes do processo de integração tratam terceiros, no que tange ao estabelecimento de barreiras ao comércio em face dos países que não fazem parte do Bloco.

Nos dois primeiros modelos, portanto, cuida-se de aspectos internos às relações entre os países e, neste último, de políticas comerciais externas comuns para atuação em face de terceiros países, a fim de ressaltar, cada vez mais, a ideia de união de esforços e interesses do grupo.

No geral, para o êxito dos segundo e terceiro modelos, vislumbra-se como elemento mais viável uma proximidade geográfica entre os países que dele se utilizam, em comparação com aqueles que adotam o primeiro modelo, bem como que, a despeito do desestímulo às importações, “a existência de barreira de proteção em relação à concorrência de produtos

²⁴ OCAMPO, Granillo Raúl, op. cit., p. 28.

²⁵ FUGMANN, Hjalmar Domagh; GOMES, Eduardo Biacchi; KALIL, Raquel Costa. Uma releitura dos processos de integração a partir dos direitos humanos e da democracia: A perspectiva do Mercosul. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 45, n. 177, p. 151, jan./mar. 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/177/ril_v45_n177_p149.pdf>. Acesso: 27 nov. 2018.

²⁶ BASSO, Maristela. Integração econômica e institucionalização: as experiências do Mercosul e da União Europeia. **Revista CEJ**, Brasília, v. 2, n. 4, jan./abr. 1998. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewArticle/135/223>>. Acesso: 02 nov. 2018.

importados extra-área é por si só um estímulo à fabricação desses produtos nos países participantes da união (efeito-produção)²⁷.

Em seguida, há o Mercado Comum, somando-se, em relação aos modelos anteriores, a ideia de movimentação de fatores entre os países, perfazendo “uma categoria que implica uma concessão maior de soberania do que uma zona de livre comércio ou uma união aduaneira, e que traz implícita a noção de supranacionalidade”²⁸.

Estas características atinentes ao Mercado Comum ensejam maior interação e compromisso entre os Estados para que existam normativas e instituições comuns aos interesses de todos eles.

Um exemplo para o modelo ora analisado é o Mercosul, com a ressalva de que, apesar de ser o seu objetivo o alcance de um Mercado Comum entre os países, este ainda não se efetivou, diante da inexistência da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os países e da ausência de harmonização de políticas internas que permitam o alargamento da integração entre eles²⁹.

Em quinto lugar há a União Monetária, com o pressuposto de que “a existência de uma moeda comunitária tem de fato mais peso no cenário internacional que a soma das moedas individuais dos diversos países”³⁰.

Neste modelo de integração, vê-se que o aprofundamento do relacionamento entre os países se tornou tão intenso ao ponto de adotarem as mesmas políticas monetárias, com a existência de uma única moeda, tornando desnecessária a utilização de taxas de câmbio.

Atualmente, vê-se que a União Europeia alcançou esse patamar de integração, adotando em seu espaço comunitário uma moeda única, qual seja, o euro, que, ressalte-se, perfaz a moeda oficial apenas de 19 Estados, dentre os 28, que compõem o Bloco europeu³¹.

Por fim, há o modelo denominado de integração (ou união) política, também chamado de integração total, existente quando os países, ao agregarem as etapas anteriores, adotam um mecanismo de congruência política nos diversos setores pertinentes ao funcionamento do Estado (social, econômico, dentre outros), com a ressalva de que esse modelo “não pode

²⁷ NEVES, Renato Baumann, op. cit., p. 7.

²⁸ OCAMPO, Granillo Raúl, op. cit., p. 33.

²⁹ Ibidem, p. 34.

³⁰ NEVES, Renato Baumann, op. cit., p. 9.

³¹ UNIÃO EUROPEIA. **O euro**. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/about-eu/money/euro_pt>. Acesso: 19 jul. 2018.

funcionar sem uma autoridade supranacional cujas decisões obriguem não apenas os Estados integrantes do processo mas também os habitantes de cada um deles”³².

Maristela Basso³³ divide as etapas de cooperação econômica com base no Direito Internacional Clássico e no Direito Internacional renovado (ou Direito da Integração ou Comunitário): enquanto o livre comércio e a união aduaneira estariam incluídos no primeiro ramo jurídico, o Mercado Comum e a União econômica e política estariam no segundo.

BAUMANN ressalta a existência do que ele chama de uma nova taxonomia para classificação dos acordos firmados nos processos de integração a partir dos anos 1980, ao sugerir a denominação de acordos de primeira geração, que seriam aqueles firmados apenas no que tange às “concessões comerciais e redução de barreiras”, ao passo que no outro polo estariam os “acordos de nova geração”, que representariam acordos mais ambiciosos por abarcarem temáticas em “outras dimensões de política”, como, por exemplo, compromissos entre os países nas temáticas de “políticas de compras governamentais, disciplina dos direitos do consumidor, regulação da concorrência, temas ambientais e trabalhistas, entre diversos outros”³⁴.

No que tange à classificação que ora se denomina de modelos de integração, observa-se que a nomenclatura que com ela mais se identifica é o de etapas ou fases do processo de integração econômica, a partir do momento em que um modelo posterior pressupõe a existência e consolidação da anterior, com a ressalva de que a denominação de modelos também se aplica porque representa a ideia de modos de como a integração vai se desenvolver.

A apresentação desses modelos é importante para o desenvolvimento do presente estudo porque os processos de integração, regra geral, tomam por base esses sistemas, ao se considerar que a união entre os países costuma ocorrer, inicialmente, por fatores econômicos e comerciais.

1.4. INTEGRAÇÃO E REGIONALISMO: CONSIDERAÇÕES E CONSEQUÊNCIAS

Após a análise dos processos de integração, do Organismo internacional que rege o comércio mundial (OMC) e dos modelos de integração econômica, passa-se a compular

³² OCAMPO, Granillo Raúl, op. cit., p. 35.

³³ BASSO, Maristela, op. cit.

³⁴ NEVES, Renato Baumann, op. cit, p. 10-11.

essas temáticas com o viés teórico do processo de integração regional e as consequências dele advindas.

Os processos de integração entre países podem ocorrer vinculados a uma região geográfica específica ou sem delimitação de uma área territorial, existindo liberdade entre eles para firmarem acordos com quaisquer outros.

Todavia, quando se considera essa proximidade territorial como ensejadora da integração, menciona-se a existência de um regionalismo, no sentido de consciência regional entre os países de que devem se unir e cooperar entre si para alcançarem propósitos comuns e benefícios para região, bem como resolverem os problemas que existem³⁵.

Quanto à origem do regionalismo, esta pode ser buscada no século 16, momento em que os países se uniam para alcançar benefícios comerciais comuns, com as “primeiras tentativas de instruir zonas preferenciais de comércio, pretendendo, desta forma, tanto a redução quanto a supressão recíproca de obstáculos comerciais entre Estados e regiões”³⁶.

A ideia de regionalismo demanda a diferenciação entre os significados dos termos cooperação e integração que, na maioria das vezes, são usados como sinônimos.

Basicamente, a diferenciação entre eles diz respeito à intensidade da relação entre os países, sendo esta mais forte ou mais fraca e aumentando ou diminuindo o estreitamento dos laços entre os Estados e o comprometimento de um em face do outro.

O termo cooperação faz referência a uma relação entre os países com um menor comprometimento, ao passo que o uso do termo integração demonstra o nível mais elevado de relacionamento entre eles.

Também é possível entender que "a distinção entre cooperação e integração [...] não reside no maior ou menor nível das limitações verificadas mas, diversamente na específica qualidade das limitações encontradas"³⁷.

A relação entre países pode se dar de uma forma mais simples - através de uma mera cooperação entre eles, sem comprometimentos maiores a nível jurídico, bem como que pode ocorrer de forma mais intensa, através de uma integração formal e comercial entre eles.

Ao se destacar os laços mais estreitos entre os países, com a ideia de integração em foco, vê-se que esta pode ocorrer de diversas formas, seja realizada através de poucos ou

³⁵ OLIVEIRA, Odete Maria de. **Velhos e novos regionalismos**: uma explosão de acordos regionais e bilaterais no mundo. Ijuí: Editora Ijuí, 2009. p. 81.

³⁶ *Ibidem*, p. 39.

³⁷ MARRANA, Rui Miguel. O conceito de integração. **Lusíada.Direito**, Lisboa, n. 14, p. 117, 2015. Disponível em: <<http://revistas.lis.ulsiada.pt/index.php/ldl/article/view/2383>>. Acesso: 2 nov. 2018.

muitos países, seja entre países com proximidade geográfica, ou não, dentre outras características.

Quanto à quantidade de países e à respectiva estruturação física, classifica-se a integração em regional e internacional³⁸: a regional abarca acordos e cooperação realizados entre países contíguos ou que sejam relativamente perto uns dos outros, já a internacional pressupõe a ideia de desenvolvimento do capitalismo a nível mundial, com a busca de vantagens e proveitos que ultrapassam as fronteiras dos países e representam atrativos.

A divisão em regional e internacional indica a existência de peculiaridades entres os países que dizem respeito, basicamente, a questões geográficas e de relações que se limitariam, ou não, à proximidade entre eles.

No caso do Mercosul, por exemplo, os países entenderam pela formação de um mercado comum e os Estados que são os seus membros fundadores (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai) possuem uma proximidade geográfica bastante notável.

A integração internacional no presente estudo pode ser demonstrada através da já mencionada Organização Mundial do Comércio, que, por meio de seu ideal de comércio multilateral, abarca uma grande quantidade de países, ao demonstrar que sua atuação ultrapassa uma região ou meras questões de fronteiras físicas entre os países.

Inclusive, no que tange à fronteira física, ela constitui mais um parâmetro a ser utilizado em relação aos processos de integração que requerem essa proximidade geográfica para alavancarem o Bloco, do que propriamente com a ideia de comércio internacional, o qual, através de seu caráter transnacional, não mais se limita a essas limitações físicas.

Há também a ideia de velhos e novos processos de integração regional entre diversos países e por diferentes motivos, considerando o desenvolvimento do regionalismo em três períodos distintos.

O primeiro (velho ou tradicional), que vai desde a segunda metade da década de 50 até o fim da Guerra fria, consagra processos de integração fechados em relação a outros países que não participavam do Bloco; o segundo momento, também denominado de novo regionalismo, começou no final dos anos 80 e início dos anos 90, com a ideia de abertura para o exterior, e não o fechamento interno dos países³⁹.

Já o terceiro período, com origem na segunda metade dos anos 90, chamado de segunda onda ou nova fase do novo regionalismo, demonstrou a existência de uma gama de

³⁸ OLIVEIRA, Odete Maria de, op. cit., p. 49-50.

³⁹ Ibidem, p. 84.

relações “entre países de níveis de industrialização e desenvolvimento completamente díspares, pelo âmbito de integração financeira e pelo surgimento de acordos comerciais bilaterais”⁴⁰.

O novo regionalismo, também designado como regionalização aberta ou integração regional, constitui

o processo de formação de blocos de países economicamente integrados, em maior ou menor grau, que é estimulado, e ao mesmo tempo, estimula o comércio intra-industrial e o aproveitamento de economias de escala, capacitando as economias para o desenvolvimento e para inserções mais dinâmicas no cenário capitalista global.⁴¹

Na atualidade, o regionalismo não mais se limita a questões meramente econômicas, podendo se desenvolver para alcançar aspectos diferentes destes (político, cultural, social), principalmente se considerada a proximidade geográfica entre muitos deles, o que acaba acentuando possíveis semelhanças.

Relacionar a integração regional com a globalização mostra-se salutar a partir do momento em que o primeiro remete à ideia de limitação geográfica e o segundo, por sua vez, congrega um viés mais amplo, internacional.

Os conceitos e as consequências de integração regional e globalização não são excludentes, a partir do momento em que países puderam se inserir no comércio internacional e fortalecer sua economia ao buscar novos acordos para o desenvolvimento da região.

O novo regionalismo surge para propiciar diferentes agendas para os processos de integração regional além daquelas meramente econômicas, atingindo setores sociais, culturais, dentre outros, como o caso da União Europeia, em que se observa o nível de integração em diversos âmbitos, indo além do apenas econômico.

Considerado como a nova fase de integração a partir de 1990, o regionalismo aberto assim se denomina "porque os novos blocos, além de eliminar as barreiras comerciais entre seus membros, têm buscado por meio de acordos preferenciais estenderem tais benefícios a terceiros países", com a existência relevante de acordos bilaterais entre apenas blocos ou de blocos com países⁴².

⁴⁰ OLIVEIRA, Odete Maria de, op. cit., p. 84.

⁴¹ SENHORAS, Elói Martins; VITTE, Claudete de Castro Silva Vitte. A construção escalar do regionalismo transnacional. In: XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, maio 2007, Belém. **Anais eletrônicos...** Belém, maio 2007. p. 9. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/xiienanpur/CD/ARQUIVOS/GT5-316-112-20061218135757.pdf>>. Acesso: 11 nov. 2018.

⁴² OLIVEIRA, Alessandra Calvacante de. **Do velho ao novo regionalismo**: evolução das políticas conjuntas para o desenvolvimento planejado da América Latina. Santiago: CEPAL, mar. 2014, p. 14. Disponível em:

Desta forma, não apenas os países desenvolvidos podem usufruir dos benefícios do comércio internacional, com a existência de relações comerciais que envolvem também os países em desenvolvimento, a fim de retirar a ideia de que o comércio e a economia só podem ser alavancados por países desenvolvidos.

A inclusão de países em processos de integração, por si só, em quaisquer níveis de desenvolvimento, não traz sempre benefícios; se os Estados não se articularem e organizarem seus espaços internos para lidar com as políticas integracionais, pode haver prejuízos internos.

Denota-se que dos processos de integração podem decorrer consequências positivas ou negativas, crescimento ou prejuízo para os países, o que deve ser levando em consideração pelos Estados quando da criação de Blocos regionais.

Se vislumbrados os resultados da integração desenvolvida pelos países em desenvolvimento, entende-se que os qualificados como desenvolvidos obtiveram mais benefícios nos blocos econômicos regionais, “principalmente devido ao equilíbrio de suas forças econômicas, adequação ao modelo adotado, vontade política em favor da integração, orientação positiva entre custos e benefícios do próprio processo de integração”⁴³.

De uma forma ou de outra, seja com o enquadramento de velho ou novo, internacional ou regional, primeira, segunda ou terceira gerações, o regionalismo surge como um processo de integração complexo, com diversas facetas, questões e intensidades.

O avanço do processo de integração regional depende do grau de comprometimento entre os países no que tange ao estabelecimento de decisões, do modelo de integração escolhido, mostrando como nesta temática não há como definir questões estanques ou adotar apenas um modelo para criação dos acordos comerciais.

Estas características totalmente díspares entre os diversos processos de integração serão demonstradas nos tópicos posteriores, principalmente no que tange ao regionalismo que já existiu na América Latina e que foi influenciado por diversas questões histórico-culturais, inclusive de dominação de outros países; tal contexto ensejou a existência de uma variedade de processos de integração e de motivações para que eles ocorressem.

O regionalismo, mesmo que considerados os seus problemas e dificuldades, mostra-se como um importante fator de crescimento e desenvolvimento para a região, desde que bem estruturado e com o comprometimento de resolução de diversas questões.

<<https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/36664-velho-novo-regionalismo-evolucao-politicas-conjuntas-o-desenvolvimento-planejado>>. Acesso: 04 nov. 2018.

⁴³ OLIVEIRA, Odete Maria de, op. cit., p. 83.

Para compreender os contornos do processo de integração da América Latina, e mais precisamente do Mercosul, seus delineamentos atuais e suas instituições, inicia-se o estudo do histórico dos antecedentes deste processo de integração e das questões que o envolvem.

2 INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA LATINA: OS ANTECEDENTES DO REGIONALISMO

2.1 INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA LATINA: PRESSUPOSTOS TEÓRICOS E HISTÓRICOS

Na tentativa de apreender os históricos de diversos processos de integração, observa-se que a sua existência não necessariamente ocorreu através de acordos formais realizados entre países ou de arranjos institucionais mais complexos.

Cada mecanismo de cooperação ou integração possui peculiaridades, arranjos institucionais e históricos diversificados. Com base nesta ideia, serão apresentadas as vicissitudes relativas às atividades de integração na América Latina que propiciaram a formação do Mercosul.

A presença do associativismo latino-americano não coincide com as organizações internacionais, por ser anterior a elas, e, já à época da presença europeia na América Latina, vislumbravam-se manifestações de disciplina jurídica regional, “ressaltando marcas do associativismo, fator determinante em propostas de integração no pós-guerra”⁴⁴.

A ideia de associação e junção de interesses entre países da América Latina existe desde os primeiros encontros realizados entre os países para fins de luta contra a dominação europeia e para promoção da paz na região.

Nesse sentido, é importante mencionar a ideia do associativismo presente nos primeiros encontros qualificados de internacionais e realizados na América Latina, que ensejaram a manifestação do sentimento latino-americano e ocorreram através dos congressos pan-americanos, “oportunidade em que as recém-emancipadas colônias hispânicas passaram a tratar de assuntos comuns, deliberando soluções comuns sob fundamentos comuns”⁴⁵.

De uma forma geral, observa-se que as associações entre países nas diversas partes do mundo tem como respaldo teorias e pensamentos que embasaram o desejo de união; essa situação não foi diferente no âmbito da América Latina, a qual teve por base as ideias denominadas de pan-americanismo, no próprio sentido de agregação de todos os povos da América para luta e obtenção de benefícios comuns para região.

⁴⁴ BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro. Direito internacional e regionalismo latino-americano: considerações. In: BARROS E SILVA NETO, Francisco Antônio de; BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro; WEBERBAUER, Paul Hugo (Org.). **Integração regional, globalização e direito internacional**. Recife: Editora UFPE, 2014. p. 144-145.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 145.

As duas vertentes principais do pan-americanismo podem ser desmembradas da seguinte forma: a latino-americana (Bolivarista), que surgiu no período dos processos de independência dos povos da América Latina, objetivando a união e a solidariedade entre os países da área para fins de luta contra as nações que os exploravam; a segunda vertente (Moroísta), por sua vez, relaciona-se aos ideais norte-americanos, consagrados através da Doutrina Monroe, no sentido de afastar as influências externas de países europeus nas áreas americanas, a fim de que os Estados Unidos pudessem exercer o controle sobre a região⁴⁶.

No âmbito americano, o Pan-americanismo foi o propulsor da primeira perspectiva de integração, através de suas duas vertentes acima elencadas e através dos respectivos Congressos que ocorreram “entre fins do século 19 e início do século 20 e as Conferências Interamericanas de meados do século 20 legam princípios e regras que consolidando o associativismo, dão origem ao regionalismo de feição econômica e ao de feição jurídica”⁴⁷.

A relação estreita entre os países, especialmente no que tange a questões políticas, teve início em épocas anteriores à concretização da independência das colônias da Espanha na América, quando, em 1815, Simon Bolívar, no período de seu exílio na Jamaica, conclamava os povos à formação de uma nação latino-americana⁴⁸.

No que tange ao Bolivarismo, e seu histórico de formação, tem-se que Simon Bolívar escreveu a Carta de Jamaica em 1815, sendo esta de extrema importância por ser considerada como um dos primeiros documentos que delinearão os contornos dos ideais de integração das então colônias da América Latina, que lutavam para alcançar suas independências em face da Espanha⁴⁹.

Simon Bolívar almejava a criação de uma Comunidade de Estados com normas

comuns e universais, devidamente codificadas, e que deveriam garantir a aplicação dos princípios da liberdade, da autodeterminação dos povos, da igualdade, do equilíbrio dos Estados e do poder de inserção dessa Comunidade nas decisões da Sociedade Internacional.⁵⁰

⁴⁶ VARGAS, Mojana. A Construção do Pan-Americanismo nas páginas de Américas (1949-1969). **Crítica Histórica**, Maceió, ano V, v. 5, n. 9, p. 50, jul. 2014. Disponível em: <[http://www.revista.ufal.br/criticahistorica/attachments/article/197/A%20CONSTRU%20C3%87%20C3%83O%20O%20PAN-AMERICANISMO%20NAS%20P%20C3%81GINAS%20DE%20AM%20C3%89RICAS%20\(1949-1969\)%20.pdf](http://www.revista.ufal.br/criticahistorica/attachments/article/197/A%20CONSTRU%20C3%87%20C3%83O%20O%20PAN-AMERICANISMO%20NAS%20P%20C3%81GINAS%20DE%20AM%20C3%89RICAS%20(1949-1969)%20.pdf)>. Acesso: 19 jul. 2018.

⁴⁷ BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro, op. cit., p. 145-146.

⁴⁸ VARGAS, Mojana, op. cit., p. 48.

⁴⁹ SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. A integração latino-americana no século XIX: antecedentes históricos do Mercosul. **Seqüência**, Florianópolis, ano XXVIII, v. 29, n. 57, p. 178, dez. 2008. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/14953>>. Acesso: 19 jul. 2018.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 181.

Dentre os princípios que podem ser extraídos da Carta de Jamaica, que influenciaram o Congresso do Panamá realizado em 1826, há a ideia de união dos países por meio de fatores internos (participação de todos os setores sociais para o alcance da independência) e externos (abandono das nações latino-americanas pelos europeus, o que reforçaria a integração para buscar a liberdade), com base na “união das facções, partidos e povos americanos para constituir governos livres e Estados independentes, bem como para lutar contra os inimigos comuns”⁵¹, o que representava o combate à propagação de colônias europeias no território americano.

Já no que tange à doutrina Monroe, suas primeiras manifestações foram vislumbradas em 1823, através de um pronunciamento do então presidente americano James Monroe ao respectivo Congresso Nacional, momento em que os Estados Unidos apregoavam-se como protetor da América e dos demais países da América Latina, no sentido de que não aceitaria que “o Velho Mundo interferisse no Novo Mundo”⁵².

Advém dos pensamentos dessa doutrina a clássica frase “América para os americanos”, bem como a ideia de uma América que pudesse resistir à opressão através da união e da luta com base nos ideais de liberdade de mercado e da democracia⁵³.

Como críticas à doutrina Monroe, tem-se que

Para os líderes políticos dos demais países do continente, a Doutrina Monroe foi um mero expediente de dominação e controle geopolítico. De um lado, embalada pela ideia do “destino manifesto” justificou que os Estados Unidos continuassem a expandir suas fronteiras na direção do oeste, dizimando as tribos indígenas que lá habitavam e se apropriando dos territórios do México, ricos em recursos minerais; de outro, ajudou a disseminar a ideia de superioridade civilizacional dos Estados Unidos perante os seus vizinhos. Essa pretensa superioridade tinha que ver com a força de suas instituições democrático-liberais e aos aspectos étnicos e culturais, como a herança anglo-saxã de confissão calvinista, em detrimento da cultura índia, mestiça e católica das sociedades ibero-americanas. Somados, tais fatores ajudariam a explicar o progresso estadunidense em detrimento do atraso latino-americano.⁵⁴

A doutrina acima mencionada, sob o pretexto de união entre os países da região para uma luta contra as ameaças externas e europeias, propiciou aos Estados Unidos o domínio da região e sua consagração como a potência protetora dos demais países, com uma espécie de liberdade velada que, na verdade, escondia o interesse de dominar os outros povos; os Estados

⁵¹ SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos, op. cit., p. 179-180.

⁵² SARAIVA, José Flávio Sombra. O Brasil e a Integração Hemisférica: vertente histórica. **Em Aberto**, Brasília, ano 15, n. 68, p. 36, out./dez. 1995. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/2058/2027>>. Acesso: 05 jul. 2018.

⁵³ Ibidem, p. 36 -37.

⁵⁴ PENHA, Eli Alves. Somos todos Americanos? Unidade e diversidade regional nas Américas. **Cadernos Prolam/USP**, São Paulo, v. 14, n. 26, p. 65, 2015. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/105579/104221>>. Acesso: 05 jul. 2018.

Unidos, enquanto potência mundial, desenvolveram-se em detrimento do subdesenvolvimento dos outros países.

A história da América Latina mostra que a união dos países que dela fazem parte remonta aos séculos anteriores, em que se originaram as bases para proliferação de acordos de integração na área econômica.

O associativismo para fins de regulamentação do comércio entre os países da região produzirá resultados benéficos se for vislumbrada uma conjuntura econômica que propicie uma promissora atuação em conjunto entre os países, bem como um ambiente em que os Estados possam convergir em seus ideais de cunho político, o que enseja a ideia de que

as nações latino-americanas, com destacadas assimetrias econômicas (o desenvolvimento incipiente ou a industrialização tardia), mesmo convergindo esforços para estabelecer mínimos regramentos em acordos regionais, não conseguem efetivar tais regras se houver um mínimo de possibilidade de conflitarem com as ordens constitucionais firmadas.⁵⁵

É importante estabelecer que o associativismo entre os países também pressupõe, para um crescente desenvolvimento e concretização das regras propostas entre eles, que haja uma similitude de tais normativas com o respectivo ordenamento jurídico interno, afinal de contas, se assim não for, não será possível a incorporação das normas elaboradas no seio do processo de integração.

Dáí surge a importância das instituições no âmbito dos processos de integração regional capazes de compatibilizar o direito regional e o direito interno de cada um dos Estados integrantes do Bloco, através dos mecanismos próprios de incorporação, ou mesmo propugnar pela existência de um órgão comunitário, em que as normas nele dispostas incorporam-se automaticamente ao ordenamento jurídico dos países.

O ano de 1889 se configura como de extrema relevância para a região, porque ocorreram diversas conferências e encontros a fim de propiciar a criação do Sistema Interamericano: a Primeira das Conferências Internacionais Americanas ocorreu em Washington, de outubro de 1889 a abril de 1890, contando com a participação de 18 Estados americanos, resultou na criação atual Secretaria Geral da OEA e tratou de diversos temas, tais como extradição e arbitragem (confeção de um tratado para não utilização da guerra como um meio de solução de controvérsias entre os povos americanos)⁵⁶.

⁵⁵ BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro, op. cit., p. 154.

⁵⁶ ESTADOS UNIDOS DA AMERICA. Organização dos Estados Americanos. Departamento de Direito Internacional. Secretaria de Assuntos Jurídicos. **Nossa História**. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/sobre/nossa_historia.asp>. Acesso: 05 jul. 2018.

Neste contexto, verifica-se a união dos países da América para confecção de um sistema de normas e instituições que pudesse ser usufruído por todos da região.

Os assuntos discutidos nessa Primeira Conferência Internacional Americana demonstram os anseios dos países naquela época, inclusive com o ideal de criação de um sistema que pudesse resolver os conflitos entre aqueles Estados que desejavam se unir.

Esse objetivo se concretizaria através de um modelo que dirimisse as controvérsias entre eles e aprofundasse as relações comerciais estabelecidas, inclusive para fins de um melhor diálogo entre os Estados.

Foi de especial destaque a Quinta Conferência Internacional Americana, realizada no Chile, em 1923, da qual resultou o Tratado para Evitar ou Prevenir Conflitos entre Estados Americanos (Tratado de Gondra)⁵⁷; e, em 1933, a Sétima Conferência Internacional Americana, realizada no Uruguai, ensejou a confecção da Convenção sobre os Direitos e Deveres dos Estados⁵⁸.

Outra Conferência de grande importância foi a de número nove, realizada na Colômbia, em 1948, com a presença de 21 Estados e que resultou na confecção da Carta da OEA, do Tratado Americano sobre Soluções Pacíficas (Pacto de Bogotá) e da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem; realizaram-se outras conferências que foram suplantadas pelas sessões realizadas pela Assembleia Geral da OEA, em 1970, bem como reuniões de Ministros das Relações Exteriores e reuniões consideradas como especiais⁵⁹.

O período histórico que envolve essas Conferências demonstra o desejo dos países de união, respeito recíproco, luta contra ameaças externas e propagação da paz, inclusive entre eles, a fim de minimizar ou exterminar a possibilidade de conflitos armados.

A Convenção sobre os Direitos e Deveres dos Estados se mostrou importante para afirmação e independência dos Estados Americanos, a partir do momento em que reafirmou o

⁵⁷ CHILE. Historia General de las relaciones Exteriores de la República Argentina. La Quinta Conferencia Panamericana. **Portal Iberoamérica y el Mundo**, Santiago, Chile, 1923. Disponível em: <<http://www.argentina-ree.com/8/8-041.htm>>. Acesso: 15 nov. 2018.

Tradução livre do original: “La Quinta Conferencia Panamericana (Santiago de Chile, 1923). [...]El logro más importante de la Conferencia fue la firma del tratado para Evitar o Prevenir Conflictos entre los Estados Americanos, más conocido como el tratado Gondra”.

⁵⁸ URUGUAY. Historia General de las relaciones Exteriores de la República Argentina. La Séptima Conferencia Internacional de Estados Americanos. **Portal Iberoamérica y el Mundo**, Montevideo, Uruguay, dic. 1933. Disponível em: <<http://www.argentina-ree.com/9/9-006.htm>>. Acesso: 15 nov. 2018.

Tradução livre do original: “La Séptima Conferencia Internacional de Estados Americanos (Montevideo, diciembre de 1933). [...] El logro más relevante de la Séptima Conferencia Internacional de Montevideo, desde el punto de vista latinoamericano, fue la adopción de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados”

⁵⁹ ESTADOS UNIDOS DA AMERICA. Organização dos Estados Americanos. Departamento de Direito Internacional. Secretaria de Assuntos Jurídicos. **Nossa História**. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/sobre/nossa_historia.asp>. Acesso: 05 jul. 2018.

princípio de que os Estados “são juridicamente iguais, desfrutam iguais direitos e possuem capacidade igual para exercê-los. Os direitos de cada um não dependem do poder de que disponha para assegurar seu exercício[...],”, conforme artigo 4º do Decreto nº do 1.570, de 13 de abril de 1937⁶⁰.

O objetivo desse documento foi confirmar a ideia de que “nenhum Estado possui o direito de intervir em assuntos internos ou externos de outro”⁶¹ (artigo 8º) e que, considerando o interesse basilar dos países na manutenção da paz, “divergências de qualquer espécie que entre eles se levantem deverão resolver-se pelos meios pacíficos reconhecidos”⁶².

É possível vislumbrar que o fenômeno da integração na América Latina, ou seus movimentos predecessores, relacionam-se ao temor que os Estados da região possuíam em face das ameaças externas colonizadoras e que mitigavam os ideais de independência, receio este que englobava, pelo menos inicialmente, aspectos políticos, geográficos e econômicos.

Todavia, entende-se pela existência de uma nova visão a ser concedida à integração, através de um pensamento ‘que busca transformar o “inimigo” em aliado, como a negociação de uma zona de livre comércio entre Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul) e União Europeia ou, ainda, o estabelecimento da Associação de Livre Comércio das Américas’⁶³.

Após a apresentação de algumas questões teóricas e históricas para o processo de integração da América Latina, serão abordados, no próximo tópico, os contornos comerciais e econômicos que surgiram desse associativismo americano, com o objetivo de esclarecer como se deu o crescimento e o aprofundamento do desejo de união entre os países da América.

Dessa forma, a existência de um arcabouço teórico serve de base de ideais para que a integração pudesse ocorrer e abriu caminho para união entre os países, através de relações comerciais e econômicas, que serão discutidas em seguida e servem como antecedentes da criação do Mercosul.

⁶⁰ BRASIL. Congresso Nacional. Decreto nº 1.570, de 13 de abril de 1937. Promulga as Convenções sobre direitos e deveres dos Estados e sobre Asilo político, assinadas em Montevidéu a 26 de dezembro de 1933, por ocasião da Sétima Conferência internacional americana. **Diário Oficial da República do Brasil**, Brasília, DF, 19 abr. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D1570.htm>. Acesso: 15 nov. 2018.

⁶¹ Artigo 8º do Decreto nº 1.570, de 13 de abril de 1937.

⁶² Artigo 10 do Decreto nº 1.570, de 13 de abril de 1937.

⁶³ SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos, op. cit., p. 193.

2.2 PRESSUPOSTOS ECONÔMICOS E COMERCIAIS: ALIANÇAS E INÍCIO DA INTEGRAÇÃO

Os fundamentos ensejadores da união entre os países da América Latina, inicialmente, relacionam-se a aspectos comerciais e econômicos, à proteção contra o inimigo externo e à independência, bem como em desfavor da dominação.

Além dos fatos comerciais e econômicos já citados, como a influência da OMC, a ideia de um processo de integração na área econômica, que pressupõe o encurtamento das barreiras entre os países, remonta ao século XVI, através das atividades dos povos europeus (grandes navegações e as companhias de comércio), e, dessa forma, “essa integração progressiva se constituiu nas bases do que mais tarde se denominou processo de globalização ou mundialização do capital”⁶⁴.

Observa-se que

a integração surge inicialmente como integração econômica, processo-motor das outras formas de interação (social e política), correspondendo à formação de blocos de Estados, que, atendendo a determinados padrões (estabilidade política e econômica, especialmente), se vinculam através de tratados fundacionais e se comprometem, de maneira progressiva, a liberar seus mercados⁶⁵.

A busca por novos mundos, e o alcance da riqueza que deles poderia se alcançar, propiciaram a descoberta de novos territórios; mas, aliado a isso, muitos povos europeus acabaram subjugando e colocando sob o seu domínio outros territórios, com o consequente prejuízo para os povos que lá residiam.

A atividade de expansão dos europeus pelo mundo e tentativa de descobrimento de novas terras e espaços incidiu em movimentos de dominação e colonização de diversos países da América Latina, tais como o Brasil.

A luta contra a dominação incentivou e originou os processos de integração na América Latina, os quais, inicialmente, congregavam os países a lutarem por melhores condições e por independência e proteção regional, a fim de evitar a guerra entre eles e constituiu um ambiente propício para o surgimento das doutrinas de união, como a Bolívarista

⁶⁴ AZEVEDO, Francisco Fransualdo de. A América Latina face à política de integração econômica regional no mundo subdesenvolvido. **Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. XVI, n. 418 (62), nov. 2012. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-418/sn-418-62.htm>>. Acesso: 18 jul. 2018.

⁶⁵ LACERDA, Eustáquio Juvêncio de. **Integração econômica e soberania nacional**. 2005. 27p. Trabalho final apresentado ao Curso de Especialização em Direito Legislativo - Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Brasília, Brasília, 2005. p. 9. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/48/Eustaquio_Juvencio.pdf?sequence=4>. Acesso: 15 nov. 2018.

e a Monroísta; posteriormente, passaram a congregar objetivos eminentemente econômicos e comerciais.

Quando se dá um salto para o período do final do século XX, observa-se que os objetivos e paradigmas iniciais de expansão econômica se transformaram, situação essa que pode ser vislumbrada através de vertentes de capitalismo presentes em “processos de trabalho, hábitos de consumo, configuração geográfica, regime de acumulação e modo de regulamentação social e política diferenciado”⁶⁶.

Manifestava-se, assim, a união entre países nos processos de integração, com o objetivo de alcançar visibilidade mundial e força econômica que, sozinhos, talvez não alcançassem.

Podem ser exemplificados alguns Blocos econômicos firmados entre países para fins de expansão de suas economias: União Europeia, Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, *North American Free Trade Agreement*), Mercosul, dentre outros, que dominam grande parcela das transações financeiras mundiais, e, para além deles, existem outros tipos de acordos entre países que surgem com o objetivo de incentivo ao processo de integração regional e crescimento nacional, tais como a ALADI (Associação Latino-Americana de Integração)⁶⁷.

Os Blocos econômicos representam um fenômeno que atinge o mundo de uma forma geral, diante das necessidades de todos os países de se inserir na economia global e cabe aos países que fazem parte deles limitarem a sua atuação a uma região específica – processo de integração regional – ou não.

Ou seja, até mesmo nos processos de integração, em que se pressupõe a eliminação de barreiras – que, inicialmente, e geralmente, são comerciais e econômicas - em que países, deliberadamente, decidem em conjunto agir para alavancar a região, existem diferenças entre eles.

Essas diferenças tendem a desaparecer no decorrer do tempo, com o aumento da integração entre os países para setores além do econômico e comercial – como, por exemplo, o caso da União Europeia - ou com a criação de entraves ao Bloco, seja para estagná-lo, ou para finalizá-lo, ao se considerar a resistência dos países em compartilhar determinadas questões.

⁶⁶ AZEVEDO, Francisco Fransualdo de, op. cit.

⁶⁷ Idem.

Com esses exemplos, fica claro que, para qualquer país, torna-se importante sua inserção na economia global, seja de forma tímida ou de forma mais enérgica, seja ao participar de processos de integração regional, seja ao integrar organizações internacionais ou acordos bilaterais entre países.

Essas relações comerciais, financeiras e econômicas entre os países configuram os pressupostos para o alcance de futuras alianças formais comerciais e início da integração em muitos dos países e Blocos que existem na atualidade.

A integração no contexto da relação entre Brasil e Argentina resulta em algumas vantagens para esses países, tais como a "[...] possibilidade de alcançar maior eficiência e assim aumentar sua capacidade de competir no mercado mundial a partir de uma base regional maior"⁶⁸; logo, o processo de junção destes países "pode ser o caminho preparatório de cooperação política mais ampla e duradoura mas [...] também pode contribuir decisivamente para o sucesso ou insucesso da integração econômica"⁶⁹.

É importante que nos processos de integração restem presentes os outros aspectos além do econômico, sob pena de não alagamento do próprio esquema de cooperação.

Desavenças territoriais, historicamente existentes entre diversos países, além de questões ambientais, de raça, de cultura, de violência, de crimes, enfim, precisam ser compulsadas e trabalhadas para que o processo de integração entre os países se desenvolva para outros níveis, considerando que os próprios países desejaram, de forma espontânea, pela união entre eles para atuarem de forma conjunta em determinadas questões.

Dessa forma, os pressupostos comerciais e econômicos para a criação e desenvolvimento de processos de integração na América são variados e originaram diversos tipos de Blocos, com finalidades e realidades diferentes.

Passa-se a analisar as questões jurídicas, a fim de abarcar os diversos aspectos atinentes à integração.

⁶⁸ GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Argentina e Brasil: Integração, Soberania e Território. In: CONFERÊNCIA DO INSTITUTO DE ESTUDOS AVANÇADOS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2006, São Paulo. **Argumentos pró-contra e contra no Cone Sul**, São Paulo: IEA, jun. 2006. p. 4. Disponível em: <www.iea.usp.br/publicacoes/textos/guimaraesargbrasil.pdf>. Acesso: 15 nov. 2018.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 6.

2.3 PRESSUPOSTOS JURÍDICOS: ACORDOS PARA O SISTEMA DE NORMAS REGIONAIS

Os processos de integração possuem uma carga de conteúdo jurídico notável porque, sem o direito, não é possível a criação dos diversos tipos de acordos, sejam regionais ou internacionais, inclusive se considerado que eles não envolvem apenas questões políticas entre os governos dos países.

A seara jurídica da integração diz respeito, entre outros, à ideia de como o direito pode possibilitar uma melhoria na situação dos Blocos e ensejar a existência de sistemas de organização e instituições mais complexos (como o supranacional), através da mudança no ordenamento jurídico dos países que compõem os processos de integração existentes.

O viés jurídico do Mercosul sempre foi uma questão de intenso debate, considerando que cada país incorpora em tempos diferentes as normas provenientes do Bloco, o que acaba por prejudicar a efetivação do respectivo processo de integração.

A importância do direito para o processo de integração, pois, é de se destacar, afinal de contas,

Cabe ao Direito instrumentar a reorganização em curso, acomodando as diferenças e discrepâncias, pelo que se impõe a alteração do conteúdo de conceitos como soberania, e o reamoldamento das distinções entre o Direito Interno e o Internacional, além do nascimento do Comunitário. Obviamente que, para esta remoldagem de parâmetros e estruturas, urge a adaptação das constituições dos Estados, de forma a receber e acolher os frutos destas mudanças que se vêm dando por imperativo econômico, tecnológico e político.⁷⁰

O aspecto jurídico dos processos de integração diz respeito, principalmente, às questões atinentes à OEA (Organização dos Estados Americanos) e sua importância para a própria existência e fortalecimento da interação regional dos países na América.

A relevância da OEA se faz presente a partir do momento em que ela congrega os países americanos a juntos, em diversas matérias (e não em questões apenas econômicas), lutarem para que alcancem objetivos comuns, a fim de obter um crescimento interno para cada um deles, bem como o desenvolvimento da região.

Em 1948, com a assinatura da Carta da OEA⁷¹, na Colômbia, esta Organização, que atualmente reúne 35 Estados da América, ganhou sua estrutura formal e passou a ser

⁷⁰ JUCÁ, Francisco Pedro. **Parlamento do Mercosul**: alterações necessárias à Constituição Brasileira de 1988. São Paulo: LTr, 2002. p. 51.

⁷¹ SIMÃO, Clarice Gavioli Boechat. Do universal ao Regional: o Brasil no Contexto do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos. In: XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 2015, Florianópolis.

considerada como a mais antiga organização de cunho regional do mundo⁷², com propostas de alcançar “uma ordem de paz e de justiça, para promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência” (Artigo 1º da Carta)⁷³.

A OEA passa a se constituir como uma referência para discussões governamentais acerca de assuntos políticos, jurídicos e sociais que se referem aos respectivos países.

Os pressupostos jurídicos do processo de integração do Mercosul ocorreram de forma primordial através das CIDIPs (Conferências Interamericanas de Direito Internacional Privado), oriundas da OEA, as quais serão melhor esclarecidas abaixo.

Nas décadas finais do século XIX, observa-se, no continente americano, a existência de propostas de estruturação e efetivação do direito internacional privado na região, com o Tratado de Montevideu de 1889 e o Código de Bustamante de 1928, que almejavam efetivar a existência deste direito no âmbito da região americana (posteriormente, e na tentativa de nova codificação do direito internacional privado, houve a revisão de Bustamante, o que resultou em um projeto de novo código que não recebeu ampla adesão por parte dos Estados Membros)⁷⁴.

Direito internacional dos direitos humanos II, Florianópolis: CONPEDI, 2015. p. 315. <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/71rqv166/8pW3Y4DYY4CNv33o.pdf>>. Acesso: 28 dez. 2018.

⁷² BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Organização dos Estados Americanos**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/14394-a-organizacao-dos-estados-americanos>>. Acesso: 28 dez. 2018.

⁷³ COLÔMBIA. Organização dos Estados Americanos. Departamento de Direito Internacional. Secretaria de Assuntos Jurídicos. Carta da Organização dos Estados Americanos. **Nona Conferência Internacional Americana**, Bogotá, Colômbia, 1948. p. 3-4. <http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.pdf>. Acesso: 28 dez. 2018.

⁷⁴ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Organização dos Estados Americanos. Departamento de Direito Internacional. Secretaria de Assuntos Jurídicos. **Historia del Proceso de las CIDIPs**. Disponível em: <http://www.oas.org/es/sla/ddi/derecho_internacional_privado_historia_proceso_CIDIPs.asp>. Acesso: 20 jul. 2018.

Tradução livre do original: “En el contexto americano, el proceso de armonización, codificación y desarrollo del derecho internacional privado ha estado en curso desde las últimas décadas del 1800. La adopción de los primeros Tratados de Montevideo en 1889 y del Código Bustamante en 1928 sentó la base para el establecimiento del derecho internacional privado en el Hemisferio.

[...] En el período inmediatamente posterior al establecimiento de la Organización de los Estados Americanos, el Comité Jurídico Interamericano realizó varios intentos nuevos de codificar todos los temas del derecho internacional privado. Con ese fin, el Comité propuso revisar el Código Bustamante [...]”.

Nesta tentativa de confecção de um arcabouço jurídico para a região, as CIDP's se configuram como reuniões de caráter especializado, realizadas pela OEA, para fins de harmonização, codificação e desenvolvimento do Direito Internacional Privado⁷⁵.

Passou-se a vislumbrar a confecção de um código de direito internacional privado que não mais tivesse pretensão de abarcar todas as matérias, mas sim, questões específicas, inclusive para fins de melhor regular os assuntos.

No que tange ao conceito de direito internacional privado, observa-se a especial ‘característica de ser “direito do direito” (sobredireito) que regulamenta a vida social das pessoas privadas implicadas na ordem internacional’⁷⁶ e, conseqüentemente, nos ordenamentos jurídicos “há regras próprias criadas expressamente para determinadas categorias de situações conectadas a mais de um sistema jurídico [...]”⁷⁷.

As CIDIPs tratam de diversos assuntos e são contínuas, com uma CIDIP posterior apresentando recomendações constantes da anterior.

Atualmente, existem sete delas, que já ocorreram em diversas localidades e épocas (Panamá, 1975; Montevidéu, 1979; La Paz, 1984; Montevidéu, 1989; México, 1994; Washington, 2002 e 2009)⁷⁸.

Dessas conferências resultou um conjunto de 26 documentos interamericanos, abrangendo convenções, protocolos, documentos uniformes, lei modelo, envolvendo temáticas relativas à cooperação jurídica entre os Estados-Membros, além de questões acerca dos direitos civil, de família, comercial e processual⁷⁹.

Passar-se a comentar as realizações de cada uma das CIDIPs.

A CIDIP-I, realizada em 1975, resultou em convenções envolvendo a temática de comércio internacional e direito processual (tais como matéria de cheques, arbitragem

⁷⁵ RECH, Carolina Magalhães. As Conferências Interamericanas de Direito Internacional Privado. In: XVI SEMINÁRIO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA DA PUC-RIO, 2008, Rio de Janeiro. **Relatórios anuais...** Rio de Janeiro: Puc-Rio, 2008. p. 1. Disponível em: <http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2008/relatorios/ccs/dir/dir_carolina_magalhaes_rech.pdf>. Acesso: 25 nov. 2018.

⁷⁶ ARAUJO, Nadia de. **Contratos internacionais: autonomia da vontade, Mercosul e convenções internacionais**. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 27.

⁷⁷ Idem.

⁷⁸ SOARES, Fernanda Sabah Gomes. **Breves Considerações sobre a proteção ao consumidor na EU, no Mercosul e na OEA**. [S.l.]: Publica Direito, [2011?]. p. 10-11. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=52a1b56880f19a7e>>. Acesso: 28 dez. 2018.

⁷⁹ ESTADOS UNIDOS DA AMERICA. Organização dos Estados Americanos. Departamento de Direito Internacional. Secretaria de Assuntos Jurídicos. **Historia del Proceso de las CIDIPs**. Disponível em: <http://www.oas.org/es/sla/ddi/derecho_internacional_privado_historia_proceso_CIDIPs.asp>. Acesso: 20 jul. 2018.

Tradução livre do original: “En total se han suscrito 26 instrumentos interamericanos (incluyendo convenciones, protocolos, documentos uniformes y una ley modelo) sobre diversos asuntos relativos a la cooperación jurídica y judicial entre los Estados y la seguridad en las relaciones civiles, de familia, comerciales y procesales”.

comercial internacional, precatórias e cartas rogatórias); a CIDIP-II, de 1979, obteve como resultado a aprovação de documentos internacionais que versaram sobre direito comercial internacional (relativos a cheques e sociedades mercantis) e direito processual internacional (eficácia extraterritorial de sentenças, laudos arbitrais estrangeiros, dentre outros), bem como Convenções Internacionais acerca de Domicílio de pessoas físicas e Normativas com aspectos gerais sobre direito internacional privado⁸⁰.

Em 1984, realizou-se a CIDIP-III, cujos resultados versaram sobre direito civil (adoção de menores e personalidade e capacidade de pessoas jurídicas) e processual (recepção de provas no estrangeiro, eficácia extraterritorial de sentenças estrangeiras) internacionais; já em 1989, foi realizada a CIDIP-IV, que versou acerca de transporte internacional de mercadorias, obrigações alimentares, dentre outro; a CIDIP-V, por sua vez, ocorreu em 1994 e resultou nas Convenções sobre o direito aplicável a contratos internacionais e sobre tráfico internacional de menores⁸¹.

Em 2002, foi realizada a CIDIP-VI, com a aprovação da Lei Modelo sobre garantias mobiliárias, dentre outros, e, em 2009, a CIDIP-VII, que resultou no Regulamento para o Registro em virtude da Lei Modelo Interamericana sobre Garantias Mobiliárias⁸².

Além da aprovação dos documentos e normativas, faz-se necessária a incorporação dessas normas no âmbito interno de cada Estado-Membro, o que acaba por ser um processo dificultoso e demorado, tendo em vista que cada país adota procedimentos diferenciados.

Dessa forma, é possível perceber como o século 20 foi propício para o aprofundamento do processo de integração na América, seja nos aspectos econômico e comercial, seja nas feições jurídica e política.

Apresentadas algumas temáticas das CIDIPs, é possível perceber que elas dizem respeito a assuntos vinculados a direitos civis, direitos de família, direito processual, matérias cambiais e comerciais, o que representa, de certa forma, um avanço interessante para as relações entre os países da América, inclusive se considerada a dificuldade de cessão de competências nos processos de integração regional na América Latina.

Almeja-se, assim, a elaboração de um conjunto normativo dotado de eficácia para a cooperação legal entre os Estados Americanos, com a finalidade de garantir segurança jurídica aos negócios jurídicos civis e comerciais entre pessoas.

⁸⁰ SOARES, Fernanda Sabah Gomes, op. cit., p. 10.

⁸¹ Idem.

⁸² Ibidem, p. 10-11.

Todavia, observa-se que a gama de assuntos referentes ao direito nas CIDIPs não se mostra muito diversificada, nem representa mudanças drásticas ou notáveis nos ordenamentos jurídicos internos de cada um dos países que fazem parte da Organização e que teriam se comprometido a adotar as CIDIPs; logo, estas temáticas foram utilizadas para que se iniciasse o processo de integração entre os países.

É fato que os documentos oriundos das CIDIPs precisam de aprovação interna pelos países para começar a vigorar e, a depender do tempo que cada país leva, determinadas normativas passam a ter vigência em um Estado antes de outros.

Dessa forma, além dos níveis econômico, comercial, histórico, demonstra-se como o processo de integração possui um viés jurídico notável, como os elencados acima.

Apresentados os panoramas jurídicos, comerciais e econômicos, que propiciaram a criação de processos de integração na América Latina, serão elencados alguns processos de integração que criaram um ambiente propício para futura origem do Mercosul e mostram a variedade de temas e de acordos firmados entre os países da América.

2.4 ORGANISMOS DE ASSOCIAÇÃO E DE INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

2.4.1 CAN – Comunidade Andina de Nações

Neste tópico, serão apresentados os organismos e associações que contribuíram para o desenvolvimento do Mercosul, inclusive como antecessores da criação deste Bloco.

Inicia-se o estudo de alguns desses processos de integração pela Comunidade Andina de Nações (CAN), que também possui as denominações de Comunidade Andina, Grupo Andino ou Pacto Andino.

Suas origens remontam a 26 de maio de 1969, quando, através do Acordo de Cartagena, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru (Venezuela concluiu sua adesão em 1973 e o Chile entendeu por sua retirada em 1976)⁸³ propugnaram o desenvolvimento de uma união aduaneira e de um mercado comum entre eles⁸⁴.

⁸³ PANEBIANCO, Massimo. O Grupo Sub-Regional Andino. Tradução de Anna Maria Villela. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 21, n. 81, jan./mar. 1984 - SUPLEMENTO. p. 94. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/186370/000406288.pdf?sequence=5>> Acesso: 28 dez. 2018.

⁸⁴ BRESSAN, Regiane Nitsch; LUCIANO, Bruno Theodor. A Comunidade Andina no século XXI: entre bolivarianos e a Aliança do Pacífico. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 26, n. 65, p. 65, mar. 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v26n65/0104-4478-rsocp-26-65-0062.pdf>>. Acesso: 28 dez. 2018.

Nesse sentido

a proposta é reduzir a vulnerabilidade externa dos países-membros e impor sua posição no contexto econômico internacional, reforçar a solidariedade regional e reduzir as diferenças no desenvolvimento que existem entre os países e, por fim, definir metas sociais orientadas para a melhoria da qualidade de vida dos diferentes grupos, com o fito de promover o desenvolvimento comum⁸⁵.

São princípios orientadores da CAN (artigo 1º do Acordo de Cartagena): promover o desenvolvimento equilibrado e harmônico dos países membros através da equidade, da integração e da cooperação econômica e social; acelerar seu crescimento e geração de emprego; facilitar sua participação no processo da integração regional para a formação gradual de um mercado comum latino-americano; reduzir a vulnerabilidade diante de países externos e aprimorar a posição dos países no âmbito econômico internacional; fortalecer a solidariedade subregional e reduzir as diferenças de desenvolvimento existente entre os países membros, com a ressalva de que esses objetivos tem o condão de buscar uma melhoria no nível de vida dos habitantes da região⁸⁶.

A CAN passou por algumas mudanças e, “de uma concepção original de integração fechada, a CAN evoluiu, nos anos de 1990, para um esquema de regionalismo aberto”⁸⁷.

Com base no Acordo de Cartagena, a estruturação da Comunidade Andina conta com diversos órgãos e instituições que se condensam no chamado Sistema Andino de Integração (SAI), com divisões de instâncias e atribuições específicas, como: o Conselho Presidencial Andino (órgão máximo do SAI e que define a política da CAN - artigo 11); o Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores (políticas externas de integração e negociações internacionais - artigo 16); a Comissão, com a função de organizar e executar o processo de

⁸⁵ SILVA, José Ultemar da. A importância da Comunidade Andina para a economia da América Latina. **Revista Gerenciais**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 72, 2006. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/html/3312/331227108008/>>. Acesso: 27 dez. 2018.

⁸⁶ CHILE. División de Comercio Internacional e Integración. Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo De Cartagena). **Base de Datos Integrada de Controversias Comerciales de América Latina y el Caribe**, Santiago, Chile. Disponível em: <https://datd.cepal.org/Normativas/CAN/Espanol/Acuerdo_de_Cartagena.pdf>. Acesso: 28 dez. 2018.

Tradução livre do original: “Artículo 1.- El presente Acuerdo tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano. Asimismo, son objetivos de este Acuerdo propender a disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional; fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros. Estos objetivos tienen la finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión.”

⁸⁷ SILVA, José Ultemar da, op. cit., p. 72.

integração no que tange ao comércio (artigo 22); uma Secretaria Geral (órgão executivo - artigo 29); um Tribunal Andino de Justiça (órgão jurisdicional da Comunidade - artigo 40)⁸⁸.

Além desses, há o Parlamento Andino, com cinco deputados para cada Estado Membro⁸⁹; parlamentares eleitos por sufrágio universal e direto, com a função de representar todos os cidadãos dos respectivos países, com a proposição de normativas e de deliberações acerca do processo de integração (artigos 42 e 43)⁹⁰.

Apesar de ser considerada como o processo sub-regional mais antigo da região latino-americana, a CAN funcionou como uma demonstração do que acontece com um processo de integração quando diversas ideologias governistas imperam em seu seio e podem ensejar a sua respectiva estagnação; de uma forma geral, os problemas existentes no Bloco mostraram-se “[...] de outra natureza: instabilidade doméstica dos países membros, descumprimento das normas e do cronograma de integração, além dos problemas exógenos, como a crise da dívida externa da década de 1980 e a hiperinflação que assolou a América Latina”⁹¹.

Com a saída da Venezuela da CAN, em 2006, formaram-se duas vertentes para o funcionamento do Bloco: o viés comercial, defendido pela Colômbia e pelo Peru e, do outro lado, a defesa da promoção da integração regional como um motor para o desenvolvimento social, de acordo com as ideias da Bolívia e do Equador⁹².

Acredita-se que, com a junção desses dois fatores (comercial e de desenvolvimento social), a CAN poderia alcançar os objetivos propostos para o funcionamento do Bloco.

⁸⁸ CHILE. División de Comercio Internacional e Integración. Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo De Cartagena). **Base de Datos Integrada de Controversias Comerciales de América Latina y el Caribe**, Santiago, Chile. Disponível em: <https://idatd.cepal.org/Normativas/CAN/Espanol/Acuerdo_de_Cartagena.pdf>. Acesso: 28 dez. 2018.

⁸⁹ MALAMUD, Andrés; SOUSA, Luís de. Parlamentos Supranacionais na Europa e na América Latina: Entre o Fortalecimento e a Irrelevância. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 27, n. 2, p. 394, jul./dez. 2005. Disponível em: <[http://home.iscte-iul.pt/~ansmd/ContextoInternacional27-2\(Malamud-deSousa\).pdf](http://home.iscte-iul.pt/~ansmd/ContextoInternacional27-2(Malamud-deSousa).pdf)>. Acesso: 28 dez. 2018.

⁹⁰ CHILE. División de Comercio Internacional e Integración. Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo De Cartagena). **Base de Datos Integrada de Controversias Comerciales de América Latina y el Caribe**, Santiago, Chile. Disponível em: <https://idatd.cepal.org/Normativas/CAN/Espanol/Acuerdo_de_Cartagena.pdf>. Acesso: 28 dez. 2018.

⁹¹ ARAÚJO, Flávia Loss. Agendas de Política Externa para a Comunidade Andina: casos de Bolívia e Colômbia. **Estudos Internacionais**: Revista de Relações Internacionais da PUC Minas, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 191, jul/dez 2014. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/8199>>. Acesso: 27 dez. 2018.

⁹² ARAÚJO, Flávia Loss, op. cit., p. 191.

2.4.2 ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio – e ALADI – Associação Latino-Americana de Integração

Passa-se a estudar a Associação Latino-Americana de Livre Comércio e a Associação Latino-Americana de Integração em conjunto, tendo em vista que a primeira é a antecessora da segunda.

A ALALC, através do desejo de sete países fundadores, quais sejam, Argentina, Brasil, México, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai, visava “estabelecer algo potencialmente maior do que uma zona de livre comércio, mas, ao mesmo tempo, menor do que um mercado comum”⁹³. Ressalte-se que, em 1961, houve a adesão da Colômbia e do Equador, e, em 1966 e 1967, respectivamente, da Bolívia e da Venezuela.

A criação da ALALC possui vinculação ideológica com a própria história de formação dos Estados nacionais na América e com os movimentos de independência (séculos XVIII e XIX) e, mais precisamente, com as ideias do pan-americanismo e da segurança nacional (1947)⁹⁴.

O ano de 1960 é considerado como o marco do processo de integração na América Latina, quando houve a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio, ALALC, por meio do Tratado de Montevidéu, com objetivos de liberalização crescente do comércio na área entre os países, a fim de propiciar a integração econômica regional; este documento conta com 65 artigos, subdivididos em 12 capítulos, com a previsão expressa da eliminação gradual, no prazo final de 12 anos, de “todos os impostos, despesas e restrições (direitos aduaneiros, fiscais ou monetários) que possam ser aplicados à importação de bens originários de qualquer parte contratante”⁹⁵.

Por outro lado, há o Tratado de Montevidéu, subscrito em de agosto de 1980, que originou a ALADI e teve como função dar continuidade ao Tratado de mesmo nome (de 1960), que resultou na criação da ALALC; o documento de 1980 tinha como objetivo de longo prazo o estabelecimento de um mercado comum na América Latina (artigo 1º)⁹⁶.

⁹³ VIEIRA, Jeferson de Castro. As experiências de integração da ALALC e ALADI. **Revista de estudos e pesquisas sobre as Américas**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 33, 2015. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/16049/14338>>. Acesso: 20 jul. 2018.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 29.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 33.

⁹⁶ URUGUAI. **Tratado de Montevidéu 1980**. Instrumento que institui a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Montevidéu, Uruguai, 12 ago. 1980. Disponível em: <http://www.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/Documentos_Sin_Codigos/Caja_062_001_pt.pdf>. Acesso: 28 dez. 2018.

A ALADI, através da criação de uma área de preferências econômicas na região, almejava alcançar o Mercado Comum na América Latina através de três medidas: preferência tarifária regional para os produtos advindos dos Estados membros (quando compulsados em face dos países de fora da Associação), acordos de alcance regional para abarcar todos os Estados Membros ou para congregar dois ou mais países da área (artigos 4º ao 7º)⁹⁷.

Os países membros da ALADI são os seguintes: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, com a Nicarágua em processo de adesão; quanto ao aspecto físico, observa-se que os treze países integrantes constituem uma área geográfica de 20 milhões de km², com um número aproximado de 530 milhões de habitantes, além de um PIB que supera US\$ 5 trilhões⁹⁸.

O Tratado de Montevideu encontra-se aberto para adesão de novos países da América Latina, e, com isso, em 26 de agosto de 1999, houve a primeira adesão de um novo Estado Membro, com a entrada de Cuba, e, em 10 de maio de 2012, houve o acréscimo do Panamá, constituindo o décimo terceiro país a fazer parte da Associação; apesar da aceitação da entrada da Nicarágua, através de reunião realizada em 11 de agosto de 2011, a sua participação está sob condição de que ela cumpra as condições para ser considerada Estado-membro da associação⁹⁹.

Com a instituição da ALADI, prezou-se por uma maior flexibilização no sentido de permitir que dois – ou mais – países possam firmar acordos entre eles e não necessariamente entre todos os países da Associação, o que ensejou o acréscimo nos acordos firmados nos países integrantes da ALADI; no mais, como avanços da ALADI, observa-se que aproximadamente 70% do comércio entre os respectivos países conta com a desgravação tarifária (100% de preferência tarifária) e, com os benefícios advindos dos acordos realizados

⁹⁷ URUGUAI. **Tratado de Montevideu 1980**. Instrumento que institui a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Montevideu, Uruguai, 12 ago. 1980. Disponível em: <http://www.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/Documentos_Sin_Codigos/Caja_062_001_pt.pdf>. Acesso: 28 dez. 2018.

⁹⁸ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/690-associacao-latino-americana-de-integracao-aladi>>. Acesso: 20 jul. 2018.

⁹⁹ URUGUAY. Asociación Latinoamericana de Integración. Quiene Somos. **ALADI**, Montevideo, Uruguay, 2016. Disponível em: <<http://www.aladi.org/sitioAladi/quienesSomos.html>>. Acesso: 20 jul. 2018.

Tradução livre do original: “El Tratado de Montevideo 1980 está abierto a la adhesión de cualquier país latinoamericano. De hecho, el 26 de agosto de 1999 se perfeccionó la primera adhesión al Tratado de Montevideo 1980, con la incorporación de la República de Cuba como país miembro de la Asociación. Asimismo, el 10 de mayo de 2012, la República de Panamá pasó a ser el Decimotercer país miembro de la ALADI. Por otra parte, también fue aceptada la adhesión de la República de Nicaragua, en la Decimosexta Reunión del Consejo de Ministros (Resolución 75 (XVI)), realizada el 11 de agosto de 2011. Actualmente, Nicaragua avanza en el cumplimiento de las condiciones establecidas para constituirse en país miembro de la Asociación.”

na região, há a previsão de criação de uma área de livre comércio na América do Sul em 2019¹⁰⁰.

O Mercosul, em face da atuação de Brasil e Argentina, pode ser considerado como um “reflexo da aproximação institucional materializada por uma série de acordos entre os dois países ainda na década de 1980, sobre a égide da ALADI”¹⁰¹.

No que tange às regras da OMC, o Tratado de Montevideu de 1980 está lá notificado sob a rubrica de cláusula de habilitação, o que traz a permissão aos Estados Membros para “estabelecer preferências tarifárias e compromissos em matéria de redução ou eliminação de medidas não tarifárias sem precisar estender esses benefícios aos demais membros da OMC – uma exceção, portanto, à cláusula da nação mais favorecida”¹⁰².

A ALALC pode ser considerada como a “primeira experiência histórica de integração comercial entre Brasil e Argentina ocorrida pós 1945”¹⁰³, enquanto a ALADI se mostra como uma organização que foi pensada como uma forma evoluir em relação ao modelo anterior, com a ideia de firmar Acordos de Alcance Parcial, “o que possibilitou a aproximação de países com economias relativamente simétricas e interesses regionais comuns”¹⁰⁴.

2.4.3 UNASUL – União de Nações Sul-Americanas

Acredita-se que a União de Nações Sul-Americanas surgiu como uma forma de demonstrar uma potencial melhoria nas relações entre os países da América do Sul, no período posterior ao do movimento de independência, no século XIX, a fim de afastar as diferenças e desconfianças históricas entre eles para criar um ambiente propício à integração.

O documento constitutivo do Unasul é o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, subscrito em 23 de maio de 2008, no Brasil, por dozes Estados da América

¹⁰⁰ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/690-associacao-latino-americana-de-integracao-aladi>>. Acesso: 20 jul. 2018.

¹⁰¹ RIBEIRO, Ricardo Alaggio; SILVA, João Victor Souza da. Integração comercial entre Brasil e Argentina: um estudo das experiências de integração ALALC/ALADI e Mercosul. In: I ENCONTRO INTERNACIONAL DE POLITICA EXTERNA LATINO-AMERICANA: MAPENADO A POLÍTICA EXTERNA DO CONE SUL, 2015, Foz do Iguaçu. **Anais eletrônicos do GT-2: integração regional e política externa latino-americana**, Foz do Iguaçu: Repositório Institucional da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Núcleo de Pesquisa de Política Externa Latino-Americana, 2015. p. 287. Disponível em: <<https://dspace.unila.edu.br/123456789/1533>>. Acesso: 08 jan. 2019.

¹⁰² BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/690-associacao-latino-americana-de-integracao-aladi>>. Acesso: 20 jul. 2018.

¹⁰³ RIBEIRO, Ricardo Alaggio; SILVA, João Victor Souza da, op. cit., p. 295.

¹⁰⁴ Idem.

do Sul (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Colômbia, Peru, Equador, Bolívia, Guiana, Chile e Suriname)¹⁰⁵, com o propósito de originar um processo de integração que pudesse captar as experiências positivas da região, inclusive com traços das ideias bolivarianas e por união política e cultural dos seus membros¹⁰⁶.

A Unasul contava com a proposta de construção de uma “identidade e cidadania sul-americanas e desenvolver um espaço regional integrado no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infra-estrutura”¹⁰⁷ para fortalecer a relação entre América Latina e Caribe (Preâmbulo do Tratado da Unasul).

Além desse, podem ser citados os seguintes objetivos:

a busca pelo desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão, visando à erradicação da pobreza e da desigualdade; a integração energética; o desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região; a integração financeira; a superação das assimetrias; a cooperação em matéria de migração, econômica e comercial; a integração industrial e produtiva; a participação cidadã na formulação da política de integração, entre outros¹⁰⁸.

Na estrutura institucional da UNASUL há Conselhos compostos por Chefes de Estados, Chanceleres e também por Delegados, além de contar com uma Secretaria-Geral e doze Conselhos Setoriais¹⁰⁹.

Esta Organização, no geral, representa uma conjugação de esforços de países do Mercosul e da União Andina de Nações, bem como do Chile, Guiana e Suriname, com o propósito inicial de criação de uma zona de livre comércio para o alcance posterior de um "um modelo parecido ao pretendido pela União Europeia, com a instituição de moeda, passaporte e parlamento comuns - até fala-se na criação de um banco para a comunidade, o Banco do Sul"¹¹⁰.

¹⁰⁵ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas. **UNASUR**, Brasília, DF, 23 maio 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf>. Acesso: 28 dez. 2018.

¹⁰⁶ GOMES, Eduardo Biacchi; HASTREITE, Michele Alessandra. Unasul e a Aliança do Pacífico – novos caminhos para o desenvolvimento da América Latina. **Revista da AJURIS Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 44, n. 142, p. 115, jun. 2017. Disponível em: <<http://www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/530>>. Acesso: 28 dez. 2018.

¹⁰⁷ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas. **UNASUR**, Brasília, DF, 23 maio 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf>. Acesso: 28 dez. 2018.

¹⁰⁸ GOMES, Eduardo Biacchi; HASTREITE, Michele Alessandra, op. cit., p. 116.

¹⁰⁹ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **União de Nações Sul-Americanas**, maio de 2008. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-uniao-de-nacoes-sul-americanas>>. Acesso: 20 jul. 2018.

¹¹⁰ RÊBELO, Felipe Cesar José Matos. A coexistência Mercosul - UNASUL. Justiça Federal, Seção Judiciária do Rio de Janeiro. **Revista SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 30, p. 60, abr. 2011. Disponível em:

Ressalte-se que a UNASUL também atua nos setores de infraestrutura territorial entre os países para aprimorar o processo de integração regional e minimizar as distâncias, bem como promover a competitividade do setor econômico do conjunto de países, contando com o Conselho de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL (COSIPLAN); já em relação aos recursos naturais, a “América do Sul concentra quase 40% da reserva biogenética mundial e é a 3º maior produtora mundial das principais culturas agrícolas, [com isso], projeta-se que, até 2050, a América do Sul será responsável por 30% da produção agrícola do mundo”¹¹¹.

Quando se vislumbra a relação desta Organização com o Mercado Comum do Sul, entende-se que "apenas passou-se a desenvolver-se a ideia da Unasul pelo fato de o Mercosul, além de não corresponder inteiramente aos ideais de integração propugnados, já não mais cumprir o seu mister de forma satisfatória"¹¹².

2.4.4 CELAC – Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos

Pode ser citada outra associação realizada entre os países latinos americanos: a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos.

Em dezembro de 2008, o Brasil convocou a primeira Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC), para promover uma cooperação entre a América Latina e o Caribe, reunião esta que se tornou muito importante porque, pela primeira vez, conseguiu-se concentrar todos os 33 países latino-americanos e caribenhos sem que para isso houvesse a presença de outros países¹¹³.

Em fevereiro de 2010, no México, houve a II CALC e a Cúpula do Grupo do Rio (Cúpula da Unidade), com a consequente aprovação de um foro único para reunião do Grupo do Rio e da CALC, sob a rubrica de Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)¹¹⁴; assim, criava-se um “novo mecanismo de integração, que abrigará

<<https://www.jftj.jus.br/revista-sjrj/artigo/coexistencia-mercosul-unasul-coexistence-mercosur-unasur>>. Acesso: 8 dez. 2018.

¹¹¹ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **União de Nações Sul-Americanas**, maio de 2008. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-uniao-de-nacoes-sul-americanas>>. Acesso: 20 jul. 2018.

¹¹² RÊBELO, Felipe Cesar José Matos, op. cit., p. 62.

¹¹³ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/689-comunidade-de-estados-latino-americanos-e-caribenhos>>. Acesso: 22 jul. 2018.

¹¹⁴ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/689-comunidade-de-estados-latino-americanos-e-caribenhos>>. Acesso: 22 jul. 2018.

os trinta e três países da América do Sul, América Central e Caribe, decidindo-se criar um organismo para aprofundar o intercâmbio entre os países da América Latina e do Caribe”¹¹⁵.

Já em 2011, na Cúpula de Caracas, os Chefes de Estado dos países latino-americanos e do Caribe originaram, oficialmente, a CELAC, que “conta com a participação de 33 países, dando significativo passo para fortalecer o processo de integração entre os países da região, com as exceções sendo os Estados Unidos e o Canadá”¹¹⁶.

A reunião entre a Cúpula do Grupo do Rio e a CALC, em Caracas resultou na Declaração de Caracas e na adoção de vinte declarações e pronunciamento sobre temáticas variadas; a então criada CELAC herdaria “o patrimônio de concertação política do Grupo do Rio e a agenda de integração e desenvolvimento da CALC que a partir desse momento deixaram de existir e passaram seu legado de acordos e consensos à nova organização”¹¹⁷.

A Declaração de Caracas, em seu item 23, elenca que os países entenderam pela necessidade de reconhecer o direito de cada nação de construir pacificamente e livremente seu próprio sistema político e econômico, com respeito à soberania de seus povos e prezando pelo diálogo, intercâmbio e negociação na seara política; o este documento também continha expresso o compromisso com o direito internacional e a solução pacífica de demandas que surjam entre eles, através da proibição do uso da força, com o devido respeito à autodeterminação dos povos, aos direitos humanos, à democracia e à integração territorial¹¹⁸.

Para GONÇALVES, a importância da CELAC reside no fato de que ela representa a “primeira organização que reunirá todos os países da América Latina e do Caribe, sem a

¹¹⁵ SANT’ANNA, Sérgio Luiz Pinheiro. CELAC: perspectivas de ampliação política e econômica para a América Central e Caribe. Universidad Nacional Costa Rica (UNA). *ÍSTMICA*, Heredia, n. 15, p. 155, 2012. Disponível em: <www.revistas.una.ac.cr/index.php/istmica/article/download/6034/5940>. Acesso: 28 dez. 2018.

¹¹⁶ Idem.

¹¹⁷ PEREIRA, Francisco Denes. O Papel da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) na concertação política e Integração Latino-Americana atual. In: II SIMPÓSIO INTERNACIONAL PENSAR E REPENSAR A AMÉRICA LATINA, 2016, São Paulo. *Anais eletrônicos...* LAGO, Mayra Coan. et. al. (org.), São Paulo: USP, 2016. p. 9. Disponível em: <https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/PERREIRA_SP05-Anais-do-II-Simp%C3%B3sio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>. Acesso: 8 dez. 2018.

¹¹⁸ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Declaración de Caracas “Em el Bicentenario de la Lucha por la Independencia Hacia el Camino de Nuestros Libertadores”. **Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños** (CELAC), Venezuela, Caracas, dic. 2011. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_CELAC/DECARAC.2011ESP.pdf>. Acesso: 28 dez. 2018.

Tradução livre do original: “23. Que reconociendo el derecho que tiene cada nación de construir en paz y libremente su propio sistema político y económico, así como en el marco de las instituciones correspondientes de acuerdo al mandato soberano de su pueblo, los procesos de diálogo, intercambio y negociación política que se activen desde la CELAC deben realizarse tomando en cuenta los siguientes valores y principios comunes: el respeto al Derecho Internacional, la solución pacífica de controversias, la prohibición del uso y de la amenaza del uso de la fuerza, el respeto a la autodeterminación, el respeto a la soberanía, el respeto a la integridad territorial, la no injerencia en los asuntos internos de cada país, la protección y promoción de todos los derechos humanos y de la democracia”.

presença dos Estados Unidos e do Canadá”¹¹⁹, demonstrando a ideia de união entre os países americanos sem contar com a hegemonia ou exploração advindas dos Estados Unidos.

Outrossim, a “CELAC possui antecedentes que fazem dela uma organização com grande responsabilidade histórica, por herdar as lutas contidas durante os governos autoritários, como o antigo Grupo de Contadora e o Grupo do Rio”¹²⁰.

A partir da junção da CALC e do Grupo do Rio, a CELAC atua em duas vertentes, quais sejam, a cooperação para o desenvolvimento e concertação política, com pronunciamentos acerca de assuntos regionais e internacionais; procura estabelecer diálogos com terceiros países (União Europeia, China, Rússia e Índia, dentre outros) acerca de política e cooperação; atua na promoção da criação de uma identidade regional própria; media a interlocução regional entre a América Latina e Caribe e a União Europeia, desde 1999, com a criação da cooperação CELAC-EU, que abarca diversas temáticas para discussão entre os países, tais como, “ciência e tecnologia, migrações, investimentos, gênero e problema mundial das drogas, entre outros”¹²¹.

2.4.5 OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

Em 03 de julho de 1978, houve a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), por oito países independentes da América do Sul (Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Venezuela e Suriname), com o compromisso de, através de uma atuação conjunta, desenvolver de forma harmônica os espaços amazônicos de cada um deles, a fim de que “essas ações conjuntas produzam resultados equitativos e mutuamente proveitosos, assim como para a preservação do meio ambiente e a conservação e utilização racional dos recursos naturais desses territórios” (artigo 1º)¹²².

Assim, em 1998, avançou-se na integração com o surgimento de uma associação formal reconhecida como pessoa jurídica, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), cuja criação “não foi suficiente para que as relações pan-amazônicas

¹¹⁹ GONÇALVES, Felipe Teixeira. A CELAC, o SELA e a Agenda do Brasil para América Latina e Caribe. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Ipea, n. 8, p. 51, out./dez. 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4572/1/BEPI_n08_celac.pdf>.

¹²⁰ PEREIRA, Francisco Denes, op. cit., p. 13.

¹²¹ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/689-comunidade-de-estados-latino-americanos-e-caribenhos>>. Acesso: 22 jul. 2018.

¹²² VENEZUELA. **Tratado de Cooperação Amazônica**. Caracas, Venezuela, 14 dez. 1998. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/normas-e-legislacao/tratados/convencoes-meio-ambiente/tratado-de-cooperacao-amazonica.pdf/view>>. Acesso: 28 dez. 2018.

ganhassem maior proeminência”¹²³ (em 14 de dezembro de 1998, firmou-se, em Caracas, o Protocolo de Emenda ao Tratado de Cooperação Amazônica, que no Brasil passou a ter vigência através do Decreto Legislativo nº 102, de 1999)¹²⁴.

O protocolo foi firmado por todos os países signatários do Tratado de Cooperação Amazônica e destacou a importância de que essa seria a primeira organização internacional a ter sede na capital brasileira, inclusive pelo tema da Amazônia que é muito discutido no Brasil; este documento ainda ressaltou que a mudança no texto de 1978, firmado pelos mesmos países, para fins de garantir a criação de uma organização internacional que “responde ao objetivo de fortalecer, institucionalmente, o esquema regional de cooperação amazônica e de dar-lhe renovado impulso, com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável da Amazônia”¹²⁵.

A região Amazônica conta com uma população de quase 38 milhões de pessoas e está presente em 40% do território sul-americano; diante deste contexto, a OTCA constitui um Bloco com foco no desenvolvimento econômico e ambiental e por causa dos seus recursos naturais (possui a maior floresta com mais diversidade, constitui moradia de 20% das espécies de fauna e flora do mundo e congrega 20% da água doce existente no mundo), a região é tema de constantes debates na seara internacional quando se põe em cheque questões de alterações climáticas, biodiversidade e desenvolvimento sustentável¹²⁶.

A soberania e o desenvolvimento sustentável aparecem como os dois princípios basilares da OTCA, além da discussão sobre comércio, educação, saúde, aspectos físicos, dentre outras temáticas; ainda assim, não foi dado o devido destaque a esse projeto de integração porque a “discussão de problemas e tensões [...] no âmbito da UNASUL – a

¹²³ NUNES, Paulo Henrique Faria. A organização do tratado de cooperação amazônica: uma análise crítica das razões por trás da sua criação e evolução. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 13, n. 2, p. 222, 2016. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r36669.pdf>>. Acesso: 08 dez. 2018.

¹²⁴ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Decreto Legislativo nº 102, de 1999. Aprova o texto do Protocolo de Emenda ao Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), firmado em Caracas, em 14 de dezembro de 1998. **Diário do Senado Federal**, Brasília, DF, 12 jun. 1999. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1999/decretolegislativo-102-28-outubro-1999-369454-exposicao-demotivos-143212-pl.html>>. Acesso: 18 dez. 2018.

¹²⁵ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Decreto Legislativo nº 102, de 1999. Aprova o texto do Protocolo de Emenda ao Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), firmado em Caracas, em 14 de dezembro de 1998. **Diário do Senado Federal**, Brasília, DF, 12 jun. 1999. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1999/decretolegislativo-102-28-outubro-1999-369454-exposicao-demotivos-143212-pl.html>>. Acesso: 18 dez. 2018.

¹²⁶ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/691-organizacao-do-tratado-de-cooperacao-amazonica-otca>>. Acesso: 22 jul. 2018.

exemplo dos atritos de Colômbia com Venezuela e Equador e do uso de instalações militares colombianas pelos EUA – acaba por relegar à OTCA uma importância secundária”¹²⁷.

Em 2010, houve a aprovação da Nova Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica, que versa acerca do fortalecimento da relação entre os países e acaba por demonstrar quais os principais pontos que devem ser levados em consideração pelos Estados, com base em seus contextos políticos e sociais; atualmente, os países contam com muitos projetos nos temas ambientais, indígenas, de ciência, tecnologia, saúde, turismo e inclusão social¹²⁸.

Ressalta-se que a inexistência de prazos pré-estabelecidos para consecução das metas propostas constitui uma “significativa diferença entre a OTCA e as duas iniciativas sul-americanas mais relevantes – a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)”¹²⁹.

Um dos projetos de importância para a região é o Ação Regional na Área de Recursos Hídricos (Projeto Amazonas), de 2012, com o objetivo de aprimorar o gerenciamento da parte hídrica da região, através do compartilhamento de recursos técnicos entre os países¹³⁰; e uma Rede piloto de monitoramento hidrometeorológico, para obtenção de informações sobre a região de forma mais efetiva, com a realização de reuniões, cursos pertinentes às questões hídricas com o objetivo de promover “a integração e a aproximação entre os especialistas e o interesse pelo conhecimento das realidades locais e das soluções encontradas para o enfrentamento de problemas semelhante”¹³¹.

2.4.6 ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

A Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) é considerada como um projeto propugnado pelos Estados Unidos em 1994 (quando da Cúpula das Américas e através da assinatura da Declaração de Princípios e o Plano de Ação) que apresentou como meta a eliminação de restrições alfandegárias entre os 34 Estados americanos, com exceção de Cuba,

¹²⁷ NUNES, Paulo Henrique Faria, op. cit., p. 240 e 242.

¹²⁸ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/691-organizacao-do-tratado-de-cooperacao-amazonica-otca>>. Acesso: 22 jul. 2018.

¹²⁹ NUNES, Paulo Henrique Faria, op. cit., p. 227.

¹³⁰ BRASIL. Organização do Tratado de Cooperação Econômica. Projeto Amazonas. **OTCA**, Brasília, DF, 21 maio 2012. Disponível em: <<http://www.otca-oficial.info/projects/details/22>>. Acesso: 18 dez. 2018.

¹³¹ BRASIL. Organização do Tratado de Cooperação Econômica. Projeto Amazonas. **OTCA**, Brasília, DF, 21 maio 2012. Disponível em: <<http://www.otca-oficial.info/projects/details/22>>. Acesso: 18 dez. 2018.

e a criação de uma área de livre de comércio para as Américas, cuja data limite para criação seria até o final de 2005 (prazo esse que foi alargado por mais sete anos)¹³².

A Cúpula das Américas tratou de temas como “democracia, a erradicação da pobreza, a eliminação da discriminação, a garantia de desenvolvimento sustentável, a preservação do meio ambiente e a promoção da prosperidade por meio da integração”¹³³.

Os Estados Membros integrantes desta Associação são: Antigua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Equador, Estados Unidos da América, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela¹³⁴.

Pode-se considerar a ALCA como “o mais ambicioso e o mais amplo de todos os processos contemplados, mas porque nele estão os Estados Unidos com seu incontestável poderio na região, provoca toda uma série de hesitações e procrastinações”¹³⁵.

Em abril de 1998, na Segunda Cúpula das Américas, realizada no Chile, os Chefes de Estado e de Governo firmaram que as negociações entre eles ocorreriam em equivalência com as disposições da OMC e que seriam observadas as diferenças de desenvolvimento e de economia entre os países, a fim de que todos eles pudessem participar do processo de negociação; além disso, foi estabelecido um debate com a sociedade civil e a necessidade de que houvesse uma assistência aos países considerados como de economias menores para que eles pudessem participar da ALCA de forma mais eficaz, através da aprovação do Programa de Cooperação Hemisférica (PCH)¹³⁶.

¹³² BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Representação Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. **Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)**. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/mercosul/blocos/ALCA.htm>>. Acesso: 22 jul. 2018.

¹³³ CANELLA, Sergio Eduardo Canella. A Integração Regional e a coexistência entre Alca, Mercosul e Comunidade Andina. **Scientia Iuris**, Loderina, ano, v. 7/8, p. 440, 2003/2004. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/11146>>. Acesso: 08 dez. 2018.

¹³⁴ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Representação Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. **Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)**. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/mercosul/blocos/ALCA.htm>>. Acesso: 22 jul. 2018.

¹³⁵ AZAMBUJA, Marcos. Os processos de integração nas Américas: MERCOSUL, Pacto Andino, ALCA, CARICOM, NAFTA, Comunidade Sul-Americana. In: XVIII FÓRUM NACIONAL: Por que o Brasil não é um país de alto crescimento? (fora do desenvolvimento não há salvação), 2006, Rio de Janeiro. **Estudos e Pesquisas n° 144**, Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos, maio 2006. p. 4. Disponível em: <<http://www.inae.org.br/wp-content/uploads/2015/04/EP0144.pdf>>. Acesso: 8 dez. 2018.

¹³⁶ BRASIL. Área de Livre Comércio das Américas. Antecedentes do Processo. **ALCA**, 2006. Disponível em: <http://www.ftaa-alca.org/View_p.asp>. Acesso: 22 jul. 2018.

Importante ressaltar o diálogo com a sociedade civil como um dos aspectos considerados na formação da ALCA, a fim de que esse setor possa participar de forma mais efetiva do processo de integração proposto.

A ALCA é um processo de integração que vai além dos objetivos comerciais, representando a hegemonia mundial dos Estados Unidos no período seguinte à Guerra Fria e com objetivos de grande vulto, tendo em vista sua vinculação “à necessidade de transformar, relançar e reforçar o aparato industrial dos EUA, superando déficits comerciais e financeiros ocorridos nas últimas décadas”¹³⁷.

Na ALCA existe o Comitê de Negociações Comerciais, com a função de supervisionar grupos de negociações que atuam nos seguintes setores de Acesso a Mercados, Agricultura, Compras Governamentais, Investimentos, Políticas de Concorrências, Direitos de Propriedade Intelectual, Serviços, Solução de Controvérsias, Subsídios, Antidumping e Medidas Compensatórias¹³⁸.

Dentre as reuniões que ocorrem em sede de ALCA, a Sexta Reunião Ministerial (Buenos Aires, em abril de 2001) foi considerada muito importante porque nela foram decididas várias questões para o avanço das negociações, como, por exemplo, o fato de os Ministros terem recebido a minuta do Acordo da ALCA¹³⁹ e houve a criação do Comitê Técnico de Assuntos Institucionais para decidir acerca de questões estruturais da ALCA¹⁴⁰.

De uma forma geral, observa-se que a ALCA não conseguiu alavancar com base nos objetivos propostos, resultando na sua estagnação.

Dentre os fatores que levaram a sua decadência, há a ideia de que representava a tentativa de hegemonia financeira e comercial de grandes potências econômicas (como os Estados Unidos) em face da América Latina e do Caribe; as imensas diferenças entre os países que integram o Bloco e a inexistência de medidas que propusessem o desenvolvimento e a

¹³⁷ VIZENTINI, Paulo Fagundes. A ALCA e seu sentido estratégico: desafio ao Brasil e ao Mercosul. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 29, n. 3, p. 127, nov. 2001. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/download/1326/1692>>. Acesso: 08 dez. 2018.

¹³⁸ BRASIL. Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Declaração Ministerial de San José. **Cúpula das Américas: Quarta Reunião de Ministros Responsáveis por Comércio**, São José, Costa Rica, 19 mar. 1998. Disponível em: <http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/SanJose/SanJose_p.asp>. Acesso: 18 dez. 2018.

¹³⁹ BRASIL. Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Declaração Ministerial de Buenos Aires. **Sexta Reunião dos Ministros de Comércio do Hemisfério**, Buenos Aires, Argentina, 7 abr. 2001. Disponível em: <http://www.ftaa-alca.org/ministerials/BA/BA_p.asp>. Acesso: 18 dez. 2018.

¹⁴⁰ HILDEBRAND, Cecília Rodrigues Frutuoso; SOUZA, Sergio Henrique Leal de. **ALCA: Breve histórico do processo de negociações. Revista de Direito**, São Paulo, v. 10, n. 12, p. 76, 2007. Disponível em: <<http://www.pgskroton.com.br/seer/index.php/rdire/article/viewFile/2096/1995>>. Acesso: 18 dez. 2018.

eliminação das disparidades, perfazendo “um acordo desigual que tendia a perpetuar a condição periférica e subordinada da América Latina no mundo globalizado”¹⁴¹.

Para JAKOBSEN e MARTINS, a ALCA “não pretendia realizar nenhum tipo de integração e cooperação econômica, nos moldes da União Europeia, nem chegou a ser uma proposta parecida com a do Mercosul, em que já existia uma tarifa externa comum”¹⁴².

Apresentados alguns dos processos de integração existente no continente americano, e especialmente na América Latina, e o ambiente que envolve os momentos anteriores à formação do Mercosul, inicia-se, em seguida, o estudo específico desse Bloco.

¹⁴¹ JAKOBSEN, Kjeld; MARTINS, Renato. O que foi a Área de Livre Comércio das Américas. In: CODAS, Gustavo; JAKOBSEN, Kjeld; SPINA, Rose (Org.). **Alca dez anos: fracasso e alerta a novas negociações**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015. p. 35. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Brasil/fpa/20170906050523/pdf_1143.pdf>. Acesso: 28 mar. 2019.

¹⁴² *Ibidem*, p. 39.

3 O MERCOSUL – MERCADO COMUM DO SUL: ORIGENS E DOCUMENTOS CONSTITUTIVOS

3.1 FASE PROVISÓRIA DO MERCOSUL: TRATADO CONSTITUTIVO E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

O Mercosul possui diversas nuances e fases, as quais serão apresentadas nesse capítulo para uma melhor apreensão de suas particularidades e de seus contextos histórico, político, econômico e social, que envolveram a criação do seu Parlamento, o Parlasul.

Inicia-se o estudo do Mercosul a partir de seus aspectos históricos e políticos, os quais propiciaram a criação deste Bloco por meio de suas duas fases: a provisória e a definitiva.

Através da Declaração de Iguazu, de 1985, Argentina e Brasil decidiram se unir politicamente para a promoção de uma cooperação entre eles, relação essa fortalecida em 1986, com a assinatura do PICE (Programa de Integração e Cooperação Econômica), momento em que se iniciou “a conformação de uma estrutura institucional intergovernamental com o estabelecimento de órgãos para levar adiante o processo” (esquema institucional que se alterou em 1988, com a assinatura do Tratado de Integração Cooperação e Desenvolvimento entre Argentina e Brasil, com objetivos de criação de um mercado comum no futuro)¹⁴³.

O projeto de formação de um mercado comum no âmbito da América do Sul se deu de forma mais concreta a partir das reuniões preparatórias e da própria criação do Mercosul, através do Tratado de Assunção.

Este documento, denominado de Tratado para a constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República do Uruguai, foi subscrito por esses países, na qualidade de Estados Partes.

No Brasil, o Tratado de Assunção foi promulgado através do Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991, sendo denominado de Tratado Mercosul¹⁴⁴. Nos parágrafos posteriores, passa-se à análise do Tratado de Assunção, através do referido Decreto, do qual os conteúdos dos dispositivos legais a seguir mencionados foram extraídos.

¹⁴³ MARIANO, Marcelo Passini. **A estrutura institucional do Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2000. p. 81-82.

¹⁴⁴ BRASIL. Congresso Nacional. 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). **Diário Oficial da República do Brasil**, Brasília, DF, 22 nov. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm>. Acesso: 05 jul. 2018.

As motivações para assinatura do Tratado de Assunção tem como base a ideia de alargamento dos mercados internos de cada um dos países por meio da integração entre eles, para fins de propiciar um desenvolvimento econômico aliado ao ideal de justiça social.

Estes propósitos poderiam ser alcançados através de um uso adequado dos recursos de cada um deles, além de políticas pertinentes às questões ambientais, questões geográficas, políticas macroeconômicas e através dos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio.

Na parte inicial do Tratado, considera-se a existência de um desenvolvimento internacional da economia e do comércio, e, dessa forma, a integração entre os países poderia fortalecê-los e inseri-los nesse mercado internacional; além disso, menciona-se que o documento representa uma espécie de evolução do Tratado do Montevidéu de 1980, que criou a ALADI, para aprofundar a integração entre os países da América Latina.

Ainda nos trechos iniciais do Tratado, ressalta-se a importância de avanços no que tange às capacidades científicas e tecnológicas dos países, daí a demanda por uma junção entre eles para fins de avançar nesses setores, através de uma modernização dos mercados internos, com reflexos diretos nos bens e serviços disponibilizados, o que propicia um desenvolvimento nacional que possibilita melhorias para as vidas dos respectivos cidadãos.

Vislumbrou-se a união dos países através da “vontade política” para que o processo de integração se aprofundasse com o alcance dos objetivos propostos e, com isso, em 26 de março de 1991, os Estados Partes acima mencionados constituiriam um Mercado Comum entre eles, cuja denominação seria “Mercado Comum do Sul (MER COSUL)”, com prazo de estabelecimento em 31 de dezembro de 1994.

Diante desse prazo, o histórico do Mercosul é dividido em duas fases principais: provisória e definitiva. A primeira delas diria respeito aos aspectos existentes no período compreendido entre o momento em que o acordo foi firmado (26 de março de 1991) e o prazo final para o seu estabelecimento (31 de dezembro de 1994) e, por sua vez, a etapa definitiva diria respeito ao quadro estabelecido para o Mercosul após 31 de dezembro de 1994.

O artigo 18 do Tratado traz a disposição de que antes do dia determinado para o estabelecimento do Mercado Comum, qual seja, 31 de dezembro de 1994, os Estados Partes se reuniriam para definir o sistema decisório e a estrutura institucional definitiva dos órgãos administrativos do Bloco, com as respectivas funções.

De acordo com esse artigo, pois, é possível concluir que o arranjo institucional existente no Tratado de Assunção não se mostrava definitivo, já que seria delimitado apenas de forma posterior à assinatura deste documento; assim, o quadro institucional existente no

âmbito deste ato normativo apenas serviria de base para uma posterior reformulação no seu período de transição para a parte definitiva.

Nota-se que os termos definitivo e provisório não devem ser vislumbrados de forma aleatória. A transitoriedade do Mercosul (1ª fase) concede uma ideia de que ele se revela como dinâmico e com possibilidade de modificação, fase que concede ao Mercosul uma contínua “adequação de sua estrutura institucional às necessidades que vão se originando com o aprofundamento da integração, permitindo inclusive, no futuro, a constituição de órgãos com caráter supranacional [...]”¹⁴⁵.

Resta explicitamente estabelecido no Tratado de Assunção que o Mercado Comum firmado entre os países resultaria nos seguintes aspectos: livre circulação de bens, serviços e fatores de produção entre os respectivos países, com a retirada de direitos alfandegários e limitações não-tarifárias à livre circulação de mercadorias; a fixação de uma tarifa externa comum para ser aplicada pelos países do Bloco em face de terceiros países, ou grupo deles, bem como a "coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais" (artigo 1º)¹⁴⁶.

O Mercado Comum a ser criado teria como resultado a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os países no que tange a diversos assuntos, tais como comércio exterior, temáticas fiscais e monetárias, de serviços, de transportes, dentre outros, para fins de criar um ambiente concorrencial propício para os Estados Partes; e, por fim, pelo menos no que tange ao elenco constante do artigo 1º, a responsabilidade entre os países de harmonizarem suas legislações, nas temáticas vinculadas ao Tratado, para aprofundar o processo de integração regional entre eles.

O período de transição está disposto expressamente no artigo 3º, com a finalidade de permear um ambiente propício para a efetivação do Mercado Comum e para os países signatários adotarem um Regime Geral de Origem, além de um Sistema de Solução de Controvérsias e Cláusulas de Salvaguarda.

A critério de esclarecimento, com base no Acordo de Salvaguardas estabelecido no âmbito da OMC¹⁴⁷, as medidas de salvaguarda são as indicadas no artigo XIX do GATT 1994, configuram-se como de emergência e são utilizadas nos casos de importação de produtos

¹⁴⁵ MARIANO, Marcelo Passini, op. cit., p. 94.

¹⁴⁶ Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991.

¹⁴⁷ BRASIL. Ministério da Economia, Indústria, comércio exterior e serviços. **Acordo sobre Salvaguardas**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/sececx/decom/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Acordo_SG.pdf>. Acesso: 28 mar. 2019.

especiais. De uma forma geral, podem ser entendidas como medidas utilizadas para quando haja prejuízos aos produtores nacionais na hipótese de importação de produtos especiais e, nesse sentido, propõem-se medidas (especificadas no referido dispositivo normativo) para tentar contornar a situação e não causar problemas aos países¹⁴⁸.

O referido artigo 3º é complementado pelo artigo 5º, ao se estabelecer que para o período de transição, os países se utilizariam de algumas medidas primordiais para concretizar o futuro Mercado Comum.

Esses instrumentos seriam os seguintes: o estabelecimento de um Programa de Liberação Comercial (reduções tarifárias progressivas e retirada de restrições não tarifárias) para que no final do período de transição se alcançasse "tarifa zero, sem barreiras não tarifárias sobre a totalidade do universo tarifário"(artigo 5º)¹⁴⁹.

Além desse Programa, haveria a coordenação de políticas macroeconômicas que ocorreria de forma coordenada com os instrumentos de desgravação tarifária e de retirada de restrições não tarifárias, bem como a fixação de uma tarifa externa comum e a subscrição de acordos setoriais pelos países.

O artigo 6º expressa o reconhecimento de diferenças entre os países no que tange ao programa de liberação comercial, particularmente quanto ao Paraguai e ao Uruguai. E, no artigo 7º, dispõe-se que "em matéria de impostos, taxas e outros gravames internos, os produtos originários do território de um Estado Parte gozarão, nos outros Estados Partes, do mesmo tratamento que se aplique ao produto nacional"(artigo 7º)¹⁵⁰.

Há a previsão expressa no sentido de que os Estados Partes assumem o compromisso de honrar os Tratados firmados até o Tratado de Assunção, inclusive os acordos existentes no âmbito da ALADI (artigo 8º), tendo em vista a importância dos projetos de integração anteriores à formação do Mercosul.

Firmou-se o compromisso de que os países agiriam de forma coordenada no que tange às transações comerciais realizadas fora da região e aquelas realizadas no período de transição e, nesse sentido, estabeleceram de forma expressa que evitariam que um país prejudicasse as relações comerciais dos outros; no caso de qualquer vantagem ser concedida a um produto que provenha ou que seja destinado a países de fora da ALADI, esse benefício deveria ser concedido aos outros países do Mercosul, além de que deveriam realizar consultas entre si na

¹⁴⁸ BRASIL. Ministério da Economia, indústria, comércio exterior e serviços. **Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio 1947** (Gatt 47). Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/1885-omc-acordos-da-omc>>. Acesso: 28 mar. 2019.

¹⁴⁹ Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991.

¹⁵⁰ Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991.

eventualidade de negociação de relações que implicassem ampla desgravação tarifária tendentes à criação de áreas de livre comércio com os outros países da ALADI (artigo 8º).

Estabeleceu-se, ainda, a possibilidade de outros países integrantes da ALADI participarem do Mercosul, desde que houvesse a solicitação de entrada após o período de cinco anos de vigência deste Tratado, com a ressalva de que, antes desse período de cinco anos, poderiam ser analisados os pedidos de Estados integrantes da ALADI, desde que não fossem participantes de outros blocos de integração subregional ou associação extra-regional (artigo 20).

Os artigos 21 e 22 apresentam as formalidades e passos que deveriam ser seguidos para que um Estado Parte denunciasse o tratado no sentido de sua retirada do Bloco; assim, é possível a expansão das relações entre os países da América Latina, a partir do momento em que se abre a possibilidade de outros países adentrarem no Bloco, ainda que com condições e limitações específicas, mas demonstra que não houve o fechamento do Mercosul para terceiros países.

No âmbito da quarta reunião realizada entre os países do Mercosul, em 28 e 29 de setembro de 1994 (com a confecção do relatório ao GMC do Grupo Ad Hoc sobre Aspectos Institucionais, Brasília), discutiu-se acerca do caráter intergovernamental dos órgãos¹⁵¹.

Interessante notar que a ideia da supranacionalidade no Mercosul já vinha sendo discutida antes mesmo de sua criação, em virtude da divergência nos ordenamentos jurídicos dos países que o integram: enquanto uns permitem expressamente a existência de um ordenamento jurídico supranacional, o que induz um aprofundamento de um futuro processo de integração, outros não dispõem expressamente acerca do assunto, nem no sentido de permissão e nem de proibição, como o caso do Brasil.

Ainda no âmbito da mencionada quarta reunião, a Comissão de Comércio e a Comissão Parlamentar Conjunta foram agregadas ao arranjo institucional do Bloco, com a ressalva de que quanto ao órgão Parlamentar, permaneceriam suas funções de agilização da aprovação legislativa das normativas do Mercosul, ao passo que houve discussão acerca da possibilidade de expedição de normativas que pudessem ser aplicadas de forma direta e imediata nos países signatários, sem necessidade dessa etapa de "anuência legislativa"¹⁵².

E, ao final desta reunião, os países conseguiram firmar o que desejavam para o Mercosul, com o respectivo fim do período de transição e surgimento do Protocolo de Ouro

¹⁵¹ MARIANO, Marcelo Passini, op. cit., p. 71.

¹⁵² Ibidem, p. 72.

Preto, para elencar como seria o Bloco em sua fase definitiva e para atribuição de pessoa jurídica ao Bloco.

Ainda em análise ao Tratado de Assunção, observa-se que, quanto à estrutura orgânica, a administração e execução deste Tratado, bem como dos documentos, dos acordos e das decisões proferidas no seio do processo de integração seriam de competência do Conselho do Mercado Comum e do Grupo Mercado Comum (artigo 9º). Assim, formalizou-se o arranjo institucional vinculado ao período de transição.

Ainda no exame do Tratado de Assunção, há a menção às funções do Conselho, no sentido de que ele se constitui como órgão máximo do Bloco em criação e tem a competência de levar adiante o processo de integração nas questões políticas e na tomada de decisões, a fim de que os propósitos e os prazos acordados para o alcance da estrutura definitiva fossem cumpridos (artigo 10).

Ressalte-se que o CMC é composto pelos Ministros de Relações Exteriores e de Economia dos respectivos Estados signatários do Tratado, com reuniões que ocorrem sempre que entenderem pela necessidade, desde que seja realizada um mínimo de uma a cada ano com a presença dos Presidentes dos Estados Partes.

O artigo 13 do Tratado estabelece as qualidades do GMC, quais sejam, a faculdade de iniciativa de seus trabalhos e que ele se constitui como a instituição responsável pela execução das medidas existentes no seio do processo de integração, por meio da coordenação a ser exercida pelos Ministérios das Relações Exteriores dos países.

Em relação às funções do GMC, elas são as seguintes, com o estabelecimento de que este órgão pode criar Subgrupos de Trabalho e que ele próprio criará o respectivo regime interno:

velar pelo cumprimento do Tratado;
tomar as providências necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho;
propor medidas concretas tendentes à aplicação do Programa de Liberação Comercial, à coordenação de políticas macroeconômicas e à negociação de Acordos frente a terceiros;
fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do Mercado Comum.¹⁵³

As funções concedidas ao GMC demonstram o caráter de órgão executivo do Bloco, ao atuar na organização e estabelecimento de programas para o cumprimento dos objetivos do Tratado. Outrossim, o artigo 16 estabelece que, no período atinente à transição, as decisões do

¹⁵³ Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991.

CMC e do GMC serão proferidas por consenso entre os Estados Partes, contando com a presença de todos eles.

Criou-se, também, uma Secretaria Administrativa, que funcionaria como uma espécie de arquivo para os documentos e comunicações proferidas no seio do Bloco (artigo 15).

No artigo 24, menciona-se que, como uma das formas de concretizar o Mercado Comum proposto entre os países, eles passariam a estabelecer uma Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul e, nesse sentido, "os Poderes Executivos dos Estados Partes manterão seus respectivos Poderes Legislativos informados sobre a evolução do Mercado Comum objeto do presente Tratado"¹⁵⁴.

De forma muito tímida, pois, previa-se a possibilidade de criação de um órgão de cunho legislativo no âmbito do processo de integração e uma sutil ligação dos órgãos legislativos nacionais com os do Mercosul, a partir do momento em que eles seriam informados sobre essa evolução do processo.

No geral, o poder normativo proveniente do Mercosul se mostrava concentrado nas atribuições do Conselho do Mercado Comum, cujas decisões tinham por objetivo a conformação de um ambiente propício para a efetivação da fase definitiva deste Bloco.

3.2 FASE DEFINITIVA DO MERCOSUL: TRATADO CONSTITUTIVO, ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E PODER NORMATIVO

Após a análise do Tratado de Assunção, inicia-se o estudo do Protocolo de Ouro Preto, promulgado no Brasil através do Decreto nº 1.901, de 09 de maio de 1996¹⁵⁵.

Os dispositivos legais abaixo mencionados, quando relacionados ao Protocolo de Ouro Preto, serão extraídos deste Decreto.

O Protocolo de Ouro Preto, denominado de Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul, firmado no Brasil, em 16 de dezembro de 1994, tem como considerandos as ideias de cumprimento do artigo 18 do Tratado de Assunção e a relevância dos progressos no seio do Bloco.

Ainda, ressalta-se a necessidade de concretização da União Aduaneira para atingir o Mercado comum, a importância a ser dada aos países da região que são menos desenvolvidos

¹⁵⁴ Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991.

¹⁵⁵ BRASIL. Congresso Nacional. 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. **Diário Oficial da República do Brasil**, Brasília, DF, 10 maio 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1901.htm>. Acesso: 05 jul. 2018.

e a necessidade de proceder à adequação do arranjo institucional do Mercosul às alterações ocorridas durante o período de transição.

O Protocolo de Ouro Preto trouxe a ideia de criação de um arranjo institucional mais complexo, com competências melhor delimitadas e instrumentos específicos para que os setores não-governamentais pudessem atuar, através da criação do FCES (Fórum Consultivo Econômico e Social), bem como houve manutenção do poder decisório de acordo com as burocracias governamentais das políticas externas dos países integrantes¹⁵⁶.

A estrutura institucional do Mercosul passa a ser a seguinte: Conselho do Mercado Comum (CMC); Grupo Mercado Comum (GMC); Comissão de Comércio do Mercosul (CCM); Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); Foro Consultivo Econômico-Social (FCES); Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM), com a possibilidade de criação de outros órgãos com atribuições auxiliares a estes para fins de alcance dos propósitos estabelecidos no seio do processo de integração (artigo 1º).

Ao compulsar o arranjo institucional do Mercosul trazido com o Protocolo de Ouro Preto, apreende-se que ele “[...] fornece órgãos e mecanismos decisórios que preveem a atuação dos seguintes tipos de atores: a burocracia governamental, os atores não-governamentais e os partidos políticos”¹⁵⁷.

Quanto à capacidade de proferir decisões no âmbito do processo de integração, a competência decisória foi atribuída aos seguintes órgãos, sendo expressamente ressaltado que eles têm natureza intergovernamental: Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul (artigo 2º).

No que tange especialmente ao Conselho do Mercado Comum, no molde previsto no Tratado de Assunção, ele se apresenta como o órgão máximo do Mercosul e tem por função alavancar o processo de integração no que diz respeito ao setor político, bem como proferir decisões que estejam relacionadas ao cumprimento das metas firmadas no Tratado de Assunção, com a obtenção do propósito maior, qual seja, a constituição de um Mercado Comum (artigo 3º).

Tal como no Tratado de Assunção, o Conselho tem como integrantes os Ministros das Relações Exteriores e os Ministros da Economia dos Estados-Partes, com a realização de quantas reuniões forem necessárias, ao menos, agora, uma vez a cada seis meses (no Tratado

¹⁵⁶ MARIANO, Marcelo Passini, op. cit., p. 85.

¹⁵⁷ Ibidem, p. 86.

de Assunção era uma vez a cada um ano), com a participação dos Presidentes dos Estados Partes (artigos 4º e 6º).

Como funções e atribuições mais específicas do Conselho do Mercado Comum (artigo 8º) podem ser elencadas as seguintes (no âmbito do Tratado de Assunção só são elencadas de formas específicas as funções do GMC): observar se estão sendo cumpridas as disposições contidas nas fontes jurídicas do Mercosul, bem com a formulação de medidas políticas que propiciem a concretização do mercado comum proposto entre os países.

O artigo 41 de Ouro Preto menciona de forma específica que o Mercosul possui como fontes jurídicas as seguintes:

- I. O Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares;
- II. Os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos;
- III. As Decisões do Conselho do Mercado Comum, as Resoluções do Grupo Mercado Comum e as Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul, adotadas desde a entrada em vigor do Tratado de Assunção.¹⁵⁸

O Protocolo de Ouro Preto atribuiu personalidade jurídica de direito internacional ao Mercosul e o exercício dessa titularidade ficou a cargo do CMC; compete a este órgão negociar e firmar os acordos com outros países e organizações internacionais em nome do Bloco, com a possibilidade de delegação ao GMC dessa função.

Além desses encargos, o CMC deve se pronunciar acerca das propostas do GMC, criar reuniões entre os ministros e deliberar acerca dos respectivos acordos remetidos através dessas reuniões, bem como tornar claras as questões vinculadas às decisões que dele provierem; proceder à designação do Diretor da SAM, proferir decisões relacionadas aos setores financeiros e orçamentários do Bloco e homologar o regimento interno do GMC (o artigo 13 do Tratado de Assunção estabelece que o GMC estabelecerá seu próprio regime interno, sem previsões acerca de uma possível homologação pelo CMC).

Como função específica do CMC há a criação de órgãos que entender necessários para o processo de integração, bem como a respectiva modificação ou extinção.

Essa atribuição abre uma brecha para que haja a possibilidade de criação de outros órgãos no Mercosul, ou a modificação nos já existentes, e, dessa forma, o pleito por um Parlamento regional e supranacional não é uma proposta distante ou totalmente proibida pelo documento constitutivo.

¹⁵⁸ Decreto nº 1.901, de 09 de maio de 1996.

O GMC, órgão de caráter executivo do Mercosul, conta com as seguintes atribuições (artigos 10 e 14): também observar para que o Tratado de Assunção, e respectivos Protocolos e acordos, e as decisões do CMC sejam cumpridos, com competência para sugerir decisões a serem acatadas pelo CMC.

Além dessas, o GMC deve agir de forma programática para aprofundar o processo de integração e, conseqüentemente, a concretização do Mercado Comum proposto entre os países, proceder à extinção, criação ou alteração de subgrupos de trabalho e de reuniões especializadas, bem como pronunciar-se acerca das propostas ou recomendações que a si sejam dirigidas pelos outros órgãos do Mercosul.

Ademais, também tem por função a negociação de acordos quando houver delegação expressa do CMC, proceder à aprovação do orçamento de prestação de contas remetidas pela SAM e à expedição de Resoluções acerca de questões financeiras e orçamentárias de acordo com as orientações do CMC; enviar seu regimento interno para ser homologado pelo CMC; organizar as reuniões do CMC, com a respectiva expedição de relatórios e estudos; proceder à eleição do diretor da SAM, com o respectivo monitoramento de suas atividades; e, por fim, proceder à homologação dos regimentos internos da Comissão de Comércio e do Foro Consultivo Econômico-Social.

Ressalte-se que o GMC se pronuncia no seio do processo de integração através de Recomendações, as quais são obrigatórias para todos os Estados Partes (artigo 15).

O artigo 16 cuida da função da Comissão de Comércio do Mercosul, no sentido de que ela deve observar o cumprimento da aplicação das medidas referentes à política comercial comum firmadas "pelos Estados Partes para o funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio intra-Mercosul e com terceiros países"¹⁵⁹. No seu artigo 17, elenca-se que os seus integrantes serão representantes dos Estados Parte, sob a coordenação dos respectivos Ministérios das Relações Exteriores.

O artigo 19 estabelece as competências da CCM, as quais podem ser resumidas da seguinte forma: observar se os instrumentos comuns da política comercial estão sendo aplicados; manifestar-se acerca da aplicação e da concretização da tarifa externa comum, propor novas normativas, ou alterações nas já existentes, ao GMC, em assuntos comerciais e aduaneiros. Além disso, caberia ao CCM a proposição da mudança nas alíquotas tarifárias de

¹⁵⁹ Decreto nº 1.901, de 09 de maio de 1996.

itens determinados da tarifa externa comum, confeccionar o seu regimento interno, o qual será submetido à homologação do GMC, dentre outras funções.

Por meio do artigo 20, resta estabelecido que a CCM se pronuncia através de Diretrizes, que serão obrigatórias para os Estados-Partes, ou Propostas.

O CCM é competente para analisar as reclamações apresentadas pelas Seções Nacionais da Comissão de Comércio do Mercosul, provenientes dos Estados Partes ou de demandas de particulares - pessoas físicas ou jurídicas, desde que dentro de sua competência, de acordo com as disposições do Protocolo de Brasília para Solução de Controvérsias (artigo 21).

Acerca da Comissão Parlamentar Conjunta, resta estabelecido que ela perfaz a instituição que representa os Parlamentos dos Estados Partes no contexto do Mercosul e que ela é composta pela mesma quantidade de parlamentares representantes dos países; a designação dos parlamentares regionais ficará a cargo dos Parlamentos nacionais, através dos procedimentos internos adotados por cada um deles (artigos 22, 23 e 24).

A CPC tem por função dar celeridade às medidas internas adotadas por cada país para que as normativas providas do Mercosul passem a vigorar neles, ou seja, acelera o processo de incorporação das normas, além de ter por função influenciar a harmonização das legislações dos países integrantes do Mercosul e pronunciar-se sobre questões que exijam prioridade, se assim for instado pelo CMC (artigo 25).

Os artigos 26 e 27, por sua vez, mencionam que cabe à própria CPC a adoção de seu Regimento Interno, bem como trazem a ideia de que a CPC enviará, através do GMC, Recomendações ao CMC.

Em seguida, elenca-se o Foro Consultivo Econômico-Social, no sentido de que a ele compete representar os setores econômicos e sociais; que contará com igual quantidade de representantes de cada Estado Parte; que tem por competência ser um dos órgãos de consulta e que se pronuncia por meio de Recomendações que são dirigidas ao GMC, ao qual o Foro submete seu regimento interno (cabe ao GMC homologá-lo) (artigos 28, 29, 30).

A partir do artigo 31, dispõe-se acerca da Secretaria Administrativa, com atribuições de auxílio em questões operacionais e prestação de serviços aos outros órgãos, com a especificação de diversas funções, dentre elas podemos citar: funcionar como uma espécie de arquivo geral dos documentos provenientes do Mercosul; proceder à publicação e divulgação das decisões provenientes do Bloco, inclusive com a tradução para outros idiomas; organizar reuniões no que tange às questões logísticas e comunicar "regularmente os Estados Partes

sobre as medidas implementadas por cada país para incorporar em seu ordenamento jurídico as normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo"¹⁶⁰, dentre outros.

Através dos artigos 34 e 35 e 36, o Mercosul passa a ser considerado como pessoa jurídica de Direito Internacional, o que lhe atribui a possibilidade de celebrar acordos de sede, bem como "praticar todos os atos necessários à realização de seus objetivos, em especial contratar, adquirir ou alienar bens móveis e imóveis, comparecer em juízo, conservar fundos e fazer transferências" (artigo 35)¹⁶¹.

Quanto à tomada de decisões, é dedicado apenas um artigo, o 37, que é bastante curto e apenas menciona que as decisões provenientes dos órgãos do Bloco ocorrem por consenso e através da presença de todos os Estados Partes. Como já mencionado, os artigos 2º e 3º dispõem acerca dos órgãos com capacidade decisória, que são o CMC, GMC e CCM, além de que a tomada de decisões aparece como atribuição específica do CMC.

E se estas disposições forem compulsadas com a do Tratado de Assunção, este apresenta, em seu artigo 16, que durante o período de transição, as decisões do CMC e GMC serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes; logo, a diferença quanto ao procedimento de tomada de decisões entre o Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto é apenas a adição de mais um órgão que tem capacidade decisória expressa, qual seja, a CCM.

Quanto às questões que envolvem a aplicação interna das normas provenientes do Mercosul, os respectivos Estados Partes se obrigam a tomar as medidas cabíveis para que, dentro de seus respectivos territórios sejam cumpridas as normativas originadas do GMC, CMC e do CCM (artigo 38).

O artigo 43 dispõe acerca das questões atinentes à solução de controvérsias que possam surgir entre os países sobre a interpretação, aplicação ou não cumprimento do Tratado Constitutivo, dos respectivos acordos e decisões, com a ressalva de que essas divergências devem ser submetidas ao Protocolo de Brasília, de 17 de dezembro de 1991.

O Protocolo de Ouro Preto, com duração indeterminada, é uma parte do Tratado de Assunção e sua vigência se iniciaria depois do depósito do terceiro instrumento de ratificação (artigo 48).

¹⁶⁰ Decreto nº 1.901, de 09 de maio de 1996.

¹⁶¹ Decreto nº 1.901, de 09 de maio de 1996.

No que tange ao procedimento de revisão, há o artigo 47, e, no caso de necessidade, cabe aos Estados Partes a convocação de conferência diplomática para que haja a revisão do arranjo institucional do Mercosul e das respectivas competências dos órgãos contidas neste Protocolo; visualiza-se, pois, a possibilidade de alteração ou acréscimos nas competências atribuídas ao órgão de representação dos Parlaentos (CPC e atual Parlasul), como a de confeccionar normas para o órgão regional.

Interessante observar que o CPC é enquadrado como representante dos Parlaentos e não dos povos, ainda que saibamos que os parlaentos representam os respectivos cidadãos. Mas a partir do momento em que restasse estabelecido expressamente que representariam os povos, haveria uma ideia de criação e possibilidade de uma nacionalidade mercosulina e uma maior união dos povos, além da importância a ser concedida à participação popular no processo de integração.

Em síntese, os artigos 9, 15 e 20 do Protocolo de Ouro Preto podem ser lidos de forma conjunta, já que especificam os tipos de normativas que podem se originar dos órgãos que possuem poder decisório no âmbito do Mercosul: o CMC se pronuncia através de Decisões, o GMC por meio de Resoluções e a CCM por meio de Diretrizes ou Propostas, com a ressalva de que as decisões, as resoluções e as diretrizes são obrigatórias para os Estados Partes.

O artigo 9º do Tratado de Assunção menciona que a administração e a execução do Tratado estariam a cargo do CMC e do GMC, bem como que caberia ao primeiro a “tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos para a constituição definitiva do Mercado Comum” (art. 10)¹⁶².

E de acordo com o artigo 51 do Protocolo de Ouro Preto, o arranjo institucional constante do Tratado de Assunção, bem como os órgãos, seriam mantidos até a entrada em vigor do Protocolo de Ouro Preto.

O artigo 53 dispõe que "ficam revogadas todas as disposições do Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991, que conflitem com os termos do presente Protocolo e com o teor das Decisões aprovadas pelo Conselho do Mercado Comum durante o período de transição"¹⁶³.

É possível perceber as seguintes diferenças: enquanto o Tratado de Assunção estabelece para o período de transição a existência de dois órgãos, quais sejam, o GMC e CMC (apenas com função de tomada de decisões), o Protocolo de Ouro Preto acrescenta mais outros quatro órgãos (CCM, CPC, FCES, SAM), com a especificação de que apenas o CMC,

¹⁶² Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991.

¹⁶³ Decreto nº 1.901, de 09 de maio de 1996.

GMC e CCM possuem competências atinentes à tomada de decisões e que as decisões provindas desses três órgãos são vinculantes para os Estados Partes, como já ressaltado.

O Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto ensejaram, pois, a criação de um sistema intergovernamental para o Mercosul, em que as decisões seriam tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Membros.

Importante ressaltar que o Tratado de Assunção, ainda que de forma tímida, fez referência ao CPC e a uma Secretaria Administrativa.

Quanto à criação da Comissão Parlamentar Conjunta, observa-se a existência de um órgão que não possui competências legislativas e que não houve uma mobilização ampla dos governos nacionais para ampliação das funções desse órgão; logo, deu-se origem a um parlamento sem força política e sem a devida participação popular.

Paraguai e do Uruguai concordaram com a permanência de um sistema de tomada de decisões por consenso; contudo, diferentemente de Brasil e Argentina, apoiavam a criação de instituições supranacionais, visto que “supunham que isto seria benéfico nos casos de solução de controvérsias e conflitos de interesses governamentais, ao diminuir os impactos que o peso argentino e brasileiro representam para eles”¹⁶⁴.

Ainda neste sentido, observa-se que

O resultado final dos trabalhos do Grupo *Ad Hoc* sobre Aspectos Institucionais, [...], foi a manutenção do sistema decisório por consenso e da estrutura institucional intergovernamental. Isso nos permite dizer que estes dois grupos de países acordaram em torno de uma concessão mútua: enquanto os dois maiores países aceitaram manter a regra do consenso, os dois menores renunciaram a sua posição em torno de instituições com caráter supranacional. Desta forma a cooperação entre eles garantiu ganhos para todos e adiou a definição da conformação institucional do Mercado Comum para uma discussão futura¹⁶⁵.

De acordo com essas informações, é possível perceber que as reuniões do Grupo *Ad Hoc* sobre Aspectos Institucionais cuidavam de discorrer, resolver e organizar as questões relativas ao arranjo institucional da fase definitiva do Mercosul, e delas resultou a manutenção da tomada de decisões por consenso e o sistema institucional da intergovernabilidade. E para que isso ocorresse, Paraguai e Uruguai abdicaram de seus ideais de criação de um arranjo institucional dotado de supranacionalidade.

Os órgãos do Mercosul não permitiram que os cidadãos e os próprios parlamentarem participassem e promovessem, de forma efetiva, a ideia de um órgão regional representativo dos povos de todos os países.

¹⁶⁴ MARIANO, Marcelo Passini, op. cit., p. 84.

¹⁶⁵ Ibidem, p. 85.

De uma forma geral, pois, é possível concluir que aos partidos políticos não foi concedido um papel fundamental no processo de integração regional, ressaltando-se que eles também não mostraram interesse em ter uma função mais relevante, já que não “se empenharam para firmar posição e alcançar um posicionamento adequado à sua importância para o desenvolvimento da integração regional”¹⁶⁶.

A produção normativa no Mercosul tem como base os atos normativos e decisões provindas de seus órgãos com poderes para tanto.

O Mercosul, mesmo diante de todos os problemas existentes, “não deixou de se constituir um centro produtor de normas, autorizado que estava a emití-las, pelos seus órgãos constitutivos”¹⁶⁷; logo, observa-se que todas as dificuldades enfrentadas no processo de integração não afastam o processo normativo em seu seio, mas dificultam a celeridade, agilidade e até mesmo influencia nos mecanismos de incorporação das normas existentes em cada Estado.

A Decisão CMC nº 23, de 2000, traz a ideia de obrigatoriedade das normas mercosulinas, mas submete a respectiva internalização ao mecanismo da incorporação existente em cada Estado¹⁶⁸.

Nesse sentido, as normas provindas do Mercosul, diante da questão da soberania inerente a cada Estado integrante do processo de integração, acabam por não sofrer integração automática em cada ordenamento jurídico, diante do mecanismo da incorporação das normas, o qual demonstra “a necessidade de internalizar em vista da reconhecida natureza intergovernamental do Mercosul e seus órgãos de caráter decisório [...]”¹⁶⁹.

Este caráter governamental implica na inexistência de transferência de competências soberanas para os órgãos dos processos de integração, tendo em vista que os Estados prezam pelos próprios interesses, ao invés da vontade coletiva.

Em relação ao órgão (teoricamente) legislativo do Mercosul, o Parlasul, como será visto no próximo capítulo, “uma parte significativa de seu potencial não vem sendo aproveitado: projetos e anteprojetos de lei são muito pouco numerosos, assim como foram

¹⁶⁶ MARIANO, Marcelo Passini, op. cit., p. 93.

¹⁶⁷ ANJOS, Alberico Teixeira dos. O Mercosul e sua produção normativa. **Revista brasileira de direito comparado**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 151, 2005. Disponível em: <[http://www.idclb.com.br/revistas/28/revista28%20\(11\).pdf](http://www.idclb.com.br/revistas/28/revista28%20(11).pdf)>. Acesso: 11 dez. 2018.

¹⁶⁸ BRASIL. Congresso Nacional. MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 23/00. Relançamento do Mercosul. Incorporação da normativa Mercosul ao ordenamento jurídico dos Estados Partes. In: MERCOSUL. **Legislação e textos básicos**. 5. ed. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. p. 223-224. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/normativas/mercosul-legislacao-e-textos-basicos>>. Acesso: 15 dez. 2018.

¹⁶⁹ ANJOS, Alberico Teixeira dos, op. cit., p. 159-160.

pouco exploradas as funções vinculadas a orçamento e controle"¹⁷⁰, constatação essa que demonstra como a função normativa do Parlasul é subutilizada e, quando atuante, restringe-se a atos que de fato não influenciam ou propulsionam o processo de integração regional.

No que tange ao tema da incorporação das normas do Mercosul, que se configura como um dos principais elementos que prejudicam o avanço da integração no Mercosul, o “Protocolo de Ouro Preto impôs um retrocesso no desenvolvimento do bloco, tendo em vista que não houve quaisquer alterações nas constituições nacionais dos estados-partes”¹⁷¹.

Assim,

É importante para o avanço e concretização de um processo integracionista que as nações busquem não só a união econômica, mas também harmonia jurídica e principalmente política. A integração só será possível se a mentalidade dos membros de um bloco for visionária e permitir que o bloco avance, alcançando os ideais estatuídos por seu tratado constitutivo.¹⁷²

Para tentar driblar a questão da diferença de tempo da entrada em vigor das normas nos Estados, o artigo 40, do Protocolo de Ouro Preto, elenca os procedimentos a serem adotados para que haja a vigência simultânea em cada Estado parte das normativas providas do Bloco regional.

Todavia, e considerando o caso brasileiro, por exemplo, observa-se que as normas atinentes ao funcionamento do processo de integração, com base no Protocolo de Ouro Preto, acabam por ser incorporadas de forma automática, mas, em relação às normas que podem “acarretar em algum efeito prático no direito interno, percorrem o rito descrito no artigo 84 e 59 da Constituição brasileira [...] e esbarram na morosidade do Poder Legislativo em apreciar a matéria já que não recebem preferência em relação às demais matérias [legislativas]”¹⁷³.

O mecanismo de incorporação, pois, configura-se como um dos entraves a uma ampla e disseminada produção normativa no âmbito do Mercosul.

Apresentadas, pois, as particularidades referentes ao Mercosul e aos contextos político, histórico, comercial e normativo deste Bloco, passa-se ao estudo específico do seu Parlamento.

¹⁷⁰ DRI, Clarissa Franzoi; PAIVA, Maria Eduarda. Parlasul, um novo ator no processo decisório do Mercosul? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 46, mar. 2016. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/download/45992/27671>>. Acesso: 12 dez. 2018.

¹⁷¹ LIMA, Cristiane Helena de Paula. A Internalização das Normas Jurídicas do Mercosul no Brasil: Um Contributo para a Segurança Jurídica na Integração da América do Sul. CEDIN, Centro de Direito Internacional, **Revista Eletrônica de Direito Internacional**, Belo Horizonte: CEDIN, v. 9, p. 19, 2011. Disponível em: <http://centrodireitointernacional.com.br/static/revistaelectronica/volume9/arquivos_pdf/sumario/Cristiane%20Helena%20de%20Paula%20Lima.pdf>. Acesso: 12 dez. 2018.

¹⁷² LIMA, Cristiane Helena de Paula, op. cit., p. 20.

¹⁷³ Ibidem, p. 25.

4 PARLASUL – PARLAMENTO DO MERCOSUL

4.1 FUNÇÕES DE UM PARLAMENTO E A NECESSIDADE DE UM ÓRGÃO PARLAMENTAR

Neste capítulo, aborda-se o Parlamento do Mercosul, depois de apresentados os contornos históricos e normativos que propiciaram a sua criação, bem como o órgão que o antecedeu (a Comissão Parlamentar Conjunta).

De início, serão estudadas as funções de um parlamento, para que se possa compreender se o Parlasul e os órgãos parlamentares regionais possuem as atribuições atinentes aos parlamentos nacionais e quais as motivações que ensejam a necessidade de criação das instituições de cunho legislativo.

Posteriormente, o Protocolo Constitutivo do Parlasul será analisado, com respectivas exposições acerca de Parlamentos regionais presentes em outros processos de integração, como os da União Europeia e da Comunidade Andina de Nações. Por fim, serão apresentados os problemas atinentes aos órgãos parlamentares, qual seja, o déficit democrático e a ausência de legitimidade popular para a criação e desenvolvimento deste órgão.

A fim de melhor compreender as atuais funções do Parlasul, bem como aquelas que se propõe que ele possua, é importante que se estabeleça quais as atribuições de um Parlamento em si.

Os propósitos de um processo de integração, bem como a concretização desses objetivos, estão diretamente relacionados aos órgãos criados no seio do Bloco e, particularmente em relação ao parlamento, as suas funções são vislumbradas através do viés republicano e do liberal: o primeiro apresenta a ideia de um órgão parlamentar com funções de representação, de controle e de legitimação, ao passo que as funções essencialmente legislativas estariam vinculadas à visão liberal, com a ressalva de que “a opção por um modelo liberal ou republicano determina as condições e os limites do exercício de cada função parlamentar”¹⁷⁴.

¹⁷⁴ DRI, Clarissa Franzoi. As funções do parlamento entre o Estado-nação e a integração regional: esgotamento orgânico ou adaptação institucional? **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, n. 39, p. 87, abr. 2006. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/viewFile/17985/16936>>. Acesso: 05 jul. 2018.

É possível perceber que as funções de um parlamento não necessariamente se vinculam apenas as de um órgão legislativo; logo, deve-se observar o funcionamento desse órgão de uma forma mais ampla.

O poder legislativo tem como função primordial a elaboração das leis que regerão a vida no Estado, competência legislativa que envolve as mais diversas questões governamentais e sociais¹⁷⁵.

Um órgão legislativo deve se imiscuir nas outras instituições, respeitando as competências de cada uma delas, inclusive as exclusivas, tendo em vista que suas atribuições legislativas pressupõem o seu constante diálogo com outros órgãos e instituições.

Nos processos de integração, os órgãos de cunho parlamentar acabam por não possuir funções amplas e legislativas. Mas, ainda que a esse órgão não sejam dadas atribuições essenciais ao processo de integração, a força e a união entre os parlamentares são de extrema relevância, a fim de que o Bloco perceba a importância dessas instituições para o desenvolvimento da integração e possam ser atribuídas outras funções a elas no futuro.

Também é importante se indagar acerca da necessidade, ou não, de um parlamento regional possuir as mesmas funções de um parlamento nacional, visto que o órgão parlamentar regional requer um aparato e organizações diferenciadas por abarcar interesses de vários países.

Por exemplo, no parlamento da União Europeia, os deputados são considerados como "impulsionadores da Europa" e possuem notável relevância no processo de integração, ainda que seja considerada a posição de menor importância que é concedida ao órgão parlamentar no Bloco, soando "questionável que a tentativa de equiparação a um parlamento nacional seja a alternativa mais adequada, à medida que a própria organização institucional da União Europeia não é comparável à de um Estado"¹⁷⁶.

A antiga Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) do Mercosul (substituída pelo Parlasul) possuía funções meramente consultivas, situação que demonstrava uma atuação de menor importância quando comparada com os outros órgãos, inclusive porque não possuía poderes decisórios e nem competência para se imiscuir nos temas centrais do processo de

¹⁷⁵ DIAS, Allan Rodrigues. et. al. Racionalidade técnica no processo legislativo. **Revista Parlamento & Sociedade São Paulo**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 58, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/20592_arquivo.pdf>. Acesso: 07 jul. 2018.

¹⁷⁶ DRI, Clarissa Franzoi, op. cit., p. 93.

integração, podendo-se elencar que suas recomendações apenas foram apreciadas pelos demais órgãos do Bloco de forma rara¹⁷⁷.

A origem de um órgão parlamentar vincula-se, inicialmente, ao controle das funções atribuídas ao monarca, no sentido de garantir a liberdade de cada cidadão, e, posteriormente, formalizaram-se os poderes estatais e o conseqüente surgimento do princípio da separação dos poderes, com a atribuição de capacidade normativa ao órgão legislativo; ressalte-se que no contexto do final do século XIX e início do XX, observou-se o avanço do Estado na participação em questões sociais, período denominado de Estado de Bem-Estar Social, e, nos últimos anos do século XX, houve uma menor intervenção estatal nesse setor¹⁷⁸.

De forma mais específica, a ideia de uma instituição parlamentar foi concebida no século XVII, na Inglaterra, para fins de que a burguesia pudesse conter as atividades da monarquia, e, nos processos de integração, a implantação e a criação de uma instituição parlamentar obedece aos mesmos princípios que justificam a origem desse órgão: ser uma instituição de representação dos povos dos Estados Partes, a fim de garantir a legitimação do processo democrático, seja o processo integracional supranacional ou intergovernamental¹⁷⁹.

No que tange à comparação entre as funções de um parlamento nacional e um regional, pode-se aduzir que:

Construir uma definição geral capaz de aplicar-se aos diversos parlamentos regionais, unindo-os entre si e, ao mesmo tempo, ligando-os aos homônimos domésticos, constitui uma difícil tarefa. Se os parlamentos nacionais já se distinguem marcadamente, os regionais assumem características distintas em contextos bastante variados de natureza e objetivos de cooperação. Destarte, encontrar um núcleo comum do que represente um parlamento regional, para além do nome de que é revestida uma dada instituição, implica na análise de seus elementos característicos principais em cada caso, bem como das funções que lhes incumbem.¹⁸⁰

O trecho acima demonstra as contrariedades que existem na análise de um parlamento regional: a sua definição demonstra uma dificuldade quando ele é vislumbrado em face dos órgãos parlamentares nacionais, tendo em vista a grande diversidade existente entre eles, que

¹⁷⁷ DRI, Clarissa Franzoi, op. cit., p. 94.

¹⁷⁸ DIAS, Allan Rodrigues. et. al., op. cit., p. 56.

¹⁷⁹ FERRAZ, Maria Isabel Meunier; RAMOS, Mariana Hipólito A.; SANTANA, Synthia Kariny Silva de. O papel do Parlamento no processo de integração regional: os casos do Mercosul e da União Europeia. In: 35º ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 2011, Caxambu. **GT28 – Política Internacional**, Caxambu, 2011. p. 1. Disponível em: <<https://anpocs.com/index.php/papers-35-encontro/gt-29/gt28-7/1158-o-papel-do-parlamento-no-processo-de-integracao-regional-os-casos-do-mercosul-e-da-uniao-europeia/file>>. Acesso: 24 jul. 2017.

¹⁸⁰ Ibidem, p. 4.

reflete nos regionais, os quais serão compostos por integrantes originados de diversas ideologias e características peculiares de cada país.

Observa-se que os parlamentos regionais não possuem a competência legislativa que existe nos nacionais desde a época Moderna; na atualidade, dos parlamentos regionais, o Europeu é considerado como o único que concede aos deputados a competência para votar acerca de atos de cunho legislativo, na modalidade de co-decisão com o Conselho, somente em relação a determinados assuntos e quanto a outros, como os relativos ao setor fiscal, o Parlamento europeu apenas participa através de consultas¹⁸¹.

Constitui-se como uma difícil tarefa concluir pela existência de características que sejam peculiares aos órgãos parlamentares regionais, tendo em vista a diversidade de elementos envolvidos.

Essa constatação é importante para que se estabeleça que cada parlamento regional possuirá suas características e peculiaridades; portanto, ainda que eles sejam comparados até para fins didáticos e para propositura de sugestões a outros, não se deve estabelecer um modelo estanque para criação dos órgãos parlamentares regionais.

As diversas diferenças entre as ideologias e políticas de cada país irão refletir na constituição de um órgão parlamentar regional forte, ou não, o que influencia a atribuição de maiores competências e a existência de um sistema institucional intergovernamental ou supranacional.

Apresentadas algumas questões atinentes à função e à necessidade de existência de órgãos parlamentares, no tópico seguinte, examina-se o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul.

4.2 PROTOCOLO CONSTITUTIVO DO PARLASUL

Um Parlamento precisa ser visto e aceito como representante e voz do povo, ao colocar os anseios da população no processo de integração.

No Brasil, esse engajamento do órgão parlamentar regional e do povo é esvaziado, tendo em vista que, de uma forma geral, não há educação pública acerca do processo de integração, de seus significados e importância para a população; logo, as pessoas não se

¹⁸¹ FERRAZ, Maria Isabel Meunier; RAMOS, Mariana Hipólito A.; SANTANA, Synthia Kariny Silva de, op. cit., p. 7.

sentem representadas por um projeto em relação ao qual não possuem o devido conhecimento de sua existência e de suas atribuições.

Em outras palavras, não existe uma espécie de educação para o Mercosul e para o seu órgão parlamentar, a fim de que o povo o aceite e o reconheça como organismo de representação popular no processo de integração regional que já se mostra afastado da sociedade.

Esses posicionamentos iniciais são importantes para que se apresente o Parlasul, através de seu documento constitutivo e se possa extrair uma visão crítica acerca das atribuições concedidas a esse órgão parlamentar regional.

O Decreto nº 6.105, de 30 de abril de 2007, promulgou, no Brasil, o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul. As menções aos artigos e aos dispositivos legais do Protocolo, feitas em seguida, foram extraídas deste Decreto¹⁸².

O artigo 2º do Decreto dispõe que “São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Protocolo ou que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”¹⁸³, de acordo com os termos do art. 49, inciso I, da Constituição.

O referido dispositivo constitucional consagra que “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”¹⁸⁴; logo, para que haja a alteração do Protocolo no sentido de concessão de maiores competências ao Parlamento, tal proposição precisaria de aprovação do Congresso Nacional, o que representa mais um empecilho para mudanças.

O Protocolo de Ouro Preto, de 1994, deu origem à Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC), órgão enquadrado como o responsável por representar os Parlamentos dos Estados Partes, cujo período de funcionamento se deu de 1994 a 2006 e sua composição continha a mesma quantidade de parlamentares escolhidos pelos Estados Membros.

¹⁸² BRASIL. Congresso Nacional. Decreto nº 6.105, de 30 de abril de 2007. Promulga o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, aprovado pela Decisão no 23/05, do Conselho do Mercado Comum, assinado pelos Governos da República Federativa do Brasil, da República Argentina, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, em Montevideu. **Diário Oficial da República do Brasil**, Brasília, DF, 2 maio 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6105.htm>. Acesso: 24 jul. 2018.

¹⁸³ Decreto nº 6.105, de 30 de abril de 2007.

¹⁸⁴ BRASIL. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5. out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso: 24 jul. 2018.

Observa-se que o Protocolo de Constituição do Parlasul foi inicialmente subscrito por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, em 09 de dezembro de 2005, de acordo com as disposições do Tratado de Assunção (26 de março de 1991), do Protocolo de Ouro Preto (17 de dezembro de 1994), que deram ensejo à criação da Comissão Parlamentar Conjunta e a Decisão CMC nº 49/04, bem como o Acordo Interinstitucional entre o Conselho do Mercado Comum e a Comissão Parlamentar Conjunta, assinado em 6 de outubro de 2003. A criação do Parlamento foi aprovada pela Decisão no 23/05, do Conselho do Mercado Comum.

O Parlamento do Mercosul veio para substituir a CPC, que também não possuía competências legislativas.

Na parte inicial (considerandos) do Decreto, dispõe-se que a criação deste Parlamento tem por base o reforço simultâneo do processo de integração regional mercosulino, para que os interesses de todos os Estados Partes sejam considerados, através do estabelecimento de um quadro institucional que seja "equilibrado e eficaz", com a seguinte função:

criar normas que sejam efetivas e que garantam um ambiente de segurança jurídica e de previsibilidade no desenvolvimento do processo de integração, a fim de promover a transformação produtiva, a equidade social, o desenvolvimento científico e tecnológico, os investimentos e a criação de emprego, em todos os Estados Partes em benefício de seus cidadãos.¹⁸⁵

Desse trecho, apreende-se que o primeiro objetivo elencado para as justificativas de criação de um Parlamento do Mercosul é o de que os Estados, na busca dos propósitos comuns, almejam um "âmbito institucional equilibrado e eficaz", contexto este que permita, dentre outros, a criação de "normas que sejam efetivas e que garantam um ambiente de segurança jurídica e de previsibilidade no desenvolvimento do processo de integração"; portanto, de início, coloca-se como função do Parlasul participar da criação de normas no âmbito do processo de integração.

Em seguida, considerando a relevância do trecho, passa-se a transcrevê-lo:

CONSCIENTES de que a instalação do Parlamento do MERCOSUL, com uma adequada representação dos interesses dos cidadãos dos Estados Partes, significará uma contribuição à qualidade e equilíbrio institucional do MERCOSUL, criando um espaço comum que reflita o pluralismo e as diversidades da região, e que contribua para a democracia, a participação, a representatividade, a transparência e a legitimidade social no desenvolvimento do processo de integração e de suas normas.¹⁸⁶

Assim, resta expressamente consignada a função do órgão parlamentar regional quanto à representação dos povos dos Estados Partes, a partir do pluralismo de ideologias e com o

¹⁸⁵ Decreto nº 6.105, de 30 de abril de 2007.

¹⁸⁶ Decreto nº 6.105, de 30 de abril de 2007.

fortalecimento da democracia, tudo isso para que o processo de integração, e suas respectivas normas, possam se desenvolver.

No que tange à ideia de uma "adequada representação dos interesses dos cidadãos dos Estados Partes", observa-se que essa é uma das enormes deficiências do Parlasul, ao qual se atribui um alto índice de déficit democrático; no Brasil, ao menos, os representantes do povo e os órgãos e entidades políticas não promovem campanhas de conscientização e conhecimento da população acerca da existência de um órgão político no âmbito do processo de integração mercosulino.

Atualmente, no âmbito do Parlasul, não se observa essa adequada representação dos interesses dos cidadãos.

A concretização no Mercosul de um contexto comum a todos os países, a fim de que questões políticas regionais possam ser compartilhadas e discutidas, com respeito à pluralidade de ideologias e vertentes políticas, pode ocorrer desde que elas converjam em pontos e princípios comuns: democracia, participação, representatividade, transparência, legitimidade social.

Observa-se a importância da democracia no âmbito do processo de integração, tanto assim é que houve a suspensão da Venezuela, no ano de 2017, quanto aos seus direitos e obrigações no Mercosul, em virtude de uma verificação da ruptura do processo democrático no âmbito desse Estado, através da aplicação do Protocolo de Ushuaia; neste contexto é que se reafirma no Parlasul "os princípios e objetivos do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, a República da Bolívia e a República do Chile, de 24 de julho de 1998"¹⁸⁷, bem como "a Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, de 25 de junho de 1996"¹⁸⁸.

Afirma-se, ainda nos trechos iniciais do Decreto, a relevância de um ambiente institucional e político cooperativo com base na interconexão entre os parlamentos, com a busca de uma melhor e viável harmonização das legislações internas entre os países, inclusive com a agilização da incorporação dos documentos legais do Mercosul no âmbito do ordenamento jurídico de cada país, momento em que se reconhece a "valiosa experiência acumulada pela Comissão Parlamentar Conjunta desde sua criação"¹⁸⁹.

¹⁸⁷ Decreto nº 6.105, de 30 de abril de 2007.

¹⁸⁸ Decreto nº 6.105, de 30 de abril de 2007.

¹⁸⁹ Decreto nº 6.105, de 30 de abril de 2007.

De acordo com o artigo 1º, o Parlamento será um órgão unicameral de representação dos povos, com características de independência e autonomia e constituirá um dos órgãos da estrutura institucional do Mercosul, ao substituir a Comissão Parlamentar Conjunta.

A independência do órgão aparece expressamente no respectivo artigo 9º, ao se estabelecer que os integrantes do Parlamento “não estarão sujeitos a mandato imperativo e atuarão com independência no exercício de suas funções” e o respectivo mandato terá a duração de quatro anos, tempo este que se inicia a partir da posse no cargo (com possibilidade de reeleição)¹⁹⁰.

Teoricamente, os integrantes do Parlamento serão eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, de acordo com as disposições constantes em cada ordenamento jurídico de todos os Estados Partes, bem como que a data da concretização da instalação seria o dia 31 de dezembro de 2006 (artigo 1º).

O artigo 2º, por sua vez, elenca os propósitos do Parlamento, quais sejam:

1. Representar os povos do MERCOSUL, respeitando sua pluralidade ideológica e política.
2. Assumir a promoção e defesa permanente da democracia, da liberdade e da paz.
3. Promover o desenvolvimento sustentável da região com justiça social e respeito à diversidade cultural de suas populações.
4. Garantir a participação dos atores da sociedade civil no processo de integração.
5. Estimular a formação de uma consciência coletiva de valores cidadãos e comunitários para a integração.
6. Contribuir para consolidar a integração latino-americana mediante o aprofundamento e ampliação do MERCOSUL.
7. Promover a solidariedade e a cooperação regional e internacional¹⁹¹.

Como propósitos do Parlasul, o seu Protocolo elenca, inicialmente, a representação dos povos do processo de integração, com o respeito à diversidade ideológica e de vertentes políticas, que caminha de forma harmoniosa com a ideia de promoção e defesa da democracia, da liberdade e da paz.

Tais medidas surgem como metas basilares de quaisquer órgãos de cunho político e parlamentar, a partir do momento que seus integrantes são cidadãos que defendem ideias e vertentes políticas diferenciadas que, pelo bem da coletividade e para representação de todos, devem conviver de forma harmoniosa. E tal cenário não pode existir se não há um respeito a esses três fundamentos, quais sejam, a democracia, a liberdade e a paz dos povos.

Em seguida, há o objetivo de desenvolvimento sustentável da região pertinente ao processo de integração, através da justiça social e da observação das diferenças culturais dos

¹⁹⁰ Decreto nº 6.105, de 30 de abril de 2007.

¹⁹¹ Decreto nº 6.105, de 30 de abril de 2007.

povos. Também aqui há um pressuposto essencial para um órgão parlamentar regional, que congrega representantes de diversos Estados e, dessa forma, abarca as mais diferentes ideologias e particularidades culturais.

Para que haja uma convivência pacífica, deve haver o respeito às culturas alheias, bem como a existência de ações que possam garantir o desenvolvimento regional com base na justiça social, que pressupõe políticas que tentem alavancar o desenvolvimento da região de uma forma mais equânime, ao minimizar as desigualdades sociais.

Posteriormente, dispõe-se acerca da participação popular no processo de integração, com a respectiva educação acerca da necessidade de uma "consciência coletiva de valores cidadãos e comunitários para a integração" (artigo 2º, item 5)¹⁹², requisito essencial para que este projeto de comunhão de países em nível regional possa se fortalecer, afinal de contas, sem a legitimidade do povo, o Bloco criado não corresponderá à realidade social de cada um dos Estados.

Almeja-se, assim, afastar o déficit democrático que costuma assolar os processos de integração e ensejar o seu não desenvolvimento; a partir do momento que inexistente a legitimidade popular, dificilmente um projeto irá evoluir de forma harmoniosa e com respeito aos ideais culturais e aos princípios democráticos de cada um dos Estados.

Finalizam-se os objetivos do Parlasul com a ideia de sua importância para a efetivação da integração na América Latina, com base em um aprofundamento e aumento do Mercosul, além da promoção da solidariedade e da cooperação regional e internacional.

De fato, o órgão parlamentar regional deve participar do aprofundamento da integração através da sua efetiva participação em reuniões e feitura de normas que ampliem as relações entre os países.

Esses objetivos, no geral, apresentam-se de forma muito ampla e sem a disposição acerca de medidas efetivas que pudessem garanti-los, o que dificulta a ação do órgão parlamentar, bem sua efetiva participação nas decisões e na elaboração de normas do Bloco.

O artigo 3º traz o elenco dos princípios atinentes ao órgão, que seriam os seguintes:

1. O pluralismo e a tolerância como garantias da diversidade de expressões políticas, sociais e culturais dos povos da região.
2. A transparência da informação e das decisões para criar confiança e facilitar a participação dos cidadãos.
3. A cooperação com os demais órgãos do MERCOSUL e com os âmbitos regionais de representação cidadã.
4. O respeito aos direitos humanos em todas as suas expressões.

¹⁹² Decreto nº 6.105, de 30 de abril de 2007.

5. O repúdio a todas as formas de discriminação, especialmente às relativas a gênero, cor, etnia, religião, nacionalidade, idade e condição socioeconômica.
6. A promoção do patrimônio cultural, institucional e de cooperação latino-americana nos processos de integração.
7. A promoção do desenvolvimento sustentável no MERCOSUL e o trato especial e diferenciado para os países de economias menores e para as regiões com menor grau de desenvolvimento.
8. A equidade e a justiça nos assuntos regionais e internacionais, e a solução pacífica das controvérsias.¹⁹³

No que tange aos princípios norteadores das atividades do Parlasul, apresentam-se aqueles que costumam ser direcionados às funções de um órgão parlamentar nacional, como o respeito ao pluralismo e a ideia de tolerância para efetivação e perpetuação das diferentes vertentes políticas, sociais e culturais de cada um dos povos dos Estados componentes da região. Isso é um pressuposto para atividade de um órgão que congrega ideias políticas diferentes.

Posteriormente, menciona-se a transparência no que tange ao que ocorre no processo de integração, bem como aos respectivos decisórios, a fim de propiciar a "confiança e facilitar a participação dos cidadãos".

Esse é um princípio que está diretamente relacionado aos conceitos de legitimidade e déficit democráticos do processo de integração, a partir do momento em que a inexistência de educação para a integração enseja o afastamento popular do projeto.

Considerando que muitos governos não se preocupam em educar o povo para a integração regional, dificilmente esse requisito de confiança e participação cidadã irá se efetivar: se o povo desconhece o próprio projeto, e os respectivos significados, como dele poderá participar?

Em seguida, a cooperação com os demais órgãos e com os âmbitos regionais de representação cidadão estão diretamente relacionados aos princípios de consolidação e aprofundamento da integração, com a promoção da solidariedade e cooperação regional e internacional, que apenas se efetiva se houver esse diálogo intenso entre as instituições do processo de integração e os órgãos regionais que se desenvolvem através da representação popular.

Dispõe-se acerca de medidas essenciais para o desenvolvimento de qualquer órgão, principalmente daqueles que são representantes dos povos: o respeito aos direitos humanos, através do repúdio a quaisquer formas de discriminação, isso porque dentro do órgão parlamentar regional existirão parlamentares que possuem diversas crenças, etnias, religiões,

¹⁹³ Decreto nº 6.105, de 30 de abril de 2007.

idades, dentre outras particularidades; logo, deve-se existir a convivência harmoniosa dentro do órgão e em relação a cada cidadão.

No que tange ao conjunto de países, menciona-se o princípio da promoção do patrimônio cultural, institucional e de cooperação da América Latina para os respectivos processos de integração, patrimônios esses que devem ser preservados para as gerações posteriores, bem como para o próprio desenvolvimento do processo de integração.

Os dois últimos princípios relacionam-se diretamente aos objetivos do desenvolvimento sustentável com justiça social; com esses propósitos, é possível direcionar o processo de integração para o respeito às peculiaridades econômicas e sociais de cada Estado, com a respectiva minimização dos impactos negativos das desigualdades sociais.

O processo de integração deve contribuir para que essas diferenças possam ser minimizadas para a obtenção de um crescimento regional e concomitante. Essas metas estão conectadas com os ideais de solução pacífica das controvérsias, a partir do momento em que os países, de forma conjunta e com respeito às diferenças internas, tentarão resolver as controvérsias existentes sem interferir de forma negativa nos outros Estados.

O artigo 4º consagra as competências do Parlamento, através de um elenco de 22 itens.

Em relação aos poderes do Parlamento, dispõe-se acerca da necessidade de observância das normativas do Mercosul e da democracia nos Estados integrantes do processo de integração, competências essas que são basilares de um órgão parlamentar regional.

A esses dois, conjuga-se o compromisso de elaboração e publicação anual de um relatório acerca da aplicação dos direitos humanos nos países integrantes, o que se mostra de extrema importância para que haja a convivência harmoniosa entre os países; isso porque se eles prezam pela democracia e direitos humanos, caso em algum deles, por exemplo, exista um regime político que desrespeite esses princípios, não existirá coesão entre os países apta a alcançar o processo de integração.

Também há a competência de solicitar informações ou opiniões às instituições do Mercosul, que devem ser respondidos em até 180 dias, o que enseja uma participação do órgão parlamentar na feitura de normas e nas decisões proferidas pelos outros órgãos, no sentido de demonstrar que o órgão parlamentar fiscaliza a atuação de todos eles.

Em seguida, mencionam-se funções mais administrativas, como convidar representantes dos órgãos do Mercosul para apresentação acerca do devido desenvolvimento do processo; recepcionar a Presidência pro Tempore do Mercosul, para apresentação de

relatório de atividades passadas e futuras; realização de reuniões periódicas com o Foro Consultivo Econômico-Social para aprimorar o desenvolvimento do processo de integração.

Como competências administrativas, ainda estão a de organizar reuniões públicas com a sociedade civil e os setores produtivos, a fim de legitimar o processo de integração (ao contar com a contribuição popular para a proposição de melhorias no sistema) e poder ter ciência dos problemas que assolam os respectivos países; e, aliado a este último, receber petições provindas de particulares que possuam relação com quaisquer atividades, ou omissões, de quaisquer órgãos do processo de integração, o que enseja a ideia de constante fiscalização das instituições e do próprio Bloco como um todo, bem como a aproximação do cidadão com o projeto.

Além dessas, estão previstas competências para emissão de declarações, recomendações e relatórios acerca de assuntos vinculados ao processo de integração, seja por própria iniciativa ou de outros órgãos; elaboração de pareceres acerca dos projetos de normativas da integração que precisem passar pelo processo de incorporação.

Outra função do órgão parlamentar regional seria a propositura de normas do Mercosul para o Conselho do Mercado Comum, que deliberará acerca da sua viabilidade.

Aqui, pois, vislumbra-se que o Protocolo poderia dispor de forma diferente, no sentido de implantar como função do órgão parlamentar a feitura dos projetos de normas do processo de integração e não apenas propor para que outro órgão decida acerca do assunto; logo, observa-se que as funções atinentes aos órgãos parlamentares nacionais - quais sejam, a independência na elaboração de normas, enquanto órgãos responsáveis por isso - não se encontram presentes no seio do processo de integração.

Aliado a esse, há a competência de confecção de estudos e anteprojetos de normas nacionais, a fim de harmonizar as legislações domésticas, função esta que se configura de extrema importância para um órgão parlamentar que precisa lidar com tantas diferenças nacionais, inclusive a nível legislativo.

Posteriormente, como funções do Parlasul, estão o desenvolvimento de atividades e trabalhos em conjunto com os parlamentos nacionais, com o objetivo de demonstrar a harmonia nacional e regional, inclusive no que tange ao setor legislativo; diálogo com os parlamentos de outros Estados e demais instituições de fora do Bloco, o que enseja a ideia de compartilhamento de experiências para um melhor desenvolvimento do órgão parlamentar regional e do respectivo processo de integração; celebrar convênios de cooperação ou de assistência técnica com órgãos nacionais ou internacionais para possibilitar ao processo de

integração a obtenção de medidas que possam impulsionar o seu desenvolvimento; recepcionar relatórios orçamentários, bem como elaborar e aprovar seu orçamento; proceder à aprovação e alteração do seu próprio Regimento.

Dispõe-se acerca da função do Parlasul de propiciar o desenvolvimento de medidas que promovam a democracia representativa e participativa no Mercosul, o que se acredita estar diretamente vinculado ao objetivo de garantir o envolvimento da sociedade civil no processo de integração, com a participação popular e ampla no processo.

O artigo 5º elenca tópicos vinculados à integração, no sentido de que o parlamento será formado a partir dos ditames de representação cidadã, e que seus participantes serão denominados de Parlamentares, com a respectiva qualificação de Parlamentares do Mercosul.

De acordo com o Protocolo, os parlamentares do Parlasul serão eleitos pelos cidadãos de cada Estado Parte, através de sufrágio direto, universal e secreto e que tal eleição obedecerá aos procedimentos estabelecidos nos ordenamentos jurídicos internos de cada país, com a garantia de uma representação que respeite as realidades de cada país e os critérios de gênero e etnias (artigo 6º). No mais, os suplentes serão eleitos através dos mesmos procedimentos que os titulares.

E para que dessa eleição possa surtir efeitos concretos e congregar uma participação ampla, menciona-se que o Conselho do Mercado Comum terá por função estabelecer o “Dia do MERCOSUL Cidadão”, a fim de que nesta data ocorra, simultaneamente em cada Estado Parte, a eleição dos parlamentares, através de sufrágio direto, universal e secreto dos cidadãos.

Especificamente no que tange aos Estados Associados, o artigo 7º dispõe que os respectivos Parlamentos nacionais podem ter direito a voz, mas sem direito a voto, nas sessões públicas do Parlamento, desde que convidados por este.

Ao Parlasul cabe a função de se manifestar acerca da adesão de novos Estados Partes ao Mercosul e, do documento de adesão, constarão as condições para que os Parlamentares do respectivo Estado possam aderir ao Parlamento do Mercosul (artigo 8º).

Em relação aos requisitos e incompatibilidades (artigo 11), resta presente que podem se candidatar a parlamentares do Mercosul aqueles que obedeçam aos ditames existentes em cada ordenamento jurídico para candidatura interna (inclusive em relação às incompatibilidades estabelecidas na respectiva legislação nacional), e que o candidato não pode desempenhar outros cargos nos demais órgãos do Bloco e não pode exercer mandato ou cargo legislativo ou executivo nos respectivos Estados Partes.

O artigo 12 congrega o elenco das prerrogativas e imunidades concedidas aos parlamentares, no sentido de que elas obedecem ao Acordo Sede constante do artigo 21, além de que os parlamentares não podem ser alvo de processos civis ou penais vinculados a opiniões e votos proferidos quando do exercício de suas funções ou após este período; os deslocamentos dos parlamentares, a fim de ida e retorno de reuniões, não sofrerão limitações legais ou administrativas.

Resta estabelecido que o próprio Parlamento tem por função a aprovação e a modificação do seu Regulamento Interno, desde que ocorra por maioria qualificada (artigo 14).

Os atos e decisões do Parlamento serão adotados por maioria simples (que tem como requisito o voto proveniente de mais da metade dos Parlamentares presentes), absoluta (mais da metade do total dos integrantes do Parlamento), especial (dois terços do total dos integrantes, contando também com o requisito de inclusão de parlamentos de todos os Estados- Partes) ou qualificada (maioria absoluta dos parlamentares de cada Estado Parte).

O artigo 16, que cuida da organização do Parlamento e da respectiva forma de atuação, em seu inciso 6, estabelece que os setores técnicos e de administração seriam compostos por cidadãos advindos dos Estados Membros, que participariam de uma espécie de concurso público de cunho internacional e possuíram regime jurídico próprio.

Os conflitos relacionados a questões trabalhistas que existam entre o Parlamento e seus respectivos funcionários serão submetidos ao Tribunal Administrativo Trabalhista do Mercosul.

As reuniões entre os parlamentares devem ocorrer pelo menos uma vez por mês e, de forma extraordinária, podem se realizar através de solicitações deles próprios ou por pedido do CMC (artigo 17).

O artigo 19 elenca os atos que podem derivar da atuação dos parlamentares, no sentido de que eles tem poder para expedir pareceres, projetos de normas, anteprojetos de normas nacionais, declarações, recomendações, relatórios e disposições.

Ao final, na parte das disposições transitórias, resta estabelecido que o Protocolo contará com algumas etapas, com as denominações de “primeira etapa da transição”, cujo período de duração foi de 31 de dezembro de 2006 até 31 de dezembro de 2010, e a “segunda etapa da transição”, período existente entre 1º de janeiro de 2011 e 31 de dezembro de 2014.

No primeiro período da transição, menciona-se que os integrantes do Parlamento serão no número de 18 por cada Estado Parte, bem como que o critério de representação cidadã contido no artigo 5º deve ocorrer a partir do segundo período de transição.

Ainda no que tange à primeira etapa, os Paramentos nacionais terão por atribuição fixar os meios para que os respectivos parlamentares sejam designados para atuar no órgão regional, desde que a escolha seja feita entre os membros dos respectivos Paramentos nacionais e com o mesmo número de titulares e suplentes.

Em relação ao mecanismo de eleição direta, mencionada no artigo 6º, antes do término do primeiro período de transição, o procedimento a ser adotado é o de eleições por sufrágio direto, universal e secreto dos Parlamentares, de acordo com a programação para eleições nacionais em cada Estado Parte; a primeira eleição, também prevista no referido artigo, deveria se realizar durante o ano de 2014 (Dia do Mercosul Cidadão); a eleição dos parlamentares deve ocorrer por meio de sufrágio direto, universal e secreto no segundo período de transição.

A partir do mês de maio de 2007, momento em que passou a vigorar o Protocolo nos respectivos Estados Partes, o órgão parlamentar contou com reuniões mensais em sua sede, que se localiza em Montevideu; se for considerado o período até o ano de 2010, existiam 18 parlamentares para cada Estado Parte, estes escolhidos dentre os integrantes dos paramentos nacionais.

A composição que existe atualmente no Parlamento foi organizada em outubro de 2010, através do chamando critério de representação cidadã (Decisão CMC Nº 28/10), o qual pode ser assim explicado:

A representação cidadã implica a atribuição de pesos diferenciados na representação das populações dos Estados Partes, com base no critério da proporcionalidade atenuada: há um mesmo número mínimo de representantes por cada Estado Parte (18 por país) e uma escala de assentos adicionais a ser aplicado para cada Estado Parte em proporção à sua população. Tal escala, contudo, define taxas crescentes de proporcionalidade, por isso a denominação "proporcionalidade atenuada"¹⁹⁴.

Ou seja, apesar da nomenclatura, é possível perceber que o critério de representação cidadã não implica em eleição direta pelos cidadãos dos Estados Partes.

Os dados atuais de representação no Parlasul são os seguintes: o Brasil conta com 37 parlamentares; a Argentina, com 43; a Venezuela, por sua vez, com 22 e o Uruguai e o Paraguai, por 18 cada um; os países almejam que a composição final, que ocorrerá apenas

¹⁹⁴ BRASIL. Mercosul. **Parlamento do Mercosul**. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/o-mercossul-na-vida-do-cidadao/parlamento-do-mercossul>>. Acesso: 12 jul. 2018.

quando houver eleições diretas (de acordo com as normativas dos respectivos Estado Parte) seja a seguinte: Brasil conte com 75 parlamentares, a Argentina com 43, Venezuela com 32, Paraguai e Uruguai com 18 cada (na atualidade, apenas Paraguai e Argentina contam com eleições diretas de seus parlamentares que atuarão no Parlamento do Mercosul)¹⁹⁵.

Como atividades atuais do PARLASUL, há a aprovação de 49 proposições, dentre as quais podem ser ressaltadas: a Recomendação nº 02/2018, que trata sobre medidas para aprovação e incorporação dentro dos países do Protocolo para prevenir e combater o tráfico de pessoas; a Recomendação nº 12/2018, no sentido de que o CMC possa criar um Observatório de Violência contra a mulher no âmbito do Mercosul; a Declaração nº 04/2018, que versa sobre asilo e pessoas refugiadas na perspectiva dos Direitos Humanos; a Declaração nº 06/2018, no sentido de rejeitar qualquer discriminação e perseguição sexual ou de gênero a cidadão e parlamentares do Mercosul¹⁹⁶.

Os objetivos atinentes ao Parlamento do Mercosul não foram concretizados no âmbito do processo de integração regional, que ainda conta com fraca participação deste órgão no desenvolvimento das políticas regionais.

Deveria restar presente, através de uma revisão no Tratado constitutivo do Mercosul, a efetivação de todas as funções mencionadas para o Parlasul para possibilitar a existência de um ambiente propício para o exercício da competência normativa regional, na tentativa de afastar o respectivo débito institucional.

Apresentadas, pois, essas questões que envolvem o Parlamento do Mercosul, serão analisadas as nuances atinentes a dois outros modelos, a fim de que se possa compulsar se os Parlamentos regionais de outros processos de integração contam com atribuições diferentes do mercosulino.

4.3 OUTROS MODELOS DE PARLAMENTOS REGIONAIS: PARLAMENTOS EUROPEU E ANDINO

O Parlamento Europeu, órgão legislativo da União Europeia, criado em 1952, com a denominação de Assembleia Comum da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (a

¹⁹⁵ BRASIL. Mercosul. **Parlamento do Mercosul**. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/o-merc-sul-na-vida-do-cidadao/parlamento-do-merc-sul>>. Acesso: 12 jul. 2018.

¹⁹⁶ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. **Relatório de Atividades 2018**, Brasília, DF, 20 dez. 2018. p. 5. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/atividades-parlasul/2018>>. Acesso: 28 mar. 2019.

denominação atual foi adquirida em 1962), contou com primeiras eleições diretas em 1979 (elas ocorrem a cada cinco anos) e atualmente congrega 751 deputados¹⁹⁷.

Este órgão parlamentar tem por função representar mais de 500 milhões de cidadãos de 28 Estados Membros europeus, com a ressalva de que os cidadãos podem atuar no processo político comunitário através das eleições dos deputados, ao requererem que a Comissão Europeia confeccione uma proposta de legislação e na apresentação de petições ao Parlamento¹⁹⁸.

O Parlamento Europeu conta com características que não costumam ser visualizadas em outros parlamentos regionais: configura-se como a única instituição comunitária que é eleita por meio do voto direto dos cidadãos; atua no controle democrático das demais instituições comunitárias e nos setores orçamentário e legislativo; possui poder de decisão em algumas temáticas da União Europeia, inclusive sobre o orçamento¹⁹⁹.

O órgão parlamentar da União Europeia possui as seguintes competências: produção das diretivas, dos regulamentos e pronunciamentos acerca das propostas da Comissão; poder de co-decisão junto ao Conselho (competência conferida pelo Tratado de Maastricht, artigo 198-B) em temas específicos como “livre circulação dos trabalhadores, mercado interno, educação, pesquisa, meio ambiente, saúde, cultura e defesa dos consumidores”²⁰⁰; participação em todos os acordos internacionais que dizem respeito à cooperação entre os países (e nas matérias de expansão da União Europeia) e nos casos de confecção de nova lei para a Comunidade e em assuntos de cidadania regional; junto com o Conselho, fiscalizar o orçamento e decidir acerca da aprovação ou não da proposta de orçamento apresentada pela

¹⁹⁷ UNIÃO EUROPEIA. Sobre a UE. Instituições e outros organismos da UE. **Parlamento Europeu**. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament_pt>. Acesso: 25 jul. 2018.

¹⁹⁸ UNIÃO EUROPEIA. O Parlamento Europeu: a voz dos cidadãos na EU. Um breve guia do Parlamento Europeu. **Serviço das Publicações da União Europeia**, Luxemburgo, fev. 2017. p. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/files/home-page/pt-ep-brochure.pdf>>. Acesso: 25 jul. 2018.

¹⁹⁹ CAMARGOS, Lais Alves; MOURA, Luiza Diamantino. Os princípios da Aplicabilidade Direta e do Primado do Direito Comunitário: um estudo comparativo entre o Mercosul e a União Europeia a partir da noção de Supranacionalidade. **Revista Eletrônica de Direito Internacional**, Belo Horizonte: CEDIN, v. 12, p. 6, 2013. Disponível em: <http://centrodireitointernacional.com.br/static/revistaeletronica/volume12/arquivos_pdf/sumario/Artigo_Luiza_e_Lais.pdf>. Acesso: 20 dez. 2018.

²⁰⁰ REINER, Lúcio. **Parlamento Europeu: história, composição e objetivos**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, jul. 2003. p. 5. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/arquivos-pdf/pdf/306192.pdf>>. Acesso: 19 dez. 2018.

Comunidade; exercer o controle democrático regional, dentre outras funções de ordem política e comunitária²⁰¹.

No texto da União Europeia podem ser encontradas algumas dessas funções. Por exemplo, o respectivo artigo 318 esclarece acerca das competências do Parlamento quanto ao orçamento: “A Comissão apresentará todos os anos ao Parlamento Europeu e ao Conselho as contas do ano financeiro findo relativas às operações orçamentais [e] a Comissão comunicarlhes-á, além disso, um balanço financeiro que descreva o ativo e passivo da União”²⁰²; o Parlamento também tem poderes para dar “quitação à Comissão quanto à execução do orçamento” (artigo 319)²⁰³.

A natureza jurídica do Parlamento Europeu pode ser qualificada como *sui generis*, ao se considerar suas diferenças em relação aos parlamentos nacionais, inclusive porque “a criação e a forma de evolução do Parlamento Europeu é muito distinta da que se verifica nos parlamentos nacionais”²⁰⁴.

Como mais poderes, pode ser citado o do parecer favorável, “instituído pelo Acto Único Europeu [que] significa que o Conselho deve obter o assentimento do Parlamento Europeu para que determinadas decisões de importância capital possam ser tomadas”²⁰⁵ sobre temas como adesão de novos membros, cidadania, atribuições do Banco Central, aplicação de sanções, dentre outros; o Parlamento pode aceitar ou não a proposta, mas não tem poderes para alterá-la.

E nesse sentido de fiscalização do processo eleitoral, ressalte-se que os deputados do Parlamento Europeu participam na qualidade de observadores eleitores em outros países no mundo todo²⁰⁶.

²⁰¹ REINER, Lúcio, op. cit., p. 5.

²⁰² UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (versão consolidada), 25 mar. 1957. **Jornal Oficial da União Europeia**, União Europeia, 7 jun. 2016. p. 140. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF>. Acesso: 19 dez. 2018.

²⁰³ UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (versão consolidada), 25 mar. 1957. **Jornal Oficial da União Europeia**, União Europeia, 7 jun. 2016. p. 140. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF>. Acesso: 19 dez. 2018.

²⁰⁴ PORTUGUAL. Um Parlamento diferente dos outros. **Gabinete em Portugal do Parlamento Europeu e Comissão Nacional de Eleições**, Portugal, abr. 2004. p. 19. Disponível em: <http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/parlamento_diferente_dos_outros.pdf>. Acesso: 19 dez. 2018.

²⁰⁵ PORTUGUAL. Um Parlamento diferente dos outros. **Gabinete em Portugal do Parlamento Europeu e Comissão Nacional de Eleições**, Portugal, abr. 2004. p. 19. Disponível em: <http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/parlamento_diferente_dos_outros.pdf>. Acesso: 19 dez. 2018.

²⁰⁶ UNIÃO EUROPEIA. O Parlamento Europeu: a voz dos cidadãos na EU. Um breve guia do Parlamento Europeu. **Serviço das Publicações da União Europeia**, Luxemburgo, fev. 2017. p. 14. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/files/home-page/pt-ep-brochure.pdf>>. Acesso: 25 jul. 2018.

Diante deste contexto, o Parlamento do Mercosul “não tem poder efetivo, diferentemente do que acontece na UE, onde o Parlamento nos últimos anos tem-se mostrado como a principal força decisória quanto à regulação do bloco e suas normas”²⁰⁷.

Assim é que se fala na diferença de poderes atribuídos a esses Parlamentos, inclusive porque o Parlamento europeu estabelece uma comunicação direta com o cidadão e normatiza sobre temas que incidem diretamente na população²⁰⁸.

De outro lado, podemos citar o Parlamento Andino, existente na CAN, Comunidade Andina de Nações.

A Comunidade Andina é considerada como um projeto de integração que possui um alto nível de institucionalização formal e seu Parlamento é constituído por representantes que foram eleitos através de voto universal e direto²⁰⁹.

O Parlamento andino integra o Sistema Andino de Integração (SAI), que constitui o conjunto de órgãos e instituição da Comunidade Andina, com a atribuição de coordenar todos os órgãos e instituições a fim de promover o aprofundamento do processo de integração andino, além de proteção frente a ameaças externas²¹⁰ (artigo 7º do Acordo de Cartagena).

O órgão parlamentar Andino, que já é dotado de personalidade jurídica internacional (artigo 10º, do Tratado Constitutivo do Parlamento Andino, de 1979), é considerado como o órgão comunitário da CAN com funções de representação dos cidadãos, bem como de orientação política do processo de integração, dentre outras (artigo 12)²¹¹.

O parlamento andino contém comissões permanentes, com funções de análise, avaliação, proposta, gestão e harmonização legislativa em assuntos que dizem respeito ao processo de integração andino (artigo 49 do Regulamento Geral), com os seguintes exemplos (artigo 58 do Regulamento Geral): Primeira Comissão, que cuida da política exterior e das relações parlamentares em assuntos de integração; a terceira comissão, que abarca temas de segurança regional, desenvolvimento sustentável, soberania e segurança alimentar; quarta

²⁰⁷ FRANCA, Gabriel de Sá. A importância da identidade regional instrumentalizada na cidadania supranacional como projeto de integração: uma comparação institucional entre Mercosul e União Europeia. **Revista do Programa de Direito da União Europeia**, Rio de Janeiro, n. 7, p. 53, 2016. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rpdue/article/download/68249/65882>. Acesso: 20 dez. 2018.

²⁰⁸ Ibidem, p. 53.

²⁰⁹ FERRAZ, Maria Isabel Meunier; RAMOS, Mariana Hipólito A.; SANTANA, Synthia Kariny Silva de, op. cit., p. 5.

²¹⁰ CHILE. División de Comercio Internacional e Integración. Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo De Cartagena). **Base de Datos Integrada de Controversias Comerciales de América Latina y el Caribe**, Santiago, Chile. Disponível em: <https://idatd.cepal.org/Normativas/CAN/Espanol/Acuerdo_de_Cartagena.pdf>. Acesso: 28 dez. 2018.

²¹¹ BOLÍVIA. Tratado Constitutivo del Parlamento Andino. **Instrumentos básicos do Parlamento Andino**, La Paz, Bolivia, 25 oct. 1979. p. 48. Disponível em: <<https://parlamentoandino.org/wp-content/uploads/2018/07/INSTRUMENTOS-B%3%81SICOS-2016.pdf>>. Acesso: 21 dez. 2018.

comissão, com temas de desenvolvimento e integração econômica, produção, competitividade e complementariedade, infraestrutura e energia; dentre outras²¹².

De acordo com o Regulamento Geral, o Parlamento Andino órgão possui as seguintes competências específicas (artigo 5º)²¹³: constituinte, no sentido de propor ações ou decisões referentes aos objetivos e às instituições do SAI; legislativa, com sua participação no mecanismo de criação de normas, por meio de iniciativas de normativas comunitárias que se vinculem aos propósitos da integração, a fim de proceder à sua incorporação à CAN, além da harmonização da legislação dos países membros; de controle político, através da solicitação de informações periódicas aos órgãos e instituições do SAI sobre o andamento da integração; fiscalizadora, ao atuar como órgão deliberante no exame da conduta dos altos funcionários dos órgãos da CAN no que tange à responsabilidade política acerca da integração ou no cumprimento de suas funções.

Além dessas, há também as competências eleitoral, administrativa e de controle público.

O parlamento Andino atua através de alguns instrumentos, que são alcançados após a aprovação da maioria simples dos seus membros (Artigo 79, do Regulamento Geral): recomendações (relacionadas às normas comunitárias, ao processo de integração, desenvolvimento dos povos), decisões (que são de cunho administrativo e se vinculam ao funcionamento do órgão Parlamentar), declarações, resoluções²¹⁴ (artigo 79).

Ressalte-se que

O Parlandino pode aprovar quatro tipos de atos – decisões, acordos, declarações e recomendações – mediante maioria absoluta, mas carece de qualquer poder de decisão. As suas competências estão limitadas ao enquadramento e fomento do processo de integração, por meio da promoção de legislação entre os Estados-membros, da cooperação e coordenação de iniciativas com os Parlamentos nacionais, países terceiros ou outras organizações de integração regional que formulem recomendações relativamente ao orçamento da Comunidade Andina²¹⁵.

Diante da apresentação desse comparativo entre os parlamentos, é possível perceber que cada órgão parlamentar possui suas características essenciais e marcantes, as quais

²¹² COLOMBIA. Reglamento General del Parlamento Andino. **Instrumentos básicos do Parlamento Andino**, Bogotá, Colombia, 21 jul. 2015. p. 73 e 75-77. Disponível em: <<https://parlamentoandino.org/wp-content/uploads/2018/07/INSTRUMENTOS-B%C3%81SICOS-2016.pdf>>. Acesso: 21 dez. 2018.

²¹³ COLOMBIA. Reglamento General del Parlamento Andino. **Instrumentos básicos do Parlamento Andino**, Bogotá, Colombia, 21 jul. 2015. p. 58-59. Disponível em: <<https://parlamentoandino.org/wp-content/uploads/2018/07/INSTRUMENTOS-B%C3%81SICOS-2016.pdf>>. Acesso: 21 dez. 2018.

²¹⁴ COLOMBIA. Reglamento General del Parlamento Andino. **Instrumentos básicos do Parlamento Andino**, Bogotá, Colombia, 21 jul. 2015. p. 82. Disponível em: <<https://parlamentoandino.org/wp-content/uploads/2018/07/INSTRUMENTOS-B%C3%81SICOS-2016.pdf>>. Acesso: 21 dez. 2018.

²¹⁵ MALAMUD, Andrés; SOUSA, Luís de, op. cit., p. 394-395.

existem de acordo com o nível de integração entre os países. E, dessa forma, cada qual deve ser considerado em seu contexto, sem a necessidade de transportar modelos estanques para que existam do mesmo modo em outros processos de integração.

Assim, “não pode haver rasa imitação das insuficiências dos parlamentos nacionais dos países-membros, tampouco de características do Parlamento Europeu singulares ao contexto no qual se insere”²¹⁶.

Cada processo de integração possui suas peculiaridades e os modelos existentes não devem ser simplesmente transplantados para outras realidades.

Diferentemente dos Parlamentos Europeu e Andino, ao Parlamento do Mercosul não são concedidas possibilidades de efetiva participação dos parlamentares no processo de integração, principalmente no que diz respeito ao aspecto normativo, sendo-lhe ofertado papel coadjuvante e de mero revisor/consultor dos outros órgãos.

Além dessas dificuldades apresentadas pelo Parlasul, passa-se a discorrer acerca do problema atinente à falta de participação – e legitimação – popular do processo de integração.

4.4 DÉFICIT DEMOCRÁTICO

Ao se estudar sobre um parlamento, necessariamente, coloca-se a questão de representação de povos e, conseqüentemente de democracia, no sentido de participação popular nos mais diversos setores do Estado.

Mostra-se essencial a presença da democracia também nos órgãos e instituições comunitárias, a fim de que o povo possa participar desse processo de integração entre Estados.

Quando se verifica a ausência da democracia, a esse fenômeno dá-se o nome de déficit democrático, que, como o próprio nome ressalta, traduz uma ideia de diminuição, queda da presença da democracia no fenômeno estudado.

Esse termo, no âmbito europeu, ressalta a ideia de inexistência de participação eficaz dos eleitores no sentido de rejeitar, ou modificar, um governo existente, ou conseguir interferir de forma substancial nas questões políticas europeias; esse termo é utilizado por quem defende “que as instituições da UE e os respectivos procedimentos de tomada de decisão

²¹⁶ DRI, Clarissa Franzoi, op. cit., p. 97.

carecem de legitimidade democrática e, devido à sua complexidade, parecem inacessíveis aos cidadãos²¹⁷.

A legitimidade democrática do processo de integração europeu tem sido tema de debates nas fases desse processo e nas conferências intergovernamentais que ensejaram os Tratados de Maastricht, Amsterdã e de Nice; como outras iniciativas para aumentar a participação popular no processo de integração, deu-se origem à chamada Iniciativa de Cidadania Europeia, com a observância da necessidade do constante diálogo entre a sociedade civil e as instituições do processo de integração europeu, bem como foi possível ao público passar a comparecer nas reuniões do Conselho, que se tornaram públicas²¹⁸.

Tais medidas demonstram o avanço no sentido de participação e informação dos cidadãos quanto ao processo de integração.

No caso europeu, portanto, o déficit democrático configura a reduzida participação do chamado elemento democrático no âmbito político comunitário europeu, elemento esse que faz referência ao órgão parlamentar do arranjo institucional e à ideia do respectivo equilíbrio entre os poderes das instituições da União Europeia²¹⁹.

A insatisfação com a vida política da Europa aparece de forma expressa quando se tem por destaque as eleições e a respectiva participação do povo, que tem se mostrado enfraquecida, inclusive com dados da eleição de 2009, em que foi registrada, na média, uma participação de 43% da população²²⁰.

No âmbito do processo de integração europeu é possível mencionar a existência de uma pressão, a partir da década de 1980, para que o Parlamento Europeu pudesse ser atuante também na vertente normativa, como ocorria nos parlamentos nacionais, o que foi vislumbrado no Ato único Europeu, de 1986 (grande revisão nos documentos que instituíram as Comunidades Europeias), a partir do momento em que a presença da democracia nas instituições europeias passou a ter grande importância nessas discussões²²¹.

Essas alterações nos documentos europeus para fins de conceder maiores atribuições normativas ao Parlamento Europeu demonstra a preocupação com a suplantação do déficit

²¹⁷ UNIÃO EUROPEIA. EUR-Lex. **Défice democrático**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/democratic_deficit.html?locale=pt>. Acesso: 25 jul 2018.

²¹⁸ UNIÃO EUROPEIA. EUR-Lex. **Défice democrático**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/democratic_deficit.html?locale=pt>. Acesso: 25 jul 2018.

²¹⁹ SOARES, António Goucha. O déficit democrático da União Europeia: alguns problemas conexos. **Análise Social**, Lisboa, vol. XXXII (142), p. 627, 1997 (3º). Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221841845G5gDO5wm9Pn41ZK7.pdf>>. Acesso: 13 jul. 2018.

²²⁰ UNIÃO EUROPEIA. EUR-Lex. **Défice democrático**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/democratic_deficit.html?locale=pt>. Acesso: 25 jul 2018.

²²¹ SOARES, António Goucha, op. cit., p. 629.

democrático nesta instituição e no processo de integração, a partir da percepção de que a este órgão, ao que corresponde a maior parcela de legitimidade democrática, não foram concedidas todas as competências pertinentes a um órgão cujos integrantes são eleitos a partir do voto de todos os cidadãos de cada Estado Parte²²².

As questões que envolvem a democracia representativa devem ser vislumbradas em alguns momentos, tais como aquele em que se forma a opinião, sejam elas do povo ou dos respectivos representantes, bem como quando alcançando o momento em que essa opinião passa a constituir a própria tomada de decisão eleitoral e, posteriormente, a sua concretização²²³, no sentido de que a democracia esteja necessariamente vinculada à origem e expressão da opinião.

No que tange ao cenário de alguns governos, a nível nacional também se vislumbram diversos fenômenos que incidem no déficit democrático, tais como problemas sociais e altos índices de miserabilidade que influenciam de forma direta na opinião popular e na escolha dos respectivos representantes.

O cidadão que é excluído socialmente apresenta dificuldades para que suas opiniões sejam formadas e consideradas, visto que "à margem da sociedade, sem direitos sociais básicos e a dignidade respeitados, não acredita que de fato tem poder para interferir no processo político e não se sente igual aos sujeitos economicamente favorecidos"²²⁴.

No âmbito do Mercosul, é possível aduzir que os interesses nele discutidos se enquadram especialmente na seara econômica. Neste Bloco, inexistente o debate acerca dos interesses do Estado como um todo e é nesse sentido que a ausência de um fortalecimento das respectivas instituições enseja sua paralisia e a existência de diversos problemas, como o déficit democrático.

Uma das formas de resolução do déficit democrático, no âmbito do Mercosul, é aumentar as possibilidades de participação de outros atores nas discussões que envolvem o processo de integração, inclusive no sentido de sua ampliação para setores que não sejam apenas econômicos²²⁵.

²²² SOARES, António Goucha, op. cit., p. 632.

²²³ GASPARDO, Murilo. Globalização e o déficit democrático das instituições representativas brasileiras. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 60, n. 1, p. 87, jan./abr. 2015. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/37353/25097>>. Acesso: 13 jul. 2018.

²²⁴ Ibidem, p. 103.

²²⁵ CORREIA, Rodrigo Alves. As consequências do Déficit Democrático no Mercosul. **Meridiano 47**, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais, n. 60, p. 14, jul. 2005. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/2675/2223>>. Acesso: 13 jul. 2018.

Nesse sentido, “não é novidade a idéia de que a solução dos problemas do Mercosul é mais Mercosul”²²⁶, ou seja, para que os problemas nesse Bloco se resolvam, faz-se necessário que o Bloco seja alargado, no sentido de ter “mais Mercosul”, para ampliar o numero de participantes, bem como questões e objetivos pertinentes ao processo de integração.

A partir da decisão CMC nº 64/10, houve a aprovação do Plano de Ação para a concretização de um Estatuto da Cidadania no Mercosul, tendo em vista ser um dos propósitos primordiais do processo de integração do Mercosul a existência de uma cidadania a nível regional para que os cidadãos do Bloco possam ter seus direitos efetivados e se possibilite a criação de novos, plano esse que possui previsão de conclusão até 2021; depois deste período, almeja-se a incorporação ao ordenamento jurídico dos países do conceito de cidadão do Mercosul. O referido plano se compõe de três propósitos gerais:

- (i) implementação de política de livre circulação de pessoas na região;
- (ii) igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL; e
- (iii) igualdade de condições para acesso ao trabalho, à saúde e à educação²²⁷.

Vislumram-se os seguintes avanços neste Plano de Ação: criação do Sistema Integrado de Mobilidade do Mercosul (SIMERCOSUL), para fins de expansão das bolsas de intercâmbio entre os países; criação da placa comum de identificação veicular do Mercosul, com o objetivo de propiciar uma melhor circulação de pessoas e a fiscalização de veículos que circulam no Bloco; revisão do Acordo de Recife, que regulamenta a questão de controle de pessoas pelas fronteiras dos Estados-Partes; revisão da Declaração Sociolaboral do Mercosul e harmonização da legislação trabalhista e previdenciária, com o propósito de que o fluxo de trabalhadores entre os países seja facilitado²²⁸.

Ressalte-se que a ideia de democracia tem como substrato a possibilidade de livre eleição pelos cidadãos dos respectivos representantes, mas também engloba a ideia de uma relação positiva entre a atuação dos governantes e a opinião dos cidadãos que os designaram, visto que esses dois fatores juntos representam a existência de um ambiente político construído com base no consenso dos cidadãos, que perfaz “um elemento central da relação constitutiva democracia-opinião pública”²²⁹.

²²⁶ CORREIA, Rodrigo Alves, op. cit., p. 14.

²²⁷ BRASIL. Mercosul. **O Estatuto da Cidadania**. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/o-merc-sul-na-vida-do-cidadao/estatuto-da-cidadania>>. Acesso: 13 jul. 2018.

²²⁸ BRASIL. Mercosul. **O Estatuto da Cidadania**. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/o-merc-sul-na-vida-do-cidadao/estatuto-da-cidadania>>. Acesso: 13 jul. 2018.

²²⁹ SOARES, António Goucha, op. cit., p. 638.

Após a análise do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, observa-se que se faz necessário um esforço por parte dos parlamentares para que o órgão parlamentar possa de fato exercer poderes inerentes à sua atribuição, tarefa essa de difícil concretização tendo em vista que o Parlasul possui "posição meramente consultiva nos assuntos regionais, não prevê participação decisiva do órgão no processo legislativo ou possibilidades de controle eficaz dos atos executivos"²³⁰.

No que tange à criação do Parlamento do Mercosul e a inexistência de efetiva competência legislativa, surge a pergunta acerca de quais as reais motivações para sua criação, considerando que suas funções não representam a de um verdadeiro parlamento.

Considerando isso, bem como os custos envolvidos na sua elaboração, a existência desse Parlamento poderia ser explicada por dois motivos principais: para que ele se constitua como um lugar em que seja possível realizar debates acerca do processo de integração e da democracia, bem como que ele "contribuirá para certo reforço institucional no bloco, desencadeando discussões ou a criação de novos órgãos que abordem consistentemente temáticas como competências regionais, integração cultural e alargamento".²³¹

Importante enfatizar que a existência de um Parlamento do Mercosul pressupõe um órgão forte não apenas para fins de representação popular dos países integrantes do Bloco, mas sim para que haja

um órgão deliberante, provido de fortes elementos de supranacionalidade e de representatividade, que deverá exercer plenamente as funções de elaboração normativa e de controle político do sistema institucional mercosulino, permitindo a transparência do processo decisório e a legitimidade de seus atos, vale dizer, das normas de direito derivado do Mercosul. Não haverá, aqui, certamente, a ocorrência do *déficit democrático*, que tanto afeta as instituições da União Europeia [...]²³².

Diante de todo o exposto, conclui-se que os problemas referentes à ausência de legitimidade democrática nos processos de integração costuma aparecer em todos eles, já que os respectivos cidadãos dos Estados integrantes dos Blocos não constituem os principais atores do processo. Ao contrário, os setores governamentais é que aparecem como condutores da integração e possuem papel fundamental no seu desenvolvimento.

²³⁰ DRI, Clarissa Franzoi, op. cit., p. 95-96.

²³¹ Ibidem, p. 96.

²³² NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. **PARLAMENTO DO MERCOSUL: Sobre a Necessidade da Definição de Pressupostos e da Adoção e Procedimentos para sua Criação.** Coleção Direito e Racionalidade no Mundo Contemporâneo. Coordenador: Alexandre da Maia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 187.

Apenas quando os povos possuírem papel e voz ativos nos processos de integração, as instituições contarão com legitimidade e participação popular, com o consequente afastamento do déficit democrático.

5 SUPRANACIONALIDADE E INTERGOVERNABILIDADE

5.1 SUPRANACIONALIDADE E UNIÃO EUROPEIA

Diante do quadro apresentado nos tópicos anteriores, passa-se ao estudo específico da supranacionalidade e da intergovernabilidade, no sentido de discorrer acerca de suas características e seus pontos marcantes.

Inicia-se com a supranacionalidade, na tentativa de captar suas vantagens e sobre elas fazer as devidas considerações. Posteriormente, será abordada a intergovernabilidade, com a intenção de dispor sobre os seus mais diversos aspectos. E, após esses dois tópicos, expõe-se como os ordenamentos jurídicos internos dos Estados Membros do Mercosul dispõem acerca dos processos de integração regional e da supranacionalidade ou da intergovernabilidade.

A supranacionalidade perfaz um termo amplo e de inúmeras definições.

De uma forma geral, a supranacionalidade pode ser definida como um modelo de governança, de estruturação e de organização existentes, atualmente, no processo de integração da União Europeia e que pressupõe a delegação de algumas competências internas dos países, com o propósito de legitimar a atuação de um órgão regional com poder superior ao dos Estados nestas questões, com a conseqüente obrigatoriedade do cumprimento dos seus atos decisórios.

No sistema supranacional, o interesse regional é chamado de comunitário, no intuito de fazer uma referência ao modelo existente na União Europeia (antes denominada de Comunidade Europeia).

A supranacionalidade permite que o interesse comunitário prevaleça sobre o particular de cada um dos países integrantes, bem como que as normas emanadas dos órgãos regionais sejam interpretadas e aplicadas de forma equânime pelos países, para fins de segurança jurídica do próprio sistema, sem a necessidade de passar pelo sistema de incorporação interna para que possam vigor internamente nos países.

A ideia de supranacionalidade está vinculada a de um sistema em que as decisões e as normas regionais passam a ter vigência imediata no ordenamento jurídico interno dos países, devem ser cumpridas pelos juízes nacionais (e os cidadãos podem exigir o seu cumprimento) e são adotadas no direito interno com prevalência sobre as normas nacionais.

Este conjunto de definições acerca da supranacionalidade representa a síntese das ideias de OCAMPO e do Tratado da União Europeia, a seguir explanadas.

A supranacionalidade não pressupõe uma escolha definitiva pelos países, visto que existem mecanismos de retirada que constam dos protocolos constitutivos dos projetos de integração.

O sistema supranacional ainda conta com as seguintes características: os Estados mantem sua autonomia, exceto naquilo em que cedem as competências; não representa uma união indissolúvel, em virtude da possibilidade expressa de retirada de qualquer país integrante; os Estados mantem o governo e a respectiva jurisdição; os países integrantes continuam caracterizados como nações soberanas e independentes; não existe uma constituição única escrita e regional; os Estados não podem se opor às decisões comunitárias.

O estudo de um Bloco regional com um sistema institucional supranacional, regido pelo Direito Comunitário, acaba por incidir na análise da União Europeia, que, na atualidade, representa um – se não o único – modelo que alcançou um avanço institucional significativo.

De acordo com OCAMPO, as características, elementos caracterizadores ou princípios do direito comunitário são a aplicação imediata ou automática, a aplicação direta, a aplicação por juízes nacionais e a aplicação predominante ou prevalecente do direito comunitário; eles emanam do ordenamento jurídico do processo de integração e a sua presença “leva a assinalar a existência de uma ordem jurídica supranacional e a determinar as normas de convivência que esta deve possuir com a ordem jurídica nacional dos países integrantes”²³³.

O direito comunitário não necessita de mecanismos de incorporação no direito interno (aplicação imediata); incide para proteger os direitos e deveres de toda a sociedade de cada país, a partir do requerimento de sua aplicação por qualquer cidadão (aplicação direta em cada Estado membro). E, vinculado à aplicação direta, incube aos juízes nacionais (e aos tribunais domésticos) adotarem a norma comunitária, que possui aplicação predominante em face do ordenamento interno, no caso de conflito entre as duas esferas.

O ordenamento jurídico de cada país que compõe a União Europeia autoriza que determinadas competências sejam transferidas ao órgão comunitário, ao qual caberá o exercício delas sem a necessidade de anuência específica do direito interno.

Já é possível elencar dois potenciais benefícios do sistema institucional supranacional, presente em um ordenamento jurídico comunitário: a aplicação imediata do direito comunitário em cada um dos Estados que compõem a União Europeia, sem a necessidade de procedimentos prévios de incorporação legislativa para que isso ocorra, além da autonomia

²³³ OCAMPO, Granillo Raúl, op. cit., p. 125-127.

entre os ordenamentos interno e regional, a partir do momento em que cada qual possui matérias que lhe são pertinentes.

Observa-se que o mecanismo da supranacionalidade envolve atribuições e competências que não se limitam a determinadas temáticas do processo de integração, ao contrário, perpassa todas elas através da equivalência e do constante contato entre o direito interno e o direito comunitário.

Através disso que se vislumbra o direito comunitário, e, conseqüentemente, a supranacionalidade, que representam um grau mais avançado dos processos de integração, ao se considerar esse constante intercâmbio entre direito interno e ordenamento jurídico comunitário; neste contexto, observa-se uma espécie de “confiança” perpetrada por cada Estado Parte ao ceder parcelas de suas competências para que os órgãos e as instituições comunitárias possam exercer as suas atividades de forma plena.

Outrossim, podem ser elencados outros princípios referentes à supranacionalidade: o da subsidiariedade e o da proporcionalidade, que aparecem de forma expressa no Tratado da União Europeia, em seu artigo 5º (correspondente ao artigo 5º do antigo Tratado da então Comunidade Europeia):

Artigo 5.º (ex-artigo 5.º TCE)

1. A delimitação das competências da União rege-se pelo princípio da atribuição. O exercício das competências da União rege-se pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

2. Em virtude do princípio da atribuição, a União atua unicamente dentro dos limites das competências que os Estados-Membros lhe tenham atribuído nos Tratados para alcançar os objetivos fixados por estes últimos. As competências que não sejam atribuídas à União nos Tratados pertencem aos Estados-Membros.

3. Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União.

As instituições da União aplicam o princípio da subsidiariedade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Os Parlamentos nacionais velam pela observância do princípio da subsidiariedade de acordo com o processo previsto no referido Protocolo.

4. Em virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados.

As instituições da União aplicam o princípio da proporcionalidade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.²³⁴

²³⁴ UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia (versão consolidada), 7 fev. 1992. **Jornal Oficial da União Europeia**, União Europeia, 7 jun. 2016. p. 6. Disponível em: <http://publications.europa.eu/resource/ellar/9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2>. Acesso: 18 jul. 2018.

Vê-se, inicialmente, que a questão da delegação de competências aparece expressamente, inclusive sendo essa uma forma de ratificar a presença de um sistema institucional supranacional.

Essa transferência de atribuições perpassa pela ideia da própria limitação de cada uma delas, ao se considerar a necessidade de se especificar as funções de cada órgão comunitário e nacional; assim, surge o princípio da atribuição para especificar a quem compete o quê, ao passo que os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade surgem para explicar e especificar como essas competências serão executadas.

O referido dispositivo legal esclarece o conceito do princípio da atribuição, no sentido de que ele faz referência à atuação da União Europeia: ela existe e é exercida de acordo com as competências e restrições estabelecidas pelos Estados Membros do processo de integração quando da confecção dos Tratados constitutivos, a fim de que as metas pré-estabelecidas sejam concretizadas.

Diante desse panorama, a competência de cada Estado Membro, no seu âmbito interno, é residual; assim, os governos nacionais regulam e exercem as competências outras que não foram delegadas ao ente supranacional.

O princípio da subsidiariedade, por sua vez, diz respeito à possibilidade de atuação do órgão supranacional em matérias que não seriam de sua competência exclusiva, desde que sua interferência nessas matérias somente ocorra se os Estados Membros não lograrem êxito em atingir os objetivos que lhe são atribuídos. Essa atuação subsidiária do ente supranacional pode ocorrer, também, quando as atribuições dos países possam ser melhor concretizadas se forem efetivadas pela União.

Por fim, há o princípio da proporcionalidade: as matérias de competência da União, e sua respectiva execução, não devem ultrapassar as medidas e instrumentos que sejam necessários para o alcance dos propósitos existentes dos Tratados constitutivos do Bloco.

A aplicação predominante ou prevalecente resta configurada no princípio da primazia das normas comunitárias, o qual “obsta sejam elas revogadas total ou parcialmente por regras posteriores do direito interno, [...] logo, independentemente da hierarquia ou da data de edição, aplicar-se-á o Direito Comunitário quando verificadas colisões”²³⁵ com as normativas nacionais.

Inclusive, a primazia das normas comunitárias pode ser relacionada com a determinação de que os juízes nacionais observem a aplicação do direito comunitário e

²³⁵ CARNEIRO, Caio de Castro e; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata, op. cit., p. 275.

deixem de aplicar quaisquer regramentos que possam ir de encontro às regras e princípios do sistema jurídico regional²³⁶.

Quanto ao conceito de aplicabilidade direta, ele perfaz a ideia de que as normas comunitárias “podem gerar por si mesmas efeitos plenos de maneira uniforme em todos os Estados-membros, a partir da sua entrada em vigor e durante todo o período de sua validade”²³⁷.

Ressalte-se que a ideia de efeito direito, bem como da primazia do Direito Comunitário, que representam “consequência imediata da delegação de poderes soberanos pelos Estados-Membros à Comunidade”²³⁸ não restaram estabelecidas expressamente no Tratado Constitutivo da União Europeia, configurando-se como produto dos trabalhos do Tribunal Europeu, por meio do julgamento do Caso Costa v ENEL, em que o Tribunal, “ao se utilizar de uma interpretação contextual do Tratado, chegou à conclusão de que o Direito Comunitário tinha precedência sobre o Direito Interno”²³⁹.

No que tange ao sistema de tomada de decisões, União Europeia conta com uma variedade deles, seja com votações que requerem unanimidade, maioria simples, dentre outros.

De acordo com o artigo 249 do Tratado que Institui a Comunidade Europeia, o Parlamento Europeu, juntamente com o Conselho e a Comissão adotam regulamento e diretivas, além de decidirem e confeccionarem recomendações e pareceres e, no que tange ao regulamento, especifica-se que ele possui caráter geral e ‘É obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-Membros’²⁴⁰.

Neste mesmo artigo 49²⁴¹, resta estabelecido que “a directiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias

²³⁶ CARNEIRO, Caio de Castro e; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata, op. cit., p. 275.

²³⁷ SILVA, Maria Manuela Magalhães. A aplicabilidade direta do direito da União Europeia no direito interno. **Revista Interdisciplinar de Direito**, Juiz de Fora: Editar Editora, v. 9, n. 1, p. 187, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.uportu.pt:8080/handle/11328/767>>. Acesso: 19 dez. 2018.

²³⁸ CELLI JÚNIOR, Umberto. Solução de conflitos na união européia: Lições para o mercosul? **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 97, p. 425, jun. 2002. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67555/70165>>. Acesso: 20 dez. 2018.

²³⁹Ibidem, p. 425.

²⁴⁰ UNIÃO EUROPEIA. Versão compilada do Tratado que institui a Comunidade Europeia. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**, União Europeia, 24 dez. 2002. p. 100. Disponível em: <https://infoeuropa.euroid.pt/files/web/documentos/ue/2002/2002_tratadoCE_compil.pdf>. Acesso: 19 dez. 2018.

²⁴¹ UNIÃO EUROPEIA. Versão compilada do Tratado que institui a Comunidade Europeia. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**, União Europeia, 24 dez. 2002. p. 100. Disponível em: <https://infoeuropa.euroid.pt/files/web/documentos/ue/2002/2002_tratadoCE_compil.pdf>. Acesso: 19 dez. 2018.

nacionais a competência quanto à forma e aos meios”; a decisão “é obrigatória em todos os seus elementos para os destinatários que designar”; e as recomendações e os pareceres são possuem caráter vinculante.

Em relação ao contexto do Mercosul, não há a aplicação dos princípios da aplicabilidade direta e do primado do direito comunitário, ou seja, se houver conflito entre normativa interna e regional, “a lei interna poderá ser invocada para eximir o país do cumprimento de suas obrigações regionais, o que limita a credibilidade do Mercosul quanto à eficácia de suas normas”²⁴².

Apresentados os aspectos gerais acerca da supranacionalidade e a sua existência na União Europeia, passa-se ao estudo da intergovernabilidade.

5.2 INTERGOVERNABILIDADE E MERCOSUL

A intergovernabilidade representa um sistema de governança, estruturação e organização de processos de integração que se mostra contrário à supranacionalidade: no primeiro, observa-se a prevalência dos interesses nacionais em detrimento dos regionais, o que demonstra a existência de uma grande desconfiança política por parte dos países que adotam esse sistema, porquanto não delegam competências ao órgão regional e não se propõem a adotar medidas internas – e constitucionais – que permitam a transferência de atribuições soberanas.

A intergovernabilidade é o sistema que rege a atuação do Mercosul.

O sistema intergovernamental do Mercosul possui enquadramento dentro dos ditames do Direito Internacional Clássico e, quanto à aplicação das normas regionais no âmbito interno de cada país faz-se necessária “a transposição destas no direito interno, que somente produzirão seus efeitos a partir do momento em que são ratificadas pelo Congresso Nacional e que hierarquicamente as mesmas estarão equiparadas às normas jurídicas internas”²⁴³.

Diferentemente do sistema supranacional, o intergovernamental se submete à ideia de soberania clássica e, em virtude disso, “os Estados estão em primeiro plano e são dotados de

²⁴² CAMARGOS, Lais Alves; MOURA, Luiza Diamantino, op. cit., p. 27.

²⁴³ RAYMUNDO, Lenice S. Moreira. Supranacionalidade e intergovernabilidade: uma nova concepção de soberania estatal em face dos processos de integração na União Européia e no Mercosul. **Revista UNI-RN**, Natal, v. 2, n. 2, p. 165, jan./jul. 2003. Disponível em: <<http://www.revistaunirn.inf.br/revistaunirn/index.php/revistaunirn/article/viewFile/84/96>>. Acesso: 31 dez. 2018.

amplos poderes de decisão, conforme o interesse individual de cada um deles e não da organização de um modo geral”²⁴⁴.

Essas características atinentes à intergovernabilidade possuem diversas particularidades e consequências, mas, de uma forma geral, observa-se que elas existem porque os Estados Membros do Mercosul não permitem que o Bloco desenvolva de forma plena e que seja autônomo.

No Mercosul, prevalecem os interesses dos Estados em detrimento do processo de integração, o que resulta em decisões, medidas e instrumentos votados, executados e implementados neste Bloco apenas tendo como objetivo o interesse de cada um dos países.

E como cada um dos Estados do Mercosul possui interesses próprios e divergentes, o respectivo processo de integração não consegue alcançar patamares mais desenvolvidos e nem obter êxito em concretizar seu propósito maior (mercado comum), que necessita de uma maior complexidade no arranjo institucional e no aprofundamento das relações entre os países e o Bloco.

Ressalta-se que não são todos os ordenamentos jurídicos constitucionais dos Estados Membros do Mercosul que não dispõem acerca de transferência de atribuições soberanas a órgãos regionais supranacionais; como será visto adiante, existem países que fazem parte do Mercosul e que permitem, de forma expressa, a existência de um arranjo institucional dotado de características supranacionais, o que permite concluir que a implantação da supranacionalidade nesse Bloco regional não é de todo infundada.

Logo, ‘no modelo de cooperação que caracteriza o sistema intergovernamental, não há nenhum poder superior aos Estados, havendo uma “*relação horizontal de coordenação de soberanias*”²⁴⁵; ou seja, no Mercosul, as decisões são cumpridas de forma horizontal, com base nos interesses de cada Estado Parte, tendo em vista a inexistência de um órgão regional que obrigue o cumprimento dos seus atos decisórios aos Estados.

Essa coordenação de soberanias encontra-se presente porque, como ressaltado, os países integrantes do processo de integração agem de forma a impor seus interesses e cada um deles, de forma conjunta, representa a ideia de que estes Estados não delegam soberanias, mas agem de forma soberana através de uma coordenação de seus interesses; portanto, restarão

²⁴⁴ CABRAL, Alex Ian Psarski; CABRAL, Cristiane Helena de Paula Lima. O Mercosul e a crise: a integração da América do Sul e o aparente paradoxo europeu. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**, Asunción, ano 2, n. 3, p. 81-82, mar. 2014. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5830236.pdf>>. Acesso: 19 dez. 2018.

²⁴⁵Ibidem, p. 82.

presentes apenas os interesses soberanos de cada Estado, os quais tentarão seguir no processo de integração através da manutenção deles.

Compreende-se que a supranacionalidade se constitui como um mecanismo de evolução “necessária para o MERCOSUL, vez que deve prevalecer a defesa do interesse comunitário sobre a vontade individual dos Estados, bem como se fala na importância da existência de um órgão superior autônomo”²⁴⁶.

Ressalta-se que a interpretação e aplicação das normas provindas do Mercosul, ao se considerar a predominância da intergovernabilidade, “tem sido realizada por cada Estado-membro de forma individual, o que gera uma série de interpretações diversas sobre um mesmo tema, e instabilidade jurídica”²⁴⁷.

As decisões, medidas, atos do processo de integração são direcionados aos Estados e aos respectivos governos, de forma direta, mas, indiretamente, e de maneira substancial, essas atividades incidem na sociedade e nos cidadãos, os quais, comumente, estão distanciados do desenrolar e da própria existência de órgãos regionais que são criados para representá-los.

Ao se considerar a existência da citada coordenação de soberanias, o que resulta na prevalência dos interesses nacionais em detrimento dos regionais, o processo de integração encontra dificuldades reais para se desenvolver, em virtude da vontade política de cada um dos países que compõem o Mercosul.

Todavia, se alguns desses países permitem a supranacionalidade e deram origem a um Bloco que congrega diversos ideais, e precisam concretizar seus objetivos e fazê-lo alavancar, acredita-se que o processo de integração do Mercosul pode assumir novos moldes e patamares.

Os países estabeleceriam um Bloco em relação aos quais eles já pretendiam, inicialmente, que ele não se desenvolvesse? Entende-se que essa não seja a vontade dos países, até porque se fosse, não faria sentido dar origem a um Bloco em que se propôs um elevado nível de aprofundamento da integração (para se alcançar a fase de mercado comum).

²⁴⁶ FILHO, Alceu José Cicco; LAGE, Fernanda de Carvalho; ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. O tribunal permanente de revisão do Mercosul: intergovernabilidade e desafios à supranacionalidade. **International Studies on Law and Education**, CEMOrOc-Feusp / IJI-Univ. do Porto, São Paulo, p. 67, set./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.hottopos.com/isle24/55-70Rocha.pdf>>. Acesso: 31 dez. 2018.

²⁴⁷ Idem.

5.3 SUPRANACIONALIDADE E INTERGOVERNABILIDADE: ANÁLISE COMPARATIVA E ELEMENTOS DIFERENCIADORES

Neste momento, é possível concluir pela existência de modelos diferentes de integração quando compulsados os sistemas da União Europeia e do Mercosul: no primeiro, vislumbra-se uma integração do tipo supranacional, em que predomina o interesse coletivo (regional), ao passo que, no segundo, prevalecem os interesses de cada Estado integrante do processo de integração, diante da configuração da intergovernabilidade.

E em relação à recepção das normas, quando compulsados os modelos supranacional e intergovernamental, observa-se uma flagrante diferenciação, visto que, no primeiro, ela ocorre de forma imediata e sem a necessidade de nenhum mecanismo por parte de cada Estado Membro, enquanto que a intergovernabilidade enseja a necessidade da recepção da norma de acordo com os mecanismos de incorporação estabelecidos pelo ordenamento jurídico de cada país.

Assim, é possível traçar um panorama com as vantagens e as desvantagens da adoção da supranacionalidade no processo de integração, respectivamente, a seguir elencadas,

- a.1) Possibilita uma maior integração do bloco econômico, devido à presença de órgãos com competência própria que adotam suas decisões no interesse da integração, independentemente dos interesses particulares dos Estados;
 - a.2) possibilita o aprofundamento da integração, pois, com a adoção por parte dos Estados de uma política única comunitária, os conflitos podem ser resolvidos de forma mais fácil, sempre em prol do bloco econômico;
 - a.3) prestigia a sociedade civil, reconhecendo os direitos do cidadão como sujeito ativo e passivo das normas comunitárias, o que possibilita a sua participação efetiva no processo de integração;
 - a.4) finalmente torna possível um verdadeiro ordenamento jurídico comunitário, com uniformidade na interpretação e aplicação das normas comunitárias tanto por um tribunal comunitário quanto pelos tribunais nacionais.
- [...]
- b.1) Para a adoção do instituto, o desenvolvimento dos Estados deve ser harmônico, em seus aspectos sociais, econômicos, culturais;
 - b.2) adotado o instituto da delegação de competências, o Estado submete-se aos interesses do bloco econômico, não podendo exercê-las, mesmo que temporariamente;
 - b.3) impõe a necessidade de instituições permanentes, com funcionários próprios, o que muitas vezes torna dispendioso o processo;
 - b.4) cada processo de integração deve criar seu próprio modelo, segundo suas características geográficas, econômicas, culturais. Vide o exemplo da Comunidade Andina, que “transplantou” para o seu ordenamento jurídico o Direito Comunitário e a supranacionalidade, e está desde há muito tempo estagnada²⁴⁸.

²⁴⁸ GOMES, Eduardo Biacchi. A supranacionalidade e os blocos econômicos. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 38, n. 0, p. 181, 2003. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/1767/1464>>. Acesso: 16 jul. 2018.

A abordagem acerca dos benefícios, bem como dos prejuízos, advindos da adoção da supranacionalidade é necessária para que, na criação de Blocos, os Estados possam escolher como as questões regionais serão conduzidas.

Passa-se a examinar as vantagens e desvantagens acima citadas.

Inicialmente, consagra-se como vantagem a ideia do inter-relacionamento entre os países que, quando adotada a supranacionalidade, ocorre de forma mais intensa e complexa, a partir do momento em que os Estados priorizam os interesses de todos do Bloco em detrimento dos particulares.

Logo, criam-se órgãos que decidem em nome do conjunto de países, com o objetivo de concretizar e desenvolver o processo de integração, e não um arranjo institucional que tenha por função apenas perpetuar os interesses nacionais e poderes políticos de cada país integrante do Bloco.

Diante dessa congregação de ideias e interesses, em que um órgão regional toma as decisões em nome de todos os Estados, a integração se desenvolve de forma aprofundada, no sentido de alcançar, cada vez mais, patamares maiores de delegação de competências soberanas nacionais aos órgãos comunitários e compartilhamento de questões que antes só diziam respeito ao âmbito interno de cada país.

Neste panorama é que se vislumbra uma celeridade e certa simplicidade na resolução dos problemas regionais, a partir do momento em que o arranjo institucional comunitário consegue atuar de forma efetiva e em nome do Bloco, inclusive no que tange às controvérsias existentes e, considerando que o interesse predominante é o do conjunto de países, as decisões são tomadas nesse sentido, e não de acordo com os proveitos a serem obtidos por cada Estado.

Para tanto, cria-se um tribunal comunitário, em que controvérsias acerca das dinâmicas do processo de integração podem ser dirimidas.

Por outro lado, no que tange às possíveis desvantagens da utilização do modelo supranacional acima elencadas, observa-se que, como primeira delas, menciona-se a necessidade de equilíbrio no nível de desenvolvimento entre os países, quanto aos setores sociais, econômicos e culturais.

Esse requisito se configura de notável relevância em todos os processos de integração, sejam os que adotam os modelos supranacional ou intergovernamental. Todavia, para os que se utilizam do primeiro, para que ele exista, há a necessidade de um maior aprofundamento das relações entre os países, fator esse que pode se obter de forma mais célere e equilibrada através de uma equivalência entre o nível de desenvolvimento entre os países.

Entende-se dessa forma porque, no caso de desigualdade nesse nível de desenvolvimento, o processo de integração sofrerá diversos tipos de entraves à sua evolução, estagnando ou encontrando dificuldades de se desenvolver em questões culturais, sociais, fatores esse que, se harmonizados, acaba permitindo que os países do Bloco encontrem maiores afinidades entre si e entendam pela viabilidade de compartilhar matérias em diversos setores uns com os outros. No caso da harmonia nesses setores, o Bloco lidaria com outras preocupações.

No que pertine à dificuldade inerente à delegação de competências, essa se constitui um grande entrave ou um problema quando se compulsam os dois sistemas (supranacional e intergovernamental).

Quando um grupo de Estados decide, com base na permissão concedida pelo respectivo ordenamento jurídico interno, que algumas das atribuições que competem a sua esfera interna passam a ser transferidas para outro órgão, as decisões que apenas diziam respeito a um Estado passam a valer para todos eles.

Ou seja, em uma primeira visão, a transferência de competências mostra-se como uma desvantagem, considerando que o que seria decidido por um só governo passa a ser alvo de decisão coletiva e no interesse da totalidade de países; tal contexto inibe a prevalência de interesses de apenas um – ou alguns países – em relação aos dos outros.

Existe um sentimento de rejeição do modelo supranacional por causa dessa delegação de atribuições, tendo em vista que o país demonstra o seu poder e o controle interno quando apenas ele decide sobre suas questões internas.

Mas esse requisito existe para aprimorar o sistema de integração e só foi vislumbrado dessa forma porque se pressupõe a existência do lado positivo: o alcance de melhores condições para aquele país a partir do momento em que ele faz parte de um processo de integração e permite que determinadas decisões sejam transferidas ao Bloco.

A transferência de competências apenas ocorre quando um país permite, de acordo com seu direito interno, essa atribuição; assim, não existe uma imposição para que um Estado seja integrante de um processo de integração que adote um modelo supranacional e que necessita de mudanças legislativas internas.

A escolha representa o próprio exercício da soberania e não se perfaz de forma definitiva: a partir do momento em que um determinado Estado observa que um modelo não mais atende as suas necessidades, pode entender por sua retirada do Bloco, observando os procedimentos legais e jurídicos para tanto.

Em que pese a necessidade de transferência de atribuições que apenas se decidiam a nível interno, outros Estados passam a interferir nessas escolhas, mas essa delegação não é definitiva e irreversível, não representa uma imposição e, em si, representa um próprio ato de soberania.

No caso europeu, o Tratado de Lisboa elenca, expressamente, em seu artigo 50, que “qualquer Estado-Membro pode decidir, em conformidade com as respectivas normas constitucionais, retirar-se da União”²⁴⁹.

Outro fator apontado refere-se aos custos referentes à manutenção do modelo supranacional. De fato, neste modelo, verifica-se a existência de diversas instituições, com seu respectivo quadro de funcionários, o que representa um acréscimo nos valores a serem utilizados no processo de integração.

Contudo, a partir do momento em que os países decidem firmar o acordo e se reunir em um Bloco, essa intenção tem como um potencial resultado a obtenção de lucros e maiores fluxos financeiros para a região estabelecida entre eles. Assim, os custos da manutenção desse sistema podem ser compensados com os benefícios financeiros que surgirão dessa união.

Como última desvantagem, cita-se a necessidade de criação de um modelo específico para cada processo de integração, considerando as peculiaridades geográficas, econômicas e culturais.

Pode-se fazer uma primeira observação quanto a essa desvantagem: se ela, de fato, configura-se como uma dificuldade, ela é inerente a todo processo de integração, tendo em vista que eles precisam dar origem a seu próprio modelo e a uma respectiva estruturação e organização interna, também levando em consideração as peculiaridades nacionais (sociais, e econômicas, políticas, comerciais) e territoriais.

Logo, entende-se que essa dificuldade não é peculiar ao modelo supranacional e, se considerada como uma desvantagem, ela perfaz um problema para todos os modelos.

A união de países que possuem diversas diferenças internas recai na necessidade de criação de um modelo que possa ser viável ao desenvolvimento do processo de integração entre eles, consideradas as peculiaridades. E ponderar tantos interesses e particularidades envolvidos para formar um acordo que a todos atenda resulta em muitas reuniões e diligências para que isso ocorra.

²⁴⁹ PORTUGAL. Comissão de Assuntos Europeus da Assembleia da República. Tratado de Lisboa. **Divisão de Edições da Assembleia da República**, Lisboa, Portugal, mar. 2008. p. 47. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf>. Acesso: 15 dez. 2018.

Cita-se o exemplo da Comunidade Andina, que teria se utilizado do direito comunitário e da supranacionalidade, mas que contaria com um processo de integração que não se desenvolve. Aqui, recai-se na verificação da viabilidade, ou não, de utilização de modelos prontos e acabados de determinado Bloco em outro.

Como ressaltado, cada processo de integração envolve peculiaridades de cada Estado que o compõe, com a necessidade de harmonização entre eles, trabalho esse que costuma ser demorado e que apresenta dificuldades para se concretizar.

O alcance do melhor modelo para um Bloco a ser criado é uma questão que passa por diversos debates e reuniões e o resultado delas não significa que o modelo escolhido será o que alcançará melhores resultados.

Na verificação posterior de que o modelo não é o mais apropriado ao conjunto dos Estados, cabe a eles se reunirem e procederem a modificações no documento institutivo do processo de integração, a fim de adaptá-lo melhor à realidade dos países.

O exemplo citado - comunidade Andina - mostra que cada processo de integração precisa estabelecer seu modelo, seja se utilizando de um já existente como paradigma, como um exemplo, mas observando que ele pode não ser o ideal para a região, necessitando, pois, de modificações.

Dessa forma, a criação de um modelo específico para a região, de fato, configura-se um certo entrave, mas que pode ser suplantado através de reuniões e de apoio técnicos de estudiosos para o alcance do melhor sistema para o conjunto de Estados.

Por sua vez, como vantagens e desvantagens da intergovernabilidade, são elencadas as seguintes, respectivamente:

- c.1) Com o sistema da intergovernabilidade, os Estados negociam de forma horizontal, sem que haja imposição dos interesses;
 - c.2) conseqüentemente, ela permite maior liberdade nas negociações diplomáticas;
 - c.3) no âmbito do Mercosul, em decorrência de seu estágio atual e em face das desigualdades entre os Estados-partes, a intergovernabilidade possibilitou, até agora, o sucesso do processo de integração;
 - c.4) atualmente, principalmente para o Brasil, a intergovernabilidade é o modelo ideal de integração, pois os interesses das partes não estão subordinados aos interesses do bloco econômico e as decisões são tomadas por consenso e com a presença de todos os membros.
- [...]
- d.1) A intergovernabilidade não permite aprofundar o processo integracionista, pois sempre prevalecerão os interesses dos Estados;
 - d.2) permite ao Estado, invocando a sua própria soberania, descumprir as normas decorrentes do Tratado, o que pode gerar certa instabilidade na integração;
 - d.3) impede um verdadeiro Direito da Integração e uma jurisprudência do bloco que possam servir como referencial para as políticas a serem desenvolvidas;

d.4) exclui a participação direta do cidadão no processo integracionista, pois as decisões, inicialmente, são tomadas entre os Estados²⁵⁰.

Passa-se a averiguar as vantagens e desvantagens supracitadas.

Em relação ao estudo da intergovernabilidade, o primeiro benefício mencionado vincula-se à questão da delegação de soberanias: haveria uma negociação horizontal entre os países, em que inexistiria a imposição dos interesses gerais em face dos particulares de cada Estado.

Em uma visão inicial, na ótica governamental de cada Estado, eles tentarão criar modelos em que lucros sejam alcançados, mas que não seja necessário que poderes e competências sejam perdidos, ainda que temporariamente.

Daí que surge a ideia de uma negociação horizontal, no sentido de que os interesses de todos os países estão sendo levados em consideração não em nome do interesse geral, mas sim no viés particular de cada um deles; no momento em que um Estado propõe determinada medida ou decisão, ele está agindo de acordo com aquilo que será mais benéfico para si, com poderes que se coordenam de forma horizontal.

A segunda vantagem listada se relaciona com a primeira: quando as negociações se realizam com a predominância de interesses governamentais, há uma maior liberdade de aceitar a decisão conjunta, tendo em vista que o Estado pode decidir se comprometer com ela ou não.

Nestes termos, não existe a obrigação de acatar a decisão dos outros países se cada um deles decide de acordo com seus próprios interesses. Acatará se for mais favorável a si.

Em seguida, elenca-se que, considerando o estágio atual e o nível de diferenças entre os países do Mercosul, o que foi alcançado se considera como um avanço.

Se consideradas as desigualdades culturais, sociais, políticas, entre os Estados Membros do Mercosul, com a predominância de interesses governamentais, verifica-se que o Bloco não conseguiria se desenvolver e alcançar seu estágio atual.

Logo, para o panorama dos países do Mercosul, a intergovernabilidade se apresentou como o modelo viável para os países de desenvolverem, ainda que de forma tímida, ao se considerar as peculiaridades existentes e a inexistência de transferência de competências soberanas.

A quarta vantagem explicita que, diante da predominância das ideias governamentais, das decisões que são tomadas por consenso e da presença de todos os membros, os interesses

²⁵⁰ GOMES, Eduardo Biacchi, op. cit., p. 181-182.

dos países conseguem ser preservados, afinal de contas, se ele não concorda com tal decisão, ela não será imposta a si, já que a sua efetivação só ocorre se todos concordarem no mesmo sentido.

Dessa forma, a intergovernabilidade costuma ser uma escolha mais fácil porque os interesses governamentais de todos os países são levados em consideração.

Já quanto às desvantagens da intergovernabilidade, a primeira elencada é a referente ao próprio processo de integração, no sentido de que a predominância de interesses particulares em detrimento do coletivo inibe uma integração mais complexa e com alto grau de aprofundamento.

Essas situações se agravam a partir do momento em que também não são delegadas a um órgão regional competências soberanas e, com isso, as decisões do Bloco sempre refletem interesses governamentais específicos.

A segunda desvantagem é listada com a ideia de que cada país membro, através do exercício de sua soberania, pode agir de forma contrária ao Bloco ao não cumprir as determinações dele decorrentes.

Esse panorama pode se acentuar, de acordo com o mecanismo de incorporação das normas existentes nos Estados Membros, porque, a depender de cada um deles, pode demorar muito tempo para se dar cumprimento a uma norma emanada do Bloco; e se o país não quiser cumpri-la, o mecanismo de incorporação se torna um aliado, ao se considerar que não caberia a outro Estado interferir nos procedimentos internos para vigência da norma naquele país.

No mais, outro problema seria a inexistência de um ordenamento jurídico que pudesse representar o devido funcionamento do bloco, inclusive com jurisprudência própria, com o objetivo de subsidiar decisões e mecanismos posteriores, o que é dificultado porque não há um órgão que imponha um direito representativo do interesse conjunto e nem um tribunal que possa decidir de forma vinculada para os países.

Se isso não ocorre, e se cada país procede ao cumprimento de acordo com procedimentos internos, sem a necessidade de imediatidade, todo o processo de integração resta prejudicado e casos posteriores seriam decididos sem a criação de parâmetros anteriores e sem um órgão que pudesse impor sua decisão.

Como quarta e última desvantagem citada, menciona-se a ausência de participação popular direta no processo de integração, ao se considerar que o povo não tem voz na tomada de decisões, que ocorre de acordo com os interesses particulares do Estado.

De fato, no Mercosul, não há mecanismos próprios para participação direta do povo na tomada de decisões e na feitura de normas, o que indica a existência de um déficit democrático e conseqüente inexistência de legitimidade popular no Bloco.

Os governantes de cada Estado são eleitos pelos respectivos cidadãos e as decisões tomadas internamente devem ter em consideração o povo e a sociedade, situação essa que deveria ser transplantada para o processo de integração.

Os cidadãos dos Estados Membros, inicialmente, precisam ter ciência do que representa um processo de integração, como ele se estrutura e como ele pode influenciar a sociedade e se desenvolver.

A partir dessa educação voltada à integração, o segundo passo é envolver o cidadão nesse processo, a partir do momento em que ele possa eleger, de forma direta, os respectivos representantes regionais, além da necessidade de previsão de mecanismos de participação popular direta, como peticionamento, propostas de normas, dentre outros.

De uma forma geral, pois, essas vantagens e desvantagens estão relacionadas à questão primordial quando se considera o aprofundamento do processo de integração: a existência, ou não, de um órgão regional comunitário que imponha suas decisões e que isso ocorra através de disposição (ou alteração) constitucional que permita a delegação de competências regionais a esse órgão.

De fato, para que a supranacionalidade possa ser o modelo que rege as instituições do Mercosul, o seu arranjo institucional, e as respectivas competências, precisam ser modificados, a fim de assumirem novas e decisivas funções para o processo de integração.

As mudanças devem ocorrer em todos os órgãos que ditam o movimento e o desenvolvimento do processo de integração, visto que cada órgão tem sua importância para uma maior complexidade e organização do arranjo institucional do Mercosul, o que não exclui a possibilidade de existência da supranacionalidade em apenas algumas instituições do processo de integração; logo, é possível a coexistência da supranacionalidade e da intergovernabilidade.

Essa existência simultânea dos referidos sistemas resta presente no seio da União Europeia, em que “o sistema comunitário compreende as instituições comuns definidas em tratados, como o Conselho, o Parlamento e a Comissão, que apresentam certas características supranacionais e gerem as políticas comuns da União”, ao passo que o sistema intergovernamental restaria presente nos “órgãos coletivos onde os Estados concertam as

políticas que não são comuns, criando compromissos entre eles na superação de dissonâncias e posições individuais”²⁵¹.

De acordo com o Tratado de Lisboa, em seus artigos 15 e 16, observa-se que o Conselho (função legislativa e orçamental) não é o mesmo órgão do Conselho Europeu (não possui capacidade legislativa e os respectivos pronunciamentos se dão por consenso)²⁵²; este possui natureza intergovernamental²⁵³ (a título de esclarecimento, as instituições da União Europeia são o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Conselho, a Comissão Europeia – ou apenas Comissão, o Tribunal de Justiça da União Europeia, o Banco Central Europeu e o Tribunal de Contas, conforme artigo 13 do Tratado de Lisboa).

No exemplo europeu, o respectivo Parlamento, a Comissão e o Conselho são considerados supranacionais porque possuem a capacidade de normatizar, prescindindo de unanimidade nas votações, de forma vinculante para os países integrantes da Comunidade, normativas essas que são diretamente aplicadas²⁵⁴.

Logo, a existência de um parlamento supranacional no Mercosul não se mostra impossível porque a supranacionalidade não precisa restar presente em todos os órgãos dos processos de integração para que sejam considerados como supranacionais, como vislumbrado no caso europeu; esse é o ponto chave ao estudar os processos de integração e o seu desenvolvimento, bem como da complexidade e evolução de seu arranjo institucional.

5.4. CONSTITUIÇÕES DOS PAÍSES MEMBROS DO MERCOSUL E A SUPRANACIONALIDADE

Atualmente, os integrantes do Mercosul são organizados da seguinte forma: os Estados Partes são Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela (esta desde 2012, mas que se

²⁵¹ LEITE, Ana Paula Moreira Rodriguez; SANTOS, Thauan. A coexistência da supranacionalidade e intergovernabilidade na União Europeia: desafios para a integração. In: DIÁLOGOS SOBRE DIREITOS HUMANOS: DIREITOS HUMANOS, DIREITO INTERNACIONAL E INTEGRAÇÃO, 2017, Juiz de Fora. **Anais eletrônicos do GTII – Direitos Humanos e Empresas, Direito Internacional dos Direitos Humanos e Integração**, Juiz de Fora, v. 1, n. 1, fev. 2017. p. 5. Disponível em: <<http://homacde.com/dialogossobredireitoshumanos/wp-content/uploads/sites/5/2017/02/A-coexist%C3%A2ncia-da-supranacionalidade-e-intergovernabilidade-na-Uni%C3%A3o-Europeia-desafios-para-integra%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso: 17 dez. 2018.

²⁵² PORTUGAL. Comissão de Assuntos Europeus da Assembleia da República. Tratado de Lisboa. **Divisão de Edições da Assembleia da República**, Lisboa, Portugal, mar. 2008. p. 19-20. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf>. Acesso: 15 dez. 2018.

²⁵³ UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. Fichas temáticas sobre a União Europeia. **O Conselho Europeu**. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/23/o-conselho-europeu>>. Acesso: 19 dez. 2018.

²⁵⁴ CAMARGOS, Lais Alves; MOURA, Luiza Diamantino, op. cit., p. 7.

encontra suspensa desde 2016, por ausência de cumprimento do respectivo Protocolo de adesão, bem como através de uma segunda suspensão, aplicada em 2017, em virtude da aplicação do Protocolo de Ushuaia)²⁵⁵; e, como Estados Associados, Bolívia (em processo de adesão), Chile, Peru, Colômbia, Equador, Guiana e Suriname²⁵⁶.

No que tange aos Estados Partes que compõem o Mercosul, faz-se importante analisar como seus direitos internos cuidam da possibilidade de atribuições de competências a um órgão regional, seja pela intergovernabilidade ou pela supranacionalidade, a fim compreender qual o contexto governamental e jurídico que propiciou a escolha conjunta pelo modelo intergovernamental.

Iniciando a abordagem pela Argentina, observa-se que a sua Constituição Nacional, no respectivo Capítulo Quarto, denominado de “Atribuciones del Congreso”, artigo 75, dispõe que:

Artigo 75. Corresponde ao Congresso:

[...] 24. **Aprovar tratados de integração que deleguem poderes e jurisdição a organizações supraestatais em condições de reciprocidade e igualdade**, e que respeitem a ordem democrática e os direitos humanos. As normas ditadas em suas consequências têm hierarquia superior às leis. A aprovação desses tratados com Estados da América Latina exigirá a maioria absoluta da totalidade dos membros de cada Câmara. No caso de tratados com outros Estados, o Congresso da Nação, com a maioria absoluta dos membros presentes em cada Câmara, declarará a conveniência da aprovação do tratado e somente poderá ser aprovado com o voto da maioria absoluta da totalidade dos membros de cada Câmara, depois de cento e vinte dias do ato declaratório. A denúncia dos tratados referidos nesta subseção exigirá a aprovação prévia da maioria absoluta da totalidade dos membros de cada Câmara²⁵⁷. (grifos nossos)

Através da transcrição do artigo acima especificado, percebe-se que o direito argentino estabelece a possibilidade de, através de seu Congresso, aprovar tratados de

²⁵⁵ BRASIL, Mercosul. **Saiba mais sobre o MERCOSUL**. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>>. Acesso: 23 jul. 2018.

²⁵⁶ URUGUAI. Países del Mercosul. **Mercosul**, Montevideu, Uruguai, [201?]. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/paises-do-mercosul/>>. Acesso: 10 dez. 2018.

²⁵⁷ ARGENTINA. Organización de los Estados Americanos. Constitución de la Nación Argentina. **Red Hemisférica de Intercambio de Información para la Asistencia Mutua em Materia Penal y Extradición**, Santa Fe, Argentina, 22 ago. 1994. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/mla/sp/arg/sp_arg-int-text-const.html>. Acesso: 24 jul. 2018.

Tradução livre do original: “Artículo 75o.- Corresponde al Congreso: [...] 24. Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes. La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presentes en cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y sólo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo. La denuncia de los tratados referidos a este inciso, exigirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara”.

integração que atribuam a órgãos supranacionais competências e jurisdição, desde que sejam respeitados alguns requisitos.

Estes se configuram através da existência de reciprocidade e igualdade, bem como da observância da ordem democrática e dos direitos humanos e o resultado da atividade normativa desses órgãos possui status jurídico superior ao das leis.

No mais, para a aprovação, bem como para a denúncia desses tratados, o requisito é a maioria absoluta de todos os integrantes de cada Câmara. E, desta forma, observa-se a previsão expressa para a existência de órgãos comunitários nos processos de integração.

Já no caso do Brasil, e sua Carta Magna de 1988, não há disposição expressa sobre a possibilidade de existência da supranacionalidade nos órgãos de integração. O dispositivo legal que se relaciona a esse assunto é o art. 4 e incisos, ao dispor que as relações de ordem internacional do país se regem, por diversos princípios, quais sejam:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político²⁵⁸.

Estes princípios representam comandos conquistados pelos povos da América Latina em seus movimentos de independência e denotam o compromisso que o Estado brasileiro deve ter em relação a outros, no sentido de não interferência, em respeito à sua independência e ao ideal de igualdade entre as nações. Além disso, preza-se por instrumentos e atos que não representem ameaça à ordem interna de cada Estado, a fim de propiciar a solução pacífica – e não armada – de conflitos.

Outrossim, ainda quanto ao artigo 4º, o seu parágrafo único estabelece que a República Federativa do Brasil “buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”²⁵⁹.

De acordo com a transcrição acima, observa-se que o direito brasileiro trata a questão de forma muito ampla, com objetivos genéricos, sem adentrar de forma específica nos pormenores que envolvem um processo de integração aprofundado. Nesse sentido, qualquer forma de tentar se alcançar uma integração tão ampla como lá estipulada seria válida.

²⁵⁸ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

²⁵⁹ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Esse dispositivo, pois, tem esse viés prejudicial a partir do momento em que não condensa de forma expressa a questão dos sistemas e modelos que envolvem o processo de integração.

Por outro lado, a inexistência de disposição expressa acerca do assunto abre margem e possibilidades para que mudanças possam ocorrer, já que, se não há norma proibitiva acerca da possibilidade da existência da supranacionalidade nos Blocos regionais dos quais o Brasil faz parte, ao menos teoricamente, poderia existir modificação constitucional que permitisse uma integração regional do Brasil, com a criação de um órgão supremo supranacional.

Já em relação ao Paraguai, vê-se que sua Carta Constitucional de 1992 prevê expressamente a supranacionalidade em seu Capítulo II, denominado de “Das relações Internacionais”, através do artigo 145, “Da ordem jurídica supranacional”, com os seguintes dizeres:

CAPÍTULO II
DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS
Artigo 145 - **DA ORDEM JURÍDICA SUPRANACIONAL** A República do Paraguai, em condições de igualdade com outros Estados, **admite uma ordem jurídica supranacional** que garante a vigência dos direitos humanos, da paz, da justiça, da cooperação e do desenvolvimento, nos âmbitos político, econômico, social e cultural. Essas decisões somente poderão ser adotadas pela maioria absoluta de cada Câmara do Congresso²⁶⁰. (grifos nossos)

De acordo com a transcrição acima, a República do Paraguai, em disposições similares à da Argentina, estabelece a possibilidade de existência de uma ordem jurídica supranacional, em suas relações internacionais, em condições de igualdade com outros Estados, no que tange aos direitos humanos, à paz, à justiça, à cooperação e ao desenvolvimento, nos âmbitos político, econômico, social e cultural.

Aqui, todavia, dá-se ao artigo a nomenclatura específica e expressa “da ordem jurídica supranacional”, o que não ocorre no texto argentino.

No que tange ao Uruguai, a respectiva Constituição de 1967 não apresenta disposição expressa acerca da supranacionalidade; o respectivo artigo 6º, em seu novo inciso inserido em 1994, traz objetivos integracionistas, em uma redação que se genérica como a da Constituição brasileira. Eis o teor deste dispositivo legal:

²⁶⁰ PARAGUAY. Organización de los Estados Americanos. Constitución de la República del Paraguay de 1992. **Base de Datos Políticos de las Américas**, Asunción, Paraguay, 20 jun. 1992. p. 32-33. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp_pry-int-text-const.pdf>. Acesso: 24 jul. 2018. Acesso: 24 jul. 2018. Tradução livre do original: “CAPÍTULO II DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES Artículo 145 - DEL ORDEN JURIDICO SUPRANACIONAL La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantiza la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural. Dichas decisiones sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso”.

Artigo 6º.- Nos tratados internacionais que a República celebre, será proposta a cláusula de que todas as diferenças que surjam entre as partes contratantes serão decididas por arbitragem ou outros meios pacíficos. **A República buscará a integração social e econômica dos Estados latino-americanos**, especialmente no que se refere à defesa comum de seus produtos e matérias-primas. Da mesma forma, tenderá à efetiva complementação de seus serviços públicos²⁶¹. (grifos nossos)

Dessa forma, há a menção à busca pela integração social e econômica dos Estados da América Latina, particularmente em temas relativos a produtos e matérias primas.

A Bolívia encontra-se em processo de adesão, ainda assim, a análise de seu texto constitucional é salutar.

A carta constitucional boliviana traz as seguintes disposições:

Artigo 257. I. Os tratados internacionais ratificados fazem parte do ordenamento jurídico interno com natureza de lei. II. **Eles exigirão aprovação mediante referendo popular vinculante prévio a ratificação de tratados internacionais que impliquem:** 1. Questões de fronteira. 2. Integração monetária. 3. Integração econômica estrutural. 4. **Cessão de competências institucionais para organizações internacionais ou supranacionais, no âmbito de processos de integração.** [...] Artigo 259.º I. Qualquer tratado internacional necessitará de aprovação mediante referendo popular quando assim o solicite cinco por cento dos cidadãos inscritos no cadastro eleitoral, ou trinta e cinco por cento dos representantes da Assembleia Legislativa Plurinacional. Essas iniciativas poderão ser utilizadas também para solicitar ao órgão executivo a assinatura de um tratado. [...] Artigo 266. **As representantes e os representantes da Bolívia perante organizações parlamentares supranacionais emergentes dos processos de integração serão eleitos por sufrágio universal**²⁶². (grifos nossos)

Estes dispositivos legais demonstram que a Constituição da Bolívia trata da questão da integração de forma específica e da respectiva admissibilidade de transferências de

²⁶¹ URUGUAY. Parlamento del Uruguay. **Constitución 1967** con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>>. Acesso: 24 jul. 2018.

Tradução livre do original: “Artículo 6º.- En los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos. La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios”.

²⁶² BOLIVIA. Organización de los Estados Americanos. Constitución Política del Estado (CPE). **Infoleyes**, La Paz, Bolivia, 7 feb. 2009. Disponível em: <<https://bolivia.infoleyes.com/norma/469/constituci%C3%B3n-pol%C3%ADtica-del-estado-cpe>>. Acesso: 24 jul. 2018.

Tradução livre do original: “Artículo 257. I. Los tratados internacionales ratificados forman parte del ordenamiento jurídico interno con rango de ley. II. Requerirán de aprobación mediante referendo popular vinculante previo a la ratificación los tratados internacionales que impliquen: 1. Cuestiones limítrofes. 2. Integración monetaria. 3. Integración económica estructural. 4. Cesión de competencias institucionales a organismos internacionales o supranacionales, en el marco de procesos de integración. [...] Artículo 259. I. Cualquier tratado internacional requerirá de aprobación mediante referendo popular cuando así lo solicite el cinco por ciento de los ciudadanos registrados en el padrón electoral, o el treinta y cinco por ciento de los representantes de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Estas iniciativas podrán utilizarse también para solicitar al Órgano Ejecutivo la suscripción de un tratado. [...] Artículo 266. Las representantes y los representantes de Bolivia ante organismos parlamentarios supraestatales emergentes de los procesos de integración se elegirán mediante sufragio universal”.

competências institucionais a órgãos internacionais e supranacionais, desde que isso ocorra por meio de referendo popular vinculante e anterior à própria ratificação de tratados internacionais que contenham esse permissivo.

Dessa forma, “a participação cidadã através de referendos é positivada em casos que envolvam questões limítrofes, de integração monetária e cessão de soberania a organismos supranacionais de integração (art. 257 - II)”²⁶³, o que demonstra a importância da legitimidade popular no processo de integração.

E, de acordo com o artigo 259, inciso I, qualquer tratado internacional necessitará de submissão ao referendo popular, quando haja a solicitação de sua aprovação por cinco por cento dos cidadãos registrados no sistema eleitoral do país ou trinta e cinco por cento dos representantes da Assembleia Legislativa Plurinacional (iniciativa essa que também pode ser utilizada para os casos de solicitação em que haja a subscrição de um tratado). Além disso, menciona-se que os parlamentares que atuarão frente ao processo de integração seriam eleitos através do sufrágio universal.

Por fim, há a República Bolivariana da Venezuela, que se enquadra como Estado Parte do Mercosul, mas se encontra suspensa de todos os direitos e obrigações referente a sua condição de Estado Membro, em virtude da aplicação do Protocolo de Ushuaia.

O seu texto constitucional traz as seguintes disposições sobre o assunto:

Seção Quinta: Das Relações Internacionais

Artigo 152. As relações internacionais da República respondem aos objetivos do Estado em função do exercício da soberania e dos interesses do povo; eles são regidos pelos princípios de independência, igualdade entre os Estados, livre determinação e não-intervenção nos assuntos internos, solução pacífica dos conflitos internacionais, cooperação, respeito pelos direitos humanos e solidariedade entre os povos na luta pela sua emancipação e o bem-estar da humanidade. A República manterá a mais firme e decidida defesa desses princípios e da prática democrática em todas as organizações e instituições internacionais.

Artigo 153. **A República promoverá e favorecerá a integração da América Latina e do Caribe, a fim de avançar para a criação de uma comunidade de nações**, defendendo os interesses econômicos, sociais, culturais, políticos e ambientais da região. A República pode assinar tratados internacionais que conjuguem e coordenem esforços para promover o desenvolvimento comum de nossas nações e que assegurem o bem-estar dos povos e a segurança coletiva de seus habitantes. Para estes fins, **a República pode atribuir a organizações supranacionais, mediante tratados, o exercício das competências necessárias para realizar esses processos de integração**. Dentro das políticas de integração e união com a América Latina e o Caribe, a República privilegiará as relações com a Ibero-América, **procurando ser uma política comum de toda a nossa América Latina**. As normas que sejam adotadas no âmbito dos acordos de integração serão

²⁶³ GUERRA, Lucas Duarte. Vivir Bien e Soft Power: análise da política externa do Estado Plurinacional da Bolívia. **Conjuntura Global**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 196, jan./abr. 2016. Disponível em: <<http://www.humanas.ufpr.br/portal/conjunturaglobal/files/2016/06/12-Lucas-Duarte-Guerra.pdf>>. Acesso: 24 jul. 2018.

consideradas parte integrante do atual ordenamento legal vigente e de **aplicação direta e preferencial à legislação interna**²⁶⁴. (grifos nossos)

De acordo com esses dispositivos, a Venezuela, em suas relações internacionais, ao menos teoricamente, preza pelo respeito à soberania e aos interesses dos seus cidadãos, bem como a diversos princípios listados no artigo 152, como não intervenção, solução pacífica de conflitos, cooperação, democracia, dentre outros.

O supramencionado artigo 153 cuida de forma específica da integração na América Latina e Caribe, no sentido de que o país almeja a criação de uma comunidade de nações, em que os respectivos interesses da região possam ser defendidos, além de que o governo da Venezuela poderá firmar tratados internacionais que promovam o desenvolvimento e o bem estar dos povos, e de forma expressa, dispõe que poderão ser atribuídos a organizações supranacionais o exercício das competências necessárias para a criação de processos de integração.

Nota-se que o texto venezuelano elenca, expressamente, que as normas adotadas em sede de acordos internacionais passam a se configurar como normas internas e possuem aplicação direta e prevalente em relação ao ordenamento jurídico.

Em que pese toda a situação política e social vivenciada na Venezuela na atualidade, tais disposições constitucionais, em sua análise meramente teórica, demonstram como o texto constitucional venezuelano se mostra mais avançado que os outros no que tange a uma possível adoção da supranacionalidade.

²⁶⁴ VENEZUELA. Gobierno Bolivariano de Venezuela. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Caracas, Venezuela, 15 dic. 1999. Disponível em: <<http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2011/04/CONSTITUCION.pdf>>. Acesso: 24 jul. 2018.

Tradução livre do original: “Sección Quinta: De las Relaciones Internacionales Artículo 152. Las relaciones internacionales de la República responden a los fines del Estado en función del ejercicio de la soberanía y de los intereses del pueblo; ellas se rigen por los principios de independencia, igualdad entre los Estados, libre determinación y no intervención en sus asuntos internos, solución pacífica de los conflictos internacionales, cooperación, respeto de los derechos humanos y solidaridad entre los pueblos en la lucha por su emancipación y el bienestar de la humanidad. La República mantendrá la más firme y decidida defensa de estos principios y de la práctica democrática en todos los organismos e instituciones internacionales. Artículo 153. La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina. Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna”.

De uma forma geral, exceto Brasil e Uruguai, os demais Estados Partes do Mercosul permitem, em seus textos constitucionais, a possibilidade de existência de um processo de integração que seja regido pelo modelo supranacional.

No que tange especificamente à existência de um direito comunitário e de um sistema supranacional no Mercosul, observa-se que Paraguai e Argentina permitem, expressamente, a existência de uma ordem jurídica supranacional, ao passo que o Uruguai concederia aos tratados internacionais a hierarquia de normas constitucionais e, nesse sentido, analisando esses três Estados no conjunto, entende-se que eles admitem, ao menos teoricamente, e sem grandes dificuldades, “a institucionalização do Mercosul e o progressivo surgimento de um Direito Comunitário”²⁶⁵.

As transcrições acima servem para demonstrar como, ainda que timidamente, os países membros do Mercosul utilizam-se de mecanismos que demonstram indícios, ou possibilidade de início, de utilização da supranacionalidade no âmbito deste Bloco regional, no sentido de desnecessidade de mecanismos de incorporação ao direito interno das normas emanadas no órgão do processo de integração. Ou seja, não é impossível pensar na supranacionalidade no âmbito do Mercosul.

No próximo capítulo, apresentam-se algumas propostas de mudanças que precisariam ser implementadas na Constituição brasileira para que, mesmo que de forma teórica, a supranacionalidade pudesse ser vislumbrada.

²⁶⁵ JUCÁ, Francisco Pedro, op. cit., p. 118.

6 SUPRANACIONALIDADE NO MERCOSUL

6.1 É POSSÍVEL A ADOÇÃO DA SUPRANACIONALIDADE NO MERCOSUL?

A resposta a esse questionamento deveria ser realizada com base em todos os ordenamentos jurídicos dos países do Mercosul que não admitem a supranacionalidade, que seriam Brasil e Uruguai.

Todavia, considerando a profundidade que demandaria a análise dos detalhes dos respectivos ordenamentos jurídicos, opta-se por averiguar apenas um deles, qual seja, o caso brasileiro, cujo texto também não enseja, de início, a possibilidade de adoção da supranacionalidade em seus órgãos e, conseqüentemente, em seu Parlamento.

Em síntese, se ventilada a possibilidade de existência da supranacionalidade no Mercosul, tal afirmação se dará com base nas disposições da Constituição Federal brasileira de 1988.

A adoção da supranacionalidade no Mercosul que propicie a existência de um Parlamento supranacional, mostra-se, inicialmente, pouco possível.

Contudo, a possibilidade de um Parlamento do Mercosul com competências supranacionais foi proposta no ano de 2000, por meio da disposição nº 35, da extinta Comissão Parlamentar Conjunta²⁶⁶.

Essa disposição resultou de discussões travadas na XVI Reunião Plenária da Comissão Parlamentar (Agenda para a institucionalização do Parlamento do Mercosul, Porto Alegre, 09 de novembro de 2000, Anexo 2, Proposta 1) e congrega duas propostas trazidas pelos representantes da Argentina quanto ao programa de institucionalização do Parlamento do Mercosul (órgão que representaria os povos do Bloco)²⁶⁷; as medidas constantes desta proposta se dividiam em três fases, quais sejam:

a primeira, denominada de “vontade política”, a segunda, identificada como “mecanismos de transição”, e a última, a criação de um órgão supranacional. A primeira etapa tratava da criação de um grupo ad hoc intergovernamental para cumprir os objetivos definidos. Por seu turno, a segunda versava sobre a criação de um grupo técnico especializado da CPC, para que, na etapa de vontade política, pudesse estudar um projeto de recomendação ao Conselho Mercado Comum, com vistas à elaboração de uma agenda de um grupo ad hoc intergovernamental, que teria

²⁶⁶ ANDRADE, Mayra Thaís Silva; JÚNIOR, Bruno Wanderley. **O desenvolvimento da democracia no âmbito da integração regional dos Estados do Mercosul**. [S.l.]: Publica Direito, [2011?]. p. 16. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a2137a2ae8e39b50>>. Acesso: 28 out. 2016.

²⁶⁷ RIBEIRO, Elisa de Sousa. O Parlamento do Mercosul como recurso para construção do direito comunitário. **Revista Universitas Jus**, Brasília, n. 16, p. 185-187, jan./jul. 2008. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/download/326/440>>. Acesso: 11 ago. 2018.

a atribuição de “[...]definir uma etapa de estratégia política para a futura estrutura do Mercosul como pessoa supranacional.”

As seções nacionais da comissão parlamentar deveriam realizar reuniões com vistas a alcançar o entendimento político sobre a conveniência da criação de um órgão “supranacional parlamentar” e da formulação de estudo sobre a viabilidade econômica de financiar uma campanha de divulgação, para informar a população a respeito da criação de um órgão que os represente em nível supranacional²⁶⁸.

Nas propostas acima apresentadas, prezou-se pela integração política para o desenvolvimento do processo, com a ideia de que, para a criação de um órgão supranacional, seria necessário convergir a vontade política de todas as instâncias de governo que pudessem intervir no mecanismo de decisão, com o respeito às competências próprias de cada órgão proporcionadas pelo princípio da divisão de poderes, este reconhecido nos ordenamentos jurídicos internos de cada um dos Estados Membros do Mercosul²⁶⁹.

Ainda que extinta a Comissão Parlamentar Conjunta, a menção à disposição nº 35 mostra que já foi ventilada a ideia de supranacionalidade no âmbito do Parlamento do Mercosul e ela não se mostra impossível, inclusive porque foram discussões travadas por um órgão do próprio Bloco (órgão de representação popular).

Em análise ao que foi discutido na reunião acima mencionada, observa-se que as três etapas propugnadas dizem respeito à vontade política, aos mecanismos de transição e à criação de um órgão supranacional. No que tange à primeira, ela estaria representada pela criação de um grupo *ad hoc* intergovernamental, o que demonstraria o desejo político dos países em iniciar os procedimentos burocráticos de integração.

A segunda etapa, referente à transitoriedade, apresentaria um grupo técnico para estudar projeto de recomendação ao CMC para elaborar programas e mecanismos que estabelecessem as estratégias para formulação do Mercosul como "pessoa supranacional"; já para a terceira etapa, consignou-se que, para a criação de um órgão supranacional, seria necessário convergir a vontade política de todas as instâncias de governo que pudessem intervir no processo de decisão. Isso deveria ocorrer em respeito às competências próprias de cada órgão conferidas pelo princípio da divisão de poderes.

Considerando os países que fazem parte do Mercosul, e os respectivos problemas e desconfianças históricas e políticas entre eles, a existência de um corpo técnico é necessária

²⁶⁸ RIBEIRO, Elisa de Sousa, op. cit., p. 185-187.

²⁶⁹ Idem.

Tradução livre do original: “Para el diseño y creación de un órgano supranacional resulta insuperable la necesidad de converger la voluntad política de todas las instancias de gobierno intervinientes en este proceso de decisión, respetando las competencias propias de cada órgano conferidas bajo el principio de división de poderes reconocido en los ordenamientos constitutivos internos de cada uno de los Estados miembros del MERCOSUR”.

para que possa estabelecer de forma precisa como a integração entre os países poderia se efetivar, ao se levar em conta tantas diferenças entres eles.

Um grupo técnico seria essencial para a existência de um Mercosul com uma estrutura supranacional, mais especificamente com um órgão parlamentar supranacional, com propostas específicas de divulgar à população acerca do projeto de integração e de um órgão regional que os representasse em um nível mais amplo que o nacional.

No que tange aos países integrantes do Mercosul, observa-se que os respectivos textos constitucionais, exceto no caso brasileiro, poderiam se adaptar mais facilmente a demandas de integração e a consequente institucionalização, com a ressalva de que a Carta Magna brasileira, “no mínimo, dificulta o acolhimento tanto do processo integracionista quanto da construção das instituições respectivas”²⁷⁰.

Da análise ao artigo 4º, incisos e parágrafo único, da Constituição brasileira de 1988, transcritos no capítulo anterior, surgem duas alternativas para entendimento do seu contexto e do seu conteúdo.

A primeira é a de que a exegese construtiva deste dispositivo que está no parágrafo único do art. 4º da Constituição, albergaria condições para facilitar a recepção das normas de direito internacional pelo sistema brasileiro.

A outra, que tem sido adotada pela jurisprudência, é a de que este dispositivo é programático e, portanto, os tratados internacionais estão, quando da recepção, sujeitos ao controle de constitucionalidade, ou seja, tanto pelo sistema concentrado, através do Supremo Tribunal Federal, ou difuso, pelo restante da estrutura judiciária. Sem dúvida que este tem sido o óbice maior à mecânica da integração regional em curso no Mercosul e, ainda, um obstáculo intransponível, para a institucionalização progressivamente reclamada²⁷¹.

Após as observações feitas, JUCÁ conclui que

[...] diante da significação do Mercosul para os interesses nacionais e, ainda, pelo contido no antes citado dispositivo constitucional, **há de ser feita alteração no texto da Carta Magna**, de sorte a possibilitar a integração com maior facilidade e, também, viabilizar a institucionalização dela e a criação de um Direito Comunitário.²⁷² (grifos nossos)

Esse trecho faz uma referência expressa à disposição constitucional contida na Constituição Brasileira de 1988, artigo 4º e incisos, que menciona os princípios que regem as relações internacionais do Brasil e, em seu parágrafo único, dispõe que este Estado buscará a integração não só econômica, mas também política, social e cultural dos povos da América Latina, a fim de formar uma comunidade latino-americana de nações.

²⁷⁰ JUCÁ, Francisco Pedro, op. cit., p. 15.

²⁷¹ Ibidem, p. 154.

²⁷² Ibidem, p. 154.

A inexistência de disposição expressa sobre o assunto da supranacionalidade constitui um fator que dificulta um maior aprofundamento da temática, já que não resta esclarecido se há a permissão, ou não, para a constituição de processos de integração com base no Direito Comunitário e com instâncias supranacionais.

Vislumbrar a situação do texto constitucional brasileiro quanto à integração, considerando a abrangência do seu artigo 4º, parágrafo único, no sentido de que o Brasil buscará todos aqueles tipos de integração, mas sem especificar como isso se dará ou em que níveis, enseja perguntas acerca da abrangência e das possibilidades que dele surgem.

De início, o supracitado autor ressalta que esse dispositivo traria a possibilidade de facilitação da recepção de normas de direito internacional pelo sistema brasileiro, que hoje é de extrema dificuldade, inclusive na demora da tramitação, tendo em vista que normas acolhidas pelo país só passam a ter vigência internamente depois dos procedimentos internos e após um tempo considerável.

Uma das formas de efetivar a integração entre os países do Mercosul poderia ser a facilitação da recepção das normas de direito internacional. Este tema está atualmente disciplinado no artigo 84, inciso VIII, da Constituição brasileira de 1988, ao especificar que cabe privativamente ao Presidente da República celebrar tratados, convenções e atos internacionais, mas estes ficam sujeitos a referendo do Congresso Nacional.

Até mesmo os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos precisam passar por aprovação, em cada uma das duas casas do Congresso nacional, em dois turnos, através de três quintos dos votos dos respectivos membros e, diante da importância da temática, serão equivalentes às emendas constitucionais (artigo 5º, parágrafo 3º, da CF/88).

Os dispositivos constitucionais brasileiros que tratam do respectivo funcionamento do órgão legislativo são os seguintes²⁷³: o artigo 44 elenca que “o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”; o artigo 48 dispõe que “Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: [...]”; artigo 49, inciso I, menciona que é da “competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.

²⁷³ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O artigo 49, inciso I, da Constituição Federal de 1988, elenca que cabe de forma exclusiva ao Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio brasileiro, dispositivo isso que enrijece a questão, tendo em vista que não resta claro os que seriam esses encargos gravosos.

De acordo com esses dispositivos, observa-se como a temática dos documentos internacionais e sua recepção no direito brasileiro são extremamente burocráticas, contando com a parte política (celebração do tratado, convenção ou ato internacional) e a parte jurídica e legislativa, de incorporação e autorização interna de vigência pelo Congresso Nacional.

Ainda que com a anuência dos agentes brasileiros que cuidam da integração e do Presidente da República, nenhuma norma internacional adentra no território brasileiro sem a autorização do Congresso Nacional, o que dificulta a incorporação das normativas e a harmonização legislativa, a partir do momento em que já existem muitas demandas internas a serem apreciadas e o procedimento doméstico já é burocrático; logo, as normas internacionais tendem a demorar a viger no Brasil.

Então, em análise à opinião de JUCÁ, elencada na página 124, na primeira leitura do texto constitucional, vislumbram-se condições que facilitam a recepção das normas de direito internacional pelo sistema brasileiro diante da forma aberta como o dispositivo foi redigido. Todavia, ao compulsar em maiores detalhes o texto constitucional, observa-se que a questão é travada, sempre com a necessidade de participação do Congresso Nacional para que as normas internacionais tenham vigência no Brasil.

No mais, o referido autor menciona que o artigo 4º, parágrafo único, da CF/88, sugere um programa para o governo brasileiro, no sentido de que os tratados internacionais, quando da recepção, estariam sujeitos ao controle de constitucionalidade e que este seria o maior entrave à integração regional do Mercosul e à respectiva institucionalidade do processo de integração.

Acredita-se, ao contrário, que esse não seja o grande entrave à integração, considerando que não cabe ao Judiciário Brasileiro decidir acerca da incorporação interna da norma internacional e regional, podendo se pronunciar posteriormente, quando instado a se manifestar sobre decisões que, por exemplo, declarem a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal (artigo 102, inciso III, alínea b, da CF/88).

Não se estabelece que o Judiciário brasileiro deve fazer um juízo de adequação ou de constitucionalidade de tratados firmados e ainda não vigentes no Brasil, o que não impede sua

apreciação depois que a norma adentra no território brasileiro, com a ressalva já feita de que o Congresso Nacional é o responsável por aprovar a entrada da norma estrangeira no direito brasileiro.

Por meio do Recurso Extraordinário, mecanismo processual estabelecido em diplomas legais brasileiros, os Tratados e Convenções que já passaram pelos procedimentos internos e já estão incorporados no direito brasileiro podem se submeter a um controle de constitucionalidade e, quanto àqueles que ainda não foram incorporados ou recepcionados, eles não possuem a capacidade de produzir “os seus efeitos jurídicos e nem podem compelir ao cumprimento de obrigações neles consignados, até que o Estado, de forma soberana, manifeste a sua intenção de regularizar ou formalizar a sua adesão como signatário” do respectivo documento internacional²⁷⁴.

No sentido de que cabe ao Judiciário fazer o controle de tratados internacionais já aprovados, colaciona-se trecho da medida liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.480-DF, cujo relator foi o Ministro Celso de Mello:

[...]
 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE TRATADOS INTERNACIONAIS NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO.
 - **O Poder Judiciário** - fundado na supremacia da Constituição da República - dispõe de competência, para, quer em sede de fiscalização abstrata, quer no âmbito do controle difuso, **efetuar o exame de constitucionalidade** dos tratados ou convenções internacionais **já incorporados ao sistema de direito positivo interno**.²⁷⁵ (grifos nossos)

Os processos de integração, no geral, produzem, de forma constante, diversos documentos internacionais e regionais que precisam passar por muitos trâmites para que sejam aceitos internamente em todos os países integrantes e a facilitação dessa recepção enseja uma maior aproximação entre os Estados e uma harmonização legislativa.

João Ricardo Carvalho de Sousa, em uma palestra para o IV Curso Regional OEA - Mercosur, na INTERLE-GIS, em 29 de agosto de 2002, ressaltou que a tentativa de resolução do problema da criação de um Parlamento do Mercosul passaria pelas seguintes ideias:

“[...] a primeira ação é a aprovação de emendas às Constituições do Brasil, do Paraguai e do Uruguai, para que seja inserida, no texto constitucional destes países,

²⁷⁴ DELLAGNEZZE, René. Controle de constitucionalidade dos tratados e convenções internacionais e a soberania do estado no mundo globalizado. **Âmbito jurídico**, Rio Grande, ano XIX, n. 152, set. 2016. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=17758&revista_caderno=9>. Acesso: 11 ago. 2018.

²⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade ADIn n. 1.480-DF - medida liminar. **Informativo STF n. 228**, Brasília, DF, maio 2001. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo228.htm>>. Acesso: 11 ago. 2018.

a possibilidade de transferência do exercício de poderes soberanos para os órgãos integrantes da estrutura do Mercosul. Para a efetivação dos respectivos processos legislativos de emenda constitucional é preciso, em razão de limites materiais ou formais do poder constituinte derivado de cada um desses Estados, que sejam as alterações aprovadas por plebiscito (caso brasileiro) ou por referendo (no caso do Paraguai e do Uruguai). A segunda ação de nível governamental consiste na assinatura de tratado[...] que altere o processo legislativo, ampliando a participação do Parlamento do Mercosul na produção das normas de direito derivado²⁷⁶.

O trecho acima faz referência expressa à criação do Parlamento do Mercosul e as sugestões nele presentes podem ser utilizadas também para a autorização de criação de todo um sistema supranacional.

A primeira medida exposta por João Ricardo Carvalho de Sousa, no trecho acima, seria a aprovação de emendas às constituições do Brasil, do Paraguai e do Uruguai, com o objetivo de que os respectivos ordenamentos jurídicos nacionais possibilitassem a transferência de soberania para os órgãos do Mercosul, o que, no caso o Brasil, necessitaria de um plebiscito.

Sobre a diferença entre plebiscito e referendo:

A diferença entre o plebiscito e o referendo é que, no primeiro, os cidadãos manifestam-se, *a priori*, em relação a uma consulta que lhe é formulada, sobre questão política ou institucional, antes de essa questão ter sido reduzida à forma de proposta de emenda à constituição ou projeto de lei, enquanto, no segundo, o referendo, a manifestação dos cidadãos destina-se a ratificar proposta de emenda à Constituição ou projeto de lei já aprovado pelo Congresso Nacional.²⁷⁷

Ressalte-se que o texto constitucional do Paraguai já conta com disposições acerca da existência de uma ordem jurídica supranacional, em suas relações internacionais, em condições de igualdade com outros Estados, no que tange aos temas nele elencados, disposição essa que pressupõe a transferência de soberanias para os órgãos do sistema supranacional.

No que tange à participação popular no texto constitucional brasileiro, existe o artigo 14 e incisos: “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e

²⁷⁶ SOUSA, João Ricardo Carvalho de. Seminário de alto nível sobre modernización parlamentaria. In: Curso Regional Mercosur sobre el Poder Legislativo en la democracia y en la integración, 4., 2002, Brasília. Anais... Brasília: Senado Federal, 29 ago. 2002 apud FONTOURA, JORGE. Limites constitucionais a parlamentos regionais e à supranacionalidade: o dilema dos blocos econômicos intergovernamentais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 40, n. 159, p. 222-223, jul./set. 2003. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/886/R159-16.pdf?sequence=4>>. Acesso: 25 jul. 2018.

²⁷⁷ SOUZA, João Ricardo Carvalho de. **Constituição brasileira & Tribunal de Justiça do Mercosul**. Curitiba: Juruá, 2001. p. 296.

secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular”²⁷⁸.

Ao se considerar apenas a participação do povo para impulsionar a feitura de normas de integração regional, há, no texto constitucional, em seu artigo 14, inciso III, disposição acerca da iniciativa popular, que se utiliza quando não há necessidade de participação de outro órgão; ressalte-se que o plebiscito precisa ser convocado pelo Congresso Nacional, conforme artigo 49, inciso XV, da Carta Magna de 1988, e o referendo necessita de autorização do Congresso Nacional, conforme artigo 49, inciso XV, do mesmo diploma constitucional.

De acordo com o artigo 61, caput e parágrafo 2º, da Constituição de 1988, quanto às leis complementares e ordinárias, a iniciativa popular se dá pela apresentação à Câmara dos Deputados de “projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”²⁷⁹.

Na apresentação de sugestões de uma mudança constitucional para inclusão de uma integração com viés supranacional, observa-se que a Constituição só pode ser emendada através de proposta da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, do Presidente da República ou de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação (artigo 60 incisos I, II e III, da Constituição de 1988), inexistindo a hipótese de iniciativa popular direta para as emendas constitucionais.

De acordo com o artigo 60, parágrafo 2º, da Constituição de 1988, a proposta de emenda à constituição “será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros”, o que demonstra o seu caráter burocrático.

Contudo, mesmo que no texto constitucional brasileiro não se encontre dispositivo que sugira a ideia de participação popular na mudança da Constituição, em sede infraconstitucional, através da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que dispõe acerca do plebiscito e referendo, percebe-se que o povo pode participar, ainda que indiretamente, da alteração das disposições constitucionais.

Esse texto legal, em seus artigos 2º e 3º, dispõe que:

Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

²⁷⁸ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

²⁷⁹ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

Art. 3º Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3º do art. 18 da Constituição Federal, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei²⁸⁰.

De acordo com essa Lei, em questões de relevância nacional, dentre as quais se enquadraria a integração regional e a respectiva possibilidade de existência da supranacionalidade, a demanda poderia ser submetida a plebiscito a ser convocado por decreto legislativo. E, no plebiscito, que é convocado de forma prévia a ato legislativo ou administrativo, incumbe ao povo a decisão acerca da aprovação ou denegação da matéria submetida.

No que tange às mudanças necessárias a serem realizadas no âmbito da constituição brasileira, principalmente com foco na temática do plebiscito, JUCÁ resume suas ideias da seguinte forma:

[...] considerando que o constituinte originário determinou a localização do assunto no art. 4º da Constituição, sugerimos a **incorporação ao texto dos dispositivos do mesmo art. 4º**, que buscando solucionar o problema:

- a) Promovam a **incorporação das normas de Direito pertinentes ao Mercosul de maneira facilitada, sob disciplina constitucional de regime especial**, imunizando-as às discussões de constitucionalidade, por meio de mecanismos especiais de controle de constitucionalidade preventivo, pela repartilha do “*treaty-power*”, com a inclusão do poder Judiciário, pelo Supremo Tribunal Federal;
- b) **Disciplinem de forma especial a elaboração das normas constitucionais necessárias à cessão de competências, condicionada à realização de Plebiscito**, autorizando previamente a redação do texto, tanto quanto ao sentido, como quanto ao conteúdo;
- c) **Disciplinem a ratificação das normas internacionais pertinentes ao Mercosul, sempre condicionada à Plebiscito, quando tratarem de cessão de competência ao Organismo de Integração, à construção das Estruturas Institucionais respectivas e às decisões do Parlamento do Mercosul.**²⁸¹ (grifos nossos)

A existência de mecanismos que facilitem a incorporação de normas regionais e internacionais no direito brasileiro se configura como uma das formas de promover o avanço da integração no Mercosul, em consonância com o item “a” do trecho acima.

Em relação ao item “b”, entende-se por sua pertinência, a partir do momento em que preza por uma maior participação popular na disciplina constitucional da integração, no

²⁸⁰ BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. **Diário Oficial da República do Brasil**, Brasília, DF, 19 nov. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9709.htm>. Acesso: 18 set. 2018.

²⁸¹ JUCÁ, Francisco Pedro, op. cit., p. 158.

sentido de que, quando votadas questões acerca da transferência de soberanias a um órgão regional, isso possa ocorrer através de plebiscito, o que abre espaço para intervenção popular acerca da escolha pela supranacionalidade no processo de integração.

No item “c”, sugere-se acerca da também participação popular, por meio de plebiscito, quanto à incorporação das normas internacionais, quando a temática discutida versar sobre cessão de competências a um órgão regional, ao respectivo esquema institucional e às decisões do Parlamento do Mercosul.

Acredita-se que a participação popular em um processo de integração deva ocorrer da forma mais ampla possível e, por isso, entende-se pela viabilidade das ideias acima. Mas, a partir do momento em que se preza por uma maior ingerência do povo nas decisões e medidas que envolvem a integração, outros problemas surgem.

Então, são necessárias mudanças constitucionais para que haja uma melhor e maior incorporação das normas regionais e internacionais e um incremento da harmonização legislativa entre os países do Mercosul.

Contudo, quando essas mudanças devem ocorrer sob a égide da autorização popular por meio de plebiscito, as questões do déficit democrático e da ilegitimidade popular do processo de integração do Mercosul surgem.

Como as populações mais carentes de educação e de cuidados básicos poderão se manifestar sobre os processos de integração se não existe conscientização acerca dessas matérias?

Discorrer acerca da participação popular demanda medidas governamentais que possibilitem essa atuação, afinal de contas, se o povo desconhece o esquema da integração, como poderia ter embasamento teórico para decidir acerca de transferências de competências soberanas e conseqüente instituição da supranacionalidade no Mercosul?

Voltando às ideias de João Ricardo Carvalho de Sousa antes expostas, a segunda medida proposta para criação do Parlamento do Mercosul seria a assinatura, a nível governamental, de tratado que tivesse como propósito a alteração do processo legislativo de elaboração de normas, para fins de ampliar a participação do Parlamento do Mercosul na feitura das normativas de direito derivado.

Em nível de esclarecimento, as normas de direito originário do Mercosul seriam seus Tratados constitutivos e os respectivos anexos e complementos, ao passo que as normativas de direito derivado seriam aquelas provenientes dos órgãos do processo de integração, tais como

o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul.

Acolhe-se a ideia de que “a atividade legislativa ganha extraordinária importância nas organizações regionais dotadas de supranacionalidade, constituindo-se um dos principais instrumentos para consolidação e estabilidade da integração”²⁸².

Para BAHIA, apesar de o Brasil não ter adotado previsão constitucional em relação à supranacionalidade das normas do Mercosul e de ter se distanciando de uma “unificação política de qualquer natureza”, o que cria um obstáculo à existência da supranacionalidade, podem ser superados os entraves que dificultam a existência da supranacionalidade se houver “interpretação construtiva” de determinados dispositivos constitucionais brasileiros e uruguaios, lidos em consonância com outros regramentos²⁸³.

Nesse sentido, o autor entende que não se faz necessária nenhuma alteração no texto da Constitucional brasileira para que normas supranacionais sejam permitidas, visto que, no Brasil, existe previsão expressa de integração política, com a ressalva de que “o esforço, aqui, há de ser bem menor que aquele a ser empregado no Uruguai, onde a comunidade prevista foi tão apenas ao nível econômico e social”²⁸⁴.

No entender de BAHIA,

Bastará, então, no futuro, o reconhecimento de que, participando o Brasil de uma comunidade política, alcançando o Mercosul um determinado estágio de evolução econômica, e havendo a determinação fundamental, inscrita na constituição brasileira, de construir a realidade de um mercado comum, **chegando o momento de adquirir a supranacionalidade, esta deve ser admitida, de modo natural**²⁸⁵.

(grifos nossos)

De acordo com as palavras do autor, vê-se como a supranacionalidade não deve ser encarada como algo totalmente distante e impossível de ser aplicado no âmbito do Mercosul, inclusive porque os países que apresentam os maiores obstáculos constitucionais à aceitação da supranacionalidade contam com dispositivos que podem sofrer interpretação ampliada para abarcar uma integração supranacional ao menos a nível econômico e social.

Faz-se necessário repensar o objetivo econômico do Mercosul antes de enfatizar a existência da supranacionalidade, visto que a concretização dos objetivos econômicos é um dos pressupostos para uma mudança no sistema que rege este Bloco.

Nesse sentido,

²⁸² NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira, op. cit., p. 152-153.

²⁸³ BAHIA, Saulo José Casali. **Tratados internacionais no direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 133.

²⁸⁴ *Ibidem*, p. 134.

²⁸⁵ *Idem*.

o crescimento do Mercosul rumo ao mercado comum, com a coordenação das políticas macroeconômicas, a harmonização das legislações nacionais e a implementação das quatro liberdades (a livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais), **importará, necessariamente, a criação de uma estrutura institucional do tipo supranacional.**²⁸⁶ (grifos nossos)

Ainda quanto à possibilidade de adoção da supranacionalidade, faz-se necessária também uma mudança nos propósitos políticos dos países integrantes do Mercosul.

Para que as mudanças possam ocorrer no âmbito da Constituição brasileira, NUNES JUNIOR sugere uma proposta de emenda constitucional com as seguintes mudanças: inclusão de um artigo 4º-A e parágrafo único; alterações no artigo 49, inciso I, e artigo 59, com a inclusão de um parágrafo - §1º - e o parágrafo único passaria a ser o §2º; alteração no art. 102, inciso III, alínea *b*, todos da Constituição Federal de 1988, mais precisamente nos seguintes termos:

Art. 4º-A. Para realizar o objetivo de que trata o artigo anterior, **a República Federativa do Brasil poderá celebrar tratados de integração que deleguem poderes soberanos nos domínios da administração, legislação e jurisdição a organizações supranacionais**, em condições de reciprocidade e igualdade, desde que assegurada a observância dos princípios desta Constituição e a proteção dos direitos e garantias fundamentais da pessoa humana. Parágrafo único. Os tratados de integração a que se refere este artigo serão aprovados pelo Congresso Nacional, na forma do disposto no §2º do art. 60.

[...]

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, **observado o disposto no parágrafo único do art. 4º-A.**

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

.....
§1º Além das normas mencionadas dos incisos I a VII deste artigo, **integram o ordenamento nacional as decorrentes dos tratados de integração previstos no art. 4º-A, que, uma vez aprovados, serão equivalentes às emendas constitucionais.**

§2º Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

.....
III – julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única e última instância, quando a decisão recorrida:

.....
b) **declarar a inconstitucionalidade de tratados, exceto os de que trata o art. 4º-A**, ou de lei federal;

.....²⁸⁷
(grifos nossos)

²⁸⁶ NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira, op. cit., p. 153.

²⁸⁷ Ibidem, p. 162-163.

Para melhor compreensão das propostas elencadas, a redação original dos referidos dispositivos constitucionais são as seguintes:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

[...]

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

I - emendas à Constituição;

II - leis complementares;

III - leis ordinárias;

IV - leis delegadas;

V - medidas provisórias;

VI - decretos legislativos;

VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

[...]

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: [...]

III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:

b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal²⁸⁸;

Nos termos da proposta acima, as mudanças na constituição poderiam ocorrer por meio de um plebiscito convocado através de um Decreto Legislativo, com a finalidade de “consultar o eleitorado sobre alterações na Constituição brasileira de 1988, que autorizem a celebração de tratados de integração visando à delegação de poderes soberanos a organizações supranacionais em que o Brasil seja parte, especialmente o Mercosul”²⁸⁹; a proposta de um Decreto nesses moldes foi assim projetada por NUNES JUNIOR:

Projeto de Decreto Legislativo nº de 200

Convoca plebiscito para que o eleitorado opine sobre alterações no texto da Constituição Federal de 1988, visando à celebração, pela República Federativa do Brasil, de tratados de integração que deleguem poderes soberanos a organizações supranacionais.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É convocado plebiscito de âmbito nacional, nos termos do art. 3º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1988, para **consultar o eleitorado sobre alterações no texto da Constituição Federal de 1988, que autorizem a República Federativa do Brasil a celebrar tratados de integração, visando à delegação de poderes soberanos a organizações supranacionais das quais participe.**

Art. 2º O plebiscito a que se refere o artigo anterior constará de consulta, a que o **eleitor responderá sim ou não, versando sobre a seguinte questão: o Brasil deve delegar poderes soberanos a organizações supranacionais em que seja parte?**

Art. 3º O presidente do Congresso Nacional dará ciência da aprovação deste ato convocatório ao Tribunal Superior Eleitoral, **para que sejam adotadas as providências determinadas pelo art. 8º da Lei 9.709, de 18 de novembro de 1988.**

²⁸⁸ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

²⁸⁹ NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira, op. cit., p. 164-165.

Art. 4º As despesas com a realização do plebiscito de que trata esta Lei correrão à conta do orçamento do Tribunal Superior Eleitoral.²⁹⁰

Já para SOUZA, as alterações no texto constitucional brasileiro que permitam delegação de competências ao órgão regional seriam a inclusão de um dispositivo na Constituição Federal de 1988, mais precisamente o §2º do art. 4º, com a mudança de nomenclatura do atual parágrafo único para §1º, com base nos textos da Constituição Argentina e na Lei Fundamental alemã, nos seguintes termos:

§2º A República Federativa do Brasil poderá celebrar tratados de integração que deleguem competências e jurisdição a organizações intergovernamentais, em condições de reciprocidade, desde que essas organizações assegurem a proteção dos direitos e garantias fundamentais em nível equiparável àquele assegurado por esta Constituição²⁹¹.

No entender deste autor, portanto, para que haja transferência de poderes soberanos a órgãos do processo de integração pelo poder constituinte originário, resta necessária a presença da reciprocidade e a observação de que o sistema de normas regionais proporcione a proteção aos direitos e garantias fundamentais nos mesmos moldes como existentes no ordenamento jurídico nacional.

SOUZA também sugere a inclusão de um §6º, ao art. 60, e uma modificação na redação do art. 49, inc. I, nos termos a seguir descritos:

Art. 49. É de competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, **observado o disposto no art. 60, §6º;**

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

.....
 §2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros;

.....
§6º A aprovação dos tratados a que se refere o art. 4º, §2º, obedecerá ao disposto no §2º deste artigo.²⁹² (grifos do autor)

Nesse sentido, e diante do exemplo europeu (em que o Tratado da União Europeia só foi aprovado após a manifestação popular acerca das propostas de limitação à soberania dos Estados-membros contidas no referido Tratado), na atuação do poder constituinte originário “com respeito à alteração do texto constitucional que previsse a transferência do exercício de poderes soberanos, o procedimento mais adequado seria a realização de um plebiscito”²⁹³.

²⁹⁰ NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira, op. cit., p. 203.

²⁹¹ SOUZA, João Ricardo Carvalho de, op. cit., p. 295.

²⁹² Ibidem, p. 295.

²⁹³ Ibidem, p. 296.

Apresentadas, pois, algumas sugestões de alterações no texto constitucional brasileiro, as quais, condensadas, demonstram a possibilidade de criação de processos de integração regidos pela supranacionalidade de acordo com o direito brasileiro.

6.2. SE POSSÍVEL A ADOÇÃO DA SUPRANACIONALIDADE NO MERCOSUL, QUAIS AS CONDIÇÕES E ESPÉCIES A SEREM APLICADAS A ESSE PROCESSO DE INTEGRAÇÃO?

Partindo-se da ideia de que é possível a adoção da supranacionalidade no Mercosul, como demonstrado anteriormente sob a ótica do direito brasileiro, necessária é a averiguação acerca dos seus tipos, a fim de que não sejam transplantados modelos prontos e acabados de outras experiências de integração para o caso do Mercosul.

É importante que se estabeleçam as experiências de integração a partir da realidade concreta, visto que “um processo de integração não se faz de modo linear, nem mesmo segue as premissas teóricas formuladas pelos estudiosos do assunto”²⁹⁴, além de que, em virtude da quantidade de países que deles fazem parte, “Estados com alto grau de assimetrias, pode determinar um caminho próprio e, na maioria dos casos, não vinculado a nenhum tipo de modelo ou esquema”²⁹⁵.

Apresentam-se, a seguir, dois tipos de supranacionalidade, com a ressalva de que a classificação de um sistema supranacional mostra dificuldade de ser encontrada em livros, diante da bibliografia escassa sobre essa subdivisão.

Apesar da possibilidade de desmembramento da supranacionalidade quanto às condições e espécies, ela “[...]é única, mas apenas para fins pedagógicos divide-se em orgânica (em relação ao órgão), e normativa (em relação à norma)”²⁹⁶.

Ou seja, ao passo que alguns autores tratam da subdivisão da supranacionalidade, que isso ocorre apenas para fins de explicação e esclarecimento do tema, considerando que, para que a supranacionalidade exista, todos os seus elementos deveriam estar reunidos.

²⁹⁴ CARNEIRO, Caio de Castro e; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. (Re)Visitando o Primado das Normas de Direito Europeu: a evolução histórica da primazia e seus primeiros desdobramentos jurisprudenciais. **Revista Jurídica UNICURITIBA**, Curitiba, v. 4, n. 49, p. 269, 2017. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2294>>. Acesso: 07 ago. 2018.

²⁹⁵Idem.

²⁹⁶ BARCELOS, Gustavo Maciel; ROMANO, Taisse June Barcelos Maciel. O Processo de Integração de Novas formas de Regulação Comum da Governança da União Europeia. In: XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 2017, Brasília. Sandra Regina Martini; Wilson de Jesus Beserra de Almeida (coord.). **Direito Internacional I**, Brasília: CONPEDI, 2017. p. 165. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/roj0xn13/z9643f8s/aoQ00WH81xWdd9Qj.pdf>>. Acesso: 7 ago. 2018.

Entende-se pela importância do desmembramento do conceito de supranacionalidade com a finalidade de determinar se um projeto de integração abarca todos os elementos essenciais para que seja considerado supranacional.

Ainda que se considere que a supranacionalidade só existe quando todos os elementos estão presentes, adota-se seu desmembramento para fins de classificação da situação atual do Mercosul e entendimento de quais elementos já foram alcançados e quais seriam mais complexos e precisariam de mais tempo para o seu alcance.

A supranacionalidade qualificada como orgânica seria aquela que se refere às funções, em que há “a determinação de finalidade e ações comuns para os Estados por um sistema orgânico com poderes efetivos para realização das atividades, a partir de um centro de decisão autônomo, com independência da vontade individual dos Estados”²⁹⁷.

Em outras palavras, na supranacionalidade orgânica, que também pode ser chamada de institucional, vislumbra-se a “criação de um sistema de instituições e/ou órgãos cujas decisões são tomadas para o fortalecimento e cumprimento dos interesses comuns, não se submetendo a ordens de natureza nacional ou individual, e primando pela manutenção da comunidade” e, dessa forma, qualifica-se pela “independência, por competências decisórias e executivas e pela promoção e salvaguarda dos objetivos da associação interestatal”²⁹⁸.

Ao compulsar as ideias da supranacionalidade orgânica, ou institucional, sua própria denominação já ressalta o seu conceito: nela, devem ser observados os órgãos do sistema, com a respectiva formação do sistema institucional, e esse aparato deve existir através de algumas qualidades essenciais para ser considerado como supranacional, tal como autonomia e independência dos Estados nacionais que fazem parte do respectivo projeto de integração.

É dessa forma que um projeto de integração supranacional consegue se desenvolver, a partir do momento em que as decisões são tomadas em nome de todos os Estados e não através do interesse de algum deles, e isso só é possível através da criação de uma estrutura orgânica e institucional que permita o desenvolvimento do processo com base no interesse coletivo.

Por sua vez, a supranacionalidade também pode ser qualificada como normativa, que tem como base os princípios da prevalência do direito comunitário, da aplicação imediata da norma regional e do seu respectivo efeito direto; entende-se que “na supranacionalidade

²⁹⁷ BARCELOS, Gustavo Maciel; ROMANO, Taisse June Barcelos Maciel, op. cit., p. 165.

²⁹⁸ CARNEIRO, Caio de Castro e; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata, op. cit., p. 269.

normativa há uma tríade de correlação entre as instituições, a elaboração de normas, e a aplicabilidade²⁹⁹.

A supranacionalidade normativa representa a manifestação dos princípios essenciais de um sistema institucional: em primeiro lugar, o princípio da prevalência, ou primazia, do direito comunitário em face do ordenamento jurídico nacional, e, dessa forma, os Estados não podem se eximir de cumpri-la com base no direito doméstico, sob pena de ferir todo o sistema.

Em segundo lugar, a supranacionalidade normativa tem como base o princípio da aplicação imediata da norma regional comunitária, no sentido de que, no geral, ela se aplica no âmbito interno de cada um dos Estados que participam do processo de integração sem necessitar de procedimentos internos para tanto, ou seja, aplica-se de forma imediata.

E, por fim, a supranacionalidade normativa possuiria como terceiro pressuposto o efeito direto da norma comunitária, no sentido de que pode ser executada internamente e requerida sua aplicação pelos cidadãos, em relação aos quais elas incidem e todos os atores nacionais (instituições, governo, etc.) possuem o dever de cumpri-la.

No que tange aos dois tipos de supranacionalidade, e à existência dos seus elementos essenciais (aplicabilidade imediata da norma comunitária, prevalência, dentre outros), “Quando alguns desses elementos não se encontra presente, alguns autores consideram que não existe supranacionalidade, enquanto outros consideram que na realidade estamos diante de um caso de supranacionalidade limitada³⁰⁰”.

Nesse sentido, OCAMPO, ao citar as ideias de Jorge Mariño Fages, ressalta que:

Essa supranacionalidade limitada pode estar presente quando, por exemplo, o órgão intergovernamental é capaz de funcionar validamente com o voto da maioria de seus membros, deixando de lado a norma do consenso (supranacionalidade limitada orgânica), ou quando um órgão intergovernamental emite atos que apenas penetram nos ordenamentos jurídicos dos Estados-membros do processo, de maneira imediata, direta e prevalecente (supranacionalidade limitada normativa)³⁰¹.

Ademais, OCAMPO, ao discorrer acerca do entendimento de Francisco Villagrán Krame, menciona que

[...] se os órgãos criados para executar o programa de integração, não obstante estarem compostos por funcionários oficiais dos países membros do processo (e não por funcionários do processo de integração), podem funcionar sem as características típicas dos organismos internacionais (consenso e não maioria) e os atos são obrigatórios não apenas para os que votaram afirmativamente mas também para os

²⁹⁹ BARCELOS, Gustavo Maciel; ROMANO, Taisse June Barcelos Maciel, op. cit., p. 165-166.

³⁰⁰ OCAMPO, Granillo Raúl, op. cit., p. 131.

³⁰¹ MARIÑO FAGES, Jorge (F^o). La supranacionalidade em los procesos de integración regional. Corrientes: Viera, 1999, p. 133, apud OCAMPO, Granillo Raúl, op. cit., p. 131.

que votaram negativamente, não estaríamos diante de uma variante de intergovernabilidade, e sim diante de um tipo de supranacionalidade limitada³⁰².

Observa-se um novo tipo de classificação ou desmembramento da supranacionalidade, no sentido de que, inexistindo decisões tomadas por consenso (estas existem nos processos de integração intergovernamentais), os Estados passariam a decidir através de voto majoritário, o que enseja a existência da supranacionalidade limitada quanto ao seu setor orgânico (ou seja, apesar de serem órgãos intergovernamentais, estão decidindo de forma “supranacional”, e, com isso, restariam presentes alguns elementos da supranacionalidade na maneira como os órgãos do sistema deliberam).

Por sua vez, se um órgão intergovernamental, e não supranacional, do processo de integração delibera e suas decisões adentram de forma imediata, direta e prevacente nos demais Estados nacionais, existiriam algumas das características supranacionais sendo exercidas por órgãos intergovernamentais; logo, surgiria a denominação de supranacionalidade limitada por conta de uma peculiaridade em seu setor normativo, visto que, no geral, os órgãos intergovernamentais não agem dessa forma, mas, na hipótese mencionada, atuariam, o que vai de encontro a características e princípios fundamentais supranacionais.

A classificação mencionada por OCAMPO cuida de elencar a atuação de órgãos intergovernamentais que se utilizam de princípios supranacionais.

Entende-se que da mesma forma que se fala em supranacionalidade limitada, por existirem traços de supranacionalidade, há, também, a possibilidade de chamá-la de intergovernabilidade limitada, por também existirem traços de intergovernabilidade.

No mais, quanto à quantidade de elementos, na opinião de OCAMPO, “na realidade, para que exista supranacionalidade, ainda que limitada, devem estar reunidos os dois critérios anteriores (orgânico e normativo), não bastando a presença de apenas um deles”³⁰³, ou seja, no seu entender, a existência de apenas um dos elementos não se mostra apta a produzir alteração no sistema intergovernamental.

Diante do exposto, abordaram-se as questões jurídicas que envolvem um dos países que não permitem de forma expressa a supranacionalidade, inclusive porque as sugestões a ele atribuídas poderiam ser estendidas para outros países, e os tipos de supranacionalidade existentes.

³⁰² VILLAGRÁN KRAME, Francisco. La integración económica y la justicia, “Integración latinoamericana”, Buenos Aires, 1993, n. 187 e 188, p. 37 e 38, apud OCAMPO, Granillo Raúl, op. cit., p. 131.

³⁰³ OCAMPO, Granillo Raúl, op. cit., p. 132.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito exerce papel fundamental nos processos de integração, ainda que a eles se atribua, comumente, caráter eminentemente econômico. Na verdade, acredita-se que o viés principal de todo processo de integração é o jurídico, visto que, se no direito interno não houver permissão para fixação de acordos ou o estabelecimento de pessoas competentes para decidir sobre o assunto, as transações comerciais ou econômicas não se realizariam.

Além disso, ao se considerar a globalização e as intensas relações entre Estados na atualidade, o direito interno precisa estar em consonância com o externo, o internacional e o regional, a fim de que o Estado possa se desenvolver de uma forma mais benéfica e ampla para a sua sociedade.

Como já ressaltado, as Constituições dos Estados Membros do Mercosul apresentam disposições diferenciadas acerca da permissão, ou não, para existência de um processo de integração em graus avançados e complexos, tendo em vista que algumas dispõem de forma expressa acerca do assunto, quando outras, como a brasileira, nada apresentam de substancial sobre essa potencial complexidade.

E qualquer mudança para uma permissão de processos de integração com instituições supranacionais deve partir do direito interno, com a inclusão de fundamentos do direito comunitário.

A atividade comparativa entre os textos constitucionais e as funções dos respectivos parlamentos nacionais dos Estados Membros do Mercosul é de notável relevância porque quaisquer mudanças que se proponha neste Bloco precisam estar em consonância com as Constitucionais nacionais e com os órgãos que produzem as normas internas.

A partir do momento em que se encontram semelhanças entre o funcionamento interno dos países, mais fácil a propositura de um avanço no processo de integração, ao se considerar que a harmonização das legislações dos Estados já não seria um entrave para o aprofundamento da integração.

Contudo, a estruturação atual do Mercosul não enseja o aprofundamento do processo de integração, por não apresentar mecanismos que garantam um complexo relacionamento entre os países que é exigido quando se tem em mente um ordenamento jurídico supranacional.

Atualmente, o Mercosul conta com um Parlamento regional, o Parlasul.

Para o aprofundamento da integração, não basta, apenas, a proposição de um Parlamento por si só, mas um órgão parlamentar supranacional, que decida em nome de todos os Estados e no interesse do conjunto, com a respectiva capacidade de produção de normas que possam ser aplicadas imediatamente em cada um deles, conforme os ditames do Direito Comunitário.

Também é importante que se estabeleça que os problemas atinentes à existência de um órgão parlamentar regional e supranacional possuem um viés eminentemente político, ainda que com traços vinculados a questões constitucionais internas.

Após todas as explicações realizadas anteriormente, tenta-se responder aos seguintes questionamentos: é possível a adoção da supranacionalidade no Mercosul para que possa ser criado um Parlamento que dê efetividade às normas regionais? Quais seriam as condições e as espécies de supranacionalidade aplicáveis ao Mercosul?

A supranacionalidade no Mercosul e, especificamente em seu Parlamento, diante da conformação atual deste Bloco, parece ser uma tarefa de difícil concretização, mas não impossível.

Entende-se que o sistema intergovernamental atual do Mercosul não proporciona avanços significativos no processo de integração e, com a implantação da supranacionalidade, pressupõe-se que a relação entre os países possa se aprofundar.

Esse é o motivo de defesa de um sistema supranacional, porque a partir dele é que o processo de integração poderia alavancar, por abarcar uma maior complexidade quando comparado ao intergovernamental.

Com a permissão para existência da supranacionalidade, pode ser vislumbrado um órgão legislativo regional que produza normas para todos os países e conte com a participação popular direta, em sua atuação como facilitador do esquema de integração e na celeridade na recepção das normas regionais - e de direito internacional.

E a escolha pelo órgão Parlamentar para se supor supranacional ocorreu porque essa é a instituição a partir da qual devem partir as mudanças e proposições normativas que se irradiam para as outras instituições do processo de integração.

Como visto, a ideia de existência de um parlamento supranacional foi vislumbrada em alguns momentos da história do Mercosul, tal como na XVI Reunião Plenária da Comissão Parlamentar, em 2000, através da junção dos seguintes pilares: vontade política aliada a mecanismos de transição para, por fim, ser criado um órgão supranacional.

O Brasil e o Uruguai representam os países do Mercosul que contam com textos constitucionais que não facilitam o aprofundamento da integração entre os países, ao se considerar a ausência de disposição específica acerca da existência da supranacionalidade.

Na Constituição Brasileira de 1988 há disposição sobre os princípios que regem as relações internacionais do Brasil e a ideia de que este país buscará a integração no seu viés econômico, político, social e cultural, com o objetivo maior de constituir uma comunidade latino-americana de nações.

Apesar de a participação brasileira no Mercosul ter como base esse dispositivo constitucional, não há especificação acerca das peculiaridades do processo de integração, o que impede um maior aprofundamento teórico e prático do tema, tendo em vista que não resta claro se o Estado brasileiro permite a existência da supranacionalidade.

Uma das maneiras de aprimorar e aprofundar a integração entre os países surge através da utilização de meios menos burocráticos na etapa da recepção de normas regionais, visto que, atualmente, cada país incorpora a norma regional em seu direito interno em prazos distintos, o que dificulta a vigência, a amplitude e a aplicação das regras provenientes do Bloco.

Há a necessidade de mudança do panorama atual do Mercosul para que a integração possa avançar para etapas mais complexas e para alcance do propósito inicial (formação de um mercado comum); algumas medidas poderiam ser sugeridas para aprofundamento do processo de integração entre os países do Bloco.

Como primeira sugestão para modificação da forma como a integração é visualizada, há a necessidade de mudança constitucional acerca da recepção das normas internacionais; no caso brasileiro, sugere-se que elas possam ter vigência no Brasil de forma imediata, após a celebração do Tratado, acordo ou convênio pelo Presidente da República, o qual, para assinar algum desses atos normativos, conta com um corpo jurídico e legislativo para embasar a sua decisão.

Inclusive, para que o legislativo nacional não ficasse distante desse processo, poderia até ser proposto que nessa celebração houvesse a participação direta de um ou mais membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Defende-se que são necessárias mudanças no texto constitucional brasileiro para permissão de uma integração mais aprofundada e com base na supranacionalidade. A grande questão é como isso pode ocorrer e quais alterações específicas seriam essas.

A existência de um Parlamento do Mercosul perpassaria por alguns atos, como a aprovação de emendas às Constituições de alguns países do Bloco, com a finalidade de permitir a transferência de competências internas para os órgãos regionais; para tanto, no caso brasileiro, seria necessário um plebiscito, além de mudança legislativa para permitir que o Parlamento possa participar da feitura de normas de direito derivado.

O plebiscito, na Constituição brasileira, representa uma das formas de exercício da soberania popular, que poderia ser utilizada para mudança constitucional e acolhimento das ideias aqui propostas.

A lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, ainda que indiretamente, concede permissivos de participação popular nos casos de necessidade de mudança constitucional, quando for vislumbrada a questão da relevância nacional; e, dentro desta, encontra-se a integração regional e a forma como ela se dá, se intergovernamental ou supranacional, ao se considerar que a existência da supranacionalidade afetaria de forma efetiva o ordenamento jurídico brasileiro.

Um plebiscito acerca da aceitação de um esquema institucional de integração regional que exercesse competências soberanas cedidas pelo direito interno seria a forma de mudar as disposições constitucionais vigentes.

Entende-se que não há como mudar a conjuntura atual se não houver a participação popular para criação de um esquema supranacional e de um órgão legislativo que represente, de fato, seus interesses, qual seja, o Parlamento do Mercosul.

Participação popular conjugada com a atuação dos respectivos órgãos legislativos internos, para que sejam respeitados os direitos e garantias fundamentais de todos os cidadãos.

Nestes termos, as alterações constitucionais necessárias perpassariam pela ideia de facilitação da incorporação das normas regionais e da existência de regras constitucionais que estabelecessem a cessão de competências para um órgão regional (com a respectiva autorização popular, através do plebiscito).

Ao passo que se afirma a necessidade de mudança constitucional para inserção do povo nas decisões acerca de matérias de integração, faz-se necessária, de forma prévia, a educação popular acerca do que isso representa e quais os benefícios de criação de processos de integração regional.

Possível, pois, a adoção da supranacional no Mercosul, sob a ótica do texto constitucional brasileiro, com uma prévia educação da população acerca da temática.

A partir disso, averigua-se acerca do tipo de supranacionalidade que poderia existir no âmbito brasileiro, acolhendo a ideia de que, para fins didáticos, pode haver o desmembramento do conceito de supranacionalidade, a fim de se perquirir se o Mercosul possui alguma das características.

Sugere-se, de início, a adoção da supranacionalidade limitada orgânica no Mercosul, para que facetas do sistema supranacional possam ser implantadas de forma gradual nesse processo de integração.

Vislumbra-se a implantação inicial dessa parcela da supranacionalidade porque a faceta normativa implica um grau de transferência de competências soberanas e uma maior complexidade do processo de integração que não se mostra necessário em seu viés orgânico.

Então, para que se iniciem os trabalhos de adoção da supranacionalidade no Mercosul, entende-se que o viés orgânico seria mais fácil de se concretizar.

A adoção da supranacionalidade nos textos constitucionais pressupõe uma vontade política dos Estados, diante das grandes desavenças históricas existentes entre eles e porque uma mudança interna tem que partir dos órgãos legislativos dos países.

Uma mudança para a supranacionalidade passa, então e primordialmente, por duas questões básicas: a política (necessidade de os países decidirem ceder competências a órgãos regionais) e a jurídica (alterações constitucionais em seu ordenamento jurídico interno).

Parte-se do pressuposto de que a supranacionalidade não precisa restar presente em todos os órgãos para que se entenda pela sua existência no processo de integração.

Na União europeia, por exemplo, coexistem instâncias supranacionais e intergovernamentais.

Diante desse contexto, e partindo do acolhimento da supranacionalidade no Mercosul, defende-se, inicialmente, e no caso de impossibilidade de aplicação desse sistema para todos os órgãos, que as mudanças se iniciem pelo órgão parlamentar regional.

Defende-se a criação de um órgão parlamentar regional supranacional, diante de sua importância para legitimidade de qualquer governança, seja esta a nível nacional ou até mesmo regional, considerando a vinculação com os cidadãos dos Estados partes (órgão de representação popular).

Um parlamento regional supranacional permitiria um diálogo constante com outros órgãos e um amplo poder de decisão em matérias diversas, como orçamentária, controle político do sistema institucional.

Em um órgão parlamentar dotado de supranacionalidade não prevalecem os interesses dos Estados sobre os regionais; ele permite a criação de normas e não apenas propositura de atos normativos a outros órgãos (como no caso atual do Mercosul, em que o Parlasul propõe projetos de normas ao CMC).

Um órgão de natureza legislativa que necessita de aprovação de outra instituição para legislar perde sua característica fundamental. Que o parlamento não possua apenas a função de participar na feitura de normas e de decisões de outros órgãos, mas que ele possa, também, dar início a esses procedimentos. O órgão parlamento não deve estar na dependência dos outros órgãos para poder atuar.

Pleiteia-se um parlamento supranacional que produza normas que possam ser aplicadas imediata e diretamente, que os juízes nacionais não se neguem a cumpri-las e que tenham prevalência sobre o direito nacional.

Para a caracterização de um parlamento supranacional, são necessárias as mudanças indicadas no capítulo anterior que vão requerer uma ampla participação popular, com a antecedente campanha de educação popular acerca do projeto de integração e a consequente participação em um plebiscito.

Pleiteia-se que os considerandos do Protocolo de constituição do Parlasul sejam cumpridos: existência de um parlamento que dê origem a normas que sejam efetivas, que garantam um ambiente de segurança jurídica e de previsibilidade no desenvolvimento do processo de integração, com o objetivo de promover a transformação produtiva, a equidade social, o desenvolvimento científico e tecnológico, os investimentos e a criação de emprego em todos os Estados Partes e em benefício de seus cidadãos.

A maior participação do Parlamento do Mercosul na elaboração de normas regionais seria de notável importância para o processo de integração e para o fortalecimento do próprio órgão, que poderia interferir de forma mais direta na formulação e desenvolvimento das relações entre os países do Bloco, afastando, assim, o débito institucional que o assola.

O Parlamento do Mercosul é uma instituição do processo de integração e, diante de sua natureza de órgão de cunho legislativo, faz-se necessária a sua competência para iniciativa de produção de normas regionais.

Logo, ao menos teoricamente, sob a ótica de mudanças na constituição brasileira, seria possível falar em supranacionalidade no Mercosul e em seu Parlamento.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Mayra Thaís Silva; JÚNIOR, Bruno Wanderley. **O desenvolvimento da democracia no âmbito da integração regional dos Estados do Mercosul**. [S.l.]: Publica Direito, [2011?]. 27p. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a2137a2ae8e39b50>>. Acesso: 28 out. 2016.
- ANJOS, Alberico Teixeira dos. O Mercosul e sua produção normativa. **Revista brasileira de direito comparado**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 149-179, 2005. Disponível em: <[http://www.idclb.com.br/revistas/28/revista28%20\(11\).pdf](http://www.idclb.com.br/revistas/28/revista28%20(11).pdf)>. Acesso: 11 dez. 2018.
- ARAÚJO, Carolina Lopes; FRAGA, Raiza Gomes; VIANNA, João Nildo de Souza. Uma análise sobre a América do Sul e a sua Integração Energética a partir das Teorias da Integração Regional. **Revista InterAção**, Santa Maria, v. 7, n. 7, p. 39-71, jul/dez 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/interacao/article/view/39-71>>. Acesso: 12 dez. 2018.
- ARAÚJO, Flávia Loss. Agendas de Política Externa para a Comunidade Andina: casos de Bolívia e Colômbia. **Estudos Internacionais: Revista de Relações Internacionais da PUC Minas**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 189-214, jul/dez 2014. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/8199>>. Acesso: 27 dez. 2018.
- ARAUJO, Nadia de. **Contratos internacionais: autonomia da vontade, Mercosul e convenções internacionais**. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.
- ARGENTINA. Organización de los Estados Americanos. Constitución de la Nación Argentina. **Red Hemisférica de Intercambio de Información para la Asistencia Mutua em Materia Penal y Extradición**, Santa Fe, Argentina, 22 ago. 1994. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/mla/sp/arg/sp_arg-int-text-const.html>. Acesso: 24 jul. 2018.
- AZAMBUJA, Marcos. Os processos de integração nas Américas: MERCOSUL, Pacto Andino, ALCA, CARICOM, NAFTA, Comunidade Sul-Americana. In: XVIII FÓRUM NACIONAL: Por que o Brasil não é um país de alto crescimento? (fora do desenvolvimento não há salvação), 2006, Rio de Janeiro. **Estudos e Pesquisas nº 144**, Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos, maio 2006. 6p. Disponível em: <<http://www.inae.org.br/wp-content/uploads/2015/04/EP0144.pdf>>. Acesso: 8 dez. 2018.
- AZEVEDO, Francisco Fransualdo de. A América Latina face à política de integração econômica regional no mundo subdesenvolvido. **Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. XVI, n. 418 (62), nov. 2012. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-418/sn-418-62.htm>>. Acesso: 18 jul. 2018.
- BAHIA, Saulo José Casali. **Tratados internacionais no direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- BARCELOS, Gustavo Maciel; ROMANO, Taisse June Barcelos Maciel. O Processo de Integração de Novas formas de Regulação Comum da Governança da União Europeia. In: XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 2017, Brasília. Sandra Regina Martini; Wilson de Jesus Beserra de Almeida (coord.). **Direito Internacional I**, Brasília: CONPEDI, 2017. p. 162-177. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/roj0xn13/z9643f8s/aoQ00WH81xWdd9Qj.pdf>>. Acesso: 7 ago. 2018.
- BARRONE, Pablo. A ausência da supranacionalidade efetiva regida pelo Direito Comunitário é o débito institucional mais sentido no MERCOSUL. **Agência Parlasul**, Montevideu, [201-]. Entrevista realizada com o parlamentar Alfonso González Núñez. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/9852/2/parlasur/a-aus%C3%Aancia-da-supranacionalidade-efetiva-regida-pelo-direito-comunitario-e-o-debito-institucional-mais-sentido-no-mercosul.html>> <seccomunicacion@parlamentomercosur.org>. Acesso: 18 dez. 2018.
- BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro. Direito internacional e regionalismo latino-americano: considerações. In: BARROS E SILVA NETO, Francisco Antônio de; BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro; WEBERBAUER, Paul Hugo (Org.). **Integração regional, globalização e direito internacional**. Recife: Editora UFPE, 2014. p. 143-160.

BASSO, Maristela. Integração econômica e institucionalização: as experiências do Mercosul e da União Europeia. **Revista CEJ**, Brasília, v. 2, n. 4, jan./abr. 1998. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewArticle/135/223>>. Acesso: 02 nov. 2018.

BEČAK, Peggy. **MERCOSUL: uma experiência de integração regional**. São Paulo: Contexto, 2000.

BOLÍVIA. Organización de los Estados Americanos. Constitución Política del Estado (CPE). **Infoleyes**, La Paz, Bolivia, 7 feb. 2009. Disponível em: <<https://bolivia.infoleyes.com/norma/469/constituci%C3%B3n-pol%C3%ADtica-del-estado-cpe>>. Acesso: 24 jul. 2018.

BOLÍVIA. Tratado Constitutivo del Parlamento Andino. **Instrumentos básicos do Parlamento Andino**, La Paz, Bolivia, 25 oct. 1979. p. 47-50. Disponível em: <<https://parlamentoandino.org/wp-content/uploads/2018/07/INSTRUMENTOS-B%C3%81SICOS-2016.pdf>>. Acesso: 21 dez. 2018.

BRASIL. Área de Livre Comércio das Américas. Antecedentes do Processo. **ALCA**, 2006. Disponível em: <http://www.ftaa-alca.org/View_p.asp>. Acesso: 22 jul. 2018.

_____. Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Declaração Ministerial de Buenos Aires. **Sexta Reunião dos Ministros de Comércio do Hemisfério**, Buenos Aires, Argentina, 7 abr. 2001. Disponível em: <http://www.ftaa-alca.org/ministerials/BA/BA_p.asp>. Acesso: 18 dez. 2018.

_____. Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Declaração Ministerial de San José. **Cúpula das Américas: Quarta Reunião de Ministros Responsáveis por Comércio**, São José, Costa Rica, 19 mar. 1998. Disponível em: <http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/SanJose/SanJose_p.asp>. Acesso: 18 dez. 2018.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Decreto Legislativo nº 102, de 1999. Aprova o texto do Protocolo de Emenda ao Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), firmado em Caracas, em 14 de dezembro de 1998. **Diário do Senado Federal**, Brasília, DF, 12 jun. 1999. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1999/decretolegislativo-102-28-outubro-1999-369454-expositivaodmotivos-143212-pl.html>>. Acesso: 18 dez. 2018.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Representação Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. **Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)**. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/mercosul/blocos/ALCA.htm>>. Acesso: 22 jul. 2018.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. **Relatório de Atividades 2018**, Brasília, DF, 20 dez. 2018. 22p. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/atividades-parlasul/2018>>. Acesso: 28 mar. 2019.

_____. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5. out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso: 24 jul. 2018.

_____. Congresso Nacional. 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). **Diário Oficial da República do Brasil**, Brasília, DF, 22 nov. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm>. Acesso: 05 jul. 2018.

_____. Congresso Nacional. Decreto nº 1.570, de 13 de abril de 1937. Promulga as Convenções sobre direitos e deveres dos Estados e sobre Asilo político, assinadas em Montevidéu a 26 de dezembro de 1933, por ocasião da Sétima Conferência internacional americana. **Diário Oficial da República do Brasil**, Brasília, DF, 19 abr. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D1570.htm>. Acesso: 15 nov. 2018.

_____. Congresso Nacional. 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. **Diário Oficial da República do Brasil**, Brasília, DF, 10 maio 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1901.htm>. Acesso: 05 jul. 2018.

_____. Congresso Nacional. Decreto nº 6.105, de 30 de abril de 2007. Promulga o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, aprovado pela Decisão no 23/05, do Conselho do Mercado Comum, assinado pelos Governos da República Federativa do Brasil, da República Argentina, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, em Montevideu. **Diário Oficial da República do Brasil**, Brasília, DF, 2 maio 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6105.htm>. Acesso: 24 jul. 2018.

_____. Congresso Nacional. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. **Diário Oficial da República do Brasil**, Brasília, DF, 19 nov. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9709.htm>. Acesso: 18 set. 2018.

_____. Congresso Nacional. MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 23/00. Relançamento do Mercosul. Incorporação da normativa Mercosul ao ordenamento jurídico dos Estados Partes. In: MERCOSUL. **Legislação e textos básicos**. 5. ed. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. p. 223-226. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/normativas/mercosul-legislacao-e-textos-basicos>>. Acesso: 15 dez. 2018.

_____. Mercosul. **O Estatuto da Cidadania**. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/o-mercosul-na-vida-do-cidadao/estatuto-da-cidadania>>. Acesso: 13 jul. 2018.

_____. Mercosul. **Parlamento do Mercosul**. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/o-mercosul-na-vida-do-cidadao/parlamento-do-mercosul>>. Acesso: 12 jul. 2018.

_____. Mercosul. **Saiba mais sobre o MERCOSUL**. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>>. Acesso: 23 jul. 2018.

_____. Ministério da Economia, indústria, comércio exterior e serviços. **Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio 1947** (Gatt 47). Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/1885-omc-acordos-da-omc>>. Acesso: 28 mar. 2019.

_____. Ministério da Economia, Indústria, comércio exterior e serviços. **Acordo sobre Salvaguardas**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/secex/decom/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Acordo_SG.pdf>. Acesso: 28 mar. 2019.

_____. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Organização Mundial do Comércio (OMC). **Princípios**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/1886-omc-principios>>. Acesso: 18 jul. 2018.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/690-associacao-latino-americana-de-integracao-aladi>>. Acesso: 20 jul. 2018.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/689-comunidade-de-estados-latino-americanos-e-caribenhos>>. Acesso: 22 jul. 2018.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Declaración de Caracas “Em el Bicentenario de la Lucha por la Independencia Hacia el Camino de Nuestros Libertadores”. **Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)**, Venezuela, Caracas, dic. 2011. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_CELAC/DECARAC.2011ESP.pdf>. Acesso: 28 dez. 2018.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/691-organizacao-do-tratado-de-cooperacao-amazonica-otca>>. Acesso: 22 jul. 2018.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Organização dos Estados Americanos**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/14394-a-organizacao-dos-estados-americanos>>. Acesso: 28 dez. 2018.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Organização Mundial do Comércio**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/132-organizacao-mundial-do-comercio-omc>>. Acesso: 18 jul. 2018.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas. **UNASUR**, Brasília, DF, 23 maio 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf>. Acesso: 28 dez. 2018.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **União de Nações Sul-Americanas**, maio de 2008. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-uniao-de-nacoes-sul-americanas>>. Acesso: 20 jul. 2018.

_____. Organização do Tratado de Cooperação Econômica. Projeto Amazonas. **OTCA**, Brasília, DF, 21 maio 2012. Disponível em: <<http://www.otca-oficial.info/projects/details/22>>. Acesso: 18 dez. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade ADIn n. 1.480-DF - medida liminar. **Informativo STF n. 228**, Brasília, DF, maio 2001. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo228.htm>>. Acesso: 11 ago. 2018.

BRESSAN, Regiane Nitsch; LUCIANO, Bruno Theodor. A Comunidade Andina no século XXI: entre bolivarianos e a Aliança do Pacífico. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 26, n. 65, p. 62-80, mar. 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v26n65/0104-4478-rsocp-26-65-0062.pdf>>. Acesso: 28 dez. 2018.

BULGACOV, Sergio; PREDEBON, Eduardo Angonesi. Processos de Integração Regional e Internacionalização: O Caso da Weg. In: V ENCONTRO DE ESTUDOS EM ESTRATÉGIA DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 2011, Porto Alegre. **Anais eletrônicos...** Porto Alegre: ANPAD, 2011. p. 1-17. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/3Es149.pdf>>. Acesso: 12 dez. 2018.

CABRAL, Alex Ian Psarski; CABRAL, Cristiane Helena de Paula Lima. O Mercosul e a crise: a integração da América do Sul e o aparente paradoxo europeu. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**, Asunción, ano 2, n. 3, p. 77-99, mar. 2014. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5830236.pdf>>. Acesso: 19 dez. 2018.

CAMARGOS, Lais Alves; MOURA, Luiza Diamantino. Os princípios da Aplicabilidade Direta e do Primado do Direito Comunitário: um estudo comparativo entre o Mercosul e a União Europeia a partir da noção de Supranacionalidade. **Revista Eletrônica de Direito Internacional**, Belo Horizonte: CEDIN, v. 12, p. 221-253 (32p.), 2013. Disponível em: <http://centrodireitointernacional.com.br/static/revistaeletronica/volume12/arquivos_pdf/sumario/Artigo_Luiza_e_Lais.pdf>. Acesso: 20 dez. 2018.

CANELLA, Sergio Eduardo Canella. A Integração Regional e a coexistência entre Alca, Mercosul e Comunidade Andina. **Scientia Iuris**, Loderina, ano, v. 7/8, p. 437-446, 2003/2004. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/11146>>. Acesso: 08 dez. 2018.

CARNEIRO, Caio de Castro e; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. (Re)Visitando o Primado das Normas de Direito Europeu: a evolução histórica da primazia e seus primeiros desdobramentos jurisprudenciais. **Revista Jurídica UNICURITIBA**, Curitiba, v. 4, n. 49, p. 255-284, 2017. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2294>>. Acesso: 07 ago. 2018.

CELLI JÚNIOR, Umberto. Solução de conflitos na união europeia: Lições para o mercosul? **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 97, p. 415-434, jun. 2002. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67555/70165>>. Acesso: 20 dez. 2018.

CHILE. División de Comercio Internacional e Integración. Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo De Cartagena). **Base de Datos Integrada de Controversias Comerciales de América Latina y el Caribe**, Santiago, Chile. Disponível em: <https://idatd.cepal.org/Normativas/CAN/Espanol/Acuerdo_de_Cartagena.pdf>. Acesso: 28 dez. 2018.

CHILE. Historia General de las relaciones Exteriores de la República Argentina. La Quinta Conferencia Panamericana. **Portal Iberoamérica y el Mundo**, Santiago, Chile, 1923. Disponível em: <<http://www.argentina-ree.com/8/8-041.htm>>. Acesso: 15 nov. 2018.

COLÔMBIA. Organização dos Estados Americanos. Departamento de Direito Internacional. Secretaria de Assuntos Jurídicos. Carta da Organização dos Estados Americanos. **Nona Conferência Internacional Americana**, Bogotá, Colômbia, 1948. 37p. <http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.pdf>. Acesso: 28 dez. 2018.

COLOMBIA. Reglamento General del Parlamento Andino. **Instrumentos básicos do Parlamento Andino**, Bogotá, Colombia, 21 jul. 2015. p. 58-98. Disponível em: <<https://parlamentoandino.org/wp-content/uploads/2018/07/INSTRUMENTOS-B%C3%81SICOS-2016.pdf>>. Acesso: 21 dez. 2018.

CORREIA, Rodrigo Alves. As consequências do Déficit Democrático no Mercosul. **Meridiano 47**, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais, n. 60, p. 13-14, jul. 2005. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/2675/2223>>. Acesso: 13 jul. 2018.

DELLAGNEZZE, René. Controle de constitucionalidade dos tratados e convenções internacionais e a soberania do estado no mundo globalizado. **Âmbito jurídico**, Rio Grande, ano XIX, n. 152, set. 2016. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=17758&revista_caderno=9>. Acesso: 11 ag. 2018.

DIAS, Allan Rodrigues. et. al. Racionalidade técnica no processo legislativo. **Revista Parlamento & Sociedade São Paulo**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 47-77, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/20592_arquivo.pdf>. Acesso: 07 jul. 2018.

DRI, Clarissa Franzoi. As funções do parlamento entre o Estado-nação e a integração regional: esgotamento orgânico ou adaptação institucional? **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, n. 39, p. 83-98, abr. 2006. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/viewFile/17985/16936>>. Acesso: 05 jul. 2018.

DRI, Clarissa Franzoi; PAIVA, Maria Eduarda. Parlasul, um novo ator no processo decisório do Mercosul? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 31-48, mar. 2016. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/download/45992/27671>>. Acesso: 12 dez. 2018.

ESTADOS UNIDOS DA AMERICA. Organização dos Estados Americanos. Departamento de Direito Internacional. Secretaria de Assuntos Jurídicos. **Historia del Proceso de las CIDIPs**. Disponível em: <http://www.oas.org/es/sla/ddi/derecho_internacional_privado_historia_proceso_CIDIPs.asp>. Acesso: 20 jul. 2018.

ESTADOS UNIDOS DA AMERICA. Organização dos Estados Americanos. Departamento de Direito Internacional. Secretaria de Assuntos Jurídicos. **Nossa História**. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/sobre/nossa_historia.asp>. Acesso: 05 jul. 2018.

FERRAZ, Maria Isabel Meunier; RAMOS, Mariana Hipólito A.; SANTANA, Synthia Kariny Silva de. O papel do Parlamento no processo de integração regional: os casos do Mercosul e da União Europeia. In: 35º ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 2011, Caxambu. **GT28 – Política Internacional**, Caxambu, 2011. 30p. Disponível em: <<https://anpocs.com/index.php/papers-35-encontro/gt-29/gt28-7/1158-o-papel-do-parlamento-no-processo-de-integracao-regional-os-casos-do-mercosul-e-da-uniao-europeia/file>>. Acesso: 24 jul. 2017.

FILHO, Alceu José Cicco; LAGE, Fernanda de Carvalho; ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. O tribunal permanente de revisão do Mercosul: intergovernabilidade e desafios à supranacionalidade. **International Studies on Law and Education**, CEMOrOc-Feusp / IJI-Univ. do Porto, São Paulo, p. 55-70, set./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.hottopos.com/isle24/55-70Rocha.pdf>>. Acesso: 31 dez. 2018.

FONTOURA, JORGE. Limites constitucionais a parlamentos regionais e à supranacionalidade: o dilema dos blocos econômicos intergovernamentais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 40, n. 159, p. 219-224, jul./set. 2003. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/886/R159-16.pdf?sequence=4>>. Acesso: 25 jul. 2018.

FRANCA, Gabriel de Sá. A importância da identidade regional instrumentalizada na cidadania supranacional como projeto de integração: uma comparação institucional entre Mercosul e União Europeia. **Revista do Programa de Direito da União Europeia**, Rio de Janeiro, n. 7, p. 43-57, 2016. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rpdue/article/download/68249/65882>. Acesso: 20 dez. 2018.

FUGMANN, Hjalmar Domagh; GOMES, Eduardo Biacchi; KALIL, Raquel Costa. Uma releitura dos processos de integração a partir dos direitos humanos e da democracia: A perspectiva do Mercosul. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 45, n. 177, p. 149-158, jan./mar. 2008. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/177/ril_v45_n177_p149.pdf>. Acesso: 27 nov. 2018.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GASPARDO, Murilo. Globalização e o déficit democrático das instituições representativas brasileiras. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 60, n. 1, p. 85-115, jan./abr. 2015. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/37353/25097>>. Acesso: 13 jul. 2018.

GOMES, Eduardo Biacchi. A supranacionalidade e os blocos econômicos. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 38, n. 0, p. 159-183, 2003. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/1767/1464>>. Acesso: 16 jul. 2018.

GOMES, Eduardo Biacchi; HASTREITE, Michele Alessandra. Unasul e a Aliança do Pacífico – novos caminhos para o desenvolvimento da América Latina. **Revista da AJURIS Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 44, n. 142, p. 107-127, jun. 2017. Disponível em: <<http://www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/530>>. Acesso: 28 dez. 2018.

GONÇALVES, Felipe Teixeira. A CELAC, o SELA e a Agenda do Brasil para América Latina e Caribe. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Ipea, n. 8, p. 49-60, out./dez. 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4572/1/BEPI_n08_celac.pdf>.

GUERRA, Lucas Duarte. Vivir Bien e Soft Power: análise da política externa do Estado Plurinacional da Bolívia. **Conjuntura Global**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 189-204, jan./abr. 2016. Disponível em: <<http://www.humanas.ufpr.br/portal/conjunturaglobal/files/2016/06/12-Lucas-Duarte-Guerra.pdf>>. Acesso: 24 jul. 2018.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Argentina e Brasil: Integração, Soberania e Território. In: CONFERÊNCIA DO INSTITUTO DE ESTUDOS AVANÇADOS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2006, São Paulo. **Argumentos pró-contra e contra no Cone Sul**, São Paulo: IEA, jun. 2006. 24 p. Disponível em: <www.iea.usp.br/publicacoes/textos/guimaraesargbrasil.pdf>. Acesso: 15 nov. 2018.

HILDEBRAND, Cecília Rodrigues Frutuoso; SOUZA, Sergio Henrique Leal de. **ALCA: Breve histórico do processo de negociações**. **Revista de Direito**, São Paulo, v. 10, n. 12, p. 72-80, 2007. Disponível em: <<http://www.pgskroton.com.br/seer/index.php/rdire/article/viewFile/2096/1995>>. Acesso: 18 dez. 2018.

JAKOBSEN, Kjeld; MARTINS, Renato. O que foi a Área de Livre Comércio das Américas. p. 35. In: CODAS, Gustavo; JAKOBSEN, Kjeld; SPINA, Rose (Org.). **Alca dez anos: fracasso e alerta a novas negociações**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015. 139p. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Brasil/fpa/20170906050523/pdf_1143.pdf>. Acesso: 28 mar. 2019.

JUCÁ, Francisco Pedro. **Parlamento do Mercosul**: alterações necessárias à Constituição Brasileira de 1988. São Paulo: LTr, 2002.

LACERDA, Eustáquio Juvêncio de. **Integração econômica e soberania nacional**. 2005. 27p. Trabalho final apresentado ao Curso de Especialização em Direito Legislativo - Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Brasília, Brasília, 2005. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/48/Eustaquio_Juvencio.pdf?sequence=4>. Acesso: 15 nov. 2018.

LEITE, Ana Paula Moreira Rodriguez; SANTOS, Thauan. A coexistência da supranacionalidade e intergovernabilidade na União Europeia: desafios para a integração. In: **DIÁLOGOS SOBRE DIREITOS HUMANOS: DIREITOS HUMANOS, DIREITO INTERNACIONAL E INTEGRAÇÃO**, 2017, Juiz de Fora. **Anais eletrônicos do GTII – Direitos Humanos e Empresas, Direito Internacional dos Direitos Humanos e Integração**, Juiz de Fora, v. 1, n. 1, fev. 2017. 6p. Disponível em: <<http://homacde.com/dialogossobredireitoshumanos/wp-content/uploads/sites/5/2017/02/A-coexist%C3%A2ncia-da-supranacionalidade-e-intergovernabilidade-na-Uni%C3%A3o-Europeia-desafios-para-integra%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso: 17 dez. 2018.

LIMA, Cristiane Helena de Paula. A Internalização das Normas Jurídicas do Mercosul no Brasil: Um Contributo para a Segurança Jurídica na Integração da América do Sul. CEDIN, Centro de Direito Internacional, **Revista Eletrônica de Direito Internacional**, Belo Horizonte: CEDIN, v. 9, p. 225-254, 2011. Disponível em: <http://centrodireitointernacional.com.br/static/revistaeletronica/volume9/arquivos_pdf/sumario/Cristiane%20Helena%20de%20Paula%20Lima.pdf>. Acesso: 12 dez. 2018.

LUQUINI, Roberto de Almeida; SANTOS, Nara Abreu. Multilateralismo e regionalismo no âmbito da liberalização do comércio mundial. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 46, n. 181, p. 91-99, jan./mar. 2009. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194895/000861669.pdf?sequence=3f>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

MALAMUD, Andrés; SOUSA, Luís de. Parlaentos Supranacionais na Europa e na América Latina: Entre o Fortalecimento e a Irrelevância. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 27, n. 2, p. 369-409, jul./dez. 2005. Disponível em: <[http://home.iscte-iul.pt/~ansmd/ContextoInternacional27-2\(Malamud-deSousa\).pdf](http://home.iscte-iul.pt/~ansmd/ContextoInternacional27-2(Malamud-deSousa).pdf)>. Acesso: 28 dez. 2018.

MARIANO, Marcelo Passini. **A estrutura institucional do Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

MARRANA, Rui Miguel. O conceito de integração. **Lusíada.Direito**, Lisboa, n. 14, p. 105-122, 2015. Disponível em: <<http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/ldl/article/view/2383>>. Acesso: 2 nov. 2018.

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2018. Conceito da palavra integração. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/integra%C3%A7%C3%A3o/>>. Acesso: 16 jul. 2018.

_____. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2018. Conceito da palavra integrar. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/integrar/>>. Acesso: 16 jul. 2018.

NEVES, Renato Baumann. **Integração regional: teoria e experiência latino-americana**. 1. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

NUNES, Paulo Henrique Faria. A organização do tratado de cooperação amazônica: uma análise crítica das razões por trás da sua criação e evolução. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 13, n. 2, p. 220-243, 2016. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r36669.pdf>>. Acesso: 08 dez. 2018.

NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. **PARLAMENTO DO MERCOSUL: Sobre a Necessidade da Definição de Pressupostos e da Adoção e Procedimentos para sua Criação**. Coleção Direito e Racionalidade no Mundo Contemporâneo. Coordenador: Alexandre da Maia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

OCAMPO, Granillo Raúl. **Direito Internacional público da integração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

OLIVEIRA, Alessandra Calvacante de. **Do velho ao novo regionalismo**: evolução das políticas conjuntas para o desenvolvimento planejado da América Latina. Santiago: CEPAL, mar. 2014. 30 p. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/36664-velho-novo-regionalismo-evolucao-politicas-conjuntas-o-desenvolvimento-planejado>>. Acesso: 04 nov. 2018.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **Velhos e novos regionalismos**: uma explosão de acordos regionais e bilaterais no mundo. Ijuí: Editora Ijuí, 2009.

PANEBIANCO, Massimo. O Grupo Sub-Regional Andino. Tradução de Anna Maria Villela. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 21, n. 81, jan./mar. 1984 - SUPLEMENTO. p. 93-110. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/186370/000406288.pdf?sequence=5>> Acesso: 28 dez. 2018.

PARAGUAY. Organización de los Estados Americanos. Constitución de la República del Paraguay de 1992. **Base de Datos Políticos de las Américas**, Asunción, Paraguay, 20 jun. 1992. 75p. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp_pry-int-text-const.pdf>. Acesso: 24 jul. 2018. Acesso: 24 jul. 2018.

PENHA, Eli Alves. Somos todos Americanos? Unidade e diversidade regional nas Américas. **Cadernos Prolam/USP**, São Paulo, v. 14, n. 26, p. 63-76, 2015. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/105579/104221>>. Acesso: 05 jul. 2018.

PEREIRA, Francisco Denes. O Papel da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) na concertação política e Integração Latino-Americana atual. In: II SIMPÓSIO INTERNACIONAL PENSAR E REPENSAR A AMÉRICA LATINA, 2016, São Paulo. **Anais eletrônicos...** LAGO, Mayra Coan. et. al. (org.), São Paulo: USP, 2016. 15p. Disponível em: <https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/PERREIRA_SP05-Anais-do-II-Simp%C3%B3sio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>. Acesso: 8 dez. 2018.

PORTUGAL. Comissão de Assuntos Europeus da Assembleia da República. Tratado de Lisboa. **Divisão de Edições da Assembleia da República**, Lisboa, Portugal, mar. 2008. 447p. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf>. Acesso: 15 dez. 2018.

PORTUGUAL. Um Parlamento diferente dos outros. **Gabinete em Portugal do Parlamento Europeu e Comissão Nacional de Eleições**, Portugal, abr. 2004. 148 p. Disponível em: <http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/parlamento_diferente_dos_outros.pdf>. Acesso: 19 dez. 2018.

RAYMUNDO, Lenice S. Moreira. Supranacionalidade e intergovernabilidade: uma nova concepção de soberania estatal em face dos processos de integração na União Européia e no Mercosul. **Revista UNI-RN**, Natal, v. 2, n. 2, p. 149-174, jan./jul. 2003. Disponível em: <<http://www.revistaunirn.inf.br/revistaunirn/index.php/revistaunirn/article/viewFile/84/96>>. Acesso: 31 dez. 2018.

RÊBELO, Felipe Cesar José Matos. A coexistência Mercosul - UNASUL. Justiça Federal, Seção Judiciária do Rio de Janeiro. **Revista SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 30, p. 55-68, abr. 2011. Disponível em: <<https://www.jfrj.jus.br/revista-sjrrj/artigo/coexistencia-mercosul-unasul-coexistence-mercosur-unasur>>. Acesso: 8 dez. 2018.

RECH, Carolina Magalhães. As Conferências Interamericanas de Direito Internacional Privado. In: XVI SEMINÁRIO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA DA PUC-RIO, 2008, Rio de Janeiro. **Relatórios anuais...** Rio de Janeiro: Puc-Rio, 2008. 20 p. Disponível em: <http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2008/relatorios/ccs/dir/dir_carolina_magalhaes_rech.pdf>. Acesso: 25 nov. 2018.

RÊGO, Elba Cristina Lima. Do Gatt a OMC: o que mudou, como funciona e para onde caminha o sistema multilateral de comércio. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 3-22, dez. 1996. Disponível em: <<http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11014>>. Acesso: 03 jun. 2018.

REINER, Lúcio. **Parlamento Europeu: história, composição e objetivos**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, jul. 2003. 7p. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/arquivos-pdf/pdf/306192.pdf>>. Acesso: 19 dez. 2018.

RIBEIRO, Elisa de Sousa. O Parlamento do Mercosul como recurso para construção do direito comunitário. **Revista Universitas Jus**, Brasília, n. 16, p. 181-206, jan./jul. 2008. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/download/326/440>>. Acesso: 11 ag. 2018.

RIBEIRO, Ricardo Alaggio; SILVA, João Victor Souza da. Integração comercial entre Brasil e Argentina: um estudo das experiências de integração ALALC/ALADI e Mercosul. In: I ENCONTRO INTERNACIONAL DE POLITICA EXTERNA LATINO-AMERICANA: MAPENADO A POLÍTICA EXTERNA DO CONE SUL, 2015, Foz do Iguaçu. **Anais eletrônicos do GT-2: integração regional e política externa latino-americana**, Foz do Iguaçu: Repositório Institucional da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Núcleo de Pesquisa de Política Externa Latino-Americana, 2015. p. 281-297 Disponível em: <<https://dspace.unila.edu.br/123456789/1533>>. Acesso: 08 jan. 2019.

SANT'ANNA, Sérgio Luiz Pinheiro. CELAC: perspectivas de ampliação política e econômica para a América Central e Caribe. Universidad Nacional Costa Rica (UNA). **ÍSTMICA**, Heredia, n. 15, p. 147-159, 2012. Disponível em: <www.revistas.una.ac.cr/index.php/istmica/article/download/6034/5940>. Acesso: 28 dez. 2018.

SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. A integração latino-americana no século XIX: antecedentes históricos do Mercosul. **Sequência**, Florianópolis, ano XXVIII, v. 29, n. 57, p. 177-194, dez. 2008. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/14953>>. Acesso: 19 jul. 2018.

SARAIVA, José Flávio Sombra. O Brasil e a Integração Hemisférica: vertente histórica. **Em Aberto**, Brasília, ano 15, n. 68, p. 36-44, out./dez. 1995. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/2058/2027>>. Acesso: 05 jul. 2018.

SENHORAS, Elói Martins; VITTE, Claudete de Castro Silva Vitte. A construção escalar do regionalismo transnacional. In: XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, maio 2007, Belém. **Anais eletrônicos...** Belém, maio 2007. 21 p. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/xiienanpur/CD/ARQUIVOS/GT5-316-112-20061218135757.pdf>>. Acesso: 11 nov. 2018.

SILVA, José Ultemar da. A importância da Comunidade Andina para a economia da América Latina. **Revista Gerenciais**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 71-82, 2006. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/html/3312/331227108008/>>. Acesso: 27 dez. 2018.

SILVA, Maria Manuela Magalhães. A aplicabilidade direta do direito da União Europeia no direito interno. **Revista Interdisciplinar de Direito**, Juiz de Fora: Editar Editora, v. 9, n. 1, p. 179-195, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.uportu.pt:8080/handle/11328/767>>. Acesso: 19 dez. 2018.

SIMÃO, Clarice Gavioli Boechat. Do universal ao Regional: o Brasil no Contexto do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos. In: XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 2015, Florianópolis. **Direito internacional dos direitos humanos II**, Florianópolis: CONPEDI, 2015. p. 292-319. <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/71rqv166/8pW3Y4DYY4CNv33o.pdf>>. Acesso: 28 dez. 2018.

SOARES, António Goucha. O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos. **Análise Social**, Lisboa, vol. XXXII (142), p. 627-648, 1997 (3º). Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221841845G5gDO5wm9Pn41ZK7.pdf>>. Acesso: 13 jul. 2018.

SOARES, Fernanda Sabah Gomes. **Breves Considerações sobre a proteção ao consumidor na EU, no Mercosul e na OEA**. [S.l.]: Publica Direito, [2011?]. 18p. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=52a1b56880f19a7e>>. Acesso: 28 dez. 2018.

SOUZA, João Ricardo Carvalho de. **Constituição brasileira & Tribunal de Justiça do Mercosul**. Curitiba: Juruá, 2001.

UNIÃO EUROPEIA. EUR-Lex. **Défice democrático**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/democratic_deficit.html?locale=pt>. Acesso: 25 jul 2018.

_____. O Parlamento Europeu: a voz dos cidadãos na EU. Um breve guia do Parlamento Europeu. **Serviço das Publicações da União Europeia**, Luxemburgo, fev. 2017. 26 p. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/files/home-page/pt-ep-brochure.pdf>>. Acesso: 25 jul. 2018.

_____. Parlamento Europeu. Fichas temáticas sobre a União Europeia. **O Conselho Europeu**. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/23/o-conselho-europeu>>. Acesso: 19 dez. 2018.

_____. Sobre a UE. Instituições e outros organismos da UE. **Parlamento Europeu**. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament_pt>. Acesso: 25 jul. 2018.

_____. Sobre a UE. **O euro**. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/about-eu/money/euro_pt>. Acesso: 19 jul. 2018.

_____. Tratado da União Europeia (versão consolidada), 7 fev. 1992. **Jornal Oficial da União Europeia**, União Europeia, 7 jun. 2016. Disponível em: <http://publications.europa.eu/resource/cellar/9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2>. Acesso: 18 jul. 2018.

_____. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (versão consolidada), 25 mar. 1957. **Jornal Oficial da União Europeia**, União Europeia, 7 jun. 2016. 154 p. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF>. Acesso: 19 dez. 2018.

_____. Versão compilada do Tratado que institui a Comunidade Europeia. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**, União Europeia, 24 dez. 2002. 154 p. Disponível em: <https://infoeuropa.euroid.pt/files/web/documentos/ue/2002/2002_tratadoCE_compil.pdf>. Acesso: 19 dez. 2018.

URUGUAY. Asociación Latinoamericana de Integración. Quiene Somos. **ALADI**, Montevideo, Uruguay, 2016. Disponível em: <<http://www.aladi.org/sitioAladi/quienesSomos.html>>. Acesso: 20 jul. 2018.

URUGUAY. Historia General de las relaciones Exteriores de la República Argentina. La Séptima Conferencia Internacional de Estados Americanos. **Portal Iberoamérica y el Mundo**, Montevideo, Uruguay, dic. 1933. Disponível em: <<http://www.argentina-rree.com/9/9-006.htm>>. Acesso: 15 nov. 2018.

URUGUAI. Países del Mercosul. **Mercosul**, Montevideu, Uruguai, [201?]. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/paises-do-mercosul/>>. Acesso: 10 dez. 2018.

URUGUAY. Parlamento del Uruguay. **Constitución 1967** con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>>. Acesso: 24 jul. 2018.

URUGUAI. **Tratado de Montevideu 1980**. Instrumento que institui a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Montevideu, Uruguai, 12 ago. 1980. Disponível em: <http://www.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/Documentos_Sin_Codigos/Caja_062_001_pt.pdf>. Acesso: 28 dez. 2018.

VENEZUELA. Gobierno Bolivariano de Venezuela. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Caracas, Venezuela, 15 dic. 1999. Disponível em: <<http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2011/04/CONSTITUCION.pdf>>. Acesso: 24 jul. 2018.

VENEZUELA. **Tratado de Cooperação Amazônica**. Caracas, Venezuela, 14 dez. 1998. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/normas-e-legislacao/tratados/convencoes-meio-ambiente/tratado-de-cooperacao-amazonica.pdf/view>>. Acesso: 28 dez. 2018.

VARGAS, Mojana. A Construção do Pan-Americanismo nas páginas de Américas (1949-1969). **Crítica Histórica**, Maceió, ano V, v. 5, n. 9, p. 46-81, jul. 2014. Disponível em: <[http://www.revista.ufal.br/criticahistorica/attachments/article/197/A%20CONSTRU%C3%87%C3%83O%20O%20PAN-AMERICANISMO%20NAS%20P%C3%81GINAS%20DE%20AM%C3%89RICAS%20\(1949-1969\)%20.pdf](http://www.revista.ufal.br/criticahistorica/attachments/article/197/A%20CONSTRU%C3%87%C3%83O%20O%20PAN-AMERICANISMO%20NAS%20P%C3%81GINAS%20DE%20AM%C3%89RICAS%20(1949-1969)%20.pdf)>. Acesso: 19 jul. 2018.

VIEIRA, Jeferson de Castro. As experiências de integração da ALALC e ALADI. **Revista de estudos e pesquisas sobre as Américas**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 27-56, 2015. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/16049/14338>>. Acesso: 20 jul. 2018.

VIGNA, Edélcio. Globalização e integração regional: a importância das redes sociais nacionais, regionais, internacionais e transnacionais. **Revista de la Red de Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea**, Córdoba, año 3, n. 5, p. 56-72, dic. 2016. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5769528.pdf>>. Acesso: 12 dez. 2018.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. A ALCA e seu sentido estratégico: desafio ao Brasil e ao Mercosul. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 29, n. 3, p. 127-146, nov. 2001. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/download/1326/1692>>. Acesso: 08 dez. 2018.