



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
MESTRADO EM DIREITO

SIMONE THAY WEY LEE

**O PAPEL DO MERCOSUL NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO
REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL E A INSTITUIÇÃO DE UMA
CORTE DE JUSTIÇA SUPRANACIONAL**

Salvador
2018

SIMONE THAY WEY LEE

**O PAPEL DO MERCOSUL NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO
REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL E A INSTITUIÇÃO DE UMA
CORTE DE JUSTIÇA SUPRANACIONAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Mestrado em Direito Público da Universidade Federal da Bahia (UFBA) como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Mário Jorge Philocreon de Castro Lima

**Salvador
2018**

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Universitário de Bibliotecas (SIBI/UFBA),
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Lee, Simone Thay Wey

O papel do MERCOSUL no processo de integração regional na América do Sul e a instituição de uma corte de justiça supranacional / Simone Thay Wey Lee. -
- Salvador, 2018.
135 f.

Orientador: Mário Jorge Philocréon de Castro Lima.
Dissertação (Mestrado - Mestrado em Direito Público) -- Universidade Federal da Bahia, Universidade Federal da Bahia, 2018.

1. Integração regional. 2. MERCOSUL. 3. Corte de justiça supranacional . I. Lima, Mário Jorge Philocréon de Castro. II. Título.

SIMONE THAY WEY LEE

**O PAPEL DO MERCOSUL NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL NA
AMÉRICA DO SUL E A INSTITUIÇÃO DE UMA CORTE DE JUSTIÇA
SUPRANACIONAL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito,
Faculdade de Direito, da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 03 de agosto de 2018.

Nome: Dr. Mário Jorge Philocreon de Castro Lima (orientador)

Instituição: Universidade Federal da Bahia

Nome: Dr. Saulo José Casali Bahia

Instituição: Universidade Federal da Bahia

Nome: Dra. Fernanda Ravazzano Lopes Baqueiro

Instituição: Universidade Católica de Salvador

Aos
meus amados pais.

AGRADECIMENTOS

Presto um especial agradecimento ao professor Mário Jorge Philocreon de Castro Lima por ter me orientado nesta pesquisa e por ter me corrigido, quando necessário, sempre me motivando a produzir o melhor possível.

Certamente, não me esqueceria de agradecer à professora Ana Carolina Fernandes Mascarenhas, pelos ensinamentos iniciais acerca da Metodologia da Pesquisa.

Quero registrar, ainda, um agradecimento especial a todos os meus professores do Mestrado, em especial a Rodolfo Pamplona e Ricardo Maurício Freire Soares, que foram decisivos na minha formação enquanto estudante e pesquisadora.

Por fim, agradeço a Luiz Dannemann, que dispôs de tempo para ler e revisar este trabalho, pelas sugestões e por ter ampliado minhas fontes de pesquisa.

A menos que modifiquemos a nossa maneira de pensar, não seremos capazes de resolver os problemas causados pela forma como nos acostumamos a ver o mundo.

Albert Einstein

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo principal a análise quanto à possibilidade e à necessidade de criação de uma corte supranacional de justiça dentro do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL. Para tanto, inicia-se analisando o fenômeno da integração regional no mundo e, mais especificamente, no contexto da América do Sul, as suas finalidades, a sua origem histórica e as fases pelas quais o Estado deve passar para alcançar a integração total com seus pares. Passa-se então ao exame das características dos países sul-americanos, para elencar as suas semelhanças e distinções e, assim, identificar os desafios para promover a integração regional no subcontinente sul-americano. Em seguida, é traçado o desenvolvimento histórico do movimento de integração na América do Sul, desde CEPAL até a UNASUL. Importante, também, para atingir o fim almejado aqui, é trabalhar com os conceitos de soberania e supranacionalidade para asseverar que esta não macula aquela, mas, apesar disso, é necessária reforma constitucional, ao menos para o Brasil, para admissão da supranacionalidade na ordem interna. Já o capítulo 2 é voltado exclusivamente para o estudo do MERCOSUL, incluindo a sua formação histórica, as suas finalidades, o seu papel de relevo desempenhado na região e, principalmente, a sua estrutura institucional, chamando a atenção para o seu caráter intergovernamental. Finalmente, o capítulo 3 se destina a realizar uma construção teórica quanto à criação hipotética de uma corte supranacional de justiça, voltada principalmente para a solução de demandas comerciais, cujas decisões devem ter primazia sobre o direito interno e ser dotada de eficácia e aplicabilidade imediata nos territórios nacionais. Nesse contexto, defende-se a desnecessidade, a priori, de uso do órgão judicial para analisar demandas que envolvam violação aos direitos humanos e às instituições democráticas, sobretudo para evitar um conflito de competência com a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Por fim, defende-se a necessidade de conceder acesso dos particulares à corte supranacional, de modo a minorar o déficit democrático.

Palavras-chave: Integração Regional. MERCOSUL. Supranacionalidade. Corte supranacional de justiça.

ABSTRACT

The following work has as its primary purpose the analysis as to the possibility and the need to create a supranational court of justice within the South American Common Market (MERCOSUL) dispute resolution system. For this purpose, it starts off with the assessment of the integration phenomenon occurring in the world and, more specifically, in South America, its objectives, its historical origin and the phases in which the State must go through in order to achieve a full integration with other neighboring countries. Afterwards, it examines the characteristics of the South American countries in order to enumerate its similarities and distinctions, enabling the identification of the challenges that they must overcome to achieve regional integration in the South American subcontinent. Subsequently, it studies the historical development of the regional integration, since the creation of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) until the Union of South American Nations (USAN). It's also important, in order to achieve the main purpose of this work, study the concepts of sovereignty and supranationalism, to affirm that the latter one doesn't violate, by any means, the Estate sovereignty but, nevertheless, it's necessary a constitutional reform, at least for Brazil, to introduce supranationalism into the national legal system. Chapter 2 is entirely focused on the study of MERCOSUL, including its origin, its objectives, its important role played within the region and, most significantly, its institutional structure, calling attention to its intergovernmental feature. Finally, chapter 3 is aimed to describe the characteristics of a supranational court of justice to be created for MERCOSUL, whose main purpose would be to settle commercial disputes through judicial decisions that must prevail over the national legal system and must be immediately effective within the national territories. In this context, the position held in this work is that there is no need, at least initially, for the judicial body to analyze disputes that involves human rights violation or breach of democratic institutions, mainly to avoid a conflict of competence with the Inter-American Court of Human Rights. At last, this work focuses on the need to grant direct access to individuals and private companies to the supranational court of justice in order to diminish the democratic deficit.

Keywords: Regional integration. MERCOSUL. Supranationalism. Supranational court of justice.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAF	Corporação Andina de Fomento
CAN	Comunidade Andina
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
COSIPLAN	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
ESC	Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL
FMI	Fundo Monetário Internacional
FONPLATA	Fundo de Desenvolvimento para a Bacia da Prata
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Órgão de Solução de Controvérsias
PIB	Produto Interno Bruto
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica

STF	Supremo Tribunal Federal
TPI	Tribunal Penal Internacional
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	INTEGRAÇÃO REGIONAL, SOBERANIA E SUPRANACIONALIDADE	15
2.1	O FENÔMENO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL NO DIREITO INTERNACIONAL.....	15
2.1.1	Conceito e finalidades	15
2.1.2	Origem histórica	18
2.1.3	Etapas da integração regional	19
2.1.4	Direito da integração x direito comunitário	20
2.2	INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL.....	22
2.2.1	Semelhanças entre os países da América do Sul e o seu passado colonial	22
2.2.2	Contrastes entre os países da América do Sul e os desafios para a integração na região	25
2.2.3	Desenvolvimento histórico: CEPAL à UNASUL	28
2.3	SOBERANIA E A SUPRANACIONALIDADE.....	35
2.3.1	A noção tradicional de soberania estatal e os limites impostos pelo Direito Internacional	35
2.3.2	A preservação da soberania na instituição de organizações internacionais de caráter supranacional	40
2.3.3	A Constituição brasileira e a supranacionalidade: a necessidade de emenda constitucional para o Brasil integrar organizações internacionais supranacionais	43
2.3.4	A supranacionalidade como elemento de integração dos blocos regionais	47
3	O MERCOSUL	51
3.1	O SURGIMENTO DO MERCOSUL E O SEU PROTAGONISMO NA AMÉRICA DO SUL.....	51
3.1.1	Da integração econômica bilateral entre Brasil e Argentina à assinatura do Protocolo de Ouro Preto de 1994	51
3.1.2	Finalidades do MERCOSUL	55
3.1.3	O papel do MERCOSUL como vetor de convergência dos demais processos de integração na América do Sul	58
3.2	ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO MERCOSUL.....	71

3.2.1	A instituição de um modelo intergovernamental para o MERCOSUL em decorrência dos interesses nacionais.....	71
3.2.2	A estrutura institucional do MERCOSUL previsto no Protocolo de Ouro Preto.....	75
3.2.3	O Parlamento do MERCOSUL.....	80
3.2.4	O Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL.....	82
3.3	OS MECANISMOS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS APLICÁVEIS AOS PAÍSES MERCOSULINOS.....	85
3.3.1	Considerações sobre a construção do Sistema de Solução de Controvérsias desde o Tratado de Assunção até o Protocolo de Ouro Preto.....	85
3.3.2	O Sistema de Solução de Controvérsias definido pelo Protocolo de Olivos e o Tribunal Permanente de Revisão.....	91
3.3.3	A arbitragem como meio alternativo privado de solução de controvérsias.....	97
4.	A INSTITUIÇÃO DE UMA CORTE DE JUSTIÇA SUPRANACIONAL NO MERCOSUL.....	100
4.1	A IMPORTÂNCIA DE UMA CORTE DE JUSTIÇA SUPRANACIONAL PARA O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO NO MERCOSUL.....	100
4.2	PARADIGMAS PARA A REDEFINIÇÃO DO SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DO MERCOSUL.....	102
4.2.1	A União Europeia.....	103
4.2.2	A Organização Mundial do Comércio.....	107
4.3	CARACTERÍSTICAS DA CORTE DE JUSTIÇA SUPRANACIONAL DO MERCOSUL.....	111
4.3.1	A prevalência e a aplicabilidade imediata das decisões e entendimentos emanados da Corte de Justiça Supranacional nos ordenamentos jurídicos nacionais.....	112
4.3.2	Competência <i>rationae materiae</i> e a possibilidade de conflito de competência entre o Sistema de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.....	117
4.3.3	O acesso à justiça supranacional pelos particulares.....	124
5	CONCLUSÃO.....	126
	REFERÊNCIAS.....	129

1 INTRODUÇÃO

Na atualidade, vivencia-se uma realidade tecnológica que aproxima os povos e as nações mediante a evolução dos meios de comunicação e transporte. Nessa onda pujante de globalização, o Estado se conscientiza de que a construção de vínculos de cooperação e solidariedade com seus pares é um caminho essencial na busca pelo progresso e desenvolvimento socioeconômico. Os exemplos históricos de Estados isolacionistas, ensimesmados em suas políticas radicais de protecionismo têm demonstrado que a prática isolacionista debilita a economia estatal e prejudica os seus cidadãos.

É nesse cenário que cada vez mais se verifica um movimento mundial crescente de busca do Estado pela integração regional, aliando-se a outros países geograficamente próximos, visando o seu fortalecimento político, o fomento do comércio na região, e o desenvolvimento em outras áreas de relevância. Na América do Sul, seguindo essa tendência mundial, diferentes processos de integração foram iniciados, alguns com mais sucesso que outros, mas todos voltados para o desenvolvimento socioeconômico. Dentre esses processos de integração, destaca-se o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), surgido na década de 90, e integrado por Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela, que tem como finalidade principal o desenvolvimento de um espaço econômico comum. Apesar dos contratempos e períodos de estagnação, representa a organização internacional de cunho regional mais relevante da América do Sul, devido ao considerável volume de fluxo comercial entre seus membros e com terceiros, atraindo os olhares mais atentos de diferentes países e blocos comerciais.

É diante do desempenho do MERCOSUL na condição de incentivador das relações comerciais interestatais, que se vislumbra, apesar da descrença de parte da doutrina, a real possibilidade, num futuro próximo, de atingir a finalidade para a qual foi condicionado: a formação de um mercado comum. Mas, para além disso, devido ao seu potencial econômico e integrativo, é possível até cogitar que o MERCOSUL possa se transformar numa verdadeira comunidade sul-americana, abrangendo todos os Estados sul-americanos. Não se trata de uma concepção teórica inatingível na prática, até mesmo porque todos os países da América do Sul estão, de certo modo, vinculados ao bloco, seja na condição de Estado-membro, seja na condição de associado, devido ao interesse que o bloco desperta em todos os países da região.

Para viabilizar o avanço do MERCOSUL nesse sentido, o presente texto se dedica a analisar as condições necessárias para tanto, sendo que a mais importante delas é a atribuição ao bloco do caráter supranacional. Afunilando ainda mais o tema, pretende-se aqui explorar a possibilidade e a relevância na reestruturação do seu sistema de solução de controvérsias para instituir uma corte de justiça supranacional no MERCOSUL.

Para realizar tal desiderato, urge, inicialmente, avaliar os motivos por detrás do receio de alguns Estados-membros do MERCOSUL, nomeadamente o Brasil, em participarem de blocos supranacionais e examinar a noção tradicional de soberania e o seu conceito revisitado para verificar se a opção do Estado pelo ingresso numa organização internacional supranacional representaria uma violação à sua soberania. Necessário também avaliar se há necessidade de reforma constitucional no âmbito do Brasil para permitir que este participe de organismo supranacional.

Um estudo voltado para indagar a possibilidade de aperfeiçoamento do MERCOSUL mediante a instituição de uma corte de justiça supranacional exige, também, como consequência natural, o exame da estrutura institucional atual do bloco, com atenção especial dedicada ao seu sistema de solução de controvérsias, pontuando aquilo que tem de positivo e as suas deficiências. Nesse contexto, deve se socorrer aos sistemas de solução de controvérsias da União Europeia e da Organização Mundial do Comércio para utilizá-los como modelos a servirem de inspiração na hipótese de reestruturação do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL.

Por fim, em caso de constituição de uma corte de justiça supranacional, deve-se elencar as suas principais características que estão ausentes no atual sistema de solução de controvérsias, imprescindíveis para o aperfeiçoamento da institucionalidade do bloco regional, o seu progresso em direção à constituição de um mercado comum e, possivelmente, à formação de um espaço comunitário.

2 INTEGRAÇÃO REGIONAL, SOBERANIA E SUPRANACIONALIDADE

2.1 O FENÔMENO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL NO DIREITO INTERNACIONAL

2.1.1 Conceito e finalidades

Num mundo globalizado, permeado por avanços tecnológicos que viabilizam a rápida e fácil comunicação e locomoção a custo reduzido, e caracterizado por uma relativa perda de importância do papel exercido pelos Estados, sobretudo os de menor grau de desenvolvimento, frente ao poder econômico das multinacionais e instituições financeiras internacionais, é cada vez mais recorrente falar em integração entre os Estados. Com a constituição de diversas organizações internacionais de cunho regional, aproximando os Estados e seus povos, para que num esforço comum, alcancem finalidades compartilhadas, é inevitável abordar o fenômeno da integração regional, sobretudo, para compreender a fundo organizações internacionais desta natureza.

No atual cenário mundial, o Estado deixa de ser a figura principal do Direito Internacional, para compartilhar a sua posição com empresas multinacionais e organizações internacionais e o caráter interestatal das relações internacionais que predominava até o século XX mostra-se mitigado. Contribuem, também, para este cenário, “as realidades cada vez mais pluralistas das sociedades democráticas e o movimento por uma colaboração internacional progressivamente mais estreita, que desgastou os tradicionais poderes do Estado soberano”¹. A globalização causa a desestabilização do antigo sistema de Estados-Nação, diante do fortalecimento do mercado internacional e do enfraquecimento da autoridade estatal e “o transnacionalismo, o internacionalismo, a mundialização, o cosmopolitanismo, obrigam o interno dos Estados, o seu Direito incluído, a conviver em harmonia com o externo a ele como se uma coisa só fosse”². Sobre o assunto, vale trazer à lume a lição de Gilberto Dupas, para quem:

O conceito tradicional do poder do Estado era ligado ao controle do território, da população e dos seus recursos. Já as grandes corporações e o fluxo de capitais – núcleo da economia global – circulam livremente pelo espaço mundial, o que lhes

¹ BADR, Eid. **O direito comunitário e o Mercosul**. Curitiba: Editora CRV, 2011, p. 36.

² AGUADO, Juventino de Castro. A supranacionalidade e a soberania estatal no contexto da crise na União Europeia em face dos direitos de cidadania. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 20, n. 80 p. 317-73, jul./set. 2012, p. 319.

permite maximizar seu poder diante dos Estados estimulando a competição e jogando-os uns contra os outros simplesmente exercendo a *opção-saída*: “não invisto mais, vou para outro país”. Não importa mais o controle territorial e sim o livre acesso ao mercado e à mão-de-obra barata; todos os fatores de produção transitam livremente – e disso as corporações tiram seu benefício – exceto a mão-de-obra, eterna prisioneira dos seus contornos territoriais.³

Há, também, uma conscientização dos dirigentes dos Estados de que a sua capacidade de concretizar políticas públicas próprias é limitada e não consegue acompanhar o ritmo acelerado de crescimento populacional. Desse modo, a integração regional torna-se uma importante ferramenta para a cooperação entre os Estados, fortalecendo-os e facilitando o alcance dessas políticas públicas a partir do momento em que questões de caráter social, econômico, bélico, comercial e ambiental passam a ser de interesse comum dos Estados.

Para o Brasil, a integração regional é um tema de mais alta relevância, sobretudo, em razão do quanto previsto no artigo 4º, parágrafo único, da Constituição Federal, que estabelece como norma programática, no que atine às relações internacionais, a formação de uma comunidade latino-americana de nações através da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina.

Mas, afinal, o que significa integração regional? Ela se traduz no interesse de países geograficamente próximos em buscar uma aproximação e uma interrelação entre si, principalmente, no seu aspecto econômico, político, cultural e social. Hugo Eduardo Meza Pinto define a integração regional como sendo:

(...) a criação e a manutenção de intensos e variados padrões de interação entre unidades previamente autônomas, caracterizados por exercer um processo de cooperação intenso e prolongado entre atores de uma mesma região sobre qualquer âmbito material, especialmente nas relações econômicas e, em menor frequência, nas políticas sociais.⁴

O processo de integração regional também propulsiona o comércio regional, favorece a criação de uma resposta mais eficaz aos desafios impostos na contemporaneidade e possibilita a circulação dos fatores de produção, da informação, de padrões culturais e de tecnologia, promovendo a interação política e social entre os países. De igual forma, o processo de integração fomenta obras na área de infraestrutura, uma vez que, para se ter a livre circulação de bens, serviços e pessoas, é preciso que os países-membros de um bloco regional possuam

³ DUPAS, Gilberto. A América Latina e o novo jogo global. In: DUPAS, Gilberto (Org.). **América Latina no início do século XXI: perspectivas econômicas, sociais e políticas**. São Paulo: Editora UNESP, 2005, p. 317.

⁴ PINTO, Hugo Eduardo Meza. **A estratégia de integração econômica regional na América Latina: o caso da Comunidade Andina**. Curitiba: Juruá Editora, 2012, p. 32-33.

uma infraestrutura física integrada eficiente, abrangendo portos, aeroportos, estradas e ferrovias.

Nesse panorama, é possível, inclusive, afirmar que a integração regional é atualmente necessária para a sobrevivência dos Estados no sistema mundial, pois os modelos estatais de isolacionismo mostram-se fadados à falência. São inúmeros os benefícios que a integração regional oferece ao Estado e, aqui, vale trazer à luz a lição do economista argentino Armando Di Filippo:

La integración refuerza la vigencia de los regímenes democráticos nacionales que se convierten en una condición de pertinencia al “club” de los integrados y posibilita desarrollar estrategias y políticas conjuntas para la defensa de comunes intereses frente a terceros países o regiones. La integración regional en su más amplio y profundo sentido expresa mucho más que la mera liberalización económica de los mercados. Hacia “adentro” posibilita aprovechar todas las ventajas de cercanía geográfica, económica, política, cultural, etc., que son propias de las áreas naturales de integración. La unidad histórica, idiomática, religiosa, y cultural en general de muchas regiones del sur les otorgan esse carácter que deve ser aprovechado.⁵

A integração regional tem como pilares os princípios da cooperação e da solidariedade. O primeiro princípio estabelece a noção de uma relação estável, harmônica e construtiva entre os Estados para que, de forma conjunta, dialoguem sobre interesses comuns e busquem soluções para problemas comuns dos mesmos. Já o princípio da solidariedade tem como expressão-chave a “assistência mútua”, no qual cada Estado auxilia os demais na medida de suas possibilidades, que leva à pressuposição de que Estados mais desenvolvidos devem participar de forma mais ativa na assistência aos demais, visando diminuir as desigualdades sociais entre os povos da região.

Na prática, nem sempre esses princípios são observados, sendo substituídos por meros interesses políticos e econômicos, podendo, inclusive, argumentar que “*la integración no es producto del altruísmo sino de la conveniencia, pues los actores involucrados solo se comprometen con ella si satisfacen su propio beneficio*”⁶, mas fazem parte da essência do ideário de integração regional que jamais podem ser olvidados.

⁵ FILIPPO, Armando Di. Integración regional latino-americana, globalización y comercio sur-sur. Disponível em: <http://repository.eclac.org/bitstream/handle/11362/31023/S9800587_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 02 fev. 2018, p. 30.

⁶ BUELVAS, Eduardo Pastrana. *Débil estatalidad y transferencia de soberanía: su impacto en los procesos de integración latino-americanos*. In: ÁLVAREZ, Eric Tremolada. *Los procesos de integración como fator de paz*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014, p. 42.

Para se falar em integração regional, é necessário um certo grau de aprofundamento e solidez das relações entre Estados e, por isso, requer a constituição de uma organização internacional de cunho regional. Somente através da assinatura e ratificação de um tratado constitutivo de uma organização desta natureza é que os Estados demonstram o real interesse em promover a integração regional. É neste sentido que Marconi Neves Macedo formula a sua definição de integração regional, tendo como pressuposto a existência de uma organização internacional:

O direito da integração, portanto, constitui um processo de aproximação de Estados vizinhos via estabelecimento de organização internacional exclusiva para este fim, orientado pela cooperação e solidariedade, fundado em interesses econômicos e apoiado em identificações culturais e históricas. Pressupõe o estabelecimento de fases graduais e progressivas para a abertura econômica do grupo de Estados entre si, com a finalidade de acelerar o desenvolvimento econômico e melhorar a inserção internacional, por meio da mitigação das tensões e conflitos de interesses regionais.⁷

Sem a existência de uma organização internacional do tipo regional, qualquer cooperação entre Estados mostra-se pontual e superficial, não se coadunando com a própria definição de integração regional uma vez que ausentes laços mais sólidos de estreitamento das relações entre os Estados.

2.1.2 Origem histórica

Historicamente, o fenômeno da integração regional tem origem na Europa Ocidental após a Segunda Guerra Mundial, quando da constituição da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), mediante a assinatura do Tratado de Paris em 1951 por França, Bélgica Alemanha Ocidental, Itália, Luxemburgo. Esses países almejavam a criação de um mercado comum e uma cooperação econômica na indústria de aço e carvão, duas matérias-primas de extrema importância para a indústria de armamento, evitando, assim, conflitos armados na região em razão da disputa pelo comércio desses insumos. A CECA, apesar de ter sido extinta em 2002, possui a relevância não somente de ter sido a primeira organização internacional de caráter regional visando a colaboração entre Estados europeus, mas, principalmente, por ser o embrião daquilo que representaria mais tarde o modelo paradigmático de processo de integração regional baseado na supranacionalidade e único exemplo no mundo de materialização do Direito Comunitário, qual seja, a União Europeia.

⁷ MACEDO, Marconi Neves. Os antagonismos da integração regional sul-americana: O Mercosul frente à Aliança do Pacífico e à Unasul. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 13-14.

Observa-se, portanto, que em sua origem, a integração regional era almejada pelos Estados tão-somente visando a cooperação no âmbito econômico. Aliás, até os dias atuais, uma das principais finalidades na busca pela integração regional continua sendo esta, mas já se tem a compreensão de que a integração regional não se limita a uma integração econômica, devendo considerar aspectos sociais, culturais, ambientais, entre outros.

2.1.3 Etapas da integração regional

Em que pese o aspecto econômico não ser o único fator para impulsionar a integração econômica, dada a sua importância para os blocos integracionistas, o estudo quanto à profundidade da integração de cada organização internacional do tipo regional é sempre pautado no grau de integração econômica, a partir da eliminação gradual de barreiras quanto à livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas.

O economista húngaro Bella Ballassa indica a existência de cinco etapas distintas de integração regional: zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica e união econômica total, sendo que cada fase posterior pressupõe a existência das características da fase antecedente. Na zona de livre comércio, há uma ruptura das barreiras alfandegárias, na qual os bens podem circular livremente, isentas de tarifas alfandegárias ou restrições quantitativas. Na segunda fase da integração econômica, que é a união aduaneira, os Estados-membros do bloco adotam uma tarifa externa comum para incidir sobre os bens provenientes de outros Estados. Em um passo mais avançado, situa-se o mercado comum, no qual prevalece a livre circulação de mercadorias, serviços, capitais e pessoas. A quarta fase é a da união econômica e monetária, e é caracterizada pela coordenação de políticas macroeconômicas comuns. Já a quinta e última fase, marcada pela união econômica total, fortemente pautada no supranacionalismo e no federalismo, se consubstancia na forma mais aprofundada de integração regional, com a unificação das políticas monetárias, fiscais e sociais, na qual prevalecem as instituições supranacionais cujas, decisões de natureza impositiva devem ser imediatamente cumpridas.⁸

⁸ BALASSA, Bela. *The theory of economic integration: an introduction*. In: NELSEN, Brent F.; STUBB, Alexander C. G. (Org.). *The European Union: readings on the theory and practice of European integration*. London: Palgrave, 1998.

Atualmente, há que se acrescentar a fase inicial da zona de preferência alfandegária, antecedendo à fase da zona de livre comércio, na qual os produtos advindos dos Estados-membros possuem privilégios alfandegários, incidindo sobre eles tributação de valor reduzido, constituindo-se, portanto, na fase mais superficial de integração.⁹

Observa-se que na medida em que o processo de integração evolui e se aprofunda, as barreiras alfandegárias são reduzidas, facilitando a aproximação dos países-membros do bloco regional e o ingresso do supranacionalismo, elemento essencial para a solidificação das relações entre Estados e para a unificação de suas políticas públicas.

2.1.4 Direito da integração x direito comunitário

No campo da integração regional, é imprescindível distinguir o direito da integração do direito comunitário.

O direito da integração tem como escopo a disciplina das relações entre Estados pertencentes a um mesmo bloco sob o enfoque intergovernamental. Isso significa dizer que as normas emanadas do bloco regional não possuem eficácia e aplicabilidade imediata no território do Estado-membro, necessitando de um procedimento de internalização previsto na legislação estatal. Nessa situação, a observância das referidas normas fica à mercê da vontade estatal.

Em contraposição, no direito comunitário, os órgãos instituídos da organização internacional de cunho regional são dotados de caráter supranacional e gozam de primazia normativa sobre o direito interno, sendo as suas normas impositivas e dotadas de coercibilidade, passando a ter vigência imediata no território nacional.

Desse modo, não se mostra acertado o entendimento que trata dos institutos de forma indistinta pois, na lição de Marconi Neves Macedo:

Tão diferentes que, do mesmo modo, é forçoso compreender o direito comunitário como Direito Internacional puro, pois se desenvolve em uma esfera já diretamente ligada às internalidades de cada membro, ao passo que o direito da integração compõe normas que são idealizadas para, via esfera internacional, obrigar os Estados membros à realização dos propósitos assumidos na assinatura dos tratados ou convenções de integração.¹⁰

⁹ SILVA, Karine de Souza; COSTA, Rogério Santos da. **Organizações internacionais de integração regional: União Europeia, Mercosul e Unasul.** Florianópolis: Ed. da UFSC, 2013.

¹⁰ MACEDO, Marconi Neves. **Os antagonismos da integração regional sul-americana: O Mercosul frente à Aliança do Pacífico e à Unasul.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 33.

Tanto o direito da integração quanto o direito comunitário fazem parte do fenômeno da integração regional e o que os distingue é o grau de integração uma vez que o direito comunitário se assemelha ao modelo federalista de Estados, com a criação de um sistema jurídico regional afeto a todos os Estados-membros e a unificação política, econômica e monetária. O direito comunitário representa o último estágio de desenvolvimento da integração regional, enquanto que o direito da integração se mostra presente nas demais fases antecedentes.

Eid Badr leciona que são três os princípios básicos que regem o Direito Comunitário:

- a) o de aplicabilidade direta de suas normas sobre o ordenamento jurídico interno dos Estados-Membros;
- b) o de primazia ou supremacia de suas normas sobre o ordenamento jurídico interno dos Estados-Membros;
- c) o de uniformidade na interpretação de suas normas nos Estados-Membros.¹¹

Atualmente, o único modelo de organização internacional de caráter regional no qual se aplica o direito comunitário é a União Europeia, em razão do seu nível de integração e pela transferência de competências dos Estados-membros para as instituições supranacionais. Mas até mesmo na União Europeia, permanece o direito de secessão dos Estados-membros, que é o direito de abandonar o bloco, a exemplo do que ocorreu recentemente no Reino Unido, cujo povo, mediante referendo realizado em 2016, votou em sua maioria pelo “*Brexit*”.

A supranacionalidade é um dos grandes temas de debate na atualidade no que tange à integração regional. Os Estados demonstram forte resistência na instituição de órgãos supranacionais dentro dos blocos regionais e este é um dos principais obstáculos para uma plena e efetiva integração regional.

A existência do caráter supranacional demonstra o mais profundo grau de cooperação entre Estados e a vontade de formação de uma comunidade regional e é esse o objetivo que deve ser almejado pelas organizações internacionais do tipo regional.

Quando as normas emanadas de um bloco regional não são devidamente cumpridas pelos Estados-membros, a sua fragilidade torna-se exposta e há um enfraquecimento da sua natureza integracionista.

¹¹ BADR, Eid. **O direito comunitário e o Mercosul**. Curitiba: Editora CRV, 2011, p. 42.

2.2 INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL

2.2.1 Semelhanças entre os países da América do Sul e o seu passado colonial

Quanto mais forem as semelhanças entre os países de determinado bloco, em seus diversos aspectos, seja econômico, cultural ou político, maior a facilidade de concretização do processo de integração regional.

Em se tratando da América do Sul, a proximidade geográfica entre os países sul-americanos, situando todos na mesma área subcontinental, já é um fator positivo que favorece a integração na região. No mais, esses países têm como línguas dominantes aquelas originadas do latim, isto é, o espanhol e o português, o que já representa outro elemento de comunhão.

Mas não são só a posição geográfica e a língua os traços semelhantes dos Estados que compõem a América do Sul pois, para além disso, em sua maioria, compartilham de um passado semelhante de colonização por países europeus, notadamente, Portugal e Espanha, sendo por estes subjugados e explorados. Profundamente marcados pelo colonialismo, os países sul-americanos, apesar de terem sofrido forte influência cultural e política dos países europeus, ocidentalizando-se, por séculos, foram relegados a meros territórios de exploração de recursos naturais, os quais eram livremente usufruídos pelos europeus, sem qualquer contrapartida. Os seus povos, quando não escravizados, eram considerados subdesenvolvidos, e, por consequência, inferiores aos povos europeus. Nesse aspecto, Rafaelle di Giorgi ao ponderar sobre essa situação histórica de subjugação dos países latino-americanos, o que inclui, por consequente, os sul-americanos, observa que:

América Latina há sido siempre un inmenso espacio de la de-raison. Ella há sido primeiro inventada y después tratada, por siglos, como un território que está situado más allá de los confines, mas allá de las fronteras. Y cuando la libertad de los mares há llevado a la invención del Occidente como el gran horizonte de la libertad y del comercio, América Latina há sido tratada como território que el Mediterráneo había construído como depósito de recursos más allá de las fronteras: Occidente era América del Norte, la outra América fue excluída del espacio de Occidente.¹²

¹² GIORGI, Rafaelle de. *Latinoamérica entre dissensos e consensos: nuevos abordajes en la sociología jurídica*. In: SOARES, Ricardo Maurício Freire; BATISTA NETO, Antonio Rosalvo (Org.). **O direito em transição**. Salvador: Editora Dois De Julho, 2016, p. 284.

O mesmo autor observa ainda que, em razão do processo de colonização na América Latina, se verifica traços semelhantes no que tange às formas de estratificação social consolidadas atualmente. Em suas palavras:

En América Latina se estabilizan formas de la diferenciación social de tipo estratificado; ellas se sedimentan sobre formas de la diferenciación de tipo segmentario con caracteres étnicos y tribales; las cuales, a su vez, opondrán por siglos resistencia, hasta cuando sean destruidas o absorbidas. En ambos casos la memoria de la sociedad traerá marcadas huellas de estas formas de resistencia: aquí la razón colonial europea se integra en la razón colonial de la colonia y esta fusión por incorporación imprimirá caracteres particulares a la evolución social y a las formas de la diferenciación que en el futuro resultará de estas premisas.¹³

Quanto a essas estratificações sociais existentes na região, observa-se em todas elas uma massa de pessoas carentes e uma minoria representada pela classe política e empresária, detentora do poder econômico e político. E esta configuração social existe, em grande parte, pela forma de colonização implantada pelos europeus, cujo interesse maior era o locupletamento dos recursos naturais em benefício dos seus países de origem, sem a preocupação ou a vontade em desenvolver e favorecer os territórios recém “descobertos” e os povos que neles habitam.

E, por conseguinte, como num efeito cascata, a América do Sul restou caracterizada pelo estabelecimento de “*formas de democracia excluyente; sistema representativo clientelista; experiencias de participación elitista; y por ausências históricas de las grandes masas campesinas y populares*”¹⁴ em relação às instituições jurídicas.

Pelo compartilhamento de um passado de subserviência aos povos europeus e, também, em razão do despertar de uma consciência sobre a formação de uma identidade própria porém, com matizes distintas, após a independência da colonização europeia, a partir do século XIX, surge o desejo de integração e unificação não somente da América do Sul, mas de toda a América Latina, tendo como um dos grandes precursores e símbolo desse movimento Simón Bolívar. O principal objetivo do líder político venezuelano, que lutou pela independência de Venezuela, Colômbia, Equador e Peru, era tirar os países latino-americanos do estado servil para com a Europa, principalmente, com a Espanha, através da unificação de seus povos e a formação de uma federação de países latino-americanos, visando o seu fortalecimento e a sua independência política e econômica.

¹³ Ibid, p. 284.

¹⁴ MARTÍN, Nuria Belloso. *Del neoconstitucionalismo al (¿nuevo?) constitucionalismo latino-americano*. In: SOARES, Ricardo Maurício Freire; BATISTA NETO, Antonio Rosalvo (Org.). **O direito em transição**. Salvador: Editora Dois De Julho, 2016, p. 203.

Em sua Carta de Jamaica, escrita em 1815, Simón Bolívar idealiza esse desejo unificador, dizendo:

Yo deseo más que otro alguno ver formar en América la más grande nación del mundo, menos por su extensión y riquezas, que por su libertad y gloria. Aunque aspiro a la perfección del gobierno de mi patria, no puedo persuadirme que el Nuevo Mun sea por el momento rejido por una gran república; como es imposible no me atrevo a deseárla, y menos deseo aún una monarquía universal de América, por que este proyecto, sin ser útil, es también imposible.¹⁵

Em que pese jamais ter se concretizado o sonho bolivariano de unificação dos países latino-americanos, muitos avanços foram obtidos na seara da integração regional. Ultrapassado o movimento de colonização europeia, que formou a noção de identidade latino-americana, verifica-se que o mesmo deixou rastros muito parecidos por onde passou. Mais especificamente, no âmbito econômico, no período pós-guerra, os países periféricos demonstravam uma dependência econômica para com os países centrais. Enquanto estes se especializavam na produção e exportação de produtos industrializados, demandavam dos países periféricos a exportação de insumos e semimanufaturados de baixo valor agregado.

Por outro lado, há de se observar que processos semelhantes de constitucionalização e democratização ocorreram nesses países, causando uma mutação no modelo estatal e gerando, por conseguinte, o reconhecimento de direitos fundamentais pelo Estado. É neste sentido que caminha a lição de Nuria Belloso Martín quando observa que:

En la primera década del siglo XXI, en el contexto latino-americano, hemos asistido a una oleada de cambios constitucionales y que han significado para muchos de estos países una reforma profunda en el <<modelo de Estado>> que sostiene a sus sistemas democráticos. Estos cambios han dado lugar a lo que se denomina como <<nuevo constitucionalismo latino-americano>>, en el que alcanzan un gran protagonismo el reconocimiento de los derechos y las garantías como núcleo duro del Estado Constitucional, la apuesta por el Estado social frente al Estado neoliberal, el abandono de una visión centralista del Estado, la tutela pública del medio ambiente en el marco de una economía sostenible, el incremento de la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos.¹⁶

Esse movimento de constitucionalização e democratização presente na América do Sul somente se tornou possível após a superação dos regimes autoritários que predominaram nos países sul-americanos entre as décadas de 60 e 80, com o rompimento das políticas isolacionistas e a viabilização do diálogo entre países vizinhos. Após a derrocada desses

¹⁵ BOLÍVAR, Simón. **Carta da Jamaica**. Disponível em: < <http://albaciudad.org/wp-content/uploads/2015/09/08072015-Carta-de-Jamaica-WEB.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2018, p. 23.

¹⁶ MARTÍN, Nuria Belloso. *Del neoconstitucionalismo al (¿nuevo?) constitucionalismo latino-americano*. In: SOARES, Ricardo Maurício Freire; BATISTA NETO, Antonio Rosalvo (Org.). **O direito em transição**. Salvador: Editora Dois De Julho, 2016, p. 206.

regimes, abriu-se espaço, de um modo geral, para um ritmo de crescimento sustentado mediante baixos níveis de inflação, estabilidade política e consolidação da democracia nos países sul-americanos.

Todos esses fatores criaram um ambiente favorável para a integração na região e, atualmente, observa-se um sentimento manifesto dos Estados sul-americanos de busca pela integração regional, com a constituição de organizações como a Comunidade Andina (CAN), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

2.2.2 Contrastes entre os países da América do Sul e os desafios para a integração na região

Os contrastes entre os países sul-americanos também devem ser considerados por constituírem não somente óbices (transponíveis) à integração regional, mas, também, por serem foco do fenômeno da integração no sentido de que, pautados no princípio da solidariedade, os Estados devem buscar a redução das desigualdades socioeconômicas na região.

Primeiramente, tem-se uma imensa diferenciação em termos de dimensão geográfica e demográfica. Enquanto o Brasil, o maior país da região e da América Latina, possui um território de 8,516 milhões de quilômetros quadrados, equivalente a 47% do território sul-americano, o Suriname, menor país da América do Sul, possui somente 163.821 quilômetros quadrados. No aspecto demográfico, de acordo com dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), o Brasil se mostra como o país mais populoso da América do Sul, com uma estimativa para 2017 de aproximadamente 207 milhões de habitantes, seguido de Argentina, com 44 milhões de habitantes, o que representa menos de 25% da população brasileira. No outro lado da balança, Suriname tem uma população estimada para 2017 de pouco mais de 570 mil habitantes. Esses dois fatores de distinção mostram-se relevantes, não somente por expor um contraste considerável entre os países da região, mas também por fornecerem elementos de informação capazes de identificar quais os Estados que devem assumir o protagonismo na região. No caso do subcontinente sul-americano, mostra-se patente que o Brasil deve exercer papel fundamental para fomentar a integração regional.

A força do Brasil na região pode ser medida, sobretudo, através do seu Produto Interno Bruto (PIB) que, de acordo com o FMI, em 2017, soma-se a 2.08 trilhões de dólares, muito à frente da segunda posição ocupada por Argentina, com 619.872 bilhões de dólares. Em

seguida, com o PIB variando entre 200 a 300 bilhões de dólares, encontram-se Colômbia, Chile, Venezuela e Peru. Num patamar mais abaixo, estão Equador, Uruguai, Bolívia e Paraguai, detentores de um PIB entre 20 e 100 bilhões de dólares. Por fim, com pouca relevância econômica no cenário mundial e regional, Suriname e Guiana possuem um PIB em torno de 3.6 bilhões de dólares¹⁷.

A observância dessas variações extremas entre os PIBs dos países sul-americanos é crucial para o estudo da integração regional na América do Sul, uma vez que a busca pelo desenvolvimento econômico é uma das grandes molas propulsoras que motivam os Estados a se integrarem. Nesse sentido, quando se tem países com níveis de desenvolvimento econômico tão díspares entre si, a efetiva integração regional corre o risco de ficar à mercê dos países de um maior grau de desenvolvimento econômico e a formação de um bloco regional é colocada em xeque.

Sob o ponto de vista do desenvolvimento social, também se constata uma ampla discrepância entre os países da América do Sul ao se analisar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 2015, estabelecido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento¹⁸. A partir da análise do IDH, torna-se possível analisar o grau de desenvolvimento de cada país, categorizando-o em subdesenvolvido, em desenvolvimento ou desenvolvido. Nesse quesito, o Chile se destaca como o único país desenvolvido na América do Sul, ocupando a 38ª posição no ranking mundial de IDH, com índice de desenvolvimento de 0,847. O Chile, aliás, é o único representante sul-americano que integra o quadro de membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, que é composta, em sua maioria, por países considerados desenvolvidos com um elevado PIB per capita e IDH¹⁹. Outros países como a Argentina (com IDH de 0,827) e Brasil (com IDH de 0,754) são considerados países em desenvolvimento ou emergente, o que implica em dizer que possuem condições para alcançar o desenvolvimento, mas ainda tem dificuldades para atingir determinados níveis no que toca os aspectos sociais, políticos e/ou econômicos. Já no grupo dos países subdesenvolvidos,

¹⁷ INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World economic outlook database, October 2017**: report for selected countries and subjects. Disponível em: <www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/weorept.aspx?sy=2017&ey=2018&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=336%2C213%2C218%2C223%2C228%2C288%2C233%2C293%2C248%2C366%2C298%2C299&s=NGDPD%2CPCPI%2CLUR%2CLP&grp=0&a=&pr1.x=72&pr1.y=20#cs9>. Acesso em: 18 jan. 2018.

¹⁸ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Human development data (1990-2015)**. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/data#>>. Acesso em: 22 jan. 2018

¹⁹ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **List of OECD Member countries**. Disponível em: <www.oecd.org/about/membersandpartners/list-oecd-member-countries.htm>. Acesso em: 28 jan. 2018.

encontram-se, por exemplo, Paraguai e Bolívia, ocupando este último a 118ª posição no ranking mundial, com IDH de 0,674.

Os contrastes nos aspectos econômico e social existentes nos países da América do Sul, apesar de servirem como fator de distanciamento entre os mesmos, tamanho é o nível de desigualdade regional, constituindo-se em óbice para a integração regional, não podem servir de desestímulo para o mesmo, mormente em razão da prevalência do princípio da solidariedade, que determina que os Estados devem prover assistência mútua, o que pressupõe que países de maior poder econômico auxiliem aqueles de menor estatura, para juntos, contribuírem no desenvolvimento socioeconômico da região, reduzirem as desigualdades existentes entre os países e, por conseguinte, assegurarem uma melhor colocação no cenário internacional. Outrossim, “juntos eles podem ter boas chances de conduzir termos de barganha mais favoráveis [no mercado internacional] e lidar melhor com suas complementariedades e sinergias”²⁰.

Além das desigualdades econômica e social na região, outros componentes também se destacam como desafios a serem superados para fortalecer o fenômeno da integração regional na América do Sul, como a ausência de uma coordenação de políticas macroeconômicas capaz de harmonizar as políticas públicas, a assimetria da infraestrutura existente nos países, marginalizando determinados setores da economia, principalmente, dos países mais pobres e o elevado grau de dependência comercial dos países periféricos para com os países centrais, fragilizando o comércio regional.

Entretanto, sob o aspecto jurídico, o maior obstáculo que se impõe atualmente para o pleno desenvolvimento da integração na região sul-americana é o temor dos Estados em abdicarem parcela de sua soberania estatal. Alguns países sul-americanos ainda encaram a sua soberania dentro de uma concepção clássica, e entendem que a criação de normas internas de modo a viabilizar a aplicação imediata de normas advindas das organizações internacionais de caráter regional ameaça a sua soberania e independência no plano regional e internacional.

O Brasil, em específico, adota uma postura externa em rejeitar qualquer ato de submissão a órgãos supranacionais nas organizações internacionais dos quais participa. Em todas as organizações internacionais de cunho regional de âmbito sul-americano, é possível vislumbrar o caráter comum de intergovernabilidade e o sistema de votações por consenso. Isso pesa

²⁰ DUPAS, Gilberto. A América Latina e o novo jogo global. In: DUPAS, Gilberto (Org.). **América Latina no início do século XXI**: perspectivas econômicas, sociais e políticas. São Paulo: Editora UNESP, 2005, p. 325.

contra a integração regional pois, as normas advindas de organizações dessa natureza se mostram despidas de força vinculante, e a sua eficácia fica na dependência de cumprimento voluntário por cada Estado e a “ausência de órgãos supranacionais normativos e controladores dos acordos na região gera incerteza sobre a obtenção dos objetivos iniciais do acordo”²¹.

Certamente, uma organização internacional de cunho regional destituída de órgãos supranacionais não retira o seu caráter integracionista, contudo, o processo de integração somente se mostra fortalecido quando os Estados vizinhos se encontram sob a égide de organizações supranacionais que impõem normas e diretrizes que são compulsoriamente respeitadas e executadas dentro do território de cada Estado-membro. Esse é o cerne da questão quando se discute a criação de um sistema supranacional de solução de controvérsias para o MERCOSUL e, dada a sua importância, a soberania e a supranacionalidade serão objeto de discussão em itens próprios mais adiante.

2.2.3 Desenvolvimento histórico: CEPAL à UNASUL

A ideia de integração regional manifestada por Simón Bolívar em 1815, ao pretender ver uma América Latina unida, foi reavivada através da criação, em 1948, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), órgão integrado à estrutura da Organização das Nações Unidas (ONU), destinado a contribuir no desenvolvimento econômico da América Latina. A CEPAL incentivou e facilitou o processo de integração na região, através da análise das diferenças entre as economias centrais e as periféricas, visando buscar formas de reduzir o grau de desigualdade econômica entre essas duas categorias. Os estudos promovidos pela CEPAL tiveram como premissa o fato de que os países periféricos se limitavam a exportar matéria-prima ou produtos de pouco valor agregado e, por outro lado, importavam produtos manufaturados de elevado valor dos países centrais, o que resultava em perdas significativas nos ganhos de comércio. Desses estudos resultou a elaboração de uma estratégia de desenvolvimento econômico baseado na ideia de industrialização por substituição de importações, visando reduzir o grau de dependência dos países latino-americanos em relação à exportação dos produtos manufaturados advindos dos mercados dominantes. Assim, a ideia central era de que os Estados deveriam se industrializar para não ficarem na dependência da

²¹ PINTO, Hugo Eduardo Meza. **A estratégia de integração econômica regional na América Latina: o caso da Comunidade Andina**. Curitiba: Juruá Editora, 2012, p. 47.

comercialização de bens primários. De acordo com a teoria cepalina, após passar pelo processo de industrialização, os Estados estariam aptos a desenvolver produtos de maior valor agregado. Todavia, por outro lado, em razão dos mercados nacionais serem ainda pequenos demais para absorver a oferta de tais produtos, a estratégia seria a unificação dos mercados nacionais, criando um único mercado regional de maior porte, tornando aqueles mais eficientes, através do aumento do nível de demanda e de produtividade, gerando uma economia de escala. A consequência positiva inevitável, ao menos em teoria, seria o desenvolvimento econômico e industrial na região.

A partir da sistematização do cenário econômico dos países latino-americanos realizada pela CEPAL, surge em 1960, com a assinatura do Tratado de Montevideo e com foco no multilateralismo, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), considerado como o primeiro processo formal de integração regional no âmbito da América Latina, formada por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. A ALALC estabeleceu, inicialmente, uma zona de livre comércio, mas com pretensão à formação de um mercado comum. Num primeiro momento, se verificou um otimismo entre os países integrantes ocasionado pelo aumento significativo das exportações entre eles e para outros países que não participavam do bloco. Todavia, esse otimismo aos poucos se transformou em insatisfação por parte dos países de menor representatividade econômica, como Chile, Peru, Colômbia, Venezuela, Bolívia, Equador, Paraguai e Uruguai que não sentiram de forma significativa os efeitos positivos da constituição da ALALC, uma vez que esta mais favorecia o desenvolvimento econômico de países mais fortes através do elevado nível de exportações de bens do Brasil, Argentina e México²². Os Estados insatisfeitos passaram a descumprir sistematicamente os acordos internacionais, que tiveram que ser flexibilizados, ao mesmo tempo em que a vontade de integração perdeu força na região, levando à conclusão de que o projeto de integração da ALALC fracassou tendo, porém, deixado como legado o esforço de reunir os países sul-americanos para que dialogassem entre si e a tentativa de expansão do comércio na região.

Diante desse cenário regional surge, em 1969, a Comunidade Andina, reunindo os países com o mesmo grau de subdesenvolvimento, diante de um sentimento compartilhado de marginalização em relação aos países mais fortes e, visando instituir em paralelo, um movimento de integração sub-regional dentro da ALALC. A Comunidade Andina, integrada

²² PINTO, Hugo Eduardo Meza. **A estratégia de integração econômica regional na América Latina: o caso da Comunidade Andina**. Curitiba: Juruá Editora, 2012.

por Bolívia, Colômbia, Equador e Peru, se destaca, sobretudo, pelo comprometimento de seus membros em instituir um sistema supranacional em seu seio, com a criação de um Tribunal de Justiça e um Parlamento Andino, favorecendo uma integração econômica efetiva. No entanto, infelizmente, esse projeto supranacional não prosperou diante da inexistência de um Estado forte, em termos econômicos, que pudesse assumir o protagonismo no bloco e levar adiante tal projeto mediante o aporte de recursos para a instituição de órgãos supranacionais na Comunidade Andina, junto com os demais membros, acarretando num descumprimento dos acordos firmados no bloco pelos Estados-integrantes. Outrossim, conforme destaca Armando Di Filippo, é possível observar a dificuldade em fortalecer a integração econômica no bloco devido à sua disposição geográfica longitudinal, constituindo-se em óbice para um fluxo de comércio recíproco mais intenso entre seus membros²³.

Posteriormente, em 1980, foi instituída a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), em substituição a uma enfraquecida ALALC, formada originalmente pelos mesmos onze países que compunham a sua antecessora, vindo a ingressar posteriormente na condição de países-membros Cuba e Panamá. A ALADI, que permanece vigente até os dias atuais, tem como característica marcante a implementação de normas mais flexíveis e demonstra pouco comprometimento com o desenvolvimento econômico na região, pois visa precipuamente fomentar a negociação de acordos bilaterais. Assim, a ALADI mais se assemelha a um modelo de cooperação econômica regional do que a um modelo de integração regional, se constituindo num retrocesso no movimento de integração regional, mas que, reflete, na prática, os reais interesses de cada membro nas tratativas comerciais e, em razão disso, maior a possibilidade da sua existência se prostrar no tempo. Hugo Eduardo Mezza Pinto destaca que, todavia, em termos de integração regional, a ALADI se mostra enfraquecida, sobretudo, em razão do abrandamento da influência exercida pela CEPAL na região, da instabilidade econômica nos países latino-americanos, do período ditatorial pelo qual alguns países passaram recentemente, fazendo com que voltassem a sua atenção para a resolução dos conflitos internos, colocando em segundo plano a finalidade de construir um mercado regional comum²⁴.

²³ FILIPPO, Armando Di. Integración regional latino-americana, globalización y comercio sur-sur. Disponível em: <http://repository.eclac.org/bitstream/handle/11362/31023/S9800587_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 02 fev. 2018.

²⁴ PINTO, Hugo Eduardo Meza. **A estratégia de integração econômica regional na América Latina: o caso da Comunidade Andina**. Curitiba: Juruá Editora, 2012.

Já na década de 90, baseado ainda nos ideais de integração preconizados pela CEPAL e amparado na ALADI, originado a partir de relações comerciais travadas entre Brasil e Argentina, surge o bloco regional de maior peso econômico da região, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), mediante a assinatura do Tratado de Assunção em 1991, sendo constituído, inicialmente, por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. A relação do MERCOSUL com a ALADI é tão patente que, inclusive, no Tratado de Assunção está prevista a possibilidade de adesão ao bloco dos demais Estados que integram a ALADI. Assim é que, em 2012, Venezuela foi integrada como membro efetivo, entretanto, atualmente, está suspensa do bloco por decisão dos demais membros em razão da sua violação ao compromisso democrático previsto no Protocolo de Ushuaia. Em 2015, a Bolívia iniciou o seu processo de adesão ao MERCOSUL. Também em razão da cláusula permissiva de adesão, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname são considerados Estados associados, isto é, membros da ALADI que firmaram acordos de livre comércio ou acordos relacionados à integração econômica com o MERCOSUL, todavia, sem aderirem aos seus Tratados e Protocolos.²⁵

O Tratado de Assunção deixa evidente, em seu artigo 1º, que a finalidade principal do MERCOSUL é a integração dos Estados por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum, da adoção de uma política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconômicas, e da harmonização de legislações nas áreas pertinentes, o que significa dizer que o principal foco é a integração econômica, apesar de, atualmente, não ser a única.²⁶ Desde o início, se verificou um aumento significativo nas exportações recíprocas entre os membros do bloco e um fluxo intenso e sem precedentes de relações comerciais com a Europa, a própria América Latina e os Estados Unidos²⁷. Rogério Santos da Costa destaca os fatores positivos que elevaram o MERCOSUL a um dos mais relevantes blocos econômicos no cenário mundial:

Internamente, o bloco aumentou significativamente os fluxos de comércio regional, apesar de não lograr uma maior complementariedade entre suas economias.

²⁵ MERCADO COMUM DO SUL. *Países del MERCOSUR*. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/7823/2/innova.front/paises-del-mercotur>>. Acesso em 04 abril 2018.

²⁶ MERCADO COMUM DO SUL. **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**. Disponível em: <www.mercosul.gov.br/40-normativa/tratados-e-protocolos/117-tratado-de-assuncao>. Acesso em 02 fev. 2018.

²⁷ FILIPPO, Armando Di. Integración regional latino-americana, globalización y comercio sur-sur. Disponível em: <http://repository.eclac.org/bitstream/handle/11362/31023/S9800587_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 02 fev. 2018.

Externamente, ganhou o *status* de uma das maiores zonas de integração do mundo, tornando-se alvo de relações interbloco com a aproximação da União Europeia, da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), dos países árabes, da China; inclusive despertando a preocupação do EUA, que tentou a formação de uma Área de Livre Comércio das Américas, e, não o conseguindo, busca minar as aspirações regionais oferecendo vantagens em acordos preferenciais bilaterais.²⁸

O MERCOSUL se consolidou como o exemplo de relativo sucesso em termos de integração econômica na América do Sul, a partir de uma política de regionalismo aberto, com abertura comercial significativa para o mundo, atingindo a etapa de formação incompleta de zona aduaneira (uma vez que existe uma lista de produtos que não se encontram sob o albergue do regime da Tarifa Externa Comum). Atualmente, apesar de caminhar em passos lentos em direção à formação de um mercado comum, finalidade para o qual foi instituído, esta se encontra num horizonte plenamente alcançável. De acordo com o artigo primeiro do Tratado de Assunção de 1991, o mercado comum seria alcançado até 31 de dezembro de 1994, através da livre circulação de bens, serviços e pessoas e, quase 25 anos depois, a previsão ainda não foi concretizada, mas existem sinais de avanços significativos no processo de desenvolvimento do MERCOSUL, constituindo na organização internacional de caráter regional de maior expressão no âmbito da América do Sul. Tamanha é a sua importância no cenário econômico mundial que, a título de exemplo, desde o final dos anos 90, estão em andamento negociações para a assinatura de um tratado de livre comércio entre o MERCOSUL e a União Europeia, que foram suspensas entre 2004 e 2010 e, recentemente, em 2016, foram retomadas.²⁹

De toda forma, ainda existem obstáculos a serem superados para a concretização do projeto de formação de um mercado comum e um deles é a ausência de órgãos supranacionais em seu seio. Somente através desses órgãos é que seria possível harmonizar as políticas macroeconômicas e as legislações internas na região e criar uma jurisprudência comunitária com a interpretação e aplicação uniforme das normas mercosulinas, pressupostos necessários para a formação de um mercado comum, afastando a prevalência das dinâmicas políticas nacionais. Ao invés disso, os órgãos deliberativos do MERCOSUL possuem caráter intergovernamental e atuam mediante consenso, o que dificulta e retarda todos os processos

²⁸ COSTA, Rogério Santos da. Mercosul: antecedentes, formação e sistema institucional. In: SILVA, Karine de Souza; COSTA, Rogério Santos da. **Organizações internacionais de integração regional: União Europeia, Mercosul e Unasul**, Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2013, p. 220.

²⁹ O ESTADO DE SÃO PAULO. **Mercosul e União Europeia retomam negociações para acordo de comércio**. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,mercosul-e-uniao-europeia-retomam-negociacoes-para-acordo-de-comercio,70002281293>>. Acesso em 21 abril 2018.

decisórios, obstaculizando o próprio processo de integração regional. Não é sem razão que Saulo Casali avalia:

O fato da institucionalização do Mercosul haver ocorrido apenas no plano intergovernamental e não supranacional faz do Mercosul um ente de existência meramente diplomática. Inexiste controle político direto (deputados Mercosulinos eleitos diretamente), faltando no processo, por completo a participação da sociedade civil.³⁰

Independentemente de tal circunstância, os países-membros do MERCOSUL sempre demonstraram uma vontade patente de dar seguimento ao movimento integracionista promovido pela CEPAL. Um exemplo ressonante disso é o Acordo – Quadro, firmado em abril de 1998, sob a égide da ALADI, por todos os integrantes do MERCOSUL e da Comunidade Andina³¹, visando a criação de uma zona de livre comércio, com a expansão e diversificação do intercâmbio comercial e a eliminação das restrições que afetam o comércio recíproco. É em razão disso que, conforme visto linhas acima, que todos os países da América do Sul estão, de certa forma, integrados ao MERCOSUL, seja na condição de Estado-membro, seja na condição de Estado associado.

Ainda, diante do intuito dos países do MERCOSUL e da Comunidade Andina de promoção da integração regional, o caminho não poderia ser outro que não a constituição da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), em 2004, claramente inspirada na União Europeia, formada por todos os dozes países que compõem a América do Sul. Posteriormente, a CASA foi sucedida pela UNASUL, mediante o seu Tratado Constitutivo assinado em 23 de maio de 2008. Esta surge com a finalidade de se criar um espaço amplo de integração que ultrapassa a esfera econômica, a exemplo do modelo de integração desenvolvido pela União Europeia, visando a consolidação de uma identidade sul-americana e o reconhecimento da diversidade cultural, o desenvolvimento socioeconômico, a integração física, o fortalecimento político e democrático etc.

Entretanto, é necessário ter em mente que a UNASUL nasceu e progrediu num determinado momento histórico no qual se mostrava prevalecente os valores e ideologias dos movimentos da esquerda e um nacionalismo popular, visando combater a hegemonia dos Estados Unidos da América e a sua influência exercida sobre a Organização dos Estados Americanos (OEA). Inclusive, frisa-se que o principal idealizador do bloco foi o então presidente venezuelano

³⁰ CASALI, Saulo. O Mercosul e seus projetos institucionais. In: CASALI, Saulo (Org.). **A efetividade dos direitos fundamentais no Mercosul e na União Europeia**. Salvador: Paginae Editora, 2010, p. 537.

³¹ MARQUES, Renato L. R. Duas décadas de Mercosul. São Paulo: Aduaneiras, 2011.

Hugo Chávez. O Brasil, principal membro da UNASUL, quando da sua instituição, estava ainda sob a égide do governo Lula, cujos ideários socialistas prosseguiram com o governo Dilma. Do mesmo modo, durante o desenvolvimento da UNASUL, se verifica a predominância dos governos progressistas na Argentina, Bolívia, Chile, Equador, Paraguai e Uruguai.

Atualmente, a conformação política sul-americana é muito distinta da que se apresentava em 2008 e nos anos que se seguiram e, conseqüentemente, como efeito natural, esta situação promove uma profunda estagnação no progresso da UNASUL, em razão das divergências ideológicas dos governos dos países sul-americanos, tornando cada vez mais difícil o consenso. É em razão disso, que não se vislumbra um futuro promissor para a UNASUL, podendo-se afirmar, com uma certa convicção, que a UNASUL, hoje, não possui relevância no cenário mundial e caminha para o ocaso, mormente quando metade dos seus membros, isto é, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Paraguai, anunciaram, recentemente, a suspensão de sua participação do bloco em razão das dissidências entre os governos.³²

Desse modo, a UNASUL não se mostra como opção viável, tanto numa perspectiva atual quanto num olhar para o futuro, para os países sul-americanos em estreitarem suas relações e atingirem um grau mais profundo de integração, devendo-se voltar a atenção para o MERCOSUL, na busca da integração regional, que possui um papel de destaque não somente na América do Sul mas como também no âmbito global e, muito disso se deve em razão do papel exercido pelo Brasil, que tem investido esforço na busca do desenvolvimento do bloco, pois este já demonstrou a sua capacidade de produzir resultados favoráveis em termos econômicos, favorecendo o comércio dentro do bloco e em relação a terceiros.

³² FOLHA DE SÃO PAULO. **Brasil e outros cinco países suspendem participação na Unasul, diz agência.** Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/04/brasil-e-outros-cinco-paises-suspendem-participacao-na-unasul-diz-agencia.shtml>>. Acesso em 04 maio 2018.

2.3 SOBERANIA E SUPRANACIONALIDADE

2.3.1 A noção tradicional de soberania estatal e os limites impostos pelo Direito Internacional

É imprescindível abordar a questão da soberania estatal pois está umbilicalmente atrelada ao grau de envolvimento de cada país com as organizações internacionais de cunho regional em que participa e à noção de supranacionalidade. A conceituação tradicional de soberania já não mais prevalece nos dias atuais e a isso se deve, em parte, conforme já visto, aos efeitos da globalização, no quais o Estado deixa de ser o único protagonista no cenário mundial para dar espaço a outros atores de cunho internacional. Todavia este não é o único fator que leva a uma releitura da soberania pois, com a crescente onda de surgimento de movimentos de integração regional ao redor do mundo, necessário reavaliar o conceito de soberania estatal sob a ótica do regionalismo, para readequá-la à nova realidade mundial.

Tradicionalmente, e baseado na sociedade medieval e no Estado absolutista, numa dimensão estatal interna, tem-se que o poder soberano de um Estado é absoluto. A teoria da soberania absoluta, tendo como premissa a existência de um regime monárquico, foi inicialmente sistematizada no século XVI e teve como grande defensor o francês Jean Bodin, que caracterizava a soberania como originária, ilimitada, absoluta, perpétua e irresponsável. Posteriormente, levando em consideração a figura central do Estado dentro de um contexto internacional, Georg Jellinek e Hans Kelsen reiteraram a afirmação quanto à soberania absoluta do Estado, aduzindo que ela não sofre qualquer tipo de limitação, nem mesmo do direito natural.³³ Mais recentemente e, especificamente, na América do Sul, a compreensão da soberania como um poder absoluto, se deu em razão dos regimes totalitaristas que prevaleceram nos países sul-americanos entre as de 1960 e 1980³⁴, o que possibilitou a supressão dos direitos mais básicos do ser humano pelos líderes ditatoriais, sem qualquer atuação por parte da comunidade internacional.

³³ BADR, Eid. **O direito comunitário e o Mercosul**. Curitiba: Editora CRV, 2011.

³⁴ MACEDO, Marconi Neves. **Os antagonismos da integração regional sul-americana: O Mercosul frente à Aliança do Pacífico e à Unasul**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

No âmbito do Direito Internacional, em razão dessa noção clássica de soberania, vige o princípio da igualdade, que determina que todos os Estados se encontram no mesmo patamar e, portanto, devem respeitar as ações dos demais Estados sobre o seu povo em seu território.

Todavia, a soberania estatal, enquanto conceito indeterminado, sofreu transformações ao longo do tempo em razão do despertar de uma consciência ética pela humanidade e da consolidação dos direitos humanos na seara internacional, que conduzem à conclusão de que existem valores universais que devem ser respeitados pelos Estados independentemente de sua anuência.

Não é sem razão que Fábio Konder Comparato comenta que “percebemos com nitidez sempre maior, na história moderna, uma extensão da consciência ética a toda a humanidade, ultrapassando as fronteiras culturais de cada civilização particular”³⁵. Trata-se de uma conscientização do ser humano sobre o valor de uma conduta ética, que promove o bem-estar da coletividade e o avanço da sociedade dita civilizada (numa visão ocidental) que, no plano do Direito Internacional, se vê materializada pela consagração dos direitos humanos que demandam a observância e o respeito pela dignidade da pessoa humana e pelas instituições democráticas. Nesta seara, preleciona Boutros Boutros-Ghali, ex-Secretário-Geral das Nações Unidas, que: “(...) *the practice of democracy is increasingly regarded as essential to progress on a wide range of human concerns and to the protection of human rights*”³⁶.

A noção tradicional de soberania não se coaduna com a consciência ética do mundo moderno e vigora certo consenso que o Estado soberano encontra limites em razão do processo de internacionalização dos direitos humanos. A propósito do tema, Wagner Menezes, observa que referido processo é resultado do seu gradual desenvolvimento, tendo como ponto de partida a ONU e a sua Declaração Universal dos Direitos Humanos, editada em 1948. Leciona o mesmo que:

Embora os Direitos Humanos tenham encontrado uma grande dimensão em razão, sobretudo, da universalização do tema a partir de atuação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 10 de abril de 1948, a preocupação com um regime internacional que resguardasse os Direitos Humanos sistematicamente é resultado de um processo evolutivo formado inicialmente por movimentos localizados que foram compondo, primeiramente, a teoria e os fundamentos da consolidação da ideia de direitos

³⁵ COMPARATO, Fábio Konder. **Ética**: direito, moral e religião no mundo moderno. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p. 465.

³⁶ GHALI, Boutros Boutros. *An agenda for democratization*. Nova York: United Nations Publication, 1996, p.1

inerentes à pessoa humana, à materialização dos direitos individuais, dos direitos sociais e dos direitos de solidariedade.³⁷

É certo que a afirmação acerca da existência de valores universais traz em seu bojo uma controvérsia inquietante pois, questiona-se se não trata apenas de uma visão de mundo a partir de uma perspectiva ocidental com a completa desconsideração de outras culturas. Neste aspecto, Jürgen Habermas observa que:

No entanto, a validade universal, o conteúdo e a precedência dos direitos humanos permanecem controversos. O discurso acerca dos direitos humanos, baseado em argumentos normativos, é inclusive acompanhado da dúvida fundamental se acaso a forma de legitimação política nascida no Oriente seria de um modo geral aceita sob as premissas de outras culturas. De modo radical, intelectuais ocidentais defendem mesmo a afirmação segundo a qual por detrás da reivindicação de validade [*Gültigkeit*] universal dos direitos humanos esconde-se apenas uma pífida reivindicação de poder [*Macht*] do Ocidente.³⁸

Tal problemática não deve ser desconsiderada, nem tampouco devem ser desconsideradas as visões de mundo afastadas do eurocentrismo. No entanto, no estágio atual de desenvolvimento da sociedade moderna, tendo os povos presenciado duas guerras de dimensão intercontinental, o genocídio e o pouco valor dado à vida humana, é inegável que houve uma conscientização pela humanidade de que determinados eventos históricos jamais podem se repetir e, para tanto, devem ser assegurados direitos mínimos ao ser humano visando assegurar a sua dignidade. Nesse contexto, existem valores de cunho universal que devem ser respeitados por todos, independentemente das diferenças culturais, como é o caso do direito à vida. Em nenhum lugar do mundo, a vida de um ser humano pode ser ceifada de forma arbitrária e sem um justo motivo constitucional, sob pena de violação a esses valores universais.

Todavia, independentemente do posicionamento que se adote, o tema acerca da universalidade de determinados valores possui diminuta importância para os fins do presente estudo, tendo em vista que este tem por escopo o tema da integração regional no contexto dos países América do Sul que, evidentemente, compartilham desses valores ditos universais sob uma perspectiva ocidental, sendo que todos trazem no bojo das suas respectivas Constituições a consagração dos direitos humanos pautados no princípio da dignidade da pessoa humana. Outrossim, não é por demais frisar que, para efeitos de integração de determinados países de

³⁷ MENEZES, Wagner. **Tribunais internacionais**: jurisdição e competência. São Paulo: Editora Saraiva, 2013, p. 188.

³⁸ HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional**: ensaios políticos. Trad. SELIGMANN-SILVA, Márcio. São Paulo: Littera Mundi, 2001, p. 151.

um bloco regional, deve existir um consenso acerca da proteção e respeito a um rol de direitos fundamentais. Esta é a precisa lição de Jürgen Habermas:

É evidente que os problemas de integração que todas as sociedades altamente complexas têm de enfrentar só poderão ser solucionadas por meio do direito moderno, se for gerada com base no direito *legítimo* aquela forma abstrata de solidariedade civil que coincide com a efetivação dos direitos fundamentais.³⁹

No campo prático, alguns Estados resistem em aceitar limites ao exercício do seu poder soberano e se mantêm apegados a essa visão clássica da soberania, visando uma legitimação política do autoritarismo e manter afastada a sociedade internacional do que consideram ser assuntos internos, e o resultado disso é a ruptura com a ordem democrática e a violação sistemática dos direitos humanos, como é o caso da Venezuela, país vizinho ao Brasil, membro do MERCOSUL e da UNASUL. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, em relatório divulgado em agosto de 2017, documenta uma série de violações de direitos humanos cometidas por autoridades estatais, entre eles, tortura, detenções arbitrárias e supressão da liberdade de expressão e de reunião pacífica⁴⁰. É certo que existem fortes reações externas por parte de outros países em relação ao projeto de perpetuação de poder do atual presidente venezuelano, Nicolás Maduro, com a formulação de críticas duras ao seu governo e até com imposição de sanções econômicas ao país. Mas, tais ações não se mostram efetivas para o restabelecimento da democracia no país, e os Estados ainda se mostram receosos em tomar ações mais enérgicas em razão da preservação da soberania da Venezuela.

Sob outro enfoque, é possível ainda observar a forte resistência que alguns países da América do Sul têm em participar de organizações internacionais dotadas de caráter supranacional, ensimesmando em suas políticas internas, sem buscar uma integração regional mais aprofundada devido a reiteradas práticas políticas associadas ao populismo. É neste sentido que Eduardo Pastrana Buelvas, ao analisar os Estados latinoamericanos e constatar a debilidade das suas instituições estatais, avalia que isso tem “*desembocado en un flerte con el populismo en buena parte de estos países*”⁴¹ focado em “*práticas y referentes nacionales, en*

³⁹ HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional**: ensaios políticos. Trad. SELIGMANN-SILVA, Márcio. São Paulo: Littera Mundi, 2001, p. 159

⁴⁰ ESCRITÓRIO DO ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS. **Violaciones y abusos de los derechos humanos en el contexto de las protestas en la República Bolivariana de Venezuela del 1 de abril al 31 de julio de 2017**. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/HCREportVenezuela_1April-31July2017_SP.pdf>. Acesso em 01 fev. 2018.

⁴¹ BUELVAS, Eduardo Pastrana. *Débil estatalidad y transferencia de soberanía: su impacto en los procesos de integración latino-americanos*. In: ÁLVAREZ, Eric Tremolada. **Los procesos de integración como fator de paz**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014, p. 26.

*una realidade introspectiva y parroquialista de gobierno, que intento marginarse de los flujos del sistema internacional y responder a los desafíos externos e internos, construyendo sistemas políticos asfixiantes*⁴². E o mesmo autor finaliza:

*Una de las características de la dinámica populista, es que con frecuencia ha privilegiado los asuntos internos sobre los externos, siendo esta una de las causas que refuerza el distanciamiento por parte de los países latino-americanos y el poco interés en construir dinámicas comunes y especialmente espacios de soberanía compartida.*⁴³

No atual estágio de desenvolvimento do Direito Internacional não é mais possível conceber a soberania como um conceito absoluto em razão de valores tidos como universais, que estão atrelados à preservação da dignidade da pessoa humana e os Estados devem respeitar esses valores não somente no seu âmbito territorial, mas também adotar medidas que assegurem a observância dos mesmos pelos seus pares. Isso não pressupõe um enfraquecimento ou um desaparecimento da soberania pois ela ainda é prevalecente já que cada Estado se mantém independente no plano internacional, não se sujeitando à vontade de qualquer outro senão de forma consentida, podendo firmar tratados e instituir organizações com atores internacionais do modo que lhe convir. Aliás, “a essência de unidade do estado – soberania – existe e decretar seu fim significa decretar o fim do Estado”⁴⁴. Porém, a atuação soberana do Estado, conforme já dito alhures, a par da influência exercida pelo fortalecimento do mercado internacional, impulsionada, sobretudo, pelo surgimento das multinacionais, não é irrestrita e absoluta, uma vez que encontra limites impostos por valores universais que determinam o respeito pela dignidade da pessoa humana e pelas instituições democráticas.

Trata-se apenas de uma nova visão acerca da soberania, mais condizente com o atual estágio do Direito Internacional e com o despertar da consciência ética pela humanidade. Sobre o tema, vale trazer à lume a lição de Marconi Neves Macedo, para quem:

Parece mais ponderado o entendimento que aceita a evolução do conceito de soberania – em razão de necessidades políticas, econômicas e jurídicas – que, tal como outros elementos do Estado, permanecem presentes, apesar de haverem passado por mudanças – como é o caso do governo, que muda do regime absolutista para o democrático nos Estados ocidentais após as mudanças impulsionadas pelas revoluções francesas.⁴⁵

⁴² Ibid., p. 26 e 27.

⁴³ Ibid., p. 27.

⁴⁴ GUSSI, Evandro Herrera Berton. Soberania e supranacionalidade. In: CASELLA, Paulo Borba. LIQUIDATO, Vera Lúcia Veigas (Org.). **Direito da integração**. São Paulo: Quartier Latin, 2006, v. 1, p. 118.

⁴⁵ MACEDO, Marconi Neves. **Os antagonismos da integração regional sul-americana: O Mercosul frente à Aliança do Pacífico e à Unasul**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 80.

O conceito clássico de soberania levava em conta o poder interno de cada Estado, sem observar as suas relações com outros Estados e, por isso, que o mesmo se tornou anacrônico diante do cenário internacional vigente. Atualmente, a soberania deve ser revista sob o prisma de uma relação internacional entre Estados moldada a partir da coordenação e cooperação, com a observância dos direitos humanos e das instituições democráticas, tendo como fundamento último o princípio da solidariedade. É nesse sentido que caminha a lição de Umberto Celli Júnior:

Ao longo do tempo, uma nova concepção de soberania, embasada na crescente aceitação de uma ordem jurídica supranacional, foi-se sobrepondo ao conceito clássico-tradicional, que teve sua origem na necessidade de consolidação da territorialidade do Estado moderno. Pode-se afirmar que essa nova concepção de soberania é um desdobramento contemporâneo da visão grociana que traz subjacente a ideia da interdependência e do funcionalismo, os quais limitam alcance dela por força da construtiva reciprocidade de interesses comuns. Esses interesses comuns, como lembra Celso Lafer, encontram seu exemplo mais desenvolvido e adiantado na União Europeia, uma experiência sobretudo econômica de integração, caracterizada pela delegação de competências das soberanias a instituições supranacionais.⁴⁶

Não se deve olvidar que cada vez mais se impõe a necessidade de os Estados recorrerem às relações multilaterais na busca de soluções para problemas globais e regionais, através da sua inserção em organizações internacionais e a consequente transferência de competência para instituições supranacionais.

2.3.2 A preservação da soberania na instituição de organizações internacionais de caráter supranacional

São poucos os exemplos de integração regional de maior aprofundamento, e objeto de estudo do Direito Comunitário, com a criação de órgãos supranacionais, destacando-se, entre eles, a União Europeia. Um dos principais fatores responsáveis pela falta de reprodução de modelos de blocos regionais de caráter supranacional é justamente a resistência por parte de muitos Estados em ingressarem em organismos dessa natureza pois, temem pela perda de parcela de sua soberania. Entretanto, os Estados devem se conscientizar de que quando optam por ingressar numa organização internacional de caráter supranacional, assim o fazem já que os benefícios advindos da sua integração com outros países na região sobrepõem-se ao receio de “enfraquecimento” da sua soberania. Ademais, ressalta-se que nesses casos, esse receio não se

⁴⁶ CELLI JÚNIOR, Umberto. Solução de conflito na União Europeia: lições para o Mercosul. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 97, p. 415-434, jan. 2002, p. 416.

confirma no plano fático, porquanto a soberania estatal é preservada e isso se torna claro a partir da afirmação de que o Estado somente se submete à autoridade de uma organização supranacional se assim o quiser, e da mesma forma ocorre a sua saída dessa organização, por meio da utilização do instrumento da denúncia, não sendo possível cogitar a possibilidade de irreversibilidade da decisão de ingresso do Estado numa organização, o que certamente, poria em cheque a sua soberania. Aliás, a capacidade de obrigar-se no plano internacional por sua própria vontade, firmando acordos e integrando organizações internacionais, é a mais pura expressão da soberania estatal. Este também é o entendimento de Evandro Herrera Bertone Gussi, quando diz:

Os processos de integração econômica, assim, constituem mais um exercício evoluído de soberania que a sua negação. Constituem a evolução no sentido de que a realidade econômico-social chegou a sofisticação tal que não consegue mais estar adstrita aos limites dos Estados Nacionais. Para tanto, a realidade mesma tratou de ditar as necessidades da supranacionalidade.⁴⁷

Igualmente, destaca-se que os assuntos de caráter exclusivamente interno de um Estado, como a criação de políticas públicas baseadas em diretrizes constitucionais e a forma de conduzi-las, não admitem a interferência externa, mesmo sendo o Estado membro de organização internacional com caráter supranacional.

Adolfo Roberto Vázquez leciona que não ocorre a transferência parcial da soberania do Estado se este se submete a uma autoridade supranacional, permanecendo a mesma intacta, já que o que existe é a simples cessão de competências. Em suas palavras:

(...) *lejos están los Estados de transferir soberanía, pues lo único que hacen es una cesión recíproca de competencias, donde lo que reciben es generalmente mayor que lo que otorgan (por lo que en la relación costo-beneficio salen ganando), de suerte tal que lo supranacional deja intacta la soberanía.*

*Al respecto, obsérvese que la soberanía sólo reside – como no puede ser de outro modo – en los Estados, y jamás un sujeto u órgano supranacional podría ejercerla en nombre de aquéllos, ni siquiera parcialmente. Tan así es ello, que son los propios Estados soberanos quienes, exclusiva y excluyentemente, deciden siempre el efecto último que tienen las decisiones de los órganos supranacionales.*⁴⁸

Coaduna deste entendimento Marconi Neves Macedo, que salienta:

Necessário se faz esclarecer que as instituições supranacionais e produtoras de direito comunitário, típicas do contexto de integração regional econômica a partir do nível do mercado comum, como é o caso do Mercosul, não recebem uma cessão de parcela da soberania dos Estados que a criaram, mas apenas sua delegação. Delegar

⁴⁷ GUSSI, Evandro Herrera Bertone. Soberania e supranacionalidade. In: CASELLA, Paulo Borba. LIQUIDATO, Vera Lúcia Veigas (Org.). **Direito da integração**. São Paulo: Quartier Latin, 2006, v. 1, p. 132.

⁴⁸ VÁZQUEZ, Adolfo Roberto. *Soberanía, supranacionalidad e integración: la cuestión en los países del Mercosur*. **Anuário de Derecho Constitucional Latinoamericano**. Cidade do México, 2001, p. 235.

poderes aos órgãos dedicados ao fim integracionista é medida necessária para ver realizado qualquer projeto de integração, contudo, na experiência sul-americana, tem sido um ponto sensível desde a criação da Alalc até os dias atuais.⁴⁹

A partir do momento em que o Estado se submete a uma autoridade supranacional, ele cede parte das suas competências soberanas, permitindo que esta autoridade expeça normas que devem ser por ele observadas, e a vontade prevalecente, em determinada matéria, deixa de ser a do Estado para ser a da autoridade supranacional. Essa situação apenas limita internamente as funções dos órgãos do Estado pois, há uma repartição de competências entre estes e os órgãos supranacionais da organização internacional, devendo todos atuarem em cooperação na busca de uma coerência jurídica. Para tanto, o Estado deve assegurar a eficácia e o cumprimento das normas supranacionais em seus territórios.

Isso não compromete a soberania estatal tendo em vista que foi o próprio Estado, no exercício de sua soberania, que decidiu voluntariamente se sujeitar a uma ordem jurídica supranacional e, reitera-se que, é também através do exercício de sua soberania, que o Estado pode optar em não mais se sujeitar a esse ordenamento supranacional. Essa é a lição de Raúl Granillo Ocampo para quem “a soberania de cada Estado lhe permite exercer um último controle sobre o exercício de poder por parte de organismos estranhos ao Estado nacional e somente ocorre cessão de soberania quando esta é atribuída integral e definitivamente e não pode ser recuperada”⁵⁰. O mesmo autor também ensina que:

No processo de integração os Estados não perdem sua identidade política e sua independência (especialmente nas áreas não delegadas), mas produz-se uma delegação funcional e administrativa de algumas áreas de responsabilidade em favor dos órgãos comunitários e para a realização do objeto comum do processo, mantendo-se sua identidade em tudo o mais.⁵¹

A cessão de competências soberanas em benefício da autoridade estatal não a torna um órgão soberano. A soberania é um atributo próprio e exclusivo do Estado, sendo equivocado afirmar a possibilidade de cessão de parcela da soberania para uma organização internacional pois, o que há é a transferência das competências soberanas⁵² e não da soberania em si, e o exercício

⁴⁹ MACEDO, Marconi Neves. **Os antagonismos da integração regional sul-americana: O Mercosul frente à Aliança do Pacífico e à Unasul**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 93.

⁵⁰ OCAMPO, Raúl Granillo. **Direito Internacional público da integração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 54.

⁵¹ OCAMPO, Raúl Granillo. **Direito Internacional público da integração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 118-119.

⁵² BADR, Eid. **O direito comunitário e o Mercosul**. Curitiba: Editora CRV, 2011.

dessas competências pela organização internacional que, a partir de então, passa a ser considerada supranacional.

Aliás, a cessão de soberania não se mostra possível porque, caso isto ocorresse, haveria a formação de um verdadeiro Estado federado e, por isso que a União Europeia não possui a configuração de uma federação, uma vez que os seus Estados-membros mantêm preservada a sua soberania, tendo apenas cedido parcela de suas competências soberanas.

Em síntese, o temor de fragilização da soberania estatal não deve servir de obstáculo para o desenvolvimento do movimento de integração regional uma vez que a soberania do Estado, sob a perspectiva da formação de organizações internacionais de cunho regional, permanece intacta, permitindo que este participe ou se retire do bloco regional quando lhe convir. Os Estados geograficamente próximos, ao se unirem em blocos, ganham força e relevância, sem afetar a sua soberania, principalmente sob o ponto de vista econômico, no cenário mundial.

2.3.3 A Constituição brasileira e a supranacionalidade: a necessidade de emenda constitucional para o Brasil integrar organizações internacionais supranacionais

O Brasil ainda se mantém resistente em participar de blocos regionais dotados de supranacionalidade, sob a alegação de preservação da sua soberania e, por consequente, da sua autodeterminação, e isso reflete na Constituição Federal, que pode ser observada a partir da constatação da ausência de normas a respeito do tema supranacionalidade. Frisa-se que o art. 4º, parágrafo único, da Constituição, apesar de deixar evidente o interesse brasileiro na persecução da integração regional, ao determinar que o Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, não faz menção à supranacionalidade. O Uruguai, à semelhança do Brasil, apesar da sua Constituição sinalizar favoravelmente à integração regional, também carece de norma constitucional quanto à possibilidade de ingressar num bloco regional supranacional. Nos demais países mercosulinos, já existem normas expressas quanto à aceitação de um ordenamento jurídico supranacional.

A Constituição paraguaia, em seu art. 145, prevê:

Artículo 145. Del orden jurídico supranacional

La República del Paraguay, en condiciones de igualdad com otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantisse 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.*⁵³

A Argentina também possui previsão na sua Constituição quanto à possibilidade de participar em organizações internacionais de caráter supranacional, estabelecendo em seu art. 75, inciso 24, a competência do Congresso em aprovar os tratados que deleguem poderes supranacionais a organizações internacionais de caráter supranacional desde que, em condições de reciprocidade, isto é, desde que todos os demais membros se submetam à hierarquia supranacional.

Por fim, a Constituição da Venezuela, além de se mostrar tendente a impulsionar a integração regional com a formação de um espaço comunitário, também consigna a possibilidade de cessão de competências para órgãos supranacionais. Eis o teor do seu art. 153:

*La República promoverá y favorecerá la integración latino-americana y caribeña, en aras del avance 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 garanticen el bienestar d 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*⁵⁴.

Assim, há um ambiente constitucional favorável ao desenvolvimento do processo de integração na região entre os países do MERCOSUL sendo que as Constituições da Argentina, Paraguai e Venezuela admitem expressamente a viabilidade dos mesmos em se submeterem a órgãos supranacionais enquanto que as Constituições de Uruguai e Brasil se mantêm omissas em relação ao tema. Brasil é o país que demonstra maior resistência em aceitar o sistema supranacional e Raúl Granillo Ocampo destaca que:

No tema da integração, a Constituição da República Federativa do Brasil, conforme a reforma constitucional de 1988, se afasta claramente das mais modernas políticas legislativas consagradas pela Argentina e Paraguai e se inscreve nitidamente na linha de política legislativa consagrada sobre o tema pela Constituição do Uruguai. Nesse sentido, além da ausência expressa de qualquer norma que outorgue preeminência aos tratados sobre as leis e/ou que autorize a delegação de competências e jurisdição em favor de órgãos supranacionais, alguns autores ressaltaram que a situação é ainda menos favorável do que no caso uruguaio, já que, além disso, a Constituição brasileira adota uma orientação protecionista, nacionalista ou estatista (...)⁵⁵

⁵³ PARAGUAI. **Constitucion de la Republica del Paraguay**. Disponível em: <www.bacn.gov.py/CONSTITUCION_ORIGINAL_FIRMADA.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2018.

⁵⁴ BOLÍVIA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Disponível em: <www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2011/04/CONSTITUCION.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2018.

⁵⁵ OCAMPO, Raúl Granillo. **Direito Internacional público da integração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 87.

Há quem entenda que o Brasil, não necessita de reforma constitucional para abranger normas com vistas à persecução de uma integração regional mais aprofundada baseada na supranacionalidade. É neste sentido que Marconi Neves tece a seguinte conclusão:

Combinando o art. 4º, parágrafo único, e o art. 1º, I, da Constituição Federal brasileira de 1988, resta evidenciada a plena possibilidade de realização do projeto integracionista necessitando-se, apenas, de um novo enfoque sobre o conceito de soberania, que, como visto, apesar de apresentar algumas mudanças em sua forma de externalização, permanece íntegro e sem apresentar desfigurações em sua essência quando compreendido como a primazia, superioridade e autonomia para livre condução do Estado, corroborando a autodeterminação dos povos.⁵⁶

Especificamente, no caso do Brasil, é bem verdade que existe um projeto constitucional de integração regional estabelecido no art. 4º, parágrafo único, da Constituição. E de igual modo, prevalece uma nova ótica em torno do conceito de soberania, restando assente que a anuência de um Estado em integrar órgãos supranacionais não implica em perda de parcela de sua soberania. Mas essas duas constatações não são suficientes para entender que a omissão constitucional sobre o tema representa possibilidade para o ingresso do Brasil em organização internacional com caráter supranacional. A Constituição Federal dispõe, em seu artigo 4º e incisos, sobre os princípios do Direito Internacional, entre eles, a autodeterminação dos povos, a não-intervenção e a igualdade entre os Estados, e torna-se perigoso que o Brasil se submeta a organizações internacionais compostas por órgãos supranacionais sem a anuência do poder constituinte, inclusive, podendo ser interpretado como afronta à Constituição.

É necessária a edição de emenda constitucional para sanar a omissão e declarar expressamente, e de forma genérica, a viabilidade para que o Brasil participe de processos de integração regional de cunho supranacional, a exemplo da Argentina, Paraguai e Venezuela, para deixar claro a vontade do poder constituinte. É por este caminho que Eid Badr tece a seguinte conclusão:

Esgotadas as possibilidades interpretativas, resta ao constituinte derivado entrar em ação; este, como ressaltamos, terá que desenvolver uma reforma de grande envergadura na Constituição Brasileira em face das implicações provocadas pela introdução de normas viabilizadoras e harmonizadoras na relação entre o eventual ordenamento supranacional e o nacional.⁵⁷

No mesmo sentido se posiciona Raúl Granillo Ocampo:

É evidente que, da forma como foi estruturado o tema da integração no direito brasileiro, a Constituição desse país não parece autorizar sua participação em

⁵⁶ MACEDO, Marconi Neves. **Os antagonismos da integração regional sul-americana: O Mercosul frente à Aliança do Pacífico e à Unasul.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 94.

⁵⁷ BADR, Eid. **O direito comunitário e o Mercosul.** Curitiba: Editora CRV, 2011, p. 120.

processos que se orientem para a supranacionalidade, participação que somente pode ser instrumentada em relação a processos tipicamente intergovernamentais como é o caso do Mercosul. Essa limitação foi o que levou o deputado Nelson Jobim a propor uma emenda constitucional incorporando a supranacionalidade ao sistema, proposta que lamentavelmente foi rechaçada. A Constituição do Brasil claramente carece de definição em dois aspectos fundamentais quando falamos de integração: a) a preeminência dos tratados sobre as leis; e b) a impossibilidade de submeter-se a uma ordem jurídica supranacional. Como se isso fosse pouco, submete a análise dos tratados à jurisdição federal (art. 109, incisos III e IV), cuja última instância é o Supremo Tribunal Federal do Brasil.⁵⁸

Além disso, é essencial que o tratado internacional que define a criação de órgãos supranacionais e prevê expressamente os direitos e obrigações dos países integrantes, inclusive, a sua submissão às normas emanadas desses órgãos, ingresse no ordenamento jurídico interno com *status* constitucional, devendo obedecer ao processo legislativo previsto no art. 60 da Constituição brasileira, não cabendo a aplicação do processo legislativo ordinário. Se assim não for, sempre poderá haver a alegação de que as normas oriundas de órgãos supranacionais não obedecem a preceitos constitucionais, o que representaria obstáculo à efetividade das mesmas. Quando o Congresso, na condição de poder constituinte, aprova o tratado internacional que dispõe sobre órgãos supranacionais e que prevê suas competências e a sua abrangência bem como o momento e a forma com que as suas normas se tornam efetivas nos territórios nacionais, pressupõe-se que os atos normativos emanados dos órgãos supranacionais possuem eficácia e aplicabilidade imediata nos Estados-membros na forma prevista pelo tratado, sendo prescindível que cada um desses atos seja avalizado pelo Congresso.

Atualmente, a ausência de iniciativa do Brasil para participar de órgãos supranacionais e para converter organizações internacionais intergovernamentais já existentes em supranacionais decorre do receio de mitigação da soberania estatal, aliado a uma ausência de iniciativa por parte dos representantes do Poderes Executivo e Legislativo do Brasil. Assim, o óbice para a aceitação por parte do Brasil de um sistema supranacional é de ordem política. Se superado tal empecilho, o país, na condição de maior potência econômica da região, pode assumir o papel de protagonismo que lhe cabe e abrir a possibilidade para uma integração sul-americana mais aprofundada com a constituição de blocos regionais supranacionais.

⁵⁸ OCAMPO, Raúl Granillo. **Direito Internacional público da integração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 89-90.

2.3.4 A supranacionalidade como elemento de integração dos blocos regionais

A supranacionalidade traz ínsita a ideia de uma instância que se coloca acima da nação. No âmbito das organizações internacionais formadas por Estados, a presença da supranacionalidade faz com que determinada organização internacional seja alçada a um patamar hierárquico superior ao dos Estados, tornando as suas normas cogentes, devendo ser imediatamente cumpridas dentro do território de cada Estado-membro. De acordo com Marcos Reis, a supranacionalidade consiste:

(...) a) na existência de instâncias de decisão independentes do poder estatal, as quais não estão submetidas ao seu controle; b) na superação da regra da unanimidade e do mecanismo de consenso, já que as decisões – no âmbito das competências estabelecidas pelo tratado instituidor – podem ser tomadas por maioria (ponderada ou não) e c) no primado do direito comunitário: as normas originadas das instituições supranacionais têm aplicabilidade imediata nos ordenamentos jurídicos internos e não necessitam de nenhuma medida de recepção dos Estados⁵⁹.

Ao instituir órgãos supranacionais, sobretudo nos blocos regionais, os Estados-membros estarão aptos a superar os seus interesses individuais e voltar a sua atenção para o bloco para atuarem de forma conjunta e coesa, na busca pacífica de soluções para os problemas sociais e econômicos que atingem a região. Desse modo, a persecução por objetivos comuns exige que a estrutura institucional supranacional seja fundamentada em órgãos independentes, integrados por funcionários que atuam desvinculados de sua nacionalidade e que representam a vontade institucional da organização internacional de cunho supranacional.

A supranacionalidade é a chave para obtenção de uma efetiva e profunda integração entre os Estados-membros de um bloco regional, cuja atuação pode auxiliar na superação de dificuldades locais,

já que por vezes Estados isolados resistem em concretizar medidas protetivas ao meio ambiente, ou insistem em desenvolver políticas internas que inviabilizam o alcance de melhores condições de vida à população ou a grupos da população, muitas vezes em razão da manutenção de estruturas sociais arcaicas e de preconceitos ainda renitentes.⁶⁰

Por meio da supranacionalidade, o Estado consegue potencializar o seu esforço, utilizando -se da energia conjunta dos demais membros, para galgar uma melhor posição econômica e política, tornando-se mais influente no cenário mundial.

⁵⁹ REIS, Márcio Monteiro. **Mercosul, União Européia e Constituição**: a integração dos Estados e os ordenamentos jurídicos nacionais. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 65.

⁶⁰ CASALI, Saulo. O Mercosul e seus projetos institucionais. In: CASALI, Saulo (Org.). **A efetividade dos direitos fundamentais no Mercosul e na União Europeia**. Salvador: Paginae Editora, 2010, p. 530.

Ainda, sob o ponto de vista econômico, a instituição de órgãos supranacionais possibilita a harmonização das políticas macroeconômicas na região, evitando a colisão de políticas econômicas nacionais e demais ações unilaterais e, por consequência, viabiliza, na prática, a instituição de um mercado comum, que é o anseio da grande maioria das organizações internacionais de cunho regional. Ainda, “decerto um tal regime também irá conquistar, graças à sua ampla base geográfica e econômica, vantagens na concorrência internacional e poderá reforçar a sua posição diante de outros”.⁶¹

Além disso, quando destituído do caráter supranacional, o bloco regional é centrado no Estado e na sua manifestação de vontade, com pouca ou nenhuma participação da sociedade civil. Por outro lado, quando configurada a supranacionalidade, existe uma maior possibilidade de acesso dos cidadãos às instituições do bloco regional, tornando-o mais transparente. Consequentemente, as normas por ele expedidas se mostram dotadas de uma maior legitimidade. Por exemplo, na União Europeia, através do direito geral de petição, é possível o acesso do cidadão ao Tribunal de Justiça da União Europeia.

Um forte argumento a favor da instituição da supranacionalidade é a vontade exteriorizada pela maioria dos cidadãos de países latino-americanos no que tange à integração política na região. Apesar de se tratar de um tema polêmico, através de um estudo realizado em 2017 pelo Latinobarômetro, uma organização não-governamental destinada a analisar a opinião pública de países da América Latina, 62% das pessoas entrevistadas, isto é, a maioria, se mostram favoráveis à integração política⁶². Os cidadãos estão cada vez mais conscientes de que o caminho para o desenvolvimento socioeconômico de seus respectivos países passa necessariamente por uma integração regional com os demais países vizinhos. Essa demanda popular pela integração política não pode passar despercebido pelos representantes dos Estados.

Sob o ponto de vista cultural, o aprofundamento da integração regional, mediante a criação de órgãos supranacionais, auxiliaria na promoção de uma conscientização de pertencimento do cidadão para com o bloco regional. Em outras palavras, auxilia na criação de uma identidade regional com a qual os povos dos Estados-membros se identifiquem.

⁶¹ HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional**: ensaios políticos. Trad. SELIGMANN-SILVA, Márcio. São Paulo: Littera Mundi, 2001, p. 70.

⁶² BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *La tecno-integración de América Latina: instituciones, comercio exponencial y equidade en la era de los algoritmos*. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>>. Acesso em 28 maio 2018, p. 93.

No aspecto jurisdicional, a criação de uma corte de justiça dotada do caráter supranacional implicaria em grande avanço para o processo de integração regional, diante da uniformização da jurisprudência quanto à interpretação e aplicação das normas expedidas pelo bloco regional uma vez que os tribunais e juízes nacionais dos Estado-membros estão sujeitos à observância da interpretação das normas realizada por esta corte supranacional. Ainda, as decisões exaradas por esta corte teriam aplicabilidade imediata, devendo ser cumpridas de imediato pelos Estados envolvidos, sem a necessidade do procedimento de internalização de norma, que é o que ocorre no sistema intergovernamental, no qual referidas normas ficam à mercê dos agentes nacionais responsáveis pela internalização, seja através de ato administrativo, seja através de lei.

Pela análise detida da supranacionalidade, é possível vislumbrar que a mesma promove a integração regional de uma forma mais aprofundada, em seus diversos aspectos, seja no âmbito econômico, social, cultural, jurídico etc., sem violar a soberania estatal ou que possa, de qualquer outro modo, fragilizá-la. Para Cynthia Soares Carneiro:

Um sistema jurídico-econômico unificado justifica-se, sistematicamente, pela necessidade de se conferir segurança jurídica aos contratos firmados, tanto no âmbito interno, como no âmbito extraterritorial; pela garantia de liberdade de produção e circulação de mercadorias e serviços, ao menos nos limites desse espaço integrado; pela possibilidade de implantação das mesmas políticas governamentais, unificadas no âmbito territorial regional, e pela certeza de uma mesma ordem tributária.⁶³

Naturalmente, para que a ordem supranacional possa funcionar, estabelecem-se como premissas fundamentais: a) a primazia da mesma sobre a ordem interna, ficando resguardado o direito de denúncia do Estado-parte, e; b) a sua atuação subsidiária, não devendo intervir nos assuntos que podem ser solucionados no âmbito interno de cada Estado.

O grande empecilho para a instituição de outros blocos regionais com natureza supranacional, à semelhança da União Europeia, é a consciência por parte dos governantes e governados de que se inserem numa comunidade mais ampla que a sua nação e que, juntos, em conjunto com outros países, devem cooperar para atingir suas finalidades e interesses. Não é sem razão que Jürgen Habermas pondera:

A questão decisiva é, portanto, se pode surgir uma consciência da obrigatoriedade da solidariedade cosmopolita nas sociedades civis e nas esferas públicas políticas dos regimes geograficamente amplos que estão se desenvolvendo. Apenas sob essa pressão de uma modificação da consciência dos cidadãos efetiva em termos da política interna, a autocompreensão dos atores capazes de atuar globalmente também

⁶³ CARNEIRO, Cynthia Soares. **O direito da integração regional**. Belo Horizonte: Del Rey Editora 2007, p. 181.

poderá se modificar no sentido de eles se compreenderem cada vez mais como membros do quadro de uma comunidade internacional e que, portanto, se encontram tanto submetidos a uma compreensão incontornável como também, conseqüentemente, ao respeito recíproco dos interesses. Tal mudança de perspectiva – das “relações internacionais” para uma política interna mundial [*Weltinnenpolitik*] – não pode ser esperada da parte das elites governantes se a população mesma não realizar de modo convicto tal mudança de consciência a partir dos seus próprios interesses.⁶⁴

Assim, a partir da conscientização pelo povo e pelos seus governantes de que a participação em organizações internacionais de cunho regional com caráter supranacional traz benesses para todos os povos envolvidos, facilitando o alcance de objetivos comuns nas áreas econômica política, social, cultural etc., de forma mais célere e facilitada, é possível modificar os parâmetros das relações entre Estados e promover uma melhor aceitação da noção de supranacionalidade.

⁶⁴ HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional**: ensaios políticos. Trad. SELIGMANN-SILVA, Márcio. São Paulo: Littera Mundi, 2001, p. 71.

3 O MERCOSUL

3.1 O SURGIMENTO DO MERCOSUL E O SEU PROTAGONISMO NA AMÉRICA DO SUL

3.1.1 Da integração econômica bilateral entre Brasil e Argentina à assinatura do Protocolo de Ouro Preto de 1994

Na história recente, até a década de 80, em razão do período da ditadura militar que vigorou no Brasil entre 1964 e 1985, o país mantinha uma política rigorosa de protecionismo comercial, dificultando a importação de produtos estrangeiros, mediante o estabelecimento de uma carga alta de tributos de importação. Com o fim do regime militar, com o processo de redemocratização encaminhado no Brasil, e o movimento de abertura comercial do país, houve uma aproximação entre o Brasil e a Argentina, consideradas como as duas principais economias da região sul-americana, e teve como primeiro passo o encontro entre os então presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín em 1985, que resultou na assinatura da Declaração de Iguazu, consignando a intenção de cooperação após anos de rivalidade e competição econômica fomentada pelos regimes militares de ambos os países.

Referido encontro viabilizou, no ano seguinte, a assinatura do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) pelo Brasil e pela Argentina, considerado como marco histórico do processo de integração econômica entre os mesmos. O PICE representava um acordo bilateral econômico de significativo impacto para os dois países pois, visava a cooperação baseada na complementariedade em 24 setores da economia. O PICE deu origem ao Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988, que tinha como objetivo consolidar o processo de integração econômica bilateral entre Brasil e Argentina.

A cooperação bilateral produziu efeitos positivos para ambos os países destacando, entre eles, o aumento na comercialização dos bens de produção e o fomento da criação de empresas transnacionais, com a equiparação dessas empresas às empresas nacionais, levando à consequente abertura do mercado ao capital estrangeiro.

Posteriormente, já em 1990, foi firmada a Ata de Buenos Aires pelos antigos presidentes Fernando Collor e Carlos Menem, marcada pela decisão conjunta de se estabelecer um

mercado comum renovando, sob nova perspectiva, a intenção de prosseguir com a cooperação econômica bilateral e demonstrando o fortalecimento dos laços comerciais entre Brasil e Argentina.

As vantagens advindas dessa relação comercial travada entre os dois países, sobretudo, a redução das tarifas alfandegárias e o aumento da competitividade de seus produtos, se mostraram mais do que suficientes para motivar a ampliação do espaço de integração econômica, levando Brasil e Argentina a convidarem Chile, Paraguai e Uruguai a participarem desse processo. O Chile foi o único a declinar o convite por entender que já se encontrava num estágio mais avançado em termos de macroeconomia, por possuir uma forte política de regionalismo aberto, o que permite uma maior flexibilidade na celebração de acordos de livre comércio e, além disso, já vinha mantendo uma baixa tarifa externa com os demais países, não havendo motivação para ingressar na proposta oferecida por Brasil e Argentina.

Tendo o Paraguai e o Uruguai manifestado de forma positiva para o convite do Brasil e da Argentina e diante do movimento de regionalismo aberto que predominava na região, favorecendo o processo de integração, os quatro países, finalmente, em 1991, formalizaram a criação do bloco econômico MERCOSUL, mediante a assinatura do Tratado de Assunção para a Constituição de um Mercado Comum, conhecido simplesmente como Tratado de Assunção, consignando a vontade patente de solidificar a integração econômica na região. Observa-se que *“el Mercosur fue de hecho una respuesta estratégica para mejorar las condiciones de negociación de los cuatro socios en el comercio exterior, a partir de una acción conjunta y coordinada (...)”*⁶⁵.

A nomenclatura do próprio documento e do bloco econômico, em si, já denota que o objetivo fundamental do MERCOSUL é a formação de um mercado comum entre os Estados-membros, indicando a busca pela plena integração econômica o que, num primeiro momento, deixa em segundo plano as demais formas de integração como a social e a cultural. O texto, a todo momento, deixa evidente que a recém-formada organização internacional de cunho regional possui o caráter predominantemente econômico, cuja intenção é de galgar uma inserção significativa no cenário internacional, a partir da consolidação de um espaço econômico comum com a eliminação gradual das barreiras alfandegárias, à semelhança dos modelos já existentes, naquele momento, em outras partes do mundo. Destaca-se o seu artigo

⁶⁵ PUNÁL, Antonio Martínez. *El sistema institucional del Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad*. Santiago: Tórculo Edicións, 2005, p. 23.

1º, que delinea o audacioso plano de formação do mercado comum até 31 de dezembro de 1994, com a livre circulação de bens serviços e fatores produtivos e o estabelecimento de uma política comercial comum.

Posteriormente, com o fito de pôr em prática a aplicação da Tarifa Externa Comum, os quatro membros originários do MERCOSUL se reuniram nos dias 04 e 05 de agosto de 1994 em Buenos Aires para negociações visando a definição da Tarifa Externa Comum. Na oportunidade, foram firmados entendimentos acerca da fixação de determinadas alíquotas para determinados grupos de produtos. O encontro em Buenos Aires se mostrou exitoso, principalmente, diante da participação de autoridades importantes dos países membros e pelos resultados alcançados e, sob a perspectiva brasileira, o embaixador Renato L. R. Marques, que participou na condição de negociador dos acordos que deram origem ao MERCOSUL, destaca que, “pela primeira vez, as decisões econômicas internas, no Brasil, passariam a ter uma dimensão MERCOSUL”⁶⁶.

Finalmente, nos dias 16 e 17 de dezembro de 1994, foi realizada a reunião dos membros do MERCOSUL em Ouro Preto, culminando na assinatura do Protocolo de Ouro Preto, que se resume ao documento adicional ao Tratado de Assunção para tratar sobre a estrutura institucional do MERCOSUL. O Protocolo de Ouro Preto também tem o mérito de dotar o MERCOSUL de personalidade jurídica internacional, uma vez que o Tratado de Assunção se limitou apenas a formalizar a criação do MERCOSUL e a destacar as suas principais finalidades. O Protocolo de Ouro Preto consolidou e modernizou a estrutura do MERCOSUL com a ratificação dos órgãos existentes (destinados, num primeiro momento, a vigorar durante o período de transição até a obtenção do mercado comum) e criou novos órgãos. Naquele momento, se espriava um clima de otimismo sobre o bloco diante dos frutíferos resultados alcançados até então, mostrando-se pertinente a observação tecida por Renato L. R. Marques:

Forjados os perfis econômico e institucional do novo agrupamento regional, consolidava-se a impressão de que o Mercosul tinha vindo para ficar e que seus resultados (em prazos dignos do *Guinness Book of Records*) já permitiam afirmar que o todo era maior do que a soma das partes.⁶⁷

Antonio Martínez Puñal destaca também outros fatores presentes nos primeiros anos da instituição do MERCOSUL que contribuíram para a criação de um ambiente favorável ao seu desenvolvimento:

⁶⁶ MARQUES, Renato L. R. **Duas décadas de Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2011, p. 51.

⁶⁷ MARQUES, Renato L. R. *Duas décadas de Mercosul*. São Paulo: Aduaneiras, 2011, p. 53.

Asimismo, el proceso integrador se encontraba en condiciones de arrancar contando con la presencia de determinadas identidades sustanciales, basada en: a) la raíz histórico-cultural hispánica de Argentina, Uruguay y Paraguay, sin diferencias fundamentales entre estos países y los orígenes lusitanos de Brasil; b) una organización jurisdiccional con base en un sistema constitucional democrático en los cuatro países; c) la presencia de una fuente romano-franco europea común, en cuanto al Derecho privado; d) una gran potencialidad de recursos; e) la presencia de un determinismo geográfico, del cual su máximo exponente es la cuenca hídrica que va desde el Mato Grosso hasta el Río de la Plata, merecedora de una legislación uniforme; f) una situación de inestabilidad económica en las cuatro naciones, aunque con una cierta mayor proximidad a la estabilidad por parte de Paraguay y Uruguay; g) la realidad de una gravosa deuda externa, mayor en Brasil y Argentina (respectivamente, en 1991, de 30.000 y de 65.000 millones de dólares); h) una razonable posibilidad de peso, en cuanto bloque, en el orden económico mundial, con un 51% de Producto Interior Bruto de la región, para un 37% de población del total; e, finalmente, i) introducción en el contexto de la discusión política de la nueva noción de frontera-cooperación reemplazando al viejo concepto de frontera-separación.⁶⁸

Em que pese o clima de otimismo e euforia ter decrescido com o passar dos anos, especialmente diante da não concretização do projeto de formação de um mercado comum até dia 31 de dezembro de 1994, conforme previsão do Tratado de Assunção de 1991, passados quase 25 anos, um longo caminho já foi percorrido e o MERCOSUL mostra a aptidão de perdurar de forma longeva e firme no seu propósito inicial.

Atualmente, o MERCOSUL foi ampliado de modo significativo, tanto no que diz respeito aos países integrantes, quanto nas suas finalidades. Conforme já dito anteriormente, além dos quatro países originários, Venezuela também é um membro efetivo apesar de se encontrar, no presente momento, suspenso do bloco por violação ao compromisso democrático. A Bolívia já firmou o Protocolo de Adesão e está em processo de se consolidar como membro do MERCOSUL. Além disso, os demais países sul-americanos, dada a dimensão econômica do bloco, optaram por se vincular ao MERCOSUL na condição de Estado associado, no intuito de celebrarem acordos de livre comércio. Disso, pode-se afirmar a importância que o MERCOSUL tem, não somente para os seus membros mas, como também, para outros países sul-americanos, devendo atribuí-lo o papel de destaque na região, visando a convergência dos outros processos de integração em curso e a redução da pulverização desses referidos processos.

⁶⁸ PUNÁL, Antonio Martínez. *El sistema institucional del Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad*. Santiago: Tórculo Ediciones, 2005, p. 26.

3.1.2 Finalidades do MERCOSUL

Assim como a grande maioria dos blocos regionais, o MERCOSUL, inicialmente, se limitava à busca pelo desenvolvimento econômico de modo que a sua principal finalidade, estabelecida no art. 1º do seu tratado constitutivo, era a formação de um mercado comum, com a retirada de qualquer óbice à livre circulação de bens, serviços e demais fatores produtivos na região. É claro que hoje em dia este objetivo permanece como sendo prioritário mas, por uma própria exigência do movimento de integração regional e em vista da conscientização de que tanto esforço para a constituição e a manutenção do MERCOSUL não pode servir única e exclusivamente a propósitos econômicos, as suas finalidades foram expandidas, tornando-se numa plataforma para a integração nas diversas outras áreas relevantes para os Estados e seus cidadãos.

Praticamente todo o teor do Tratado de Assunção é destinado a normatizar a formação e o funcionamento do mercado comum e os instrumentos necessários para alcançá-lo e a dispor sobre a estrutura provisória do bloco, contendo como anexos o “Programa de Liberação Comercial”, destinado a pontuar as etapas de liberação comercial entre os Estados-membros até alcançar o mercado comum e o “Regime Geral de Origem”, com fins a estabelecer parâmetros para a definição dos produtos originários dos países signatários. Inclusive, o artigo 1º do Tratado de Assunção é destinado a elencar as finalidades a serem alcançadas com a formação do mercado comum. São elas: a livre circulação de bens, serviços e fatores de produção entre os Estados-membros, a fixação de uma tarifa externa comum, a adoção de uma política comercial comum perante terceiros, o estabelecimento de um programa de liberalização comercial, a coordenação de políticas macroeconômicas e a harmonização das legislações internas.

Não se vislumbra qualquer dispositivo no tratado constitutivo destinado a tratar de outro tema que não o econômico-comercial, demonstrando a prioridade econômica do bloco. Mas, logo em seguida, entre o período de 1991 e 1995, várias reuniões foram realizadas no âmbito do MERCOSUL para tratar dos mais variados temas entre eles, ciência, tecnologia e turismo, inclusive, com a participação de ministros dos mais diversos setores⁶⁹.

⁶⁹ SOARES FILHO, José. Mercosul: surgimento, estrutura, direitos sociais, relação com a Unasul, perspectivas de sua evolução. **Revista CEJ**, Brasília, n. 46, p. 21-38, jul./set. 2009, p. 25.

Na medida em que o processo de integração no MERCOSUL foi amadurecendo, tornou-se inevitável agregar novas finalidades inseridas nos mais variados temas. Tornou-se um imperativo que o bloco voltasse os olhos também para os interesses dos cidadãos e não somente dos Estados-membros e, como consequência, observa-se a busca pelo desenvolvimento integrado dos direitos humanos e a imposição para que os Estados observem e respeitem as diretrizes democráticas.

Neste aspecto, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto em 1994, instituindo a estrutura definitiva do MERCOSUL, se vislumbra que o bloco passou a contemplar a dimensão social no processo de integração, sobretudo diante do Foro Consultivo Econômico e Social como órgão do bloco destinado a representar conjuntamente os setores econômicos e sociais.

Um outro avanço significativo concernente à ampliação de temas de interesse para o MERCOSUL ocorreu em 24 de julho de 1998 quando foi firmado o Protocolo de Ushuaia, ficando formalmente estabelecida como condição essencial para o desenvolvimento do processo de integração do MERCOSUL o respeito às instituições democráticas pelos Estados-membros. Sobre o tema, Antonio Martínez Puñal destaca que:

Afortunadamente, los anhelos integracionistas encontraban un inexcusable caldo de cultivo en la democratización llevada a cabo en los cuatro países. Sin esta no tendría sentido hablar de integración. La conciencia de la necesidad de este requisito democrático fue subrayada en diversas ocasiones tanto en el ámbito doctrinal como en el de las instancias ejecutiva y legislativa.⁷⁰

A ruptura democrática causada por um dos integrantes tem como última consequência a suspensão dos seus direitos e obrigações perante o bloco, cuja deliberação deve ser feita por consenso dos demais Estados-membros, tratando-se de uma decisão política.

Em 20 de dezembro de 2011 um novo compromisso democrático, conhecido como Protocolo de Montevideu ou Ushuaia II, foi firmado não somente pelos Estados-membros do MERCOSUL, mas também pelos seguintes Estados associados: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela (que à época ainda não detinha o status de membro efetivo). Trata-se de uma reiteração da necessidade de observância das instituições democráticas, porém, desta vez, com a participação dos Estados associados. O documento dispõe que a ameaça ou violação à ordem democrática pode ensejar sanções de ordem política, diplomática e/ou econômica. Infelizmente, apesar do Protocolo ter sido assinado pelos presidentes dos respectivos países, o mesmo não se encontra vigente pois dependente da aprovação legislativa

⁷⁰ PUNÁL, Antonio Martínez. *El sistema institucional del Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad*. Santiago: Tórculo Edicións, 2005, p. 28.

de todos países envolvidos que até agora não ocorreu. A necessidade de aprovação legislativa dos atos emanados do MERCOSUL é, inclusive, um dos grandes entraves que dificulta o seu progresso diante do seu caráter burocrático e demorado que, certamente, seria eliminado se instituída a supranacionalidade. De todo modo, apesar do Protocolo de Montevideu permanecer pendente de aprovação, a sua existência, aliada à existência do Protocolo de Ushuaia, demonstra que o compromisso democrático é um tema sensível e relevante ao MERCOSUL.

José Soares Filho destaca outros temas que passaram a ser matérias de grande valor para o MERCOSUL, entre eles:

1. Cooperação e assistência jurisdicional em matéria civil, comercial, trabalhista e administrativa, estabelecidos no *Protocolo de Las Lenas*, de 1992;
2. Medidas cautelares com o fim de impedir a irreparabilidade de dano em relação às pessoas, bens e obrigações (Protocolo de Medidas Cautelares de 1994);
3. O direito do consumidor e da concorrência (Protocolo de Santa Maria sobre Jurisdição Internacional em Matéria de Relações de Consumo, de 1966, e o Protocolo de Defesa da Concorrência do Mercosul);
4. Educação e cultura (Protocolo de Integração Cultural para Favorecer o Enriquecimento e a Difusão de Expressões Culturais e Artísticas do Mercosul, de 1996, e o Protocolo de Integração Educacional para Prosseguimento de Estudos de Pós-Graduação nas Universidades dos Países do Mercosul, de 1996);
5. Meio ambiente (Acordos sobre Cooperação em Matéria Ambiental celebrados entre Brasil e a Argentina em 1997 e entre o Brasil e o Uruguai em 1997) (...) ⁷¹

O desenvolvimento do MERCOSUL, no sentido de alcançar outros temas que não os relacionados à integração econômica, demonstra que o mesmo suscita a necessidade cada vez mais evidente de se estabelecer um sistema supranacional em seu âmbito, visando conceder-lhe maior independência e autonomia em relação aos Estados-membros, para que possa tomar decisões concernentes a estes temas de sua competência, de observância obrigatória pelos Estados-membros. A adoção do caráter supranacional fortalecerá o MERCOSUL, sem que com isso menospreze a soberania de cada um dos seus integrantes, e facilitará o seu avanço em direção à formação de um mercado comum e mais adiante, à criação de um espaço comunitário, com competência para expedir normas desafetadas dos interesses de cada Estado.

⁷¹ SOARES FILHO, José. Mercosul: surgimento, estrutura, direitos sociais, relação com a Unasul, perspectivas de sua evolução. **Revista CEJ**, Brasília, n. 46, p. 21-38, jul./set. 2009, p. 30.

3.1.3 O papel do MERCOSUL como vetor de convergência dos demais processos de integração na América do Sul

O MERCOSUL não representa o único processo de integração regional no subcontinente sul-americano. Os Estados há muito tempo já se conscientizaram acerca da necessidade de formação de blocos regionais com o fito de fortalecimento e desenvolvimento socioeconômico e uma melhor inserção no cenário mundial. Aliado a esse fator está o olhar voltado para a União Europeia e o reconhecimento do seu relativo sucesso obtido na busca por uma integração regional aprofundada, com a criação de uma união econômica marcada pela unificação das políticas fiscal e monetária. Tais circunstâncias servem como molas propulsoras para fomentar a formação, cada vez mais recorrente, de blocos regionais econômicos pelo mundo afora, inclusive na América do Sul.

Diversos são os movimentos de integração regional dos quais participam maciçamente os países sul-americanos, entre eles, a Associação Latino Americana de Integração (ALADI), a Comunidade Andina, a União das Nações Sul-americanas (UNASUL) e a Aliança do Pacífico. Assim, o que se observa é uma pulverização do processo de integração sul-americano, com a formação de diversos blocos regionais, que caminham em ritmos diferentes mas que, no fundo, convergem, ao menos parcialmente, no que tange à suas finalidades, principalmente a busca pelo desenvolvimento socioeconômico da região mediante a constituição de um espaço econômico comum, fomentando o comércio entre os países-membros e destes para com terceiros.

Essa pulverização, apesar de ocasionar uma elevação significativa da quantidade de blocos regionais, acaba por enfraquecer a qualidade e a profundidade da integração no subcontinente sul-americano. Uma convergência no processo de integração regional sul-americano como movimento paralelo aos processos integracionistas em andamento na região mostra-se como um caminho ideal para fortalecer o movimento da integração regional na América do Sul. O que se está a propor é que a par dos inúmeros processos de integração em movimento, possa se destacar aquele capaz de aglomerar todos os países da América do Sul, com força e relevância mundial em termos econômicos, capaz de propulsioná-los enquanto bloco regional, sendo possível que ocorra o gradual perecimento de alguns blocos, mormente se se mostrar obsoleto e incapaz de atender as expectativas de seus integrantes.

Nesta seara, conforme já visto anteriormente quando da análise do desenvolvimento histórico da integração regional na América do Sul, urge destacar que os principais blocos regionais sul-americanos não inspiram confiança no sentido de que possuem a capacidade de amadurecimento e desenvolvimento na busca pela formação de um espaço comunitário.

A ALADI, instituída pelo Tratado de Montevideu em 1980, surgiu como substitutivo à ALALC, no intuito de estabelecer normas mais flexíveis quanto aos acordos comerciais, permitindo que fossem firmados acordos entre apenas dois ou mais membros, dispensando, portanto, que o compromisso comercial fosse assinado por todos os integrantes do bloco⁷². Se, por um lado, fomenta a relação comercial bilateral entre países da ALADI, por outro lado, apesar de constar no artigo 1º do Tratado de Montevideu o objetivo de constituir um mercado comum, representa um modelo anacrônico de integração regional. A palavra-chave que melhor representa a ALADI é “cooperação econômica”, sendo este o motivo real da sua existência, que se mostra evidente através da leitura do inteiro teor do Tratado de Montevideu. O texto deixa transparecer que a sua principal finalidade é instituir normas que visem a regulamentação dos acordos comerciais firmados entre os países-membros, mostrando-se útil para os seus integrantes, principalmente nos acordos comerciais bilaterais. Não é sem razão que Hugo Eduardo Meza Pinto observa que “com a ALADI, passou-se de um modelo de integração regional multilateral, a um esquema de cooperação comercial limitado e discriminatório.”⁷³ É neste contexto, dada a sua flexibilidade normativa e a falta de compromisso com o processo de integração regional, que não se vislumbra qualquer chance real de criação de um mercado comum no seio da ALADI ou qualquer forma de integração regional mais aprofundada caso não proceda a uma revisão de suas finalidades.

A par da ALADI, a Comunidade Andina surge em 1969 dentro do contexto da ALALC e tem como característica marcante a relativa homogeneidade econômica e cultural dos países de pequeno e médio porte da região. Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela se sentiram excluídos dos benefícios econômicos inicialmente propostos em sede de ALALC e decidiram fundar a Comunidade Andina. Frisa-se, ainda, que atualmente a Comunidade Andina é composta apenas por Bolívia, Colômbia, Equador e Peru tendo se retirado do bloco Chile e Venezuela, esta última em razão do seu ingresso no MERCOSUL.

⁷² 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 em 20 abril 2018.

⁷³ PINTO, Hugo Eduardo Meza. **A estratégia de integração econômica regional na América Latina: o caso da Comunidade Andina**. Curitiba: Juruá Editora, 2012, p. 78.

Passados quase 50 anos da sua instituição, permanece ainda em vigor, todavia, com pouca relevância econômica para o cenário mundial, mormente pela ausência dos países sul-americanos de maior porte como Brasil e a Argentina, sendo formada por países de menor desenvolvimento econômico. Outrossim, deve se ter em mente que há um baixo investimento do mercado internacional na região em razão do baixo nível de renda da população dos países integrantes e de um mercado interno de tamanho reduzido. Devido à dependência dos países andinos com os grandes mercados, mais do que um estímulo, se vislumbra a necessidade desses de celebrarem acordos bilaterais, especialmente com os Estados Unidos e países europeus, o que enfraquece ainda mais o processo de integração regional da Comunidade Andina. Hugo Eduardo Meza Pinto destaca que até mesmo uma das únicas vantagens propiciadas atualmente aos membros da Comunidade Andina, que é o aumento no comércio intrabloco, não se dá em razão da manutenção do bloco, mas sim, por conta do movimento do regionalismo aberto que passou a prevalecer a partir de década de noventa no cenário sul-americano. Entende que:

Embora esta última etapa de vigência tenha significado um incremento do comércio intrabloco, este não pode ser creditado ao esforço emanado por parte dos países-membros e sim à influência dos processos de abertura do mercado, de liberalização do comércio exterior, do aumento do fluxo de comércio internacional e da flexibilização de políticas externas dos países no mundo como um todo.⁷⁴

A par desses óbices presentes no desenvolvimento da integração andina, é necessário destacar ainda outras barreiras que dificultam o avanço da Comunidade Andina: “ausência de um projeto político comum; baixo nível de consolidação democrática nos países da região; aumento do populismo neoliberal; e pouca participação da sociedade civil na integração”⁷⁵.

Não se pode olvidar que a Comunidade Andina tem o mérito de instituir um sistema supranacional na sua estrutura orgânica, com a criação do Tribunal de Justiça da Comunidade Andina de jurisdição obrigatória para os seus membros e vigente desde 1984. Apesar da iniciativa inovadora no âmbito da América do Sul em estabelecer a supranacionalidade, em razão da ausência de resultados positivos para a integração regional, o órgão jurisdicional se mostra inoperante e, atualmente, a maioria dos Estados optou em fazer prevalecer a característica intergovernamental na tomada de decisões. Cumpre aqui trazer à luz a lição de Raúl Granillo Ocampo para quem:

⁷⁴ PINTO, Hugo Eduardo Meza. **A estratégia de integração econômica regional na América Latina**: o caso da Comunidade Andina. Curitiba: Juruá Editora, 2012, p. 113.

⁷⁵ BRESSAN, Regiane Nitsch; LUCIANO, Bruno Theodoro. 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, p. 63.

A análise histórica do Pacto Andino demonstra que sua estrutura institucional foi insuficiente para resolver os problemas resultantes da realidade dos países, que deixaram de cumprir sistematicamente os compromissos assumidos. Chegou um momento em que as partes nem sequer se animavam a demandar perante o Tribunal de Justiça o não cumprimento de outras partes, já que seus próprios descumprimentos eram tão numerosos que impossibilitavam a reclamação e os países se limitavam a aplicar a reciprocidade na tolerância da falta de cumprimento.⁷⁶

É difícil para a Comunidade Andina atingir um grau de importância além daquela que detém atualmente na América do Sul principalmente, em razão da realidade econômica dos países que a compõe, da ausência de infraestrutura, do conflito entre opiniões políticas expostas pelos integrantes e da ineficiência dos órgãos do bloco, resultando assim, na obtenção de resultados pragmáticos pouco expressivos na área comercial. Um caminho mais fácil para fortalecer os países andinos e fomentar a integração regional é a sua incorporação a um bloco regional de maior dimensão econômica.

Em 2008, surge a UNASUL, como resultado das inúmeras reuniões presidenciais da América do Sul, com uma proposta arrojada de criação de um espaço comunitário, com a qual se pretende reproduzir a experiência da União Europeia através da integração não só econômica, mas também cultural, social, política, bem como nas áreas da educação, energia, infraestrutura e meio ambiente. A UNASUL visa convergir os processos de integração regional promovidos pelo MERCOSUL e pela Comunidade Andina, absorver os fatores positivos que oferecem, e seguir em frente na consolidação da integração sul-americana. Nesse sentido, o Tratado Constitutivo da UNASUL, em seu preâmbulo, declara:

Entendendo que a integração sul-americana deve ser alcançada através de um processo inovador, que inclua todas as conquistas e avanços obtidos pelo Mercosul e pela CAN, assim como a experiência de Chile, Guiana e Suriname, indo além da convergência desses processos.⁷⁷

Para tanto, tem como Estados-membros todos os 12 países sul-americanos, envolvendo todos os membros do MERCOSUL (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela) e da Comunidade Andina (Bolívia, Colômbia, Equador e Peru) além de Chile, Suriname e Guiana.

Essa proposta de convergência foi sempre uma das principais finalidades da UNASUL. Ao invés de existirem diferentes blocos regionais dentro do território sul-americano, integrados por diferentes Estados-membros, disputando um espaço de proeminência no mercado

⁷⁶ OCAMPO, Raúl Granillo. **Direito Internacional público da integração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 379-380.

⁷⁷ UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS. **Tratado constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. Disponível em: <www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_Unasul/TRAT_CONST_PORT.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2018.

internacional sob o ponto de vista econômico e comercial, forma-se uma única organização internacional de cunho regional com dimensão continental. Esta passa, então, a possuir maior envergadura coletiva nas negociações internacionais, sendo capaz de fazer frente às principais potências e blocos regionais do mundo, ao mesmo tempo em que fortalece e fomenta os mercados internos e as trocas comerciais entre os Estados-membros, sem olvidar da potencialidade de mútua assistência nas diversas áreas de interesse comum.

A UNASUL, por possuir uma dimensão subcontinental teria, em teoria, a capacidade de aprofundar a interação dos países sul-americanos em temas mais abrangentes e de menor divergência enquanto que os demais processos sub-regionais de integração teriam a aptidão de acelerar o desenvolvimento de determinada região do subcontinente em temas mais polêmicas, que dificilmente alcançariam consenso no âmbito da UNASUL.

No entanto, o pé de Aquiles da UNASUL está no fato de que foi consolidada a partir de uma visão socialista bolivariana, capitaneada por Venezuela visando, sobretudo, servir de contraponto à política econômica liberal e à hegemonia estado-unidense. Esse viés político-ideológico da UNASUL em detrimento da busca pelo desenvolvimento econômico-social da região, inevitavelmente, conduziu a um estado atual de obsolescência do bloco.

Qualquer bloco regional destinado a difundir ou fazer prevalecer uma determinada ideologia certamente está fadado ao insucesso, pois não representa os objetivos de um Estado, mas sim, de um governo, de natureza efêmera, sujeito à alternância. Assim é que a atual formatação dos governos dos países que compõem a UNASUL em muito difere daquela quando o bloco foi constituído, afastando-se da predominância do populismo da esquerda. Atualmente, tem-se um profundo dissenso no que tange às visões políticas, econômicas e ideológicas entre os membros, levando à uma estagnação da UNASUL, e à decisão de seis países dissidentes, entre eles, o Brasil, a suspenderem as suas atividades no bloco.

Poderia a UNASUL ter alcançado um papel de relevo na América do Sul, dada a sua abrangência, com uma perspectiva de se tornar uma das mais importantes organizações internacionais de cunho regional se não fosse o seu aspecto ideológico, motivo de ruptura e dissenso. Por isso que o caminho natural da UNASUL é se tornar absolutamente irrelevante no cenário internacional, com a sua conseqüente extinção.

Contudo, certamente a UNASUL também possui aspectos positivos que devem ser levados em consideração e um deles é a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) que, embora não tenha sido de sua iniciativa, tendo surgido no ano de

2000, no seio da 1ª Reunião de Presidentes da América do Sul, foi incorporada a um dos órgãos setoriais da UNASUL, o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) em 2011. Tem como objetivo a obtenção de recursos financeiros destinado ao investimento na área da infraestrutura, visando a integração física no subcontinente sul-americano, com a construção de portos, aeroportos, ferrovias, estradas, gasodutos, oleodutos etc., interligando toda a região e, como consequência, promover o seu desenvolvimento socioeconômico. Celso Amorim descreve o projeto nos seguintes termos:

Eram obras de infraestrutura nos vários países que, pela primeira vez, estarão ligando o Atlântico ao Pacífico, de maneira efetiva em vários pontos: no meio norte do continente, saindo pelo Peru ou eventualmente pelo Equador; mais ao sul, passando pela Bolívia, Argentina e Chile. Pela primeira vez, a América do Sul vai ter ligações efetivas entre o Atlântico e o Pacífico, coisa que na América do Norte aconteceu no século XIX. Nós levamos praticamente um século e meio para fazer o que foi feito há muito tempo na América do Norte, como uma das bases do desenvolvimento do mercado interno norte-americano. Acho que algo em nós temos que pensar é num mercado interno sul-americano.⁷⁸

Como bem se vê, a IIRSA se mostra como um plano real de integração de infraestrutura no subcontinente sul-americano da mais alta relevância para os países envolvidos e que já se encontra em andamento, destinada a criar uma malha ferroviária, aquaviária, rodoviária e aérea que não somente irá aproximar fisicamente os países sul-americanos mas, mais do que isso, promover o desenvolvimento socioeconômico da região, sobretudo, através da facilitação do trânsito de produtos e serviços e da redução dos custos em logística.

Em 2004, a previsão de investimentos foi estimada em US\$ 38 bilhões, destinados à 335 projetos na área de infraestrutura, advindos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Corporação Andina de Fomento (CAF), do Fundo de Desenvolvimento para a Bacia da Prata (FONPLATA) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Apesar da patente dificuldade em se obter o recurso necessário para pôr em prática todos os projetos desenvolvidos pela IIRSA, o seu plano de infraestrutura, até o presente momento, se mostra com um relativo grau de êxito, diante da quantidade considerável de projetos concluídos, sendo provavelmente uma das áreas de maior destaque da UNASUL. Conforme o relatório de atividades publicado pela COSIPLAN em dezembro de 2017, até o presente momento, encontra-se registrados na Carteira de Projetos da IIRSA 562 projetos, sendo que desses, 153 já foram concluídos mediante o aporte de US\$ 48.496, advindos não somente das

⁷⁸ AMORIM, Celso. A integração sul-americana. **Diplomacia, estratégia e política**, Brasília, n. 10, p. 5-26, out./dez/. 2009, p. 15.

instituições financeiras acima mencionadas, mas também de Tesouros Nacionais dos países membros, de fundos privados, entre outros. Dada a magnitude do plano de integração da IIRSA, possui a previsão de contribuição, inclusive, da União Europeia e do Banco Mundial⁷⁹. Restam ainda 409 projetos com uma estimativa de investimento de US\$ 150.405⁸⁰.

Esses números indicam que a IIRSA possui uma alta relevância para a América do Sul, que não pode ser desmantelada pela atual falta de capacidade de atuação da UNASUL em razão da situação catatônica em que se encontra. Deve a IIRSA se desvincular do COSIPLAN e buscar novamente a sua independência para, futuramente, se atrelar a um bloco regional da América do Sul capaz de dar continuidade a essa ambiciosa proposta de integração física entre os países sul-americanos e que deve, indubitavelmente, ter como membro o Brasil que exerce papel fundamental como financiador da IIRSA através do BNDES. Apesar da falência da UNASUL, a IIRSA deve ser considerada como o legado deixado pela mesma, devendo-lhe ser dedicada atenção especial pelos demais blocos da região, principalmente pelo MERCOSUL e pela Aliança do Pacífico.

Esta última, formada por Chile, Colômbia, México e Peru, foi criada em 2012, baseada numa visão econômica liberal, pautada pelo paradigma do regionalismo aberto, e focada na expansão do comércio via o Oceano Pacífico para alcançar o mercado asiático. A partir de uma perspectiva econômica, a Aliança do Pacífico se coloca como um contraponto ao MERCOSUL, todavia, com um perfil menos estadista e que se prepara para estabelecer as bases de um sistema de solução de controvérsias para o bloco.

A Aliança do Pacífico já se mostra como um bloco economicamente competitivo pois, juntos, os seus Estados membros já zeraram as tarifas de 90% dos seus produtos de exportação⁸¹. Observa-se a sua meteórica ascensão econômica, considerando a sua curta existência, a celeridade da celebração de acordos para zerar as tarifas e o sucesso na busca por parceiros econômicos além-mar, sendo que possui como principal proposta o desenvolvimento econômico através da sua projeção mundial, mais especificamente, na Ásia Pacífico uma vez que todos os seus membros estão situados na costa do Oceano Pacífico.

⁷⁹ CONSELHO SULAMERICANO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO. *Cartera de proyectos 2017*. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/CARTERA_DIGITAL.pdf>. Acesso em 02 abril 2018.

⁸⁰ _____. *Informe de actividades 2017*. Disponível em: <<https://www.flipsnack.com/IIRSA/informe-de-actividades-2017.html>>. Acesso em 02 abril 2018.

⁸¹ VANINI, Felipe. *A Aliança do Pacífico põe em xeque a liderança regional do Brasil*. Fev. 2014. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2014/02/10/economia/1392071308_359317.html>. Acesso em: 25 maio 2018.

A pretensão da Aliança do Pacífico de construção de um bloco de integração regional com a formação de um mercado comum mostra-se ainda incipiente, diferentemente do MERCOSUL, que já se encontra em estágio consideravelmente mais avançado. Sob este olhar, a Aliança do Pacífico representa um instrumento eficaz de projeção dos seus países-membros perante o mercado internacional, sobretudo, o mercado da Ásia Pacífico, tendo atraído olhares atentos de outras regiões, aglomerando ao todo, 52 países observadores.

No entanto, por voltar os olhos, inicialmente, quase que exclusivamente para a expansão comercial além-mar de seus membros, relegou para um segundo plano qualquer projeto em torno da integração regional no subcontinente sul-americano e a prova disso é o baixo fluxo comercial intrabloco e afastou-se de seus vizinhos sul-americanos na busca de uma consolidação de um espaço comercial junto aos países asiáticos, agravando a fragmentação do processo de integração na região sul-americana e criando uma divisão no eixo Atlântico-Pacífico.

O que se percebe é que, em termos econômicos, a Aliança do Pacífico possui significativa relevância no cenário internacional, cujo modelo de bloco regional serve como exemplo de eficiência e progresso. Por outro lado, deixa a desejar quando o assunto é integração regional, uma vez que a sua atenção está no fomento do comércio com o mercado da Ásia Pacífico, deixando de lado a busca pelo fortalecimento das relações entre os Estados membros. Assim é que não serve a Aliança do Pacífico como paradigma a ser utilizado na busca pela integração regional na América do Sul, nomeadamente por privilegiar as relações econômicas com países da Ásia Pacífico em detrimento do comércio intrabloco e com os demais países sul-americanos apesar dos seus métodos e políticas de abertura se mostrarem relevantes na busca pelo desenvolvimento socioeconômico.

Vale trazer à lume que, recentemente, se verifica uma guinada desse cenário, com a aproximação da Aliança do Pacífico, encabeçada por Chile, sob o governo de Michelle Bachelet, com o MERCOSUL, que se mostrou possível, com a troca de governo na Argentina e no Brasil. Com a saída do poder de Cristina Kirchner na Argentina e do Partido dos Trabalhadores no Brasil, que até então tornava difícil qualquer diálogo entre os dois blocos, formou-se um clima propício para a sua aproximação, facilitada ainda mais com a clara rejeição de ambos os blocos às políticas protecionistas instituídas pelo governo atual dos

EUA.⁸² É assim que em abril de 2017 foi realizada uma Reunião Ministerial entre os dois blocos na qual foram definidos objetivos pragmáticos destinados a melhorar a regulação do comércio e a impulsionar o desenvolvimento produtivo, inaugurando um novo movimento no processo de integração regional na América do Sul⁸³.

Nesta seara, tendo em vista que o MERCOSUL é o maior bloco econômico sul-americano e a Aliança do Pacífico é o único que se mostra economicamente forte para fazer frente àquele, com um futuro promissor, um caminho possível para promover uma maior integração na América do Sul é a junção desses dois blocos, o que beneficiaria todos os seus integrantes. Os membros do MERCOSUL teriam, principalmente, acesso pelo Oceano Pacífico, de uma forma mais célere e eficiente, ao mercado da Ásia Pacífico, escoando as suas produções, enquanto que os integrantes da Aliança Pacífico participariam da união aduaneira já formada pelo MERCOSUL. Dessa forma, a América do Sul e até mesmo a América Latina (uma vez que o México é membro da Aliança do Pacífico) se mostraria mais fortalecida e com uma maior influência no contexto internacional. Trata-se de uma realidade alcançável mormente porque presente a vontade política de aproximação dos dois blocos tendo, inclusive, os países da Aliança do Pacífico formulado recentemente uma proposta de integração com o MERCOSUL.⁸⁴ Caso algum dia esta situação se concretize, verificaria então um bloco unificado, altamente relevante para o mercado internacional, constituído sob bases consolidadas do MERCOSUL e da Aliança do Pacífico, diferentemente da UNASUL, que já nasceu fadada ao insucesso dada a sua alta carga ideológica.

De todo modo, enquanto esta realidade não chega, o que vale pontuar é que diante da formação de inúmeros blocos regionais sul-americanos, observa-se um complexo movimento de integração regional em curso na América do Sul, no qual o MERCOSUL deve assumir o papel de protagonismo por representar uma das maiores potências econômicas, em termos de bloco regional, com um Produto Interno Bruto (PIB) combinado de US\$ 2,5 trilhões e uma

⁸² CUÉ, Carlos E. **Macri e Bachelet aproximam o Mercosul e a Aliança do Pacífico em resposta a Trump**. Fev. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/02/13/internacional/1486992640_633957.html>. Acesso em: 25 maio 2018.

⁸³ BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *La tecno-integración de América Latina: instituciones, comercio exponencial y equidade en la era de los algoritmos*. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>>. Acesso em 28 maio 2018, p. 97.

⁸⁴ CHADE, Jamil. **Países do pacífico fazem proposta de integração com o Mercosul**. Mar. 2017. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,paises-do-pacifico-fazem-proposta-de-integracao-com-o-mercosul,70001719266>>. Acesso em 02 maio 2018.

população de 260 milhões de pessoas⁸⁵. Desde a sua gênese, vem desenvolvendo uma agenda extensa, visando a cooperação na área econômica com outros países e blocos, que abrange:

[...] desde negociações regionais (harmonização de acordos no âmbito da ALADI, livre comércio com o Chile, Bolívia, CAN), extra-regionais (entendimentos no âmbito da ALCA e com a CEE), até a realização de consultas com o Japão, Austrália/Nova Zelândia, com os países sul-africanos do SADEC. Enfim, o Mercosul havia se tornado o *enfant gâté* do universo integracionista, o que demandava participação em inúmeros seminários e debates, com a academia, foros empresariais e Governos, entre outros.⁸⁶

Apesar de ainda não ter alcançado a formação de um mercado comum, o MERCOSUL tem obtido resultados expressivos na área comercial em termos de fluxo de comércio intrabloco. Igualmente, destaca-se que, apesar do foco do MERCOSUL continuar a ser o fomento do comércio na região visando o desenvolvimento econômico, o mesmo ampliou o seu campo de interesse e, hoje busca também a preservação e o fortalecimento da democracia (inclusive, a Venezuela está suspensa do bloco por determinação dos demais membros, em razão da violação ao compromisso democrático para com o MERCOSUL), a estabilidade política e a garantia dos direitos humanos, dando corpo à dimensão política do MERCOSUL principalmente, mediante a assinatura do Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático. Vale aqui trazer o pensamento de Celso Amorim que participou de perto da formação do MERCOSUL e para quem este deve servir como eixo central para o processo de integração da América do Sul:

Quis enfatizar um pouco o nascimento do Mercosul e essa característica da tarifa externa comum e da união aduaneira porque tenho a convicção de que o Mercosul é o núcleo dinâmico para a integração da América do Sul (...) acho que o núcleo dinâmico para a integração da América do Sul está no Mercosul porque foi o núcleo que criou maior densidade. Essa densidade está ligada ao fato de ele não ser apenas uma área de livre comércio, mas ser também uma união aduaneira, sem falar das outras características que ele desenvolveu na área social, na área política, tendo um Parlamento.⁸⁷

Ainda, é importante ter em mente que um processo de integração regional somente possuirá uma dimensão relevante para o subcontinente sul-americano se tiver a participação e o engajamento do Brasil e da Argentina, os dois principais países da região em termos econômico e populacional. Não há de se olvidar que foram eles que, através de tratativas

⁸⁵ EXAME. **Brasil aproxima laços com Singapura durante viagem de Aloysio Nunes à Ásia**. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/brasil-aproxima-lacos-com-singapura-durante-viagem-de-aloysio-nunes-a-asia/>>. Acesso em: 18 maio 2018.

⁸⁶ MARQUES, Renato L. R. *Duas décadas de Mercosul*. São Paulo: Aduaneiras, 2011, p. 56.

⁸⁷ AMORIM, Celso. A integração sul-americana. **Diplomacia, estratégia e política**, Brasília, n. 10, p. 5-26, out./dez/. 2009.

bilaterais na área comercial bem-sucedidas, deram origem ao MERCOSUL, que continua tendo a mesma importância para estes países quando da sua constituição. E não haveria como ser diferente pois, cada vez mais o MERCOSUL se mostra firme na sua vontade e hábil na sua capacidade de celebrar acordos comerciais com outros países e blocos.

Mas, para além de ter como principais integrantes o Brasil e a Argentina, o MERCOSUL conta com a participação de todos os Estados sul-americanos, seja na condição de membro, seja na condição de associado. Desde a sua constituição, na qual participaram como fundadores o Brasil, a Argentina, o Uruguai e Paraguai, se verifica a sua tendência expansionista pela região sul-americana, tendo incorporado Venezuela na condição de membro em 2012. A Bolívia está em processo de adesão e a sua entrada no bloco já foi aprovada por consenso, em 2015, pelos então presidentes dos cinco Estados-membros mediante a assinatura do Protocolo de Adesão da Bolívia.⁸⁸ Todos os demais países sul-americanos figuram como Estados associados ao MERCOSUL, tendo o Equador já manifestado o seu interesse de ingressar no bloco, iniciando-se as negociações para tanto.

Os países associados, apesar de possuírem um menor grau de integração junto ao MERCOSUL, estão presentes em inúmeras negociações realizados sob a sua égide. A título de exemplo, Bolívia e Chile assinaram em conjunto com os membros do MERCOSUL o Protocolo de Ushuaia, assumindo o compromisso de respeito às instituições democráticas. Aliás, Bolívia e Chile são uma presença constante em reuniões do MERCOSUL para tratar de temas de seu interesse, firmando acordos no que diz respeito à regularização migratória interna dos cidadãos mercosulinos, bolivianos e chilenos, cooperação no combate ao tráfico ilícito de migrantes etc. Outros acordos celebrados no MERCOSUL possui uma dimensão ainda maior, com a participação de quase todos os países sul-americanos, como o Acordo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais e o Acordo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Cível, Comercial, Laboral e Administrativa, firmados pelos membros do MERCOSUL, Bolívia, Chile, Equador e Peru. Enfim, ao longo dos anos, os Estados associados vêm exercendo uma participação ativa no MERCOSUL, se envolvendo nos mais variados temas, demonstrando o seu interesse constante pelo bloco regional.

Esse fator indica a dimensão do MERCOSUL, que poderá abranger todos os países da América do Sul com status de membro e não somente associado, à semelhança da UNASUL,

⁸⁸ REBOSSIO, Alejandro. **Países do Mercosul aprovam entrada da Bolívia**. Jul. 2015. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/07/17/internacional/1437169098_127047.html>. Acesso em 24 maio 2018.

principalmente se houver uma fusão entre o MERCOSUL e a Aliança do Pacífico que, conforme já visto, se mostra como uma possibilidade real.

Na atualidade, tem-se pela frente uma perspectiva promissora para o MERCOSUL diante da possível celebração de acordo comercial com a União Europeia ainda no segundo semestre de 2018, cujo trâmite já perdura há anos⁸⁹. Apesar da União Europeia ser um dos principais parceiros comerciais em potencial do MERCOSUL, este também dedica esforços para celebrar acordos com a Associação Europeia de Livre Comércio (Suíça, Noruega, Islândia e Liechtenstein), com a Índia e com a Tunísia cujas negociações já estão em andamento⁹⁰. Planeja também expandir o seu mercado para a Ásia, tendo já iniciado diálogo a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), que inclui Malásia, Indonésia, Brunei, Vietnã, Camboja, Laos, Mianmar, Cingapura, Tailândia e Filipinas⁹¹ e, com o plano de iniciar, em breve, as tratativas comerciais com o Japão⁹².

O caminho que o MERCOSUL está a percorrer, com a expansão de seus objetivos e a busca por novos mercados, demonstra o engajamento dos países membros para com o mesmo, sobretudo diante do impacto econômico positivo causados nos respectivos mercados nacionais. A despeito de ainda não ter completado a fase da união aduaneira, e vez ou outra ressurgir a ideia de que o MERCOSUL esgotou a sua potencialidade operacional, encontrando-se num estado de estagnação letárgica, tem em seu horizonte o mercado comum e, inclusive, sinais desse intento já se mostram visíveis, a exemplo da emissão do passaporte único do MERCOSUL que já se encontra implantada e da adoção de placa veicular do MERCOSUL que muito em breve passará a ser obrigatória para veículos novos, materializando a livre circulação de pessoas, um dos elementos imprescindíveis à formação do mercado comum.

⁸⁹ SENADO FEDERAL. **Mercosul e União Europeia podem firmar acordo ainda este anos, afirma diplomata**. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/05/17/mercosul-e-uniao-europeia-podem-firmar-acordo-ainda-este-ano-afirma-diplomata>>. Acesso em 18 maio 2018.

⁹⁰ TEMER, Michel. **Um Mercosul de resultados: após cerca de duas décadas de negociações, pela primeira vez temos a perspectiva realista de concluir acordo com a União Europeia**. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniao/um-mercosul-de-resultados-22216625>>. Acesso em 20 maio 2018.

⁹¹ TERRA. **Chancelers de Mercosul e Cingapura se reúnem para reforçar relação com ASEAN**. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/mundo/asia/chanceleres-de-mercosul-e-cingapura-se-reunem-para-reforçar-relação-com-asean,3cd0a1faa6f71fd8e55d42fd55c07f28zua2ti81.html>>. Acesso em 20 maio 2018.

⁹² VALOR ECONÔMICO. **Mercosul que iniciar negociações de parceria econômica com o Japão**. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/5535717/mercosul-quer-iniciar-negociacoes-de-parceria-economica-com-o-japao>>. Acesso em 20 maio 2018.

Noutro giro, é importante destacar que o MERCOSUL se coloca como uma plataforma, em termos relativos, ideologicamente moderado, com maior capacidade de conciliar as diferenças ideológicas que prevalecem na região. Diferentemente da UNASUL, não foi concebida sob a bandeira da esquerda bolivariana. Por outro lado, apesar de seguir uma tendência do regionalismo aberto, com a consequente internacionalização do mercado, trabalha ainda com uma política de protecionismo da região e, por isso, não enfrenta tanta oposição por parte de países como Venezuela e Bolívia, como é o caso da Aliança do Pacífico, detentora de uma visão neoliberal baseada no Estado mínimo.

Tem-se a consciência de que a razão que ocasionou a formação de tantos processos de integração regional na região é a dissidência, seja na esfera econômica, ideológica ou política, entre os governos que ocupam o poder, em determinado momento histórico, nos respectivos países-membros. Por isso, o destino dos blocos regionais muitas vezes fica à mercê da substituição de um governo por outro, principalmente quando há uma guinada na perspectiva ideológica dentro de um Estado. Sob esta ótica, o MERCOSUL se mostra como um terreno sólido capaz de se manter, mesmo diante da troca de governos, e com melhores condições de fortalecer a integração regional no subcontinente sul-americano, devendo assumir o papel de protagonismo enquanto bloco regional.

É verdade que uma das grandes problemáticas do MERCOSUL é o seu déficit jurídico-institucional, ocasionando uma menor coesão entre os membros do bloco e acarretando a ausência de normas cogentes. Não é sem razão que Antonio Martínez Puñal avalia:

El MERCOSUR, tal como se viene enfatizando desde la doctrina y vamos a tener ocasión de valorar, no dispone de una adecuada estructura institucional que se manifieste de forma eficaz y segura tanto en el terreno de la adopción de normas jerárquicamente superiores a las de carácter estatal, con aplicación inmediata y efecto – o cuando menos con una incorporación ágil y transparente a los ordenamientos nacionales -, como en el ámbito de la resolución de las controversias.⁹³

Esse déficit jurídico-institucional se apresenta como uma fragilidade do MERCOSUL a ser superada, mas não como um óbice que o impeça de assumir o papel de protagonismo na região. Afinal, os demais blocos regionais já mencionados também demonstram possuir a mesma problemática, com a exceção da Comunidade Andina, que desenvolveu um projeto de sistema supranacional aplicado à sua estrutura institucional mas que, na prática, demonstra ser ineficaz e com pouca relevância na região.

⁹³ PUNÁL, Antonio Martínez. *El sistema institucional del Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad*. Santiago: Tórculo Edicións, 2005, p. 74.

O MERCOSUL, com todos os seus acertos e as suas debilidades, tem adentrado nas sociedades de seus Estados-membros, recebendo das mesmas apoio para que possa avançar no seu desenvolvimento, destacando-se como o principal bloco da região. Nesse cenário, se mostra como o melhor candidato para servir de vetor de convergência para todos os demais processos de integração regional relevantes que se encontram em andamento com a sua consolidação no cenário internacional, devendo dedicar atenção especial à reformulação da sua estrutura institucional com o comprometimento do Brasil neste sentido e cogitar uma possível fusão com a Aliança do Pacífico em substituição à malfadada UNASUL, que se encontra numa situação bastante debilitada.

3.2 ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO MERCOSUL

3.2.1 A instituição de um modelo intergovernamental para o MERCOSUL em decorrência dos interesses nacionais

Uma das principais preocupações na formação do MERCOSUL era a garantia da preservação dos espaços de soberania de cada um dos Estados-membros pois, havia o temor de que qualquer passo em direção à supranacionalidade poderia “*comprometer los objetivos nacionales de estabilización macroeconómica o alterar el delicado equilibrio entre las competencias nacionales y las atribuciones decisórias colectivas*”⁹⁴. Em razão disso, visando concretizar o projeto MERCOSUL porém, sem afetar os seus interesses nacionais é que os seus fundadores optaram pelo modelo intergovernamental que refletisse os distintos perfis de cada membro, restando ausente a vontade política para instituir um sistema supranacional.

Paraguai e Uruguai são os países de menor porte econômico dentro do MERCOSUL e uma das grandes razões para que ambos aceitassem o convite para participarem do bloco era a sua dependência comercial para com os demais integrantes mercosulinos, o que incutiu o desejo de participar num acordo de livre comércio com os mesmos passando a ter um acesso mais fácil aos mercados do Brasil e da Argentina, aliado ao interesse por uma maior projeção internacional.

⁹⁴ PUNÁL, Antonio Martínez. *El sistema institucional del Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad*. Santiago: Tórculo Edicións, 2005, p. 105.

Especificamente, no caso do Paraguai pesou também na sua decisão a busca por um fortalecimento na estabilidade política e econômica uma vez que, à época da constituição do MERCOSUL, este país passava por um período de instabilidade nessas duas áreas. Já o Uruguai, além das razões já mencionadas, buscava estrategicamente no MERCOSUL uma melhora na sua competitividade comercial e uma manutenção/aumento no fluxo comercial com os demais países mercosulinos. Tanto Paraguai quanto Uruguai podem até demonstrar apreensão em adotar uma estrutura supranacional pois, isso poderia acarretar na atribuição de pesos distintos para cada Estado-membro correspondentes à sua dimensão econômica nos momentos decisórios, prejudicando-os por serem de menor porte. Mas, por outro lado, justamente em decorrência do seu menor peso econômico, se mostra mais interessante a adoção de órgãos supranacionais de hierarquia superior aos Estados, que se manifesta em nome dos interesses comuns do bloco do que tentar influenciar nas decisões fundamentais do bloco no sistema intergovernamental quando é cediço que apesar do voto por consenso, prevalece ainda a vontade dos integrantes majoritários, isto é o Brasil e a Argentina.

O interesse da Argentina na formação do MERCOSUL era essencialmente comercial tendo em vista que a instituição de um bloco comercial com o Brasil representava a oportunidade de ter um acesso facilitado ao mercado mais importante da América do Sul e um dos mais relevantes em nível mundial. Enxergava, também, no MERCOSUL uma oportunidade de aumentar a sua credibilidade internacional. Assim, na visão argentina, a adoção de uma estrutura intergovernamental pelo MERCOSUL era a mais adequada para preservar os interesses comerciais da Argentina de modo a não comprometer as suas decisões políticas nessa área. Atualmente, é correto afirmar que a Argentina *“sobre la base de su percepción de la realidad del proceso de integración en íntima conexión com los intereses concurrentes y, al mismo tiempo, derivados de su propia situación política parece decantarse hacia la consecución de una cierta supranacionalidad”*⁹⁵.

Já o Brasil é notável pela insistência na adoção de uma política externa baseada na intergovernabilidade quanto à sua participação em blocos regionais sendo um claro opositor a um aprofundamento da institucionalidade de um bloco fundado na supranacionalidade com a cessão de competências do Estado em benefício da instância comunitária. No caso específico do MERCOSUL, o interesse estratégico do Brasil se assemelhava ao da Argentina, baseado numa política de abertura comercial mas, também, ia além porquanto buscava assegurar uma

⁹⁵ PUNÃL, Antonio Martínez. *El sistema institucional del Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad*. Santiago: Tórculo Edicións, 2005, p. 121.

posição econômica hegemônica na região sul-americana, não se vislumbrando razão para a instituição da supranacionalidade. A estrutura institucional do MERCOSUL estabelecida pelo Protocolo de Ouro Preto coadunava com os interesses do Brasil diante do seu caráter flexível que concedia ampla margem de manobra para o governo brasileiro, garantindo o controle político do bloco pelos Estados-membros. Ainda, o Brasil já se manifestou contrário à criação de um tribunal supranacional sob a justificativa de existência de impedimentos constitucionais que, todavia, não procede conforme visto em capítulo anterior, uma vez que bastaria a vontade política para a edição de emenda constitucional sobre o tema. Antonio Martínez Puñal destaca também que:

La posición brasileña se vería acompañada, además del referente al ordenamiento constitucional brasileño de otros argumentos, entre ellos: el costo elevado que supondría la instalación de un Tribunal, la inexistencia de un número significativo de conflictos, la existencia de una práctica positiva en cuanto a la solución de problemas por medio de la negociación política, la eficacia de los Tribunales Ad Hoc previstos por el Protocolo de Brasilia, y, asimismo, la necesidad de solucionar previamente los graves males que afectan a los sistemas judiciales de la región.⁹⁶

Essa posição predominante do Brasil já não condiz mais com a realidade atual do MERCOSUL que se expandiu para além da integração econômica, se consolidou no cenário mundial, e agora necessita da supranacionalidade para continuar evoluindo. A possibilidade para que o Brasil altere a sua política externa nessa temática não é fantasiosa e tudo depende das diretrizes adotadas pelo governo em exercício. Inclusive, o então Presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, se mostrou receptivo à ideia de incorporação de órgãos supranacionais à estrutura do MERCOSUL quando do discurso na abertura da Reunião de Cúpula do MERCOSUL ocorrida em 19 de janeiro de 2007, tendo proferido as seguintes palavras:

Nunca existiu um clima político tão favorável para a nossa integração. Em Córdoba, disse que devíamos, gradualmente, avançar em direção à supranacionalidade, a exemplo do que ocorreu em outras experiências de integração. Por isso, apoiamos firmemente o reforço institucional do Mercosul. Já foram definidas diretrizes para uma perspectiva mais imediata: a reforma dos órgãos decisórios, o aperfeiçoamento do Sistema de Incorporação das Normas, a possível criação de órgãos comunitários para a aplicação de políticas comuns, a modernização da Secretaria do Mercosul e a maior institucionalização para o Sistema de Solução de Controvérsias.⁹⁷

⁹⁶ PUNÑAL, Antonio Martínez. *El sistema institucional del Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad*. Santiago: Tórculo Ediciones, 2005, p. 131.

⁹⁷ BRASIL. Presidente (2003-2011: Luiz Inácio Lula da Silva). **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da Reunião de Cúpula do Mercosul**. Rio de Janeiro, 19 jan. 2007, 7 f. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/19-01-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-reuniao-de-cupula-do-mercosul>>. Acesso em 02 jun. 2018.

Portanto, cabe aos atuais e próximos gestores do Estado brasileiro em adotarem uma posição favorável à aceitação de cessão de competências em favor de órgãos supranacionais a serem constituídos em sede de MERCOSUL, para continuar caminhando com solidez em direção ao mercado comum e, possivelmente, em direção à formação de um espaço comunitário.

A Venezuela, o último a se integrar ao MERCOSUL em 2012 e que se encontra suspenso desde final de 2016 por determinação dos demais Estados-membros, apesar de ser marcado pelo forte ideologia bolivariano que foi o que o motivou a ingressar na UNASUL, o seu interesse pelo MERCOSUL se dá principalmente por razões econômicas e políticas. À época, a Venezuela encontrava-se num cenário de fragilidade política e comercial com uma economia em estado de debilidade com baixa competitividade, com exceção do setor petrolífero. Coincidentemente, passa por uma situação semelhante nos dias atuais. Sem dúvida alguma, a condição de sócio do MERCOSUL lhe traria condições para impulsionar a economia e melhorar a sua imagem política. Vozes se ergueram contra a sua participação no MERCOSUL, principalmente, advindas do Paraguai e do Congresso brasileiro, mas a Venezuela acabou sendo admitida com o aval do Brasil, Argentina e Uruguai. Quanto à sua posição em relação à supranacionalidade, a Venezuela não demonstra contrariedade a esta ideia sendo esta vista com bons olhos diante da possibilidade de impulsionar a integração regional latino-americana e combater o domínio econômico estadunidense.

Passados mais de 25 anos após a constituição do MERCOSUL, para seguir no aprofundamento da integração regional os interesses nacionais devem convergir em direção a um interesse comum de integração, sendo providencial a conversão do caráter intergovernamental para o caráter supranacional. A configuração atual da estrutura institucional do MERCOSUL se impõe como óbice para que este siga em direção à construção de um mercado comum e, nesse esteio, Raúl Granillo Ocampo chega a afirmar que:

A solução adequada para a questão institucional é o eixo central da projeção do Mercosul, porquanto não será possível prosseguir com êxito a construção do mercado comum sem órgãos eficazes e capazes de oferecer resposta adequada e oportuna às múltiplas variáveis que vão surgindo, e muito mais diante da ausência de um sistema de solução de controvérsias à altura dos níveis de desafio que semelhante objetivo constitui. Somente o salto qualitativo da intergovernamentalidade à supranacionalidade será capaz de garantir grau suficiente de coesão, evitando posturas unilaterais alheias ao tratado, que não apenas prejudicam a imagem do Mercosul na cena internacional, mas também solapam a

solidariedade e a confiança e a confiança dos Estados partes no processo de integração.⁹⁸

Através do fortalecimento da estrutura institucional mercosulina mediante a inserção da supranacionalidade, as instituições do bloco passariam a representar o interesse comum e não a manifestação dos interesses individuais de cada integrante, mediante voto da maioria e não por unanimidade e as normas emanadas do MERCOSUL passariam a ter vigência e eficácia direta e imediata nos territórios nacionais. Cada vez mais torna-se patente que a supranacionalidade não compromete os interesses nacionais nem tampouco enfraquece a soberania de cada Estado-membro. Muito pelo contrário, fortalece os países enquanto bloco perante outras organizações internacionais e empresas transnacionais sendo um instrumento essencial na busca da satisfação de interesses comuns, e tem como resultado a convergência dos interesses nacionais.

A solidificação da institucionalidade do MERCOSUL através da supranacionalidade se mostra como a solução correta para combater os males das relações comerciais bilaterais e para evitar a violação das normas instituídas no âmbito do MERCOSUL pelos seus integrantes e cabe a estes terem a percepção de que a supranacionalidade é o caminho acertado para aumentar a credibilidade externa do MERCOSUL e a confiança de quem nele investe. A cessão de competências soberanas pelos Estados-membros aos órgãos supranacionais não traz prejuízo algum aos Estados-membros e nem sequer viola a sua soberania e, por outro lado, os benefícios trazidos pela supranacionalidade são inúmeras, sendo os principais o aprofundamento na integração regional, o aumento na segurança jurídica, a uniformização das políticas econômicas e comerciais e o fortalecimento do bloco perante os demais países, outras organizações internacionais, empresas e cidadãos.

3.2.2 A estrutura institucional definitiva do MERCOSUL previsto no Protocolo de Ouro Preto

Inicialmente, quando da elaboração e assinatura do Tratado de Assunção, ainda não havia previsão acerca de uma estrutura institucional definitiva, tendo o seu art. 18 consignado que, antes de 31 de dezembro de 1994 os Estados-partes deveriam deliberar acerca da formação da

⁹⁸ OCAMPO, Raúl Granillo. **Direito Internacional público da integração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 492.

estrutura institucional definitiva. Essa determinação foi devidamente observada com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto em 1994 que, já no seu artigo 1º, enumera os órgãos que compõem a estrutura definitiva do MERCOSUL. São eles: O Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum, a Comissão de Comércio do MERCOSUL, a Comissão Parlamentar Conjunta, o Foro Consultivo Econômico-Social e a Secretaria Administrativa do MERCOSUL. Os três primeiros possuem natureza intergovernamental com capacidade normativa-decisória enquanto que a Comissão Parlamentar Conjunta e o Foro Consultivo Econômico-Social são órgãos de natureza consultiva e, por fim, a Secretaria Administrativa consubstancia em órgão auxiliar e administrativo.

Os três órgãos de maior relevância para o MERCOSUL e com capacidade decisória e caráter eminentemente intergovernamental são o Conselho de Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio. Já estavam definidos no Tratado de Assunção de 1991 como órgãos que deveriam atuar durante o período de transição, isto é, entre a constituição do bloco e a formação do MERCOSUL, que tinha previsão para a sua consolidação em 31 de dezembro de 1994. Posteriormente, com o Protocolo de Ouro Preto, os mencionados órgãos passaram a integrar a estrutura definitiva do MERCOSUL e, pela leitura de sua composição e atribuições, percebe-se que o bloco é gerido pelos governos dos Estados-membros por meio dos representantes responsáveis ou vinculados à formulação das políticas externas.

O Conselho de Mercado Comum é o órgão superior do MERCOSUL, responsável pela condução política do bloco e do qual emana as principais decisões tomadas por consenso pelos Estados-membros, representados pelos respectivos Ministros de Relações Exteriores e Ministros de Economia ou seus equivalentes. O Tratado de Assunção se limitava a prever que a finalidade basilar do Conselho de Mercado Comum era assegurar o cumprimento das metas traçadas pelo MERCOSUL de forma a conduzi-lo até a constituição definitiva do mercado comum, sem tecer maiores considerações sobre suas atribuições. O Protocolo de Ouro Preto repetiu tal previsão, mas passou a discriminar de forma detalhada as suas funções em seu artigo 8º, entre elas, formular políticas necessárias à formação do mercado comum, negociar e firmar acordos em nome do MERCOSUL com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais e criar órgãos. Em suma, o Conselho de Mercado Comum é o principal responsável pela condução do MERCOSUL e representa o centro de tomada de decisões que são de observância obrigatória para os Estados, afinal de contas, participaram do processo deliberativo e anuíram com o quanto decidido.

Já o Grupo Mercado Comum é o órgão executivo do MERCOSUL, formado por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia ou equivalente, e dos Bancos Centrais, destinado especialmente a adotar as providências necessárias para o cumprimento das deliberações realizadas pelo Conselho do Mercado Comum constituindo-se, portanto, num órgão executivo e pragmático, mas dotado de competência legislativa, podendo elaborar resoluções e propor ao Conselho de Mercado Comum decisões atinentes a matérias de sua atribuição.

As suas funções já estavam previstas no artigo 13 do Tratado de Assunção e foram modificadas e ampliadas pelo artigo 14 do Protocolo de Ouro Preto. Serve-se como órgão auxiliar ao Conselho de Mercado Comum, para guarnecê-lo de todo o suporte necessário na busca da persecução dos objetivos do MERCOSUL. Apesar do seu caráter intergovernamental, “*el Grupo Mercado Común es el órgano responsable de la elaboración de la agenda colectiva y, consecuentemente, aquele mais sensible aos intereses comunitários*”⁹⁹. O Grupo Mercado Comum dedica atenção às mais diversas áreas sensíveis aos Estados-membros, tendo criado Subgrupos de Trabalhos visando setorizar a sua atuação, cada um destinado a um tema específico: assuntos comerciais, assuntos aduaneiros, normas técnicas, políticas fiscal e tributária, transporte terrestre, política energética etc. Isso corrobora novamente com a afirmação de que o MERCOSUL há muito tempo já não tem a sua atenção voltada exclusivamente para os fins comerciais e econômicos.

Além disso, dentro do sistema de solução de controvérsias, o Grupo Mercado Comum desempenha função essencial na busca de uma resolução pacífica para a contenda após fracassadas as negociações diretas. Esse tema, dada a sua importância, será desenvolvido com maior afinco no item 2.3.

A Comissão de Comércio presta auxílio, na condição de órgão técnico, ao Grupo Mercado Comum no que tange à aplicação e controle dos instrumentos de política comercial necessários para a formação da união aduaneira e acompanhamento de temas concernentes às políticas comerciais comuns. Possui a competência normativa para formular diretrizes normativas e pode emitir propostas para a modificação das normas existentes em matéria comercial e aduaneira. É composta de quatro membros titulares e quatro suplentes de cada Estado-membro e é coordenada pelos Ministros das Relações Exteriores.

⁹⁹ PUNÁL, Antonio Martínez. *El sistema institucional del Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad*. Santiago: Tórculo Edicións, 2005, p. 196.

Assim como o Grupo Mercado Comum, a Comissão de Comércio também possui atribuições no sistema de solução de controvérsias, detendo a faculdade de mediar conflitos que envolvem áreas de sua atuação e apreciar reclamações apresentadas pelas Seções Nacionais da Comissão de Comércio originadas pelos Estados-membros ou por particulares, atuando como um verdadeiro tribunal arbitral de primeira instância na solução de controvérsias surgidas no âmbito do MERCOSUL. Essa situação será vista com maior detalhamento mais adiante.

Além do Conselho do Mercado Comum e do Grupo Mercado Comum, outros órgãos de caráter consultivo e de apoio fazem parte da estrutura institucional do MERCOSUL.

A Comissão Parlamentar Conjunta, prevista no Tratado de Assunção, representa os Congressos dos Estados-membros e é formada por seus parlamentares designados pelos seus pares e foi criada especialmente para acelerar os trâmites burocráticos necessários ao desenvolvimento do MERCOSUL. Compete-lhe “diligenciar, junto aos Estados-partes, para a rápida tramitação dos procedimentos internos com vista à pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL, bem como auxiliar na harmonização legislativa, indispensável para o avanço do processo de integração”¹⁰⁰, não detendo qualquer competência decisória devido ao seu papel de coadjuvante. A decisão de criar uma Comissão Parlamentar Conjunta foi política e visava tornar o processo de integração mais democrático assegurando, assim, a participação dos Congressos nacionais no MERCOSUL, mas sem constituir um Parlamento. Somente em 2005 é que foi criado o Parlamento do MERCOSUL, momento em que a Comissão Parlamentar Conjunta deixou de subsistir.

Já o Foro Consultivo Econômico-Social, disciplinado a partir do Protocolo de Ouro Preto, é o único órgão de representação do setor privado, formado por representantes dos setores econômicos e sociais do MERCOSUL. Tem a função de aproximar os cidadãos do MERCOSUL, servindo-se como um espaço próprio para que a sociedade civil possa manifestar os seus anseios e seus interesses na forma de recomendações direcionadas ao Grupo Mercado Comum. Possui uma natureza consultiva e é dotado de uma grande carga simbólica destinada a minorar o déficit democrático do MERCOSUL.

Por fim, tem-se a Secretaria Administrativa, instituída mediante o Tratado de Assunção, que auxilia os demais órgãos do MERCOSUL, sendo responsável pela guarda de documentos,

¹⁰⁰ SOARES FILHO, José. Mercosul: surgimento, estrutura, direitos sociais, relação com a Unasul, perspectivas de sua evolução. **Revista CEJ**, Brasília, n. 46, p. 21-38, jul./set. 2009, p. 24-25.

pela difusão das informações e pela comunicação das atividades realizadas intra-bloco e pelos demais procedimentos administrativos e burocráticos próprios de um secretariado.

Esses são os órgãos definidos pelo Protocolo de Ouro Preto como integrantes da estrutura definitiva do MERCOSUL, todavia, nada obsta que outros órgãos auxiliares sejam criados posteriormente pelo Conselho do Mercado Comum.

De todo modo, reitera-se, o MERCOSUL possui uma estrutura eminentemente política, na qual seus principais órgãos, isto é, Conselho de Mercado Comum e Grupo Mercado Comum, são formados pelos Ministros de Estados ou representantes dos Ministérios que atuam em conformidade com os interesses dos Estados-membros que representam. Outrossim, todas as principais decisões emanadas do Conselho de Mercado Comum resultam do consenso entre os membros do bloco regional, conforme dispõe o art. 37 do Protocolo de Ouro Preto, o que implica em afirmar que o MERCOSUL não possui uma vontade autônoma distinta daquela de seus membros. Em realidade, pelo seu caráter intergovernamental, o MERCOSUL atua de acordo com a vontade conjunta de seus membros, tratando-se de uma deficiência institucional na qual se tem:

(..) la incapacidad de los gobiernos para profundizar en el programa de liberalización comercial y en la consecución de una Unión Aduanera completa; la proliferación de subsidios y ayudas estatales en distorsión de la libre competencia y en afrenta a una correcta asignación de los recursos; las dificultades para la ejecución de una coordinación macroeconómica estrecha; y la incapacidad de los gobiernos para diseñar y efectuar una política comercial externa común.¹⁰¹

Também, em razão da intergovernabilidade, é interessante observar que o Protocolo de Ouro Preto não inclui na estrutura definitiva do MERCOSUL qualquer órgão jurisdicional destinado à solução de controvérsias.

De fato, desde o Tratado de Assunção, está previsto um procedimento para a solução de controvérsia, mas sem estabelecer qualquer órgão com competência para tanto. Somente em 2002, mediante o Protocolo de Olivos, que estabeleceu o atual sistema de solução de controvérsia do MERCOSUL, é que foi finalmente constituído um órgão permanente conhecido como o Tribunal Permanente de Revisão, mas as suas decisões não se mostram dotadas de eficácia e aplicabilidade imediata.

Mesmo diante do caráter intergovernamental, em contraposição à supranacionalidade, dificultando assim, o fortalecimento institucional do MERCOSUL e, por consequência, a

¹⁰¹ PUNÃL, Antonio Martínez. *El sistema institucional del Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad*. Santiago: Tórculo Edici3ns, 2005, p. 62.

coordenação de políticas macroeconômicas e a planificação concertada de outros assuntos de interesse comum, o MERCOSUL demonstra a sua evolução em busca de uma integração cada vez mais aprofundada, tendo já instituído o Parlamento do MERCOSUL e posto em prática projetos destinados à integração em outras áreas que o econômico, podendo destacar entre eles o Fundo de Convergência Estrutural.

3.2.3 O Parlamento do MERCOSUL

Vozes contrárias à implementação de um parlamento no MERCOSUL se ergueram com o argumento de que a sua constituição seria contrária às finalidades econômicas originárias do MERCOSUL. O ex-presidente uruguaio Luis Alberto Lacalle de Herrera, um dos opositores à criação de um parlamento, pondera:

Tanto pelos documentos assinados quanto pela vontade do governo uruguaio evidencia-se claramente que a finalidade exclusiva da nova organização era a de fomentar o comércio entre os sócios. Convém recordar estes aspectos no momento atual, quando um dos desvios mais notórios e prejudiciais do Mercosul é o de pretender dar-lhe conteúdo político.¹⁰²

E, mais adiante, prossegue:

Fica claro e fora de qualquer discussão que os países concordaram em criar uma organização exclusivamente econômica e comercial e que os órgãos e instituições que se estabeleciam naquele momento assim como os que fossem estabelecidos nas etapas seguintes, eram instrumentais para a realização de metas originais.

Por outro lado e do ponto de vista político, de nossa parte jamais teríamos apoiado e nem levado adiante uma negociação que resultasse em menosprezo da independência política de nosso país.

Esse é, portanto, o Mercosul que fundamento. Qualquer outra interpretação é alheia à letra e ao espírito do acordo.¹⁰³

Este pensamento se mostra prejudicial à persecução da integração regional, uma vez que pretende restringir os objetivos do bloco regional, determinando que o mesmo deve se destinar somente ao fomento do comércio entre os seus membros. Em que pese este ter sido a finalidade principal quando da assinatura do Tratado de Assunção, o MERCOSUL já se expandiu para muito além da sua forma originária e hoje não é possível concebê-lo como um bloco destinado meramente a fins econômicos. O MERCOSUL adotou um perfil político e

¹⁰² HERRERA, Luis Alberto Lacalle de. Mercosul: projeto e perspectivas. **Diplomacia, estratégia e política**, Brasília, n. 6, p. 193-201, abril/jun. 2007, p. 194.

¹⁰³ HERRERA, Luis Alberto Lacalle de. Mercosul: projeto e perspectivas. **Diplomacia, estratégia e política**, Brasília, n. 6, p. 193-201, abril/jun. 2007, p. 195.

social, visando desenvolver e integrar a região em diversas áreas distintas, entre eles, o meio ambiente, a segurança pública, a infraestrutura, a saúde, o sistema judiciário etc.

Da mesma forma, acreditar que a instituição de um parlamento no bloco mercosulino pode afetar ou diminuir a independência dos países-membros é um equívoco já que, conforme visto alhures, a noção clássica de soberania já não tem mais espaço na realidade atual, sendo que a existência de um parlamento se mostra imprescindível para aprofundar o processo de integração regional.

E é justamente com vistas a fortalecer essa integração regional é que o Parlamento do MERCOSUL, inobstante não ter sido previsto no Tratado de Assunção nem no Protocolo de Ouro Preto, já é uma realidade, tendo sido instituído através do seu Protocolo Constitutivo assinado em 09/12/2005 e tendo estabelecido a sua sede em Montevideu. No início do documento, em um dos “considerandos”, fica clarividente que a criação do Parlamento tem como desígnio primordial aproximar o cidadão do MERCOSUL, lhe concedendo representatividade para que a sua voz possa ser ouvida no bloco. Eis o seu teor:

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.¹⁰⁴

O órgão parlamentar do MERCOSUL se consubstancia, assim, num instrumento com vistas a conceder um tom democrático ao bloco, dotando-o de maior legitimidade e transparência, representando os povos dos Estados-membros. Com fins a corroborar essa sua finalidade, o Protocolo Constitutivo estabelece em seu artigo 1º que os seus integrantes serão eleitos mediante sufrágio universal, direto e secreto. Na prática, devido à burocracia interna do Brasil e do Uruguai para tornar viável o quanto estabelecido no dispositivo supra, apenas Paraguai e Argentina possuem parlamentares mercosulinos eleitos pela via direta, sendo que os dois primeiros procederam à eleição indireta de seus representantes para o Parlamento do MERCOSUL. Já existe projeto de lei no Brasil para que os representantes parlamentares brasileiros possam ser eleitos pela via direta, mas o tema ainda não foi debatido no plenário da

¹⁰⁴ MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES DA REPÚBLICA DO PARAGUAI. **Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul**. Disponível em: <http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=+ctyDJzNVM+Iex/9bLc6cw==&em=lc4aLYHVB0dF+kNrtEvsmZ96BovjLlz0mcrZruYPcn8=>>. Acesso em 24 maio 2018.

Câmara dos Deputados em que pese tramitar em regime de urgência.¹⁰⁵ De qualquer forma, a eleição indireta de membros do Parlamento não desnatura o seu caráter democrático e participativo.

Como representantes dos povos do MERCOSUL, conforme disposto no art. 2º do Tratado constitutivo, o seu Parlamento deve trabalhar com vistas à promoção da democracia, da liberdade, da paz, do desenvolvimento sustentável e da participação da sociedade civil no processo de integração regional, visando a consolidação e a ampliação do MERCOSUL, através da elaboração de pareceres, recomendações e projetos de normas a serem encaminhados ao Conselho do Mercado Comum.

Em 2010, foram estabelecidos os critérios para a representação proporcional no Parlamento e foi ratificada a necessidade de convocação de eleições diretas para a definição dos representantes dos países membros no foro, reforçando a institucionalidade do MERCOSUL.

Apesar do Parlamento do MERCOSUL estar destituído do caráter supranacional, para o autor Renato L. R. Marques, “tendência é que, assim como na Europa, a nova instituição venha a desempenhar um papel crescentemente importante e que passe, em algum momento no futuro, a dispor de competência para adotar normas com caráter decisório (pelo menos em algumas matérias)”¹⁰⁶. Assim, conclui-se que a criação do Parlamento se mostra como um passo fundamental em direção à formação de um mercado comum. E, para além disso, ele traz a esperança de que o espaço comunitário possa ser enxergado como uma possibilidade a ser concretizado num futuro próximo dentro do MERCOSUL, aprofundando cada vez mais o processo de integração na região

3.2.4 O Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL

O Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) foi criado pelo MERCOSUL em 2004, mediante decisão do Conselho do Mercado Comum, e passou a funcionar em 2006, e se mostra como um instrumento relevante de financiamento de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento socioeconômico da região para assim, promover o

¹⁰⁵ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Brasil poderá eleger representantes no Parlamento do Mercosul**. Fev. 2018. Acesso em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/553333-BRASIL-PODERA-ELEGER-REPRESENTANTES-NO-PARLAMENTO-DO-MERCOSUL.html>>. Acesso em 27 maio 2018.

¹⁰⁶ MARQUES, Renato L. R. **Dois décadas de MERCOSUL**. São Paulo: Aduaneiras, 2011, p. 60.

fortalecimento do processo de integração. Visa fomentar as mais diversas áreas, como a saúde, o ensino, os direitos humanos, a promoção social, o saneamento, o turismo, a infraestrutura das ferrovias e rodovias, o setor energético etc. Possui o caráter solidário, tendo em vista que o investimento em benefício dos Estados-membros é feito a título de doação, sendo que os países de maior desenvolvimento econômico contribuem com mais recursos enquanto que os de menor desenvolvimento econômico contribuem com menos, mas recebem maiores valores para o financiamento de seus projetos.

Desde a sua operacionalização até o ano de 2015, 43 projetos foram aprovados no âmbito do FOCEM e já houve contribuição de mais de um bilhão de dólares para o seu financiamento. As contribuições se iniciaram em 2006 e cada Estado-membro é responsável pelo aporte de um valor anual fixo, sendo que Brasil contribui com a maior parcela da arrecadação, destinando anualmente 70 milhões de dólares para o fundo. Argentina e Venezuela são responsáveis, cada um, pelo aporte de 27 milhões de dólares. Já o Uruguai contribui com 2 milhões de dólares e o Paraguai, o país de menor porte econômico, contribui apenas com um milhão de dólares, mas, em contrapartida, recebe anualmente do FOCEM, 55,44 milhões de dólares para o financiamento de projetos que promovam o seu desenvolvimento socioeconômico¹⁰⁷.

Uma crítica recorrente ao MERCOSUL é que o mesmo abrange países assimétricos com disparidade relevante no desenvolvimento econômico e isso dificultaria o processo de integração. Em verdade, esse fator não obstrui o movimento integracionista, mas, muito pelo contrário, serve como elemento que propulsiona a integração, uma vez que a busca pela redução das desigualdades e assimetrias devem sempre constituir como uma das finalidades do processo de integração. O FOCEM representa a materialização desse objetivo e vem produzindo resultados positivos, sobretudo para Uruguai e Paraguai.

O FOCEM tem alcançado os propósitos para o qual foi criado e foi avaliado positivamente pelo Conselho do Mercado Comum tendo este confirmado, por meio da Decisão nº. 22 de 2015 a continuidade do Fundo por mais 10 anos¹⁰⁸.

¹⁰⁷ MERCOSUL. **O Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul – Focem (2005-2015)**. Disponível em: <https://focem.mercosur.int/docs/FOCEM_pt.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2018.

¹⁰⁸ MERCOSUL. **Continuidade do funcionamento do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul**. Disponível em: <https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_022-2015_PT_Renovacao%20FOCEM-4.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2018.

O FOCEM possui extrema relevância para o desenvolvimento do bloco por ser um provedor de capital capaz de pôr em prática projetos que favorecem a integração regional nas mais variadas áreas, baseada no princípio da solidariedade. É instrumento que aproxima o MERCOSUL do perfil comunitário, em que pese o bloco ser permeado pelo caráter intergovernamental. Esse é, inclusive, o entendimento do então presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Inácio, tendo assim se manifestado no discurso de abertura da Reunião de Cúpula do MERCOSUL ocorrida em 2007, nos seguintes termos:

A entrada em operação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul, o Focem, demonstra que estamos empenhados em alcançar uma relação mais equilibrada entre os Estados Partes. Pela primeira vez, no Mercosul, passamos a contar com mecanismo comunitário dessa natureza. Sua implementação constitui exemplo inequívoco de uma consciência de solidariedade regional que é essencial para o êxito da integração. O Focem trará benefícios inegáveis às economias menores.¹⁰⁹

Essa breve digressão acerca do FOCEM tem como intuito de demonstrar que o mesmo representa mais um entre os diversos instrumentos disponíveis para que o MERCOSUL possa promover uma redução das desigualdades na região, aproximar cada vez mais os Estados-membros através de uma maior integração física, social, cultural e econômica. Evidentemente, é um mecanismo que se aproxima da feição comunitária, típico de blocos regionais de caráter supranacional, nos quais os laços de solidariedade entre os Estados se mostram mais acentuado pois, em primeiro plano, estão os interesses comuns, relegando a um papel secundário os interesses nacionais.

O FOCEM representa mais uma faísca de esperança de que num futuro próximo o discurso em defesa da instituição de um sistema supranacional no ordenamento do MERCOSUL não se limite à esfera doutrinária. Deve o tema ser amplamente debatido pelos representantes dos Poderes Executivo e Legislativo dos Estados-membros para que possa ser normatizado e ingressar na estrutura institucional do MERCOSUL de forma definitiva.

¹⁰⁹ BRASIL. Presidente (2003-2011: Luiz Inácio Lula da Silva). **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da Reunião de Cúpula do Mercosul**. Rio de Janeiro, 19 jan. 2007, 7 f. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/19-01-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-reuniao-de-cupula-do-mercosul>>. Acesso em: 02 jun. 2018.

3.3 OS MECANISMOS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS APLICÁVEIS AOS PAÍSES MERCOSULINOS

3.3.1 Considerações sobre a construção do Sistema de Solução de Controvérsias desde o Tratado de Assunção até o Protocolo de Ouro Preto

Um sistema de solução de controvérsias se mostra essencial na composição institucional de qualquer bloco de integração regional pois, necessário para dirimir dúvidas, divergências e conflitos que possam surgir nas relações jurídicas entre os órgãos do próprio bloco, Estados-membros, empresas e pessoas físicas, com o fim de buscar uma relação harmônica e pacífica entre os envolvidos. O sistema de solução de controvérsias, sobretudo, evita ou, ao menos, atenua eventuais desconfianças e animosidades que possam advir entre os Estados-membros e demais atores envolvidos, servindo como mecanismo de garantia de que as normas emanadas do bloco regional serão cumpridas e, com isso, mantém o bloco estável enquanto uma unidade institucional. Quanto mais sólido e impositivo for o sistema de solução de controvérsias, isto é, quanto mais tender para o caráter supranacional, maior é a sua contribuição para o desenvolvimento do bloco regional, impulsionando o seu fortalecimento, a sua relevância no cenário mundial e inspirando confiança nos seus próprios membros e terceiros.

No âmbito do MERCOSUL, infelizmente, ainda se vislumbra um sistema de solução de controvérsias frágil, apesar da instituição dos diversos mecanismos para a busca de uma resolução pacífica das controvérsias que foram incorporados ao sistema ao longo dos anos, inclusive, o Tribunal Permanente de Revisão. A ausência do caráter supranacional torna o sistema vulnerável, por inexistirem mecanismos jurídicos eficazes que possam compelir a parte infratora a cumprir com o quanto determinado. Todavia, apesar das críticas tecidas à atual formatação do sistema de controvérsias adotada pelo MERCOSUL, é necessário reconhecer que desde que o bloco regional foi constituído mediante o Tratado de Assunção, assinado em 1991, o mesmo já percorreu um longo caminho evolutivo, restando ainda outros novos passos a serem dados no futuro.

Quando da instituição do Tratado de Assunção, este se limitava a dispor, em seu Anexo III, mecanismos simplistas e provisórios para resolver as controvérsias que poderiam surgir entre os Estados, nada dispendo sobre a possibilidade de utilização desses mecanismos para dirimir conflitos que envolvam particulares ou órgãos do MERCOSUL. O procedimento de solução

de controvérsias se resumia a três etapas: a) negociações diretas; b) análise do caso e formulação de recomendações pelo Grupo Mercado Comum e; c) análise do caso e formulação de recomendações pelo Conselho do Mercado Comum. Nas negociações diretas, os Estados envolvidos tentam buscar diretamente, entre si, uma resposta para o impasse. Em restando infrutífero o diálogo entre as partes, recorre-se ao Grupo Mercado Comum para que intervenha, formulando uma recomendação. Se, mesmo assim, não houver êxito na busca de uma resolução do conflito, deve atuar o Conselho do Mercado Comum, órgão máximo do MERCOSUL, e elaborar a sua recomendação. Devido à natureza não-obrigatória das recomendações emanadas do Grupo Mercado Comum e do Conselho do Mercado Comum, estas não obrigam os Estados, inexistindo previsão de penalidade para a não observância das recomendações, exercendo os órgãos a mera função de mediador.

Os signatários do Tratado de Assunção tinham a ciência da importância de se criar um sistema de solução de controvérsias, mas visando, não protelar a constituição formal do MERCOSUL, optaram por criar esses mecanismos elementares e decidiram por instituir um sistema mais complexo em momento posterior e em documento apartado. Por isso que o artigo 2º do Anexo III do Tratado de Assunção estabeleceu que, dentro de 120 dias, deveria ser apresentada uma proposta de sistema de solução de controvérsias para vigor provisoriamente até 31 de dezembro de 1994, que foi o que ocorreu. Em 17 de dezembro de 1991, isto é, menos de dois meses após a assinatura do Tratado de Assunção, foi definido o primeiro sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL, mediante a assinatura do Protocolo de Brasília.

O Protocolo de Brasília, logo em seu artigo 1º, delimitou o âmbito de aplicação do sistema de solução de controvérsias determinando que serão submetidas ao seu procedimento as controvérsias que surjam entre os Estados-membros sobre a interpretação, aplicação ou descumprimento das disposições contidas no Tratado de Assunção, nos demais acordos celebrados no MERCOSUL, nas decisões do Conselho do Mercado Comum e nas resoluções do Grupo Mercado Comum. Assim, o Protocolo de Brasília deixa de abranger as controvérsias entre um Estado-parte e o MERCOSUL ou um de seus órgãos, os conflitos normativos entre o ordenamento jurídico do MERCOSUL e a ordem jurídica de cada Estado-parte, as controvérsias do MERCOSUL e os órgãos deste e os conflitos entre os próprios órgãos do MERCOSUL.¹¹⁰ Isso demonstra uma debilidade do sistema de solução de controvérsias, decorrente do seu caráter intergovernamental e da prioridade dada às relações

¹¹⁰ OCAMPO, Raúl Granillo. **Direito Internacional público da integração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 513.

comerciais entre os Estados, o que afasta inúmeras hipóteses de controvérsias que possam surgir nas relações entre outros atores participantes do MERCOSUL, deixando-os destituídos de qualquer instrumento que possa assegurar os seus direitos e interesses.

À semelhança do Anexo III do Tratado de Assunção, o Protocolo de Brasília estabeleceu, como primeira etapa para a solução de controvérsias, as negociações diretas, que deve perdurar por, no máximo, 15 dias, salvo acordo entre as partes e cuja existência deve ser informada ao Grupo Mercado Comum. De igual modo, estabeleceu como próxima fase, com duração máxima de 30 dias, a submissão da controvérsia para apreciação do Grupo Mercado Comum que dará oportunidade aos Estados para apresentarem suas razões e requerimentos e, ao final, formulará recomendações de caráter não-obrigatório.

A grande novidade trazida pelo Protocolo de Brasília é o procedimento arbitral, que somente será aplicado em caso de restarem infrutíferas as tratativas realizadas na fase não-contenciosa, por meio das negociações diretas e da intervenção do Grupo Mercado Comum.

O Tribunal Arbitral é o principal personagem no procedimento arbitral instituído pelo Protocolo de Brasília, consubstanciando-se num órgão *ad hoc*, composto de três árbitros selecionados a partir de uma lista de indicação de árbitros feitos pelos Estados-membros (cada país indica dez árbitros que devem possuir renomado conhecimento em matérias que podem ser objeto de controvérsias). Cada Estado envolvido na controvérsia deve indicar um árbitro e o terceiro árbitro, não pertencente às nacionalidades dos Estados envolvidos, é designado por acordo comum das partes e é quem presidirá o Tribunal Arbitral,

O procedimento tem início mediante a comunicação por um dos Estados-membros à Secretaria Administrativa de que tem interesse em recorrer ao órgão arbitral e esta notificará os demais Estados-membros envolvidos. O Tribunal Arbitral entra então em cena e, diante do caso concreto, fixa a sua sede no território de um dos Estados-membros. Os Estados envolvidos no litígio devem apresentar as razões de fato e de direito que fundamentam a sua posição e o Tribunal pode, em caso de situação excepcional que possa ocasionar danos graves e irreparáveis, estabelecer medidas cautelares que entender apropriadas e que devem ser cumpridas pelo seu destinatário.

O Protocolo de Brasília dispõe que o Tribunal Arbitral utilizará como fontes normativas para decidir sobre a controvérsia: o Tratado de Assunção, os acordos celebrados no âmbito do mesmo, as decisões do Conselho do Mercado Comum, as Resoluções do Grupo Mercado Comum e os princípios e normas de Direito Internacional aplicáveis ao caso. Os árbitros

poderão também, a critério das partes, decidir a controvérsia com base no *ex aequo et bono*, isto é, no seu próprio senso de justiça.

O Tribunal Arbitral deve pronunciar o seu entendimento mediante laudo por escrito no prazo de 60 dias, prorrogável por mais 30 dias, contados da data em que foi designado o Presidente do órgão. O laudo deve conter o entendimento adotado pela maioria dos árbitros e não poderá ser revelado o voto dissidente.

Prevê o art. 21 do Protocolo de Brasília que o laudo arbitral é irrecorrível, produz efeito de coisa julgada e é de observância obrigatória para as partes envolvidas na controvérsia, devendo ser cumprido no prazo de 15 dias se não houver outro prazo fixado pelo Tribunal. O não cumprimento do quanto constante no laudo abre a possibilidade para que os demais Estados envolvidos na controvérsia adotem medidas compensatórias temporárias, como a suspensão de concessões ou outras medidas equivalentes.

O Protocolo de Brasília, apesar de não prever a possibilidade de os particulares utilizarem a via arbitral para a resolução de litígios dispõe, em seu capítulo V, de um procedimento próprio para que estes, sejam pessoas físicas ou jurídicas, possam formalizar as suas reclamações. Ele permite aos particulares a apresentação de reclamação junto à Seção Nacional do Grupo Mercado Comum do Estado Parte onde possui sua residência habitual ou onde está localizado a sede de seus negócios. A reclamação deve ter como fundamento sanção ou aplicação, por qualquer dos Estados-membros, de medidas legais ou administrativas de efeito restritivo, discriminatório ou de concorrência desleal, que viole o Tratado de Assunção, os acordos dele decorrentes, as decisões do Conselho do Mercado Comum ou as resoluções do Grupo Mercado Comum.

Após a apreciação da reclamação, a Seção Nacional do Grupo Mercado Comum do Estado ao qual está vinculado o particular poderá entrar em contato direto com a Seção Nacional do Grupo Mercado Comum do Estado a que se atribui a violação, visando buscar uma solução imediata para a questão ou poderá submeter a reclamação para análise do Grupo Mercado Comum. Na primeira hipótese, caso não haja uma resolução do caso no prazo de 15 dias, a reclamação é encaminhada, a pedido do particular, para o Grupo Mercado Comum.

Se o Grupo Mercado Comum admitir a reclamação, convocará um grupo de especialistas composto por três membros por ele designados, que irão ouvir o particular e o Estado contra o qual foi feita a reclamação e, ao final, emitir um parecer sobre a questão. Se o parecer for favorável à reclamação, qualquer outro Estado-membro poderá requerer que o Estado

reclamado adote as medidas necessárias para a solução contida no parecer. Se não houver o cumprimento do quanto estabelecido pelo Grupo Mercado Comum, o Estado-requerente poderá recorrer ao procedimento arbitral.

Com o Protocolo de Brasília estava então estabelecida a estrutura originária do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL, contendo uma fase prévia de mediação e outra fase contenciosa com a participação do Tribunal Arbitral. O documento normativo contém a delimitação da composição do corpo de árbitros, o procedimento a ser observado, a legitimidade para acionar o órgão e as fontes normativas que servem de base jurídica para a elaboração do laudo arbitral. O Tribunal Arbitral foi colocado como figura principal do recém-criado sistema de solução de controvérsias, o que reforça o argumento quanto à sua fragilidade pois, é necessário o estabelecimento de um órgão judicial que funcione de modo permanente e composto por membros imparciais e não pertencentes aos Estados envolvidos na controvérsia, sendo insuficiente a presença de um órgão *ad hoc*, formado após a instauração do litígio e cujos membros são eleitos pelos próprios Estados litigantes.

Além disso, apesar da jurisdição do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* de solução dos conflitos no MERCOSUL ser compulsória para os Estados-membros, nos termos do artigo 8º do Protocolo de Brasília, não se vislumbra instrumentos jurídicos coercitivos que possam conceder efetividade às decisões constantes no laudo arbitral. O Protocolo de Brasília apenas prevê a possibilidade de adoção de medidas compensatórias unilaterais pelo Estado prejudicado, o que não preenche a ausência de efetividade jurídica do laudo. Na prática, qualquer medida unilateral tomada pelo Estado prejudicado representa mais uma represália comercial do que uma consequência jurídica decorrente do descumprimento do laudo arbitral, que mesmo se posta em prática, não traz nenhuma garantia de cumprimento do laudo pelo Estado infrator.

Outra crítica que se tece é em relação ao procedimento destinado especificamente a analisar reclamações de particulares que, apesar de possibilitar ao particular formular reclamações contra Estados-membros, é de acesso ainda muito restrito pois, depende de uma análise prévia da Seção Nacional do Grupo Mercado Comum do Estado ao qual está vinculado para que a reclamação possa prosseguir. Somente se esta entender que existe fundamento na reclamação, passa a assumir a causa como se fosse titular do direito em questão, para tentar uma solução pacífica ou registrar a reclamação junto ao Grupo Mercado Comum. Se advier um parecer favorável ao particular no Grupo Mercado Comum e não for devidamente observado pela Estado infrator, o Estado ao qual o particular está vinculado passa então a assumir a causa, podendo se valer do procedimento arbitral. Válida aqui a lição de Leandro Rocha de Araújo

para quem a participação do particular no sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL se limita ao direito de iniciativa. O mesmo sustenta que:

Embora haja autores que interpretem essa possibilidade conferida aos particulares como uma efetiva disputa entre partes privadas e Estados-membros, essa alternativa pode ser entendida como um direito de iniciativa conferido às partes privadas, a fim de que possam começar o processo em nome próprio perante a Seção Nacional do GMC. Não deverá ser entendida, contudo, como a própria legitimidade ativa para participar em todo o procedimento de solução de controvérsias previsto pelo Protocolo de Olivos.¹¹¹

Em resumo, o particular somente pode atuar perante a Seção Nacional do Grupo Mercado Comum do seu Estado e não possui acesso direto ao Grupo Mercado Comum e nem pode se valer do procedimento arbitral, de uso exclusivo dos Estados-membros.

Inúmeras são as fragilidades do sistema de solução de controvérsias criado pelo Protocolo de Brasília, sendo a maior delas e a que persiste até os dias atuais a ausência do caráter supranacional. De todo modo, é interessante evidenciar que o primeiro laudo arbitral, emitido em 28 de abril de 1999, em Montevidéu, sob a égide do Protocolo de Brasília, apesar de reconhecer a ausência de normas de caráter supranacional, afirma a primazia das normas do MERCOSUL sobre as leis locais.

Exatamente três anos após o advento do Protocolo de Brasília, foi assinado o Protocolo de Ouro Preto, em 1994, que instituiu a estrutura definitiva do MERCOSUL, mas “frustrou a expectativa de todos aqueles que pretendiam verificar a adoção, naquele momento, de avanços institucionais significativos, inclusive através da implantação de meios judiciais para a solução dos litígios”¹¹². O documento pouco inovou nesse tema e se limitou a confirmar o sistema de solução de controvérsias estabelecido pelo Protocolo de Brasília, com o acréscimo de procedimento novo perante a Comissão de Comércio do MERCOSUL. Esta ainda não tinha sido criada à época da assinatura do Protocolo de Brasília e integrou a estrutura institucional do MERCOSUL a partir do Protocolo de Ouro Preto na qualidade de órgão auxiliar do Grupo Mercado Comum. Assim, passou a ser atribuição da Comissão de Comércio analisar as reclamações apresentadas pelas Seções Nacionais da Comissão de Comércio do MERCOSUL, originadas pelos Estados-membros ou por particulares, desde que a controvérsia se relacione à matéria de sua competência, isto é, oriunda das suas diretrizes. O

¹¹¹ ARAUJO, Leandro Rocha de. O mecanismo de solução de controvérsias do Mercosul: evolução e desafios. In: OLIVEIRA, Bárbara da Costa Pinto; SILVA, Roberto Luiz (Org.). **Manual de Direito processual internacional**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 353.

¹¹² CASALI, Saulo. Solução de controvérsias entre estado no Mercosul. **Revista do CEPEJ**, Salvador, n. 5, p. 131-147, jan./jun. 1999, p. 141.

procedimento para apresentar reclamações perante a Comissão de Comércio foi disciplinado pelo Anexo do Protocolo de Ouro Preto, ficando estabelecido que a reclamação apresentada pela Seção Nacional será apresentada para a Presidência da Comissão de Comércio que deverá colocar o tema em pauta na primeira reunião subsequente da Comissão de Comércio e se na reunião não for adotada uma decisão, a questão será remetida para um Comitê Técnico. Este deverá encaminhar à Comissão de Comércio um parecer que será levado em consideração quando da decisão em relação à reclamação. Se não houver um consenso quanto à decisão a ser tomada, a Comissão deverá então submeter a matéria para apreciação do Grupo Mercado Comum. Se não houver consenso no Grupo Mercado Comum ou se a decisão não for cumprida, o Estado prejudicado poderá recorrer ao procedimento arbitral.

O art. 21 do Protocolo de Ouro Preto e o seu Anexo representam o acréscimo de mais uma via não-contenciosa para que o Estado-membro ou o particular busque uma solução para a sua contenda que esteja relacionada à diretrizes emitidas pela Comissão de Comércio.

De qualquer forma, o Protocolo de Brasília foi derogado pelo Protocolo de Olivos, que passou a disciplinar integralmente o sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL, e permanece ainda em vigor. Mas, cumpre observar que boa parte da estrutura do sistema de solução de controvérsia estabelecida pelo Protocolo de Brasília e complementada pelo Protocolo de Ouro Preto permanece a mesma com algumas inovações.

3.3.2 O Sistema de Solução de Controvérsias definido pelo Protocolo de Olivos e o Tribunal Permanente de Revisão

O Protocolo de Olivos é, atualmente, o documento mais importante para o sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL, tendo sido assinado em 18 de fevereiro de 2002 e iniciado a sua vigência em 2004, vindo a substituir o Protocolo de Brasília por dispor sobre a matéria em sua integralidade. O MERCOSUL, desde a sua constituição, evoluiu, em que pese não ter sido na velocidade e na forma prevista e, decorridos mais de 10 anos, foi necessário também atualizar e aperfeiçoar o seu sistema de solução de controvérsias e, por isso, o surgimento do Protocolo de Olivos.

Inobstante o Protocolo de Olivos ter revogado o Protocolo de Brasília, ele mantém boa parte da estrutura do sistema de solução de controvérsia e da sua base normativa inalterada. Destacam-se, neste tópico, somente as principais inovações trazidas pelo Protocolo de Olivos.

Logo no seu início, em seu artigo 1º, já chama a atenção a novidade trazida em relação à permissiva expressa para que os Estados-membros possam submeter as controvérsias que poderiam ser analisadas no âmbito do MERCOSUL, à apreciação do sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio ou de outro foro de comércio do qual participam individualmente ou até mesmo de um foro convencionado pelos Estados-membro em litígio. Logicamente que, uma vez eleito o foro e iniciado o procedimento de solução de controvérsias não podem as partes se valerem de outro foro para tratar do mesmo objeto. Trata-se do reconhecimento pelo Protocolo de Olivos de que todos os membros do MERCOSUL integram a Organização Mundial do Comércio, que possui um sistema próprio para a resolução de conflitos comerciais, cujo direito de acioná-lo não pode ser cerceado pelo MERCOSUL. Por isso, admite-se a competência concorrente do MERCOSUL, da Organização Mundial do Comércio e de outros foros do quais façam parte os Estados-membros para dirimir controvérsias comerciais entre eles.

O Protocolo de Olivos manteve a disciplina quanto à reclamação promovida pelos particulares junto à Seção Nacional do Grupo Mercado Comum sem alterações substanciais.

A fase da negociação diretas também foi mantida sem alteração relevante só que, se frustrada a tentativa de solução durante essa fase, não é mais necessária a intervenção do Grupo Mercado Comum para que o mesmo possa expedir recomendações. O procedimento perante o Grupo Mercado Comum passou a ser opcional, podendo os Estados-membros levarem a controvérsia diretamente ao órgão arbitral.

O procedimento arbitral, de modo geral, não sofreu relevantes alterações, sendo que o grande destaque do Protocolo de Olivos é a instituição do Tribunal Permanente de Revisão que, apesar de desprovido do caráter supranacional, representa um avanço importante no processo integrativo do MERCOSUL e no aperfeiçoamento do seu sistema de solução de controvérsias, principalmente, por representar um órgão de segunda instância, possibilitando que o conteúdo do laudo arbitral emitido pelo Tribunal Arbitral possa ser revisto.

O Tribunal Permanente de Revisão passou a ter vigência a partir de 2004, ano em que entrou em vigor o Protocolo de Olivos. Possui sede em Assunção e é composto por cinco árbitros e cinco suplentes. Cada Estado-membro, com a exceção da Venezuela, que ingressou posteriormente no bloco, é responsável pela designação de um árbitro e do seu respectivo suplente pelo período de 02 anos, que poderá ser renovado por mais dois períodos consecutivos. O quinto árbitro possui um mandato de 03 anos, não renovável a priori, e é

eleito por unanimidade pelos Estados-membros a partir de uma lista com oito candidatos, formada por dois candidatos indicados por cada país (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai). Se não houver unanimidade, deve ser designado por sorteio ou por outro método decidido de forma unânime pelos Estados.

Apesar de ser integrado por cinco árbitros, os mesmos somente atuarão em conjunto no caso concreto se a disputa envolver três ou mais Estados. Se o conflito envolver somente dois Estados, o Tribunal é composto somente por três árbitros, devendo dois deles pertencerem às nacionalidades dos Estados em litígio e o terceiro designado mediante sorteio realizado pelo Diretor da Secretaria Administrativa entre os árbitros restantes que não sejam nacionais dos Estados envolvidos na controvérsia.

Conforme já destacado, o Tribunal Permanente de Revisão tem como função principal atuar como órgão de segunda instância para revisar as questões de direito submetidas à apreciação e resolvidas pelo Tribunal Arbitral *Ad Hoc*. Neste caso, se o Estado apresentar o recurso, abre-se oportunidade de manifestação da parte contrária no prazo de 15 dias e o Tribunal Permanente de Revisão deverá se pronunciar sobre o recurso no prazo de 30 dias contados desta manifestação podendo confirmar, modificar ou revogar a fundamentação jurídica e a decisão do tribunal Arbitral *Ad Hoc*.

Além de atuar como órgão recursal, possui também competência para analisar o caso concreto na qualidade de instância única quando as próprias partes optam em submeter o seu litígio à apreciação de uma instância arbitral única, hipótese em que passa a exercer as mesmas competências que o Tribunal Arbitral *Ad Hoc*.

Da mesma forma que o laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* que não tenha sido objeto de recurso de revisão, o laudo do Tribunal Permanente de Revisão é definitivo, inapelável, produz efeito de coisa julgada e é de observância obrigatória para as partes envolvidas na controvérsia. A consequência pelo não cumprimento do quanto constante no laudo também é a mesma, abrindo-se a possibilidade para que os demais Estados envolvidos na controvérsia adotem medidas compensatórias temporárias, como a suspensão de concessões ou outras medidas equivalentes.

O Tribunal Permanente de Revisão, apesar da sua nomenclatura, em verdade, apenas é colocado à disposição de modo permanente pois, não funciona ininterruptamente e seus membros não trabalham em dedicação exclusiva e permanente da forma como deveria ser um órgão permanente. Essa situação ocorre devido ao baixo volume de recurso financeiro

destinado ao funcionamento do Tribunal Permanente de Revisão. Em princípio, não se vislumbra nenhuma vicissitude pelo fato do mesmo não se encontrar em funcionamento permanente, estando apenas os seus membros em disponibilidade permanente. Não faria sentido o dispêndio de recursos pelos Estados-membros para manter o funcionamento permanente do órgão sem a necessidade para tanto, devido ao baixo fluxo de demandas submetidas à sua apreciação. É o suficiente que, uma vez acionados, os membros do Tribunal Permanente de Revisão se reúnam na sede, em curto espaço de tempo, para decidir sobre a controvérsia.

No mais, as mesmas críticas tecidas ao sistema de solução de controvérsias estabelecido pelo Protocolo de Brasília se mostram aplicáveis a este sistema instituído pelo Protocolo de Olivos, mormente por ter reproduzido boa parte das disposições normativas daquele.

Apesar da evolução e do aperfeiçoamento do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL, ainda não se vislumbra a existência de um órgão judicial que funcione de modo permanente e cujas decisões possam ser implementadas de modo impositivo. O Tribunal Permanente de Revisão mostra ser um avanço em relação ao Tribunal Arbitral *Ad Hoc*, tendo em vista que os seus membros são eleitos em momento prévio à existência da controvérsia. Diferentemente, o Tribunal Arbitral *Ad Hoc* é formado após já instaurada a controvérsia e abre a possibilidade para que cada Estado envolvido no litígio possa escolher um árbitro para compor o órgão *ad hoc*, comprometendo totalmente a sua imparcialidade. Mas, com a exceção desse fator positivo, o Tribunal Permanente de Revisão também se mostra frágil diante da ausência de instrumentos jurídicos coercitivos que possam conceder efetividade às suas decisões. Reitera-se que a possibilidade de o Estado prejudicado adotar medidas compensatórias diante do descumprimento do laudo arbitral pelo Estado reclamado não representa um mecanismo jurídico eficiente para que o mandamento contido no laudo arbitral seja satisfeito. Mesmo com a adoção e execução das medidas compensatórias, o Estado reclamado pode optar em continuar a não observar o teor do laudo arbitral.

A problemática em relação ao limitado acesso dos particulares ao sistema de solução de controvérsias permanece, uma vez que não houve modificação da sua estrutura. O particular continua na dependência da Seção Nacional do Grupo Mercado Comum ao qual está vinculado para que a sua reclamação possa seguir adiante. Não possui acesso direto ao Grupo Mercado Comum, nem tampouco ao Tribunal Arbitral *Ad Hoc* ou ao Tribunal Permanente de Revisão.

Cumpra-se asseverar que o Protocolo de Olivos foi concebido em caráter provisório para que pudesse servir de mecanismo aperfeiçoado de transição em direção a um modelo definitivo de sistema de solução de controvérsias eficiente e compatível com a formação de um mercado comum, que exige um maior vínculo institucional dos Estados-membros para com o bloco. Tanto o mercado comum quanto este sistema definitivo de solução de controvérsias ainda estão por vir e, por isso, permanece vigente o Protocolo de Olivos. Ele representa um aprimoramento do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL em relação ao quanto previsto pelo Protocolo de Brasília, mas ainda está muito longe daquilo que se concebe como o ideal para um bloco que mostra deter o perfil para servir de eixo central do processo de integração na América do Sul.

O sistema de solução de controvérsias definitivo, que deve vir em substituição ao atual sistema, precisa consignar uma corte permanente de justiça com caráter supranacional, cujas decisões definitivas devem vir acompanhadas de mecanismos jurídicos que assegurem a sua efetividade, a exemplo da aplicação de multa pecuniária, tal qual ocorre no âmbito do sistema de solução de controvérsias da União Europeia.

Deve ser dedicada atenção especial aos particulares que, ao lado das estatais, são as grandes responsáveis por mover a engrenagem econômica e comercial do MERCOSUL. Neste sentido, é necessário lhes conceder acesso amplo e direto aos órgãos julgadores, ao contrário do que ocorre atualmente, em que somente podem apresentar reclamação perante a Seção Nacional do Grupo Mercado Comum do Estado ao qual se encontra vinculado, ficando na dependência do entendimento do referido órgão para que a sua reclamação possa seguir adiante.

Também, a eventual corte permanente de justiça supranacional deve ser guarnecida de mecanismos jurídicos que possam auxiliar na busca da uniformização da interpretação e aplicação do direito mercosulino nos territórios nacionais, sendo insuficiente o exercício da função meramente consultiva, cujo resultado não possui caráter obrigatório. Por ora, o Tribunal Permanente de Revisão exerce apenas a função consultiva quando suscitada dúvida de interpretação da norma mercosulina pelo juiz, cujos pareceres são destituídos do efeito vinculante. Não é sem razão que Cynthia Soares Carneiro assevera que:

O processo de integração, portanto, não pode prescindir de um órgão especializado capaz de interpretar o direito comunitário, zelando pela sua aplicação adequada, coerente e harmônica, cooperando, na sua aplicação, com os órgãos locais, que detêm a competência geral para conhecer dessa matéria que se destina,

principalmente, às pessoas físicas e jurídicas atores, de fato e de direito das relações econômicas que se desenrolam no espaço comunitário.¹¹³

À semelhança do Tribunal de Justiça da União Europeia, deve deter competência para resolver questão prejudicial suscitada em processo em trâmite no órgão judicial nacional, cuja decisão tenha caráter vinculante.

O MERCOSUL já percorreu um longo caminho na construção de um sistema de solução de controvérsias dentro da sua estrutura intergovernamental. Mas, ainda existem passos fundamentais a serem dados para a reformulação desse sistema de solução de controvérsias, que se mostrarão essenciais, com o advento de um mercado comum que, certamente, exigirá um fortalecimento institucional do MERCOSUL, maior segurança jurídica e maior compromisso dos Estados-membros para com o bloco. A atual situação do MERCOSUL, cujas políticas são baseadas na intergovernamentalidade e na diplomacia, demonstram o quão importante é instituir, o mais breve possível, um sistema aperfeiçoado de solução de controvérsias guarnecido de instrumentos jurídicos eficazes de assegurar o cumprimento das decisões dela oriundas. Neste sentido, vale destacar a lição precisa de Saulo Casali:

As limitações da via intergovernamental, a lição de outros processos de integração e a realidade de que se está a promover uma convergência para uma convivência fazem ver que a via diplomática dificilmente poderá fomentar a evolução do processo de integração do Mercosul sem o recurso a meios jurisdicionais eficientes para a solução de litígios. A institucionalização desses meios é adivinhada por quem quer que se proponha a imaginar os rumos do bloco sul-americano. As maiores divergências colocam-se, todavia, no terreno da velocidade dessa institucionalização, já que os meios diplomáticos, notadamente o brasileiro, com o seu pragmatismo característico, não conseguem corresponder à ansiedade vivenciada pelo segmento formado por parcela razoável dos juristas dos Estados Partes.¹¹⁴

Portanto, em resumo, deve ser reformulado o sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL para viabilizar a criação de uma corte permanente de justiça, que possa auxiliar o bloco sua evolução a caminho da formação de um mercado comum e, mais adiante, da formação de uma comunidade sul-americana.

Vale, por fim, apenas mencionar, de forma breve, que foi firmado em 19 de janeiro de 2007, o Protocolo Modificativo do Protocolo de Olivos, que não visava estabelecer um sistema definitivo de solução de controvérsia, mas tão-somente adequar o atual sistema vigente ao ingresso da Venezuela e de eventuais outros novos membros no MERCOSUL, transferindo

¹¹³ CARNEIRO, Cynthia Soares. **O direito da integração regional**. Belo Horizonte: Del Rey Editora 2007, p. 168.

¹¹⁴ Solução de controvérsias entre estado no Mercosul. **Revista do CEPEJ**, Salvador, n. 5, p. 131-147, jan./jun. 1999, p. 146.

determinadas atribuições da Secretaria Administrativa à Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão. O Protocolo Modificativo alterava, principalmente, a forma de eleição e a quantidade de árbitros que compõem o Tribunal Permanente de Revisão, para ajustá-lo ao ingresso da Venezuela ao bloco.

O Protocolo Modificativo foi assinado pelos então presidentes da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai e, paralelamente, os quatro países e a Venezuela assinaram a Ata de Compromisso de Adesão ao Protocolo Modificativo de Olivos, na qual esta última se comprometeu a aderir aos termos do Protocolo Modificativo a partir do momento em que o mesmo tenha entrado em vigor. Entretanto, este documento normativo jamais entrou em vigência por ausência de aprovação do Congresso Nacional do Paraguai que se opôs à entrada de Venezuela do MERCOSUL.

Por isso que a composição atual dos órgãos de solução de controvérsias do MERCOSUL apenas leva em consideração as indicações de árbitros realizadas pelos quatro membros originários do bloco, afastando a participação da Venezuela neste aspecto.

3.3.3 A arbitragem como meio alternativo privado de solução de controvérsias

Em 23 de julho de 1998, os Estados-membros do MERCOSUL firmaram o Acordo sobre Arbitragem Internacional do MERCOSUL tendo como finalidade dispor sobre um meio de solução de controvérsias entre particulares que versem sobre contratos comerciais internacionais.

Os dispositivos normativos do Acordo sobre Arbitragem Internacional do MERCOSUL se aplicam à arbitragem, sua organização, seus procedimentos e seus laudos quando: a) houver convenção arbitral celebrada entre particulares que tenham sua residência habitual ou o centro principal dos negócios, sede, sucursal, agência ou estabelecimento em mais de um Estado-membro do MERCOSUL; b) o contrato-base estiver relacionado com mais de um Estado-membro do MERCOSUL; c) o contrato-base estiver relacionado com um Estado-membro e o tribunal estiver sediado em um dos Estados-membros; d) o contrato-base estiver relacionado com um Estado-membro e o tribunal arbitral não tiver sua sede em nenhum Estado-membro do MERCOSUL e as partes envolvidas no litígio declararem expressamente a sua intenção de submeterem-se ao acordo; e e) o contrato-base não estiver relacionado com um dos Estados-membros, e as partes envolvidas no litígio tiverem eleito um tribunal arbitral com sede em um

Estado-membro do MERCOSUL e declararem expressamente a sua intenção em se submeterem ao acordo.¹¹⁵

O Acordo sobre Arbitragem Internacional do MERCOSUL não cria órgãos arbitrais para a solução de controvérsias desencadeadas pelos particulares. Se limita apenas a estabelecer um procedimento padrão, o direito aplicável, as competências de um eventual tribunal arbitral e a sua composição, diante da existência de uma convenção arbitral contida num contrato comercial internacional que, de alguma forma, esteja relacionada com o MERCOSUL, seja por envolver particulares que residem ou mantém negócio em um dos Estados-membros ou os próprios Estados-membros, seja por eleger um tribunal arbitral sediado num Estado-membro ou até mesmo por ter sido o procedimento escolhido pelas partes contratantes.

O art. 23 do Acordo sobre Arbitragem Internacional, que dispõe sobre a execução ou sentença arbitral, remete à leitura da Convenção Interamericana sobre Arbitragem Comercial Internacional do Panamá de 1975, o Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa do MERCOSUL e a Convenção Interamericana sobre a Eficácia Extraterritorial das Sentenças e Laudos Arbitrais Estrangeiros de Montevideú. Pela leitura dos referidos acordos internacionais, entende-se que o laudo ou sentença arbitral emitido por um tribunal arbitral sediado num dos países do MERCOSUL pode ser executado no território nacional de qualquer outro membro, desde que preenchidos os requisitos legais (previstos no artigo 2º da Convenção Interamericana sobre a Eficácia Extraterritorial das Sentenças e Laudos Arbitrais Estrangeiros) e obedecido o trâmite via carta rogatória.

O Acordo sobre Arbitragem Comercial Internacional em nada soluciona a problemática da falta de acesso direto dos particulares aos órgãos de solução de controvérsias do MERCOSUL. De igual forma, não proporciona ao setor privado dos Estados-membros um método alternativo para a solução de controvérsias decorrentes de contratos comerciais internacionais firmados entre particulares. A possibilidade de as partes contratantes elegerem a arbitragem comercial como meio de solução de eventuais controvérsias advindas do contrato comercial, com a inclusão de uma cláusula que verse sobre convenção arbitral, não é novidade e é uma prática recorrente no Direito Internacional e antecede a própria constituição do MERCOSUL.

¹¹⁵ PARAGUAI. **Acordo sobre arbitragem comercial internacional do Mercosul**. Disponível em: <http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=YoJECHuyUmFj6flylD4u1A%3d%3d&em=lc4aLYHVB0dF+kNrtEvsmZ96BovjLlz0mcrZruYPcn8%3>. Acesso em: 19 maio 2018.

Em verdade, a finalidade principal do Acordo sobre a Arbitragem Comercial Internacional é estabelecer um procedimento arbitral próprio que possa ser utilizado pelos particulares dos Estados-membros do MERCOSUL para, dessa forma, uniformizar o funcionamento e a organização da arbitragem internacional no âmbito do MERCOSUL.

4 A INSTITUIÇÃO DE UMA CORTE DE JUSTIÇA SUPRANACIONAL NO MERCOSUL

4.1 A IMPORTÂNCIA DE UMA CORTE DE JUSTIÇA SUPRANACIONAL PARA O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL

São diversas as possibilidades de revestir o MERCOSUL com uma feição supranacional, em contraposição ao atual caráter intergovernamental, sendo que em qualquer uma delas é preciso sanar a problemática da ausência de eficácia e aplicabilidade imediata de suas normas nos territórios dos Estados-membros

O Conselho do Mercado Comum, órgão deliberativo máximo do MERCOSUL, formado por representantes do Poder Executivo dos respectivos Estados-membros, atuam com base no consenso, e assim, as decisões válidas são somente aquelas que teve a aprovação por todos os países ou que, pelo menos, não teve a oposição de nenhum deles. Esse método de votação reforça o caráter intergovernamental do MERCOSUL pois, deixa evidente que as decisões do Conselho de Mercado Comum nada mais é do que a representação conjunta da vontade política de todos os seus integrantes. Diferentemente, se as decisões do Conselho do Mercado Comum fossem aprovadas mediante o voto favorável da maioria, elas representariam mais a manifestação da vontade do bloco como um todo do que da vontade de seus membros, o que dotaria o órgão com um perfil supranacional. Essa é, inclusive, a lição de Raúl Granillo Ocampo:

Finalmente, ao contrário dos organismos internacionais, no caso das entidades comunitárias a formação da vontade não depende da presença e do voto afirmativo de todos e cada um dos países integrantes, mas em geral a vontade das instituições do processo de integração se forma por meio do voto majoritário, de maneira que são capazes de atuar contra a vontade de alguns de seus membros.¹¹⁶

Outra possibilidade de aproximação da supranacionalidade no MERCOSUL seria através do seu Parlamento. O órgão foi constituído com vistas a conceder maior representatividade e legitimidade democrática ao MERCOSUL, mas, atualmente, se limita a formular pareceres, recomendações e projetos de normas a serem encaminhados ao Conselho do Mercado Comum, ou seja, é destituído do poder normativo. Se o Parlamento, formado por representantes das sociedades nacionais, tivesse a função legislativa, as suas normas

¹¹⁶ OCAMPO, Raúl Granillo. **Direito Internacional público da integração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 118.

representariam a convergência das vontades e interesses dos cidadãos mercosulinos, o que o aproxima do sistema supranacional.

Mas, a melhor forma de se buscar a construção de um sistema supranacional dentro de uma organização internacional de cunho regional é através do fortalecimento do seu sistema de solução de controvérsias com a criação de uma corte jurisdicional permanente e com caráter supranacional, sendo este o responsável em dar a última palavra nas disputas que lhe forem apresentadas. Representaria o órgão máximo para a solução de controvérsias, cujas decisões se mostrariam, em tese, isentas de um teor político, imparciais, e baseadas nas normas advindas do MERCOSUL e do Direito Internacional. As decisões oriundas dos demais órgãos, como o Conselho do Mercado Comum e o Parlamento, mesmo se possuírem a natureza supranacional, ainda assim, seriam marcados fortemente pelo caráter político e por interesses outros que não a busca exclusiva pela justiça de suas decisões.

Conforme observa Adolfo Roberto Vazquez, *“la creación de un tribunal supranacional parece, por el momento, aunque deseable, una meta muy lejana ya que no se aprecia la existencia de un firme propósito político en tal sentido por parte de algunos de los socios del Mercosur”*¹¹⁷. Ainda que a instituição de um tribunal supranacional encontre oposição por parte dos integrantes do MERCOSUL, sempre receosos de perderem parcela de sua soberania, é importante insistir neste tema tendo em vista que se apresenta como o melhor caminho em direção a um processo de integração mais substancial, sendo que o órgão jurisdicional serviria como o intérprete máximo das normas emanadas pelo MERCOSUL, promovendo, assim, a uniformização na interpretação e aplicação dessas referidas normas. Atuaria como uma verdadeira corte constitucional para os Estados-membros do MERCOSUL para determinar qual a interpretação correta de um tratado do MERCOSUL ou de qualquer outro tratado que lhe seja possível apreciar, que tenha sido violado por algum dos Estados-membros ou pelos próprios órgãos do bloco. Como consequência, representaria um dos grandes elementos de coesão e harmonização das normas mercosulinas, e serviria de mola propulsora para desenvolver ainda mais o processo de integração na região, possibilitando a formação de um ordenamento jurídico comunitário à semelhança da União Europeia.

¹¹⁷ VÁZQUEZ, Adolfo Roberto. *Soberania, supranacionalidad e integración: la cuestión en los países del Mercosur*. **Anuário de Derecho Constitucional Latinoamericano**. Cidade do México, 2001, p. 240.

4.2 PARADIGMAS PARA A REDEFINIÇÃO DO SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DO MERCOSUL

No discurso em defesa da criação de um órgão jurisdicional supranacional no âmbito do MERCOSUL é inevitável fazer referência à União Europeia, que possui o mais evoluído processo de integração no mundo, representando um dos poucos modelos de sistema comunitário, cujas normas possuem vigência e aplicabilidade imediata nos territórios nacionais. É correto afirmar que a União Europeia se originou por razões distintas daquelas que fundamentaram a criação do MERCOSUL e ambos os blocos regionais possuem peculiaridades no que toca aspectos culturais, desigualdades sociais, poder econômico etc. Mas, nem por isso, o torna menos hábil a servir de modelo paradigmático para a constituição de uma corte permanente de justiça no MERCOSUL. É preciso lançar o olhar sobre o Velho Continente e analisar as consequências positivas e negativas advindas da supranacionalidade que permeia a União Europeia e utilizar essa experiência para a instituição de um sistema supranacional no MERCOSUL.

Ainda, apesar do MERCOSUL estar continuamente ampliando seu âmbito de atuação, agregando os mais diversos temas que entende ser de alta relevância para a região, continua tendo como foco principal o desenvolvimento econômico através do fomento das relações comerciais entre os seus integrantes e entre estes e terceiros. Por esta razão, é necessário continuar a utilizar como referência o sistema de solução de controvérsias estabelecido pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e nela se inspirar para reestruturar o seu atual sistema de solução de controvérsias. Vale aqui destacar que o sistema de solução de controvérsias da OMC tem sido constantemente utilizado pelos membros do MERCOSUL, e o Brasil é um dos seus principais usuários, com 29 casos atuando como demandante, 19 casos como demandado e 103 participações como terceira parte¹¹⁸.

Portanto, torna-se necessário realizar um breve estudo dos sistemas de solução de controvérsias da União Europeia e da OMC para identificar os atributos que podem ser reproduzidos pelo MERCOSUL.

¹¹⁸ BRASIL. O sistema de solução de controvérsias da OMC. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/15581-o-sistema-de-solucao-de-controversias-da-omc>>. Acesso em: 07 jun. 2018.

4.2.1 A União Europeia

A União Europeia percorreu cinco décadas desde a sua formação originária até o atual estágio de integração entre seus membros. Devido ao seu caráter supranacional, assentado no Direito Comunitário, possui uma estrutura institucional complexa instituída pelo Tratado da União Europeia, conhecido como Tratado de Maastricht, que entrou em vigor em 1993 e que abrange um poder legislativo, um poder executivo, um sistema judicial independente e outros órgãos e instituições de apoio. As suas principais instituições são o Conselho Europeu, o Parlamento Europeu, a Comissão Europeia e o Tribunal de Justiça.

O Conselho Europeu é uma espécie de poder executivo e é formado pelos Chefes de Estado, representa os interesses individuais de cada Estado-membro e estabelece as principais políticas públicas da União Europeia. O Parlamento Europeu, integrado por representantes eleitos diretamente pelos cidadãos dos Estados-membros, participa do processo legislativo para edição de normas da União Europeia, exerce a revisão dos tratados e pode intervir nos processos submetidos ao Tribunal de Justiça da União Europeia, tudo isso visando suprimir o déficit democrático. Já a Comissão Europeia é o órgão representativo dos interesses da comunidade europeia, composta por um nacional de cada Estado-membro e detém a atribuição de monitorar a correta aplicação dos tratados.

Por fim, tem-se o Tribunal de Justiça da União Europeia, que é o que importa no presente tópico para fins de servir de paradigma à construção de uma corte permanente de justiça supranacional no MERCOSUL. O Tratado da União Europeia, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e seus Protocolos e o Tratado Euratom são os principais documentos normativos que fixam a base jurídica do Tribunal de Justiça da União Europeia.

O Tribunal de Justiça da União Europeia abrange dois órgãos jurisdicionais distintos, o Tribunal de Justiça propriamente dito e o Tribunal Geral também conhecido como Tribunal de Primeira Instância, e é o principal responsável para manter a unidade e a integração jurídica da União Europeia, atuando na defesa do cumprimento dos objetivos fixados pelos tratados da União Europeia. A sua jurisdição é impositiva e é de observância obrigatória tanto pelas demais instituições do bloco e pelos Estados-membros quanto pelos particulares.

O Tribunal de Justiça é composto por um juiz de cada Estado-membro e é assistido por onze advogados-gerais (que atua com imparcialidade e independência para se manifestar mediante

parecer não-vinculante nas causas em que se exige a sua intervenção, nos termos do Estatuto do Tribunal). Todos eles devem reunir as condições exigidas nos respectivos países para o exercício das mais altas funções jurisdicionais. São nomeados, de comum acordo, por seis anos, pelos Governos dos Estados-membros após consulta ao comitê criado especificamente para se manifestar sobre a adequação dos candidatos para o exercício das funções de juiz ou de advogado-geral. A cada três anos há a substituição parcial de metade dos juízes e dos advogados-gerais.

Já o Tribunal Geral é composto, no momento atual, por 47 juízes, devendo ser, ao menos, um juiz de cada Estado-membro que possuem mandato de três anos. As condições necessárias para o preenchimento dos cargos e o processo de nomeação são idênticas àquelas estabelecidas para o Tribunal de Justiça.

Impende destacar as competências distintas do Tribunal de Justiça e do Tribunal Geral. No caso do Tribunal de Justiça, a sua principal atribuição é controlar a legalidade de atuação das instituições da União Europeia e dos Estado-membros e a observância e o cumprimento dos tratados. Assim, aprecia e julga as ações promovidas contra os Estados-Membros ou contra instituições da União Europeia que não tenham cumprido as obrigações emanadas das normas do bloco. Possuem legitimidade para intentar tais ações a Comissão Europeia e os Estados-membros. No caso da Comissão, se esta entender que um Estado-membro não cumpriu qualquer das obrigações emanadas dos tratados da União Europeia, deve abrir um procedimento administrativo prévio para formular um parecer fundamentado sobre o tema e conceder oportunidade para manifestação do Estado. Somente se este não se conformar aos termos do parecer no prazo fixado pela Comissão, abre-se a possibilidade de recorrer ao Tribunal de Justiça. Na hipótese de a ação ser proposta pelo Estado prejudicado, deve este antes submeter o assunto para apreciação pela Comissão que deverá ouvir os Estados envolvidos e depois apresentar parecer fundamentado. O Estado somente poderá ingressar com ação perante o Tribunal de Justiça de posse do parecer favorável da Comissão ou se a mesma não tiver formulado parecer no prazo de três meses.

Se o Tribunal de Justiça decidir que o Estado não cumpriu as suas obrigações, este deve imediatamente pôr termo à violação normativa. Se o Estado não observar a decisão judicial, poderá a Comissão Europeia intentar uma nova ação perante o Tribunal, informando o descumprimento judicial pelo Estado, ocasião em que este poderá ser condenado ao pagamento de uma sanção pecuniária em montante a ser fixado pelo Tribunal.

O Tribunal de Justiça é também competente para apreciar a ação promovida por um Estado-membro contra ato ou omissão ilegal advindo do Conselho ou do Parlamento Europeu bem como a ação de anulação promovida por uma instituição da União Europeia contra ato ou omissão ilegal do Conselho, do Parlamento Europeu, da Comissão ou do Banco Central Europeu.

Na condição de órgão judicial de segunda instância, o Tribunal de Justiça aprecia recursos, desde que limitados às questões de direito, contra decisões do Tribunal Geral.

Interessante destacar os pronunciamentos emanados do Tribunal de Justiça na forma de decisão judicial para solucionar questões prejudiciais. O Tribunal de Justiça é responsável, em última instância, para decidir sobre a interpretação dos tratados da União Europeia e a validade e a interpretação dos atos e omissões emanados das instituições da União Europeia. Sempre que uma questão desta natureza for suscitada no âmbito de um órgão jurisdicional nacional de um dos Estados-membros, cuja decisão mostra-se imprescindível para o julgamento do caso concreto, este pode solicitar pronunciamento do Tribunal de Justiça. Este procedimento mostra-se cogente quando a questão estiver sendo analisada pelos tribunais superiores nacionais e que ainda não foi objeto de interpretação do órgão comunitário. A decisão oriunda do Tribunal de Justiça é de observância obrigatória pelo órgão judicial nacional e vincula as partes em litígio.

Já ao Tribunal Geral foi criado para, na condição de órgão de primeira instância, assegurar o duplo grau de jurisdição em determinadas matérias, para reduzir o excesso de atividades realizadas pelo Tribunal de Justiça e, dessa forma, manter a celeridade e eficiência da prestação jurisdicional. É composto por sete juízes nomeados pelo Conselho da União Europeia para um mandato de seis anos a partir de uma lista apresentada por um Comitê formado por antigos juízes do Tribunal de Justiça e do Tribunal Geral, responsável pela análise da qualificação dos candidatos.

Ao Tribunal Geral compete, principalmente, apreciar todas as ações de anulação, contra ato ou omissão que viola o sistema normativo da União Europeia, e todas as demais hipóteses não abrangidas pela competência do Tribunal de Justiça, destacando-se a ação movida pela pessoa física ou jurídica: a) contra ato emanado de um dos órgãos da União Europeia de que seja destinatária ou lhe diga diretamente e individualmente respeito; b) que visa provocar a atuação de um órgão comunitário que ficou-se inerte quando deveria agir; e c) que visa a reparação de danos provocados pelo órgão comunitário decorrente de contrato celebrado entre

a União Europeia e o particular.¹¹⁹ Portanto, é sua função assegurar a proteção dos direitos e interesses dos particulares contra as autoridades comunitárias na aplicação do direito comunitário.

Cynthia Gomes Carneiro destaca que o Tribunal de Justiça da União Europeia não exerce ingerência sobre as decisões judiciais advindas dos tribunais nacionais, salvo quando for para assegurar a supremacia do direito comunitário ou quando realiza uma interpretação vinculante da norma comunitária mediante a análise da questão prejudicial¹²⁰.

Da forma como está estruturado o Tribunal de Justiça da União Europeia, é possível aproveitar boa parte dos dispositivos que estabelecem a sua base jurídica na constituição de uma corte de justiça para o MERCOSUL. A principal ideia a ser importada é o reconhecimento da eficácia imediata das decisões emanadas dos órgãos judiciais comunitários nos territórios dos Estados-membros, sem a necessidade de serem submetidas a um procedimento prévio de internalização pelas autoridades nacionais competentes.

Essencial também adotar a ideia já implementada pela União Europeia de que os juízes e tribunais nacionais trabalham num sistema de colaboração com o Tribunal de Justiça da União Europeia pois, pertence a todos eles a função de assegurar a vigência e aplicar as normas comunitárias. Como consequência, torna-se, de igual modo, necessário incorporar o mecanismo do reenvio prejudicial para que, diante de uma questão que envolva direito comunitário e que permite a adoção de duas ou mais interpretações suscitadas no âmbito judicial nacional, deve o órgão jurisdicional supranacional se manifestar quanto à interpretação e aplicação da norma comunitária assegurando, dessa forma, a uniformidade jurisprudencial nos territórios nacionais em relação às normas do bloco regional.

É imprescindível a existência do procedimento de análise de questão prejudicial em qualquer órgão judicial supranacional pois, “se aos Estados-Membros fosse confiada a tarefa de interpretar o Direito Comunitário, haveria, sem nenhum exagero, tantos ordenamentos jurídicos quantos fossem os ordenamentos jurídicos nacionais de cada um dos Estados-Membros”¹²¹.

¹¹⁹ CARNEIRO, Cynthia Soares. **O direito da integração regional**. Belo Horizonte: Del Rey Editora 2007, p. 139.

¹²⁰ CARNEIRO, Cynthia Soares. **O direito da integração regional**. Belo Horizonte: Del Rey Editora 2007, p. 137-138.

¹²¹ CELLI JÚNIOR, Umberto. Solução de conflito na União Europeia: lições para o Mercosul. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 97, p. 415-434, jan. 2002, p. 420.

Evidentemente, a permissiva para que o particular, seja pessoa física ou jurídica, possa acionar o Tribunal Geral em defesa de seus direitos e interesses quando o ato oriundo de uma instituição do bloco regional seja direcionado a ele ou o envolva de forma direta, se mostra também como uma ferramenta útil a ser adotada por uma eventual corte de justiça mercosulina, sobretudo, por aproximar a sociedade civil do bloco regional e por atuar em defesa dos cidadãos e empresas nacionais e transnacionais. Não se vislumbra motivo para excluir a legitimidade do particular para o acesso à justiça supranacional. Dada a importância do tema, o mesmo será abordado em tópico posterior.

Os requisitos para o preenchimento dos cargos de juízes e advogados-gerais do Tribunal de Justiça da União Europeia seguem a regra básica comum para indicação de pessoas para ocuparem os mais altos cargos jurídicos, que inclui a necessidade de ser dotado de imparcialidade, de possuir relevante saber jurídico e reputação idônea, sendo indicado pelo representante do Poder Executivo. Não há muita variação nesse quesito e, certamente, requisitos semelhantes serão adotados pelo MERCOSUL em caso de instituição de uma corte supranacional de justiça.

A existência do duplo grau de jurisdição em determinadas matérias no âmbito do Tribunal de Justiça da União Europeia também deve servir de inspiração na constituição do órgão jurisdicional do MERCOSUL pois, este princípio garante ao jurisdicionado o reexame do seu processo, o que concede maior segurança jurídica e senso de justiça às decisões judiciais.

4.2.2 A Organização Mundial do Comércio

A Organização Mundial do Comércio foi criada mediante o Acordo de Marrakesh de 1994 como resultado das rodadas de negociações ocorridas em Uruguai realizadas entre 1986 e 1994. Possui personalidade jurídica própria e representa o maior fórum de negociações comerciais do mundo com o fito de fortalecer o esquema multilateral de comércio e dedica atenção especial aos países em desenvolvimento. Com a sua instituição foi também estabelecido um sistema complexo de solução de controvérsias adequado às demandas comerciais que está previsto no Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias (ESC), contido no Anexo II do Acordo de Marrakesh.

O ESC visa trazer segurança jurídica, estabilidade e previsibilidade nas tratativas comerciais entre Estados para que seja assegurada a observância dos direitos e obrigações dos membros

da OMC e a interpretação uniforme das disposições contidas nos acordos por ele abrangidos. Em seu artigo 1º, determina que o sistema de solução de controvérsias da OMC se aplica no caso de controvérsias relativas ao Acordo Constitutivo da OMC, aos acordos comerciais multilaterais, aos acordos plurilaterais e ao próprio ESC.

A ESC estabelece que, inicialmente, as partes devem buscar uma solução negociada. Nessa etapa, o Estado que se sentir prejudicado deve solicitar consulta para o outro Estado, apresentando as razões das controvérsias e o embasamento legal na qual se funda a controvérsia. Por seu turno, o Estado que recebe a solicitação de consulta deve responder à consulta para justificar a sua atuação. O procedimento de consultas deve ser comunicado ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), que está diretamente vinculado ao Conselho Geral e aos Conselhos e Comitês pertinentes da OMC. Um Estado-membro que não participar das consultas, mas, que tem interesse comercial no mesmo, pode notificar os Estados-membros envolvidos na controvérsia e o OSC sobre a sua intenção de integrar no procedimento de consultas já iniciado.

Se as negociações diretas ocorridas por meio do sistema de consultas restarem frutíferas, deve a solução ser comunicada ao OSC, aos Conselhos e aos Comitês. Se não produzirem o resultado desejado, seja por ausência de resposta à solicitação de consulta, seja pela falta de consenso, o Estado-membro reclamante poderá requerer o estabelecimento de um grupo especial junto ao OSC. O grupo especial deverá ser composto por pessoas qualificadas que possuem algum tipo de experiência com o comércio internacional. Para tanto, estabelecem-se critérios objetivos, com a determinação de que os membros devem ter já integrado um grupo especial ou ter apresentado a ele uma argumentação, ter atuado como representante de um Estado-membro da OMC ou de uma parte no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércios de 1947 (GATT 97) ou como representante no Conselho ou Comitê de qualquer acordo abrangido pelo ESC, ou que tenha atuado no Secretariado, exercido atividade docente ou publicado trabalho sobre direito ou política comercial internacional, ou que tenha sido alto funcionário na área de política comercial de um dos Estados-membros. A escolha dos integrantes dos grupos especiais é feita a partir de uma lista mantida pelo Secretariado com nome que reúnem as condições específicas e os Estados-membros poderão periodicamente indicar nomes para compor a lista. A composição dos grupos especiais deve assegurar a diversidade de formações e o largo espectro de experiências.

Ao término da análise da controvérsia, tendo assegurado oportunidade para ambas as partes se manifestarem, o grupo especial formulará suas conclusões, em forma de relatório, para fins de

auxiliar o OSC na formulação de recomendações ou decisões. O relatório contendo as conclusões do grupo especial é apelável junto ao Órgão Permanente de Apelação constituído pelo OSC, composto por sete pessoas, três das quais atuarão em cada caso, de reconhecida competência, com experiência comprovada em direito, comércio internacional e nos assuntos tratados pelos acordos abrangidos pelo ESC. Apesar do nome, o referido órgão não funciona de forma permanente pois, apenas os seus membros que devem estar disponíveis permanentemente. Ao término do procedimento de apelação, o Órgão Permanente de Apelação deve emitir um relatório com as suas conclusões quanto à análise das questões de direito do relatório do grupo especial e poderá confirmar, modificar ou revogar o seu conteúdo.

O relatório do Órgão de Apelação deve ser adotado pelo OSC e aceito pelas partes, salvo se este decida por consenso não adotar o mencionado relatório. Caso as recomendações e decisões adotadas pela OSC com base no relatório do grupo especial ou do Órgão de Apelação não forem observadas dentro de prazo razoável, o Estado reclamante poderá adotar medidas compensatórias até o seu efetivo cumprimento

O ESC dispõe também que os Estados-membros da OMC envolvidos numa controvérsia poderão optar pela adoção dos procedimentos dos bons ofícios, conciliação e mediação se assim convencionarem. São mecanismos diplomáticos de solução de controvérsias aceitos e fomentados pelo Direito Internacional e o ESC prevê que podem ser iniciados e encerrados a qualquer tempo. Como não há uma regulamentação específica sobre esses procedimentos, as partes podem estabelecer a forma como os bons ofícios, a conciliação e a mediação devem ser conduzidos.

Por fim, o ESC estabelece como meio alternativo de solução de controvérsias a arbitragem, que poderá ser utilizada a critério e por convenção das partes, devendo estas acordarem o procedimento a ser seguido. O laudo arbitral deverá ser comunicado ao OSC e ao Conselho ou Comitê dos acordos pertinentes.

O sistema de solução de controvérsias da OMC foi estabelecido pelo Anexo II (ESC) do Tratado de Marrakesh, assinado em 15 de abril de 1994, e entrou em vigor em 1º de janeiro de 1995. Já o Protocolo de Olivos, que dispõe sobre o atual sistema de solução de controvérsias vigente no MERCOSUL, foi assinado em 18 de fevereiro de 2002 e entrou em vigor 1º de janeiro de 2004, exatamente 09 anos após a vigência do Tratado de Marrakesh. Pela leitura do ESC e do Protocolo de Olivos, percebe-se que este claramente se inspirou naquele para

disciplinar o sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL, que continua sendo marcado fortemente pelo viés comercial e possui como foco principal as relações comerciais entabuladas entre os Estados-membros e o setor privado. Por isso, se mostra natural que tenha utilizado, em parte, o modelo de sistema de solução de controvérsias da OMC, uma organização internacional voltada integralmente para o fomento e o fortalecimento das relações multilaterais comerciais.

Dessa forma, o Protocolo de Olivos também prevê como fase inicial as negociações diretas para se chegar a um acordo. Sendo frustrada a tentativa de obtenção de uma solução consensual, no MERCOSUL, a critério da parte, pode-se recorrer ao Grupo Mercado Comum que, poderá convocar um grupo de especialistas para auxiliá-lo a formular as recomendações necessárias. No âmbito da OMC, o Órgão de Solução de Controvérsias faz parte do Conselho Geral que, assim como o Grupo Mercado, representa um órgão central, de natureza política e intergovernamental, com poder decisório. Na hipótese de não obtenção de uma solução consensual, deve o Órgão de Solução de Controvérsias acionar um grupo especial formado por pessoas com experiência na área de políticas comerciais internacionais que elaborará um parecer não vinculante. Tanto o Protocolo de Olivos quanto o ESC preveem a possibilidade de adoção da arbitragem como meio de solução de controvérsias sendo que o primeiro tece detalhes do seu procedimento enquanto que o segundo nada dispõe sobre o procedimento a ser seguido, deixando a critério das partes a escolha pelo procedimento que entenderem mais adequado.

Percebe-se que o MERCOSUL adotou a mesma linha de pensamento da OMC quanto à formação do seu sistema de solução de controvérsias, instituindo três meios distintos de solução de controvérsias: o diplomático (negociações diretas), o político (intervenção de órgão de organização internacional da qual participam aqueles envolvidos na controvérsia) e o jurisdicional (arbitragem).

É acertada a decisão do MERCOSUL de ter eleito o modelo do sistema de solução de controvérsias da OMC, porquanto parte de suas finalidades são coincidentes, tratando ambas de matérias atinentes às relações comerciais internacionais. É louvável a previsão dos meios diplomático, político e jurisdicional para a solução de controvérsias pelo MERCOSUL, como fez a OMC, mas deve o bloco sul-americano ter a consciência de que representa um processo de integração regional, ao contrário da OMC que se consubstancia num fórum mundial de comércio internacional, e que deve seguir no caminho do fortalecimento desse processo de

integração mediante o aperfeiçoamento de suas instituições, e isso abrange o seu sistema de solução de controvérsias.

Deve o MERCOSUL, quando instituir o seu sistema definitivo de solução de controvérsias, continuar a adotar os mecanismos de solução de controvérsias inspirados na OMC (diplomático, político e jurisdicional), sobretudo, por representarem meios mais céleres para a resolução dos conflitos, necessários à boa fluidez das trocas comerciais. Contudo, dada a feição regional do MERCOSUL e diante da diversidade de suas finalidades que vem progredindo ao longo dos anos, deve este prosseguir no seu fortalecimento institucional. Para tanto, no terreno dos mecanismos jurisdicionais de solução de controvérsias, é preciso criar, paralelamente aos tribunais arbitrais *ad hoc* e ao Tribunal Permanente de Revisão, uma corte de justiça permanente com caráter supranacional que tenha competência para apreciar matérias comerciais e outros temas que estejam sob o albergue do MERCOSUL. Outrossim, não basta o Protocolo de Olivos, à semelhança do ESC, prever que a única consequência para o não cumprimento do laudo arbitral seja a adoção de medidas compensatórias pela parte prejudicada. Devem existir ferramentas jurídicas capazes de tornarem efetivas as decisões tomadas pelos órgãos jurisdicionais de solução de controvérsias do MERCOSUL, incluindo os tribunais arbitrais *ad hoc*, o Tribunal Permanente de Revisão e a eventual corte de justiça supranacional. Em sendo viabilizado esse caminho na prática, certamente o MERCOSUL será alçado a um novo patamar de desenvolvimento rumo ao aprofundamento da integração dos países sul-americanos.

4.3 CARACTERÍSTICAS DA CORTE DE JUSTIÇA SUPRANACIONAL DO MERCOSUL

Em sendo instituído um sistema definitivo de solução de controvérsias no MERCOSUL, em substituição ao sistema vigente previsto no Protocolo de Olivos, com a constituição de uma corte de justiça supranacional, deve esta conter as características típicas de um órgão jurisdicional supranacional e, ao mesmo tempo, se encaixar no perfil do MERCOSUL. Nesse contexto, é necessário observar as principais alterações a serem realizadas no sistema de solução de controvérsias mercosulino e analisar as competências materiais a serem atribuídas ao eventual órgão judicial supranacional, a sua competência para analisar demandas advindas de particulares e a necessidade de dotar as suas decisões e entendimentos de eficácia imediata no plano nacional.

4.3.1 A prevalência e a aplicabilidade imediata das decisões e entendimentos emanados da Corte de Justiça Supranacional nos ordenamentos jurídicos nacionais

Já foi visto anteriormente, no item 2.3.3, que todas as Constituições dos respectivos Estados-membros do MERCOSUL fomentam o processo de integração na região, sendo que em algumas delas há disposição expressa sobre a viabilidade de participação do país em órgãos supranacionais enquanto outras mantêm-se silentes sobre o tema. Brasil é um dos países que optou pela omissão constitucional e, portanto, na hipótese deste decidir pela participação em organizações internacionais de caráter supranacional, qualquer tratado neste sentido deve passar pelo processo de aprovação de emenda constitucional, sendo que a ausência desse procedimento, apesar do tratado ter sido assinado, não possuiria validade nem vigência no território interno.

Essa premissa remete à discussão recorrente do embate entre o monismo e o dualismo presente no Direito Internacional, sendo necessário enfrentar o tema, mesmo que de forma breve, para entender a forma com que o ordenamento jurídico de caráter supranacional emanado do processo de integração ingressaria nos territórios dos Estados-membros do MERCOSUL, visando a eficácia jurídica e, se referido novo ordenamento possuiria supremacia em relação às normas internas. Sobre o assunto, Raúl Granillo Ocampo ensina que:

O reconhecimento ou não da supremacia regula o conflito que possa ocorrer entre o direito constitucional dos Estados e o ordenamento jurídico da integração, tanto quando esse conflito se dá em relação ao direito originário do processo de integração (normalmente convencional e constituído tratado), como quando ocorre em relação ao direito derivado (normalmente unilateral e constituído pelos atos das instituições criadas pelo processo de integração).¹²²

A escola dualista surge para defender o entendimento de que o direito interno e o Direito Internacional, e isso inclui tratados internacionais e demais atos emanados dos processos de integração regional, são dois ordenamentos jurídicos distintos, cada um com o seu próprio âmbito de validade. As normas emanadas do ordenamento jurídico internacional representam a vontade comum dos Estados enquanto as normas advindas do ordenamento interno representam a vontade unilateral dos Estados. Portanto, o preceito normativo do Direito Internacional, para ingressar na ordem jurídica interna deve passar, necessariamente, por um

¹²² OCAMPO, Raúl Granillo. **Direito Internacional público da integração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 66.

procedimento de internalização previsto na Constituição de cada Estado para se transformar em norma interna.

Esse posicionamento da escola dualista foi duramente criticado pois:

(...) assinalou-se que o Estado nacional é sujeito em ambas as ordens e é sempre integrado por indivíduos; argumentou-se que a falta de cumprimento ou violação de uma obrigação internacional na ordem interna gera responsabilidade do Estado, o que demonstra que efetivamente existe possibilidade de conflito; e também porque em muitos casos a incorporação da norma internacional não exige nenhum ato expresse, como ocorre com o costume.¹²³

O monismo, em contraposição, assevera que existe apenas uma ordem jurídica que abrange tanto o Direito Internacional quanto o direito interno e, assim, um tratado internacional, assim que assinado e ratificado pelo Estado, passa a ter validade e eficácia imediata em seu território, sendo despidendo qualquer ato de internalização do tratado. Entre os monistas se discute a questão da hierarquia das normas, isto é, se prevalecem as normas do direito interno ou as normas emanadas do Direito Internacional.

Essas duas teorias, ao longo dos anos têm disso relativizadas, surgindo expressões como “monismo moderado” e dualismo moderado” e, apesar de simplificarem o problema, se mostram úteis para a análise da efetividade das normas oriundas do Direito Internacional. De todo modo, na prática, deve se recorrer à Constituição de cada Estado e ao órgão jurisdicional nacional, encarregado pela defesa e interpretação do texto constitucional, para aferir se a mesma possui inclinação para o monismo ou para o dualismo e, proceder, no caso concreto, à leitura do tratado internacional para identificar a hierarquia e o modo de aplicação da norma internacional.

Quanto ao Brasil, a Constituição dedica poucas palavras no que tange à relação entre o Direito Internacional e o direito brasileiro. Se limita a prever, em seu art. 49, inciso I, a competência exclusiva do Congresso Nacional para resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional e, em seu art. 84, incisos VII e VIII, a competência privativa do Presidente da República em manter relações com Estados estrangeiros e em celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sendo estes sujeitos a referendo pelo Congresso.

Através da leitura desses dispositivos constitucionais, verifica-se que não basta a assinatura e a ratificação do tratado para que tenha validade no âmbito interno, sendo necessário o aval do

¹²³ OCAMPO, Raúl Granillo. **Direito Internacional público da integração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 67.

Poder Legislativo. Então, o Brasil adota, de forma predominante, a teoria dualista, entendendo pela necessidade de procedimento de internalização das normas oriundas do Direito Internacional por meio da aprovação do Congresso Nacional. O Supremo Tribunal Federal (STF) já se posicionou neste sentido, asseverando que um tratado internacional, para entrar em vigência no território brasileiro, necessita da promulgação e publicação do decreto presidencial no diário oficial. Eis o teor de trecho do acórdão:

Não obstante a controvérsia doutrinária em torno do monismo e do dualismo tenha sido qualificada por Charles Rousseau (*Droit International Public Approfondi*, p. 3/16, 1958, Dalloz, Paris), no plano do Direito Internacional público, como mera ‘discussion d’école’, torna-se necessário reconhecer que o mecanismo de recepção, tal como disciplinado pela Carta Política brasileira, constitui a mais eloqüente atestação de que a norma internacional não dispõe, por autoridade própria, de exequibilidade e de operatividade imediatas no âmbito interno, pois, para tornar-se eficaz e aplicável na esfera doméstica do Estado brasileiro, depende, essencialmente, de um processo de integração normativa que se acha delineado, em seus aspectos básicos, na própria Constituição da República. (...) Sob tal perspectiva, o sistema constitucional brasileiro – que não exige a edição de lei para efeito de incorporação do ato internacional ao direito interno (visão dualista extremada) – satisfaz-se, para efeito de executoriedade doméstica dos tratados internacionais, com a adoção de iter procedimental que compreende a aprovação congressional e a promulgação executiva do texto convencional (visão dualista moderada).¹²⁴

Assim, via de regra, os tratados devem ser avalizados pelo Congresso Nacional por meio do procedimento legislativo ordinário, ingressando no ordenamento jurídico interno na condição de norma infraconstitucional, mediante promulgação e publicação de decreto presidencial. Todavia, o tratado internacional que verse sobre o compromisso do Estado signatário em se sujeitar a uma ordem jurídica externa de caráter supranacional representa a assunção de obrigações pelo Estado que pode comprometer a autoridade máxima de órgãos e entidades previstas na própria Constituição brasileira e, por isso, deve ser aprovado pelo Congresso na forma de emenda constitucional e não na forma de lei ordinária, como ocorre com a grande maioria dos tratados internacionais.

No contexto do MERCOSUL, se fosse editado um acordo que alterasse a estrutura institucional do bloco para criar uma corte permanente supranacional dentro do seu sistema de solução de controvérsias, a sujeição pelo Brasil a este órgão precisaria ser avalizada pelo Congresso Nacional na forma de emenda constitucional.

Esse foi, inclusive, o caminho adotado pelo Brasil para legitimar a jurisdição do Tribunal Penal Internacional (TPI) no seu território, em que pese não se relacionar com o processo de

¹²⁴ _____. Supremo Tribunal Federal. Carta Rogatória nº. 8279. Parte: República Argentina. Relator: Ministro Presidente Celso de Mello. Brasília, 14 maio 1998. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19162742/carta-rogoratoria-cr-8279-at-stf>>. Acesso em: 28 maio 2018.

integração e muito embora essa decisão tenha se baseado nos compromissos internacionais do país na defesa dos direitos humanos, sendo competente referido órgão para julgar e punir os crimes praticados contra a humanidade. As finalidades que fundamentam a eventual criação de uma corte permanente do MERCOSUL são distintas dentro de um contexto absolutamente diverso, mas o procedimento de internacionalização da jurisdição do TPI se mostra útil para servir de precedente a ser observado. O TPI foi instituído pelo Estatuto de Roma, que prevê, em seu art. 4º, item 2, o exercício de sua jurisdição no território de todos os Estados signatários e, de outros Estados que aceitem a jurisdição do mesmo¹²⁵. O Brasil assinou o Estatuto de Roma em 07 de fevereiro de 2000, o Congresso Nacional o aprovou por meio de Decreto Legislativo nº. 112 em 06 de junho de 2002 e foi promulgado pelo Decreto Presidencial nº. 4.388. Visando conceder status constitucional ao Tratado de Roma, o Congresso Nacional editou a Emenda Constitucional nº. 45 de 2004, que alterou o artigo 5º da Constituição, para incluir no parágrafo 4º a previsão de sujeição do Brasil à jurisdição do TPI. Esse deve ser o meio pelo qual a jurisdição da corte permanente supranacional do MERCOSUL deve ingressar no ordenamento jurídico brasileiro.

A previsão constitucional de submissão do Brasil a uma corte permanente supranacional mercosulino faria com que as suas decisões tivessem validade e eficácia imediata no território brasileiro, e não somente para os Estados-membros, como também para os seus cidadãos. Isso significa dizer que os cidadãos podem requerer junto aos juízes nacionais o reconhecimento dos seus direitos que foram avaliados por essa corte supranacional, cuja decisão prevalece sobre qualquer entendimento jurisprudencial pátrio. A razão de ser dessa afirmação repousa no fato de que, como consequência natural da supranacionalidade de eventual corte permanente do MERCOSUL, “os tribunais ordinários dos Estados membros são os órgãos jurisdicionais de aplicação do direito comunitário, motivo pelo qual todo juiz nacional ordinário de qualquer país participante do esquema de integração é ao mesmo tempo um juiz comunitário”¹²⁶.

Referido órgão jurisdicional passaria a ter *status* constitucional e as suas decisões, desde que assim previsto no tratado, não estariam sujeitos à apreciação ou revisão por nenhum órgão jurisdicional ou administrativo interno. Nem mesmo o próprio Supremo Tribunal Federal, órgão judicial superior na ordem interna brasileira, que detém a competência para a defesa e

¹²⁵ TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL. **Rome Statute of the International Criminal Court**. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/ea9aeff7-5752-4f84-be94-0a655eb30e16/0/rome_statute_english.pdf>. Acesso em: 24 maio 2018.

¹²⁶ OCAMPO, Raúl Granillo. **Direito Internacional público da integração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, 127.

interpretação da Constituição, estaria autorizado a revisar as decisões do tribunal permanente supranacional. No caso de conflito de entendimento entre o STF e a corte permanente supranacional, deve prevalecer o posicionamento desta última devido à sua primazia e à garantia da uniformidade na aplicação do direito comunitário. Até mesmo diante de uma decisão da corte supranacional que infringir as cláusulas pétreas, sejam aquelas previstas no art. 60, parágrafo 4º, da Constituição Federal, sejam outros preceitos constitucionais, expressos ou implícitos, que vierem a ser interpretados como cláusulas pétreas pelo STF, não pode este atuar, de forma a invalidar ou tornar sem efeito a decisão emanada do órgão supranacional. Se assim fosse possível, estaria se admitindo uma esquizofrenia dentro do ordenamento, provocando uma situação incômoda pois, ao mesmo tempo em que há a prevalência da ordem supranacional por meio das decisões advindas de uma corte permanente de justiça, também estaria acolhendo a possibilidade do STF revisar as decisões externas em hipóteses específicas.

Devem subsistir as decisões do órgão supranacional, sem qualquer exceção. Se essas se mostrarem tendentes a violar cláusulas pétreas previstas na Constituição brasileira ou outros preceitos de importância ímpar para o país, não pode o STF funcionar como órgão revisor para anular ou tornar sem efeito a decisão comunitária. Nesse caso, deve o Presidente da República proceder, mediante manifestação do STF e anuência do Congresso Nacional, com a denúncia do tratado, de ofício ou por provocação, para afastar a jurisdição da corte permanente supranacional. A participação do Congresso Nacional se mostra, sobretudo, essencial, uma vez que a decisão de denunciar um tratado é um ato internacional praticado pelo Presidente que pode acarretar graves consequências para o país, sobretudo, na esfera diplomática e econômica. Além do mais, em sendo necessária a participação do Congresso Nacional para que o tratado internacional ingresse no ordenamento jurídico interno, nada mais razoável do que a exigência de seu aval para a denúncia do tratado.

Não se vislumbra outro caminho para conciliar, de um lado, a vinculação do país ao sistema supranacional e assegurar a eficiência do órgão comunitário para cumprir com as funções que lhe foram designadas e, de outro lado, preservar os valores mais caros à Constituição e à sociedade, baseados no Estado Democrático de Direito, que não podem ser ameaçados pela ordem externa. Nessa situação, verifica-se a presença simultânea de características do dualismo e do monismo, o primeiro presente quando do ingresso e da retirada do Estado da ordem supranacional e o segundo quando este anui expressamente em se sujeitar a essa

supranacionalidade, tratando-se de um sistema misto a ser adotado pelo Brasil quando da aceitação em criar um tribunal de justiça supranacional no MERCOSUL.

A prevalência das decisões emanadas pelos órgãos supranacionais é uma condição imprescindível para que o sistema supranacional advindo da ordem externa funcione e tenha efeito no território nacional. Do contrário, colocaria em risco a própria existência do ordenamento jurídico supranacional e estremeceria a relação de confiança mútua entre os Estados-membros. Repise-se que isso não diminui nem anula as competências soberanas do Estado, afinal de contas, a expressão maior da soberania é a sua manifestação de vontade para ingressar ou se retirar de uma organização internacional de natureza supranacional no momento que entender conveniente.

O comprometimento da soberania somente ocorreria se o Estado tivesse que se vincular em definitivo com essa organização internacional, sem possibilidade de retirada por meio da denúncia do tratado. No caso de o Brasil aceitar em integrar numa ordem jurídica supranacional, assim o faz em decorrência da sua atuação soberana, e após ponderar os benefícios e as consequências que isso lhe trará. Do mesmo modo, a partir do momento que entender que essa ordem jurídica supranacional não mais satisfaz os seus interesses, o Brasil está no seu direito soberano de se retirar dela, mesmo que essa conduta possa, eventualmente, vim a ser vista com maus olhos por seus pares.

4.3.2 Competência *rationae materiae* e a possibilidade de conflito de competência entre o Sistema de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio e a Corte Interamericana de Direitos Humanos

Com o surgimento de diversas organizações internacionais, algumas de natureza regional, outras mais abrangentes, como a Organização das Nações Unidas, e a consequente criação de um sistema de solução de controvérsias próprio para cada uma dessas organizações, surge a problemática do conflito de competências entre tribunais internacionais e isso não é diferente para o MERCOSUL. Inclusive, o mesmo não ignora essa questão e, ao instituir o seu sistema de solução de controvérsias atualmente vigente, reconhece a competência concorrente da Organização Mundial do Comércio e outros esquemas preferenciais de comércio do qual participam os Estados-membros, para apreciar e decidir litígios que poderiam ser solucionados pelos seus órgãos. O MERCOSUL faculta à parte litigante eleger o foro

comercial que entender mais adequado e conveniente para os seus interesses e, uma vez eleito o foro e iniciado o procedimento de solução de controvérsias, não poderá recorrer a outro mecanismo de solução de controvérsias de outro foro.

Diante da opção de se recorrer ao sistema de solução de controvérsias da OMC, os Estados-membros do MERCOSUL preferem o mesmo àquele estabelecido pelo MERCOSUL por possuir a OMC uma maior projeção no cenário internacional, abrangendo a grande maioria dos países existentes. Isso leva à compreensão de que, apesar da ausência de instrumentos jurídicos que possam assegurar o efetivo cumprimento das decisões tomadas pelos órgãos da OMC, há uma possibilidade maior para que o Estado reclamado cumpra com o quanto determinado no âmbito da OMC do que no contexto do MERCOSUL.

Diante da permissividade de acesso a mecanismos externos de solução de controvérsias, Marconi Neves Macedo entende que:

Essa faculdade, portanto, acaba por inefetivar as vantagens relativas à implantação do Tribunal Permanente de Revisão no que pertine à formação de uma jurisprudência vinculativa no âmbito do Mercosul. Este fato acaba por minimizar os benefícios que podem ser trazidos à segurança jurídica do processo de integração. Revela, também, implicitamente, um desprestígio do Tribunal Permanente de Revisão, na medida em que, dessa forma, retira-lhe o *status* de órgão jurisdicional máximo e inescapável do bloco de integração.¹²⁷

Apesar dessa situação levar a um desprestígio e a uma subutilização do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL, a competência concorrente deve prevalecer. Todos os Estados-membros e associados do MERCOSUL também integram a OMC e ambos têm como finalidade a disciplina do direito comercial internacional. É inevitável que haja uma sobreposição de competências dos seus órgãos de solução de controvérsias quando as partes envolvidas na controvérsia são membros das duas organizações internacionais.

Não se vislumbra a ideia de reduzir o âmbito de abrangência de um ou de outro, pois ambos os sistemas de solução de controvérsias atuam de forma a fortalecer a institucionalidade das respectivas organizações internacionais das quais fazem parte e afastar a sua aplicação importaria na diminuição do âmbito de atuação da organização internacional levando, conseqüentemente ao seu enfraquecimento. Se, por exemplo, fosse afastada a competência dos órgãos de solução de controvérsias do MERCOSUL para dirimir controvérsias concernentes a um acordo comercial envolvendo seus membros para prevalecer a competência dos órgãos de solução de controvérsias da OMC, a competência daquele estaria

¹²⁷ MACEDO, Marconi Neves. **Os antagonismos da integração regional sul-americana: O Mercosul frente à Aliança do Pacífico e à Unasul.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 141.

parcialmente esvaziada. Esse raciocínio vale também no caso da inversão de posição, uma vez que se fosse afastada a competência da OMC para prevalecer a do MERCOSUL, o ESC, apesar de ter sido firmado por todos os membros do MERCOSUL, teria pouca ou nenhuma utilidade para os mesmos quando as controvérsias envolverem exclusivamente integrantes do MERCOSUL.

Não há uma prevalência de um ou de outro sistema de solução de controvérsias, sendo ideal que trabalhassem em esquema de coordenação e cooperação, inclusive, com o fito de uniformização de entendimentos acerca de determinados temas. Mas, reconhece-se que se trata de uma hipótese remota de ocorrência devido à ausência de centralização do Direito Internacional e da independência de cada sistema de solução de controvérsias.

Embora não desejável, é necessário aceitar a competência concorrente entre os diversos sistemas de solução de controvérsias para resolver uma demanda específica, cabendo às partes recorrerem aquele que entenderem mais adequado para o seu caso. Agora, no que pertine à matéria comercial, mais especificamente, os acordos comerciais bilaterais ou multilaterais, as partes possuem em mãos caminho simples para afastar a problemática da competência competente que é inserção de cláusula eleição de foro em caso de divergências ou conflitos. E essa eleição de foro deve ser respeitada por qualquer das partes, pelo órgão jurisdicional eleito e pelos demais órgãos que foram declinados da sua competência por ocasião dessa eleição de foro. Luiz Eduardo Ribeiro Salles elucida a questão da seguinte forma:

Imagine um acordo de seleção de foro “x” pelo qual dois Estados, A e B, concordam em não submeter uma controvérsia perante o tribunal “y”, sendo que “y” teria competência para decidir aquela controvérsia segundo seu próprio estatuto. Se a disputa é trazida por A perante “y”, em violação do acordo “x”, e B aduzir uma exceção preliminar baseada “x”, a exceção deverá ser reconhecida.¹²⁸

As competências dos sistemas de solução de controvérsias da OMC e do MERCOSUL devem coexistir e apenas na hipótese de cláusula de eleição de foro é que uma passa a ter prevalência sobre a outra. Outrossim, diante da existência do artigo 1º do Protocolo de Olivos, que reconhece que existem controvérsias que podem ser solucionadas tanto pela OMC quanto pelo MERCOSUL, e abre a possibilidade da parte demandante a escolha do foro que lhe convier, determinando que uma vez iniciado o procedimento num foro não cabe mais recorrer a um outro, se esta optar em acionar o sistema de solução de controvérsias da OMC, o MERCOSUL não pode mais apreciar a mesma controvérsias. Apesar de inexistir disposição

¹²⁸ SALLES, Luiz Eduardo Ribeiro. Conflito de competência entre tribunais internacionais. In: OLIVEIRA, Bárbara da Costa Pinto; SILVA, Roberto Luiz (Org.). **Manual de Direito processual internacional**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 85.

semelhante na ESC para reconhecer a existência de outros foros concorrentes ao da OMC, de igual modo, uma vez iniciado o procedimento de solução de controvérsias junto ao MERCOSUL, não cabe mais acionar a OMC. Do contrário, poderiam as partes, uma vez não satisfeitas com a decisão do foro em que tramitou a análise da controvérsia, utilizar do foro preterido como uma espécie de instância recursal. Além disso, poderiam existir decisões contraditórias oriundas dos dois foros e, diante da ausência de hierarquia entre eles, passaria a subsistir uma situação de insegurança jurídica.

No caso do MERCOSUL, para que seus próprios membros possam ter uma confiança maior no seu sistema de solução de controvérsias e passem a utilizá-lo com maior frequência, em detrimento do sistema de solução de controvérsias da OMC, é necessário, repisa-se, o fortalecimento da sua institucionalidade. Eis a necessidade de aperfeiçoar o Tribunal Permanente de Revisão para dotá-lo de instrumentos jurídicos eficazes que possam tornar suas decisões mais efetivas, a exemplo da aplicação de multa pecuniária. Mas, principalmente, perdura a indispensabilidade de se ter uma corte de justiça supranacional para servir de instância judiciária com jurisdição obrigatória capaz de dar a última palavra nas controvérsias em que figuram como partes os Estados-membros, seus particulares, pessoas físicas ou jurídicas e órgãos do MERCOSUL, oriundas de interpretação, aplicação ou descumprimento das disposições contidas no tratado de Assunção, nos demais acordos celebrados no MERCOSUL, das decisões do Conselho do Mercado Comum e das resoluções do Grupo Mercado Comum.

Uma corte de justiça supranacional, cujos membros sejam formados por juristas imparciais, de reconhecida idoneidade moral e com vasta experiência nos temas submetidos à sua apreciação, que permite acesso não somente aos Estados-membros como também aos particulares, sejam pessoas físicas ou jurídicas, e que seja munida de instrumentos jurídicos capazes de assegurar o efetivo cumprimento de suas decisões, se mostraria mais atraente do que o sistema de solução de controvérsias proporcionado pela OMC.

Naturalmente, quando se discute a competência concorrente entre os sistemas de solução de controvérsias do MERCOSUL e da OMC, o objeto da controvérsia está relacionado à interpretação, aplicação ou descumprimento de normas internacionais concernentes à matéria comercial. A OMC dedica-se exclusivamente à regulamentar e fiscalizar o comércio mundial visando criar uma ambiente seguro de fomento das relações comerciais internacionais. O MERCOSUL é marcado, de igual modo, por um forte viés comercial, tendo como finalidade precípua a formação de um mercado comum visando o aumento do fluxo comercial entre seus

Estados-membros mas, diferentemente, tem dedicado atenção também a outros temas concernentes à região, como a proteção ao meio ambiente, o desenvolvimento da infraestrutura, a cooperação na área da educação, o fortalecimento da segurança pública, entre outros.

Para além desses temas, destaca-se a que o MERCOSUL também está voltado para a promoção dos direitos humanos e da democracia e não haveria de ser diferente, uma vez que, na qualidade de organização internacional de cunho regional, que visa um estreitamento dos laços entre Estados e seus povos, localizados geograficamente próximos, não é possível fechar os olhos para eventuais atentados ou violações de direitos humanos ou ruptura à democracia ocorridos nos territórios nacionais.

O Tratado de Assunção, que instituiu o MERCOSUL, se limitou apenas a disciplinar a formação do mercado comum, finalidade para o qual o bloco foi criado, nada mencionando sobre outros temas. Mas, com a sua evolução como processo de integração regional, e consciente de que não pode se manter omissos quanto à disciplina da defesa dos direitos humanos e da democracia, em 24 de julho de 2011, os Estados-membros, juntamente com Chile e Bolívia, firmaram o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático. Nele, há o reconhecimento de que a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento do processo de integração do MERCOSUL e a ruptura da ordem democrática dentro do território de qualquer um dos Estados signatários do Protocolo de Ushuaia poderá levar à suspensão do direito de participar dos órgãos do MERCOSUL ou até mesmo à suspensão dos direitos e obrigações oriundos do MERCOSUL.

Posteriormente, em 20 de dezembro de 2011, o Protocolo de Ushuaia foi atualizado com a assinatura do Protocolo de Montevideu, conhecido também como Protocolo de Ushuaia II, e desta vez teve também a firma dos representantes de Colômbia, Equador e Peru. O documento acresceu novas sanções políticas e diplomáticas e previu a possibilidade de buscar uma solução pacífica junto às Nações Unidas. Infelizmente, não entrou em vigor em razão da não aprovação do documento pelo Congresso Nacional de Paraguai

No tema dos direitos humanos, foi firmado, em 20/06/2005, o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do MERCOSUL, no qual é reiterada a vigência das instituições democráticas e afirmado respeito dos direitos e das liberdades fundamentais como condições necessárias para dar prosseguimento ao processo de integração no MERCOSUL. Do mesmo modo que o Protocolo de Ushuaia, prevê como

medidas a serem tomadas, em caso de constatação de graves e sistemáticas violações dos direitos humanos e liberdades fundamentais ocorridas no território de qualquer Estado signatário, a suspensão do direito de participar do MERCOSUL.

Assim, o respeito aos direitos humanos e às instituições democráticas são temas que se mostram sensíveis ao MERCOSUL e, inclusive, o Protocolo de Ushuaia foi utilizado para a suspensão da Venezuela do bloco em razão de restar comprovada a ruptura da ordem democrática pelo governo de Nicolás Maduro.

No entanto, não existe nenhum meio jurisdicional de proteção aos direitos humanos e às instituições democráticas e todas as medidas possíveis de serem adotadas no âmbito do MERCOSUL em caso de violação aos direitos humanos e ruptura à ordem democrática são de natureza diplomática ou política. Na medida em que se está a se afirmar aqui a necessidade de fortalecimento da institucionalidade do MERCOSUL, com o aperfeiçoamento do sistema de solução de controvérsias, mediante a criação de uma corte supranacional de justiça, deve-se questionar se os casos envolvendo a violação aos direitos humanos e às instituições democráticas não deveriam ser submetidos à apreciação dessa eventual corte supranacional de justiça.

A corte supranacional de justiça, certamente, desempenharia uma função essencial no aprofundamento das relações entre os Estados-membros do MERCOSUL, fomentaria uma união dos países sul-americanos, mormente porque todos eles estão envolvidos com o MERCOSUL, como membros ou associados, e promoveria o fortalecimento da ordem jurídica mercosulina. Diante de tal afirmação, seria possível conceber a sua competência para apreciar e julgar casos em de violação aos direitos humanos e às instituições democráticas ocorridos nos territórios dos Estados-membros.

Mas a questão não é tão simples assim, diante da existência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, órgão judicial criado sob a égide da Organização dos Estados Americanos para dar cumprimento à Convenção Americana dos Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), que se encontra em vigor desde 1978. Esta rege o tema de direitos humanos no âmbito das Américas e reconhece uma serie de direitos civis e políticos inerentes à pessoa humana e que devem ser respeitados por todos os Estados signatários da Convenção. Visando dar efetividade ao referido tratado, foi criada a Corte Interamericana de Direitos Humanos, tendo todos os Estados-membros e associados do MERCOSUL aceito a sua competência. Ela faz parte do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos e tem como função

aplicar e interpretar as disposições da Convenção Americana dos Direitos Humanos, isto é, aprecia casos em que há a alegação de que um Estado signatário tenha violado um direito ou liberdade protegido pela Convenção.

Nesse cenário, considerando a existência de um sistema de solução interamericana de controvérsias para temas atinentes aos direitos humanos, não se vislumbra a necessidade, *a priori*, de atribuir à eventual corte de justiça do MERCOSUL a competência para análise de caso envolvendo a violação aos direitos humanos e às instituições democráticas. Nem por isso estaria reduzindo a importância do órgão judicial ou enfraquecendo o seu caráter supranacional.

Além do mais, se fosse considerada a hipótese de estabelecer competência concorrente entre a corte de justiça do MERCOSUL e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, incidiria a mesma problemática do conflito de competência o MERCOSUL e a OMC, só que com um gravame. Entre a OMC e o MERCOSUL, a partir do momento em que a parte demandante elege o foro que entender adequado, o mesmo não pode mais se valer do outro foro.

Contudo, em matéria de direitos humanos, não parece ser esta a solução mais adequada. Se, por exemplo, a parte optar por acionar o órgão judicial do MERCOSUL, não parece acertada a afirmação de que não pode mais acionar a Corte Interamericana de Direitos Humanos. A razão dessa conclusão pousa no entendimento de que os direitos humanos representam uma matéria sensível a qualquer organização internacional e têm sido uma preocupação constante desde o término da Segunda Guerra Mundial e a assinatura da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Como resultado, além dos órgãos judiciais criados sob o albruge da Organização das Nações Unidas, diversos sistemas regionais de solução de controvérsias visando a proteção dos direitos humanos. No contexto das Américas, a Corte Interamericana de Direitos Humanos representa o órgão judicial de maior relevância para a defesa dos direitos e liberdades individuais e está em funcionamento há quase quatro décadas. Por essas razões, e dada a importância do tema, não se vislumbra a possibilidade da Corte Interamericana de Direitos Humanos ser preterida da apreciação de caso de violação de direitos humanos, mesmo se a situação já tenha sido submetida à apreciação pelo órgão judicial do MERCOSUL.

Mas, por outro lado, em sendo possível acionar ambos os foros, há o risco de serem produzidas decisões judiciais contraditórias que devem ser igualmente observadas e cumpridas. Para evitar essas situações, o ideal, a princípio, é negar a possibilidade da corte de

justiça, a ser criada no MERCOSUL, de possuir competência para analisar casos de violação de direitos humanos.

4.3.3 O acesso à justiça supranacional pelos particulares

Em praticamente todo processo de integração em que se forma uma organização internacional de cunho regional, uma das grandes problemáticas é o déficit democrático, pois as instituições de cunho regional são formadas e postas em funcionamento mediante a atuação dos representantes do Estado, e sem a participação do povo. No caso do MERCOSUL, essa questão não passou despercebida e diversas ações foram tomadas para suprir ou, ao menos, reduzir os efeitos negativos advindos do déficit democrático.

A criação do Foro Consultivo Econômico-Social por meio do Protocolo de Ouro Preto é uma dessas medidas que visa aproximar o cidadão do MERCOSUL pois, integrados por representantes do setor privado, que se reúnem para debater questões que lhes interessam, resultando na formulação de recomendações que são encaminhadas ao Grupo Mercado Comum. O Parlamento do MERCOSUL, instituído em 2005, em tese, também tem essa função de minorar o déficit democrático, uma vez que o seu Protocolo Constitutivo prevê que os seus integrantes devem ser eleitos mediante voto universal, direto e secreto pelos cidadãos dos Estados-membros. Na prática, nem todos os parlamentares mercosulinos foram eleitos diretamente pelo povo e o órgão parlamentar não tem poder decisório, limitando-se à função consultiva, o que prejudica o seu caráter democrático. Mas, em que pese a necessidade de realizar importantes ajustes no Parlamento, a sua existência demonstra o caminho certo a se percorrer em busca de um processo de integração aprofundado.

Muitos outros avanços ainda devem ser realizados para sanar o déficit democrático no MERCOSUL. Até mesmo a própria União Europeia, símbolo do Direito Comunitário, ainda não conseguiu superar a crítica de que as suas instituições se encontram alheias aos anseios e às aspirações populares e há protestos de setores da sociedade que não se sentem representados no bloco.

Partindo-se dessa premissa, o MERCOSUL, ao instituir uma corte permanente de justiça supranacional no seu sistema de solução de controvérsias, deve utilizar a oportunidade para promover avanços no que tange à legitimidade democrática, e buscar meios que permitam a participação direta do cidadão no bloco regional. Com a criação da referida corte, deve o

cidadão ter o direito de acesso ao mesmo, desde que preenchidas determinadas condições e limitadas a determinadas matérias. Sobre o tema e percorrendo o mesmo entendimento, Marconi Neves Macedo discorre:

Fundamental seria, também, a permissão do acesso direto dos particulares ao tribunal, nesses contidos os agentes econômicos, para que pudesse pleitear os direitos de sua titularidade fundamentados no sistema jurídico mercosulino. A importância do reconhecimento da capacidade postulatória do particular é fundamental na medida em que ele é o elemento realizador do projeto integracionista, tendo em vista que as normas não realizam nada de forma autônoma. Estas apenas ensejam a adoção de determinadas condutas, que, o serão na medida em que sejam vantajosas aos agentes econômicos particulares.¹²⁹

A falta de efetivo acesso do particular ao sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL, que é o que ocorre na prática, cerceia a possibilidade de um dos principais participantes no processo de integração do bloco, responsável pela concretização de considerável volume das transações comerciais travadas dentro do bloco reivindicar os seus direitos e interesses, o que gera insegurança e desestímulo do particular.

Existe um rol de normas oriundas do MERCOSUL, incluindo os Tratados, Acordos e Protocolos firmados no âmbito do bloco regional, as decisões do Conselho do Mercado Comum, do Grupo Mercado Comum e da Comissão de Comércio Mercado Comum, que podem criar direitos aos particulares e estes devem ter o amplo acesso ao sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL. Inclusive, devem poder acionar diretamente a corte de justiça supranacional a ser criada, visando impugnar sanção ou aplicação, por qualquer dos Estados-membros, de medidas legais ou administrativas de efeito restritivo, discriminatório ou de concorrência desleal que viole as normas do MERCOSUL.

A efetiva participação do particular no sistema de solução de controvérsias e o seu direito de ação junto ao eventual órgão judicial é medida que se impõe como forma de assegurar o exercício da cidadania, democracia e justiça e, para além disso, concede um espaço de aproximação do particular com o MERCOSUL, concedendo-lhe maior legitimidade e transparência.

¹²⁹ MACEDO, Marconi Neves. **Os antagonismos da integração regional sul-americana: O Mercosul frente à Aliança do Pacífico e à Unasul.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 163.

5 CONCLUSÃO

O fenômeno da integração regional se mostra patente no cenário internacional e é uma realidade presente nas diversas regiões do mundo. Na América do Sul, esse movimento foi iniciado com a criação da CEPAL e tem produzido frutos positivos para a região, com a constituição de diversos blocos regionais. O MERCOSUL é o mais importante deles, dada a sua dimensão econômica e comercial e por abranger as duas principais economias sul-americanas (o Brasil e a Argentina).

Ao longo da sua existência de mais de duas décadas e meia, o MERCOSUL aumentou a intensidade e o fluxo de trocas comerciais entre seus membros e com terceiros e conquistou uma posição invejável no cenário mundial, adquirindo o *status* de um dos mais significativos processos de integração no mundo.

Mas, por outro lado, não se pode fechar os olhos para as suas deficiências, e uma das mais relevantes, talvez a mais relevante, é a ausência do supranacionalismo. Já foi suficientemente demonstrado que a supranacionalidade não viola a sua soberania. Muito pelo contrário, a escolha do Estado em ingressar numa ordem jurídica supranacional é a própria manifestação da sua soberania e pode ele, quando entender adequado e conveniente, denunciar o tratado internacional e se retirar do bloco supranacional. A única forma possível de tolher a soberania de um Estado seria se este, uma vez vinculado a uma ordem jurídica supranacional, não mais puder dela se desvincular.

Portanto, não havendo comprometimento da soberania estatal no caso de ingresso numa ordem jurídica supranacional, deve o MERCOSUL caminhar em sentido da supranacionalidade, que é o elemento que falta para propulsioná-lo em direção à formação de um mercado comum. Com a supranacionalidade vem a harmonização das políticas macroeconômicas, uma maior participação da sociedade civil no bloco, tornando-o mais legítimo e democrático, o aprofundamento da integração cultural, a promoção de uma conscientização de pertencimento do cidadão para com o MERCOSUL, entre outros benefícios, promovendo o fortalecimento do mesmo.

Observa-se aqui que inúmeras são as medidas que podem ser adotadas para dotar o bloco regional sul-americano do caráter supranacional, mas a melhor forma de se buscar a construção de um sistema supranacional é por meio do seu sistema de solução de controvérsias, devendo haver uma reestruturação para comportar a criação de uma corte

supranacional de justiça. Representando este o órgão judicial máximo para dirimir conflitos entre as Partes decorrentes das normas mercosulinas, traria a harmonização da interpretação e aplicação dos tratados firmados no âmbito do MERCOSUL e imprimiria maior segurança jurídica no bloco.

Em havendo a criação desse órgão judicial máximo no MERCOSUL, deve-se, necessariamente, ao contrário do que ocorre atualmente com os laudos arbitrais, dotar as suas decisões judiciais de validade e eficácia imediata nos territórios nacionais dos Estados-membros, dispensando qualquer tipo de procedimento de internalização. Nesse cenário, devem os juízes nacionais atuarem em coordenação com a corte supranacional, aplicando, se for o caso, as medidas executivas necessárias para dar cumprimento à sua decisão judicial.

Frisa-se que as decisões dessa corte supranacional, dada a sua primazia sobre o direito interno, não podem ser revistas nem modificadas pelos órgãos judiciais nacionais. No caso do Brasil, não podem sequer serem reanalisadas pelo Supremo Tribunal Federal, mesmo diante de violação de preceitos constitucionais. Nesse caso, não resta outra alternativa senão a denúncia do tratado pelo Estado brasileiro.

Outrossim, deve-se conceder acesso aos particulares à justiça supranacional pois esses são formados por agentes econômicos responsáveis em parte pelo sucesso do grande volume de transações comerciais realizadas no território do MERCOSUL. Essa participação do setor privado também minora o déficit democrático do MERCOSUL, aproximando-o do bloco regional.

Ainda, analisando as características desse órgão judicial a ser criado, tem-se a compreensão de que o MERCOSUL tem evoluído ao longo dos anos, trazendo para si temas que anteriormente não eram objeto de sua atenção, mas que, ainda tem como principal foco a disciplina e o fomento das relações comerciais. Nesse contexto, é essencial manter os mecanismos diplomáticos e políticos previstos no MERCOSUL como meios de solução de controvérsias mais céleres, adequado à busca de uma resolução em matéria comercial. Em caso de restarem infrutíferas as tentativas de solução diplomática e política, deve-se recorrer à corte supranacional de justiça.

Contudo, em matéria de direitos humanos e instituições democráticas, que o MERCOSUL também tratou de disciplinar visto que o respeito aos direitos humanos e à democracia são indispensáveis para o contínuo desenvolvimento do processo de integração na região, não deve a corte supranacional, a princípio, chamar para si a competência para análise dessas

matérias, sobretudo, para não entrar em rota de colisão a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Verificadas essas características a serem atribuídas à corte supranacional de justiça do MERCOSUL e em sendo esta, de fato, instituída, o bloco regional será alçado a um novo patamar no cenário internacional, galgando uma posição de maior destaque ainda. Este pode representar um caminho promissor, não somente em busca da formação de um mercado comum, mas em direção à criação de uma verdadeira comunidade sul-americana, abrangendo todos os Estados da América do Sul, capaz de fazer frente à União Europeia. Esse é o futuro do Mercosul que se espera!

REFERÊNCIAS

- AGENCIA EFE. *UNASUR aconseja a Colombia rediseñar tarjetas electorales y capacitar jurados*. Disponível em: <<https://www.efe.com/efe/cono-sur/politica/unasur-aconseja-a-colombia-redisenar-tarjetas-electorales-y-capacitar-jurados/50000818-3552132>>. Acesso em 05 abril 2018.
- AGUADO, Juventino de Castro. A supranacionalidade e a soberania estatal no contexto da crise na União Europeia em face dos direitos de cidadania. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 20, n. 80 p. 317-73, jul./set. 2012.
- ALIANÇA DO PACÍFICO. **Acuerdo Marco de la Alianza Del Pacífico**. Disponível em: <<https://alianzapacifico.net/?wpdmdl=4464>>. Acesso em: 25 maio. 2018.
- ALVES, Elia Elisa Cia; BIANCARELI, André Martins. Cooperação financeira e distintos projetos regionais: o caso do Banco do Sul. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 716-736, set./dez. 2015.
- AMORIM, Celso. A integração sul-americana. **Diplomacia, estratégia e política**, Brasília, n. 10, p. 5-26, out./dez/. 2009.
- ARAUJO, Leandro Rocha de. O mecanismo de solução de controvérsias do Mercosul: evolução e desafios. In: OLIVEIRA, Bárbara da Costa Pinto; SILVA, Roberto Luiz (Org.). **Manual de Direito processual internacional**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BADR, Eid. **O direito comunitário e o MERCOSUL**. Curitiba: Editora CRV, 2011.
- BAHIA, Saulo José Casali. O Mercosul e seus projetos institucionais. In: CASALI, Saulo (Org.). **A efetividade dos direitos fundamentais no Mercosul e na União Europeia**. Salvador: Paginae Editora, 2010.
- _____. Solução de controvérsias entre estado no Mercosul. **Revista do CEPEJ**, Salvador, n. 5, p. 131-147, jan./jun. 1999.
- BALASSA, Bela. *The theory of economic integration: an introduction*. In: NELSEN, Brent F.; STUBB, Alexander C. G. (Org.). **The European Union: readings on the theory and practice of european integration**. Londres: Palgrave, 1998.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **La tecno-integración de América Latina: instituciones, comercio exponencial y equidade en la era de los algoritmos**. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>>. Acesso em: 28 maio 2018.
- BOLÍVAR, Simón. **Carta da Jamaica**. Disponível em: <<http://albaciudad.org/wp-content/uploads/2015/09/08072015-Carta-de-Jamaica-WEB.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2018.
- BOLÍVIA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Disponível em: <www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2011/04/CONSTITUCION.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2018.

BRASIL. **O sistema de solução de controvérsias da OMC.** Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/15581-o-sistema-de-solucao-de-controversias-da-omc>>. Acesso em: 07 jun. 2018.

_____. Presidente (2003-2011: Luiz Inácio Lula da Silva). **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da Reunião de Cúpula do Mercosul.** Rio de Janeiro, 19 jan. 2007, 7 f. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/19-01-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-reuniao-de-cupula-do-mercosul>>. Acesso em: 02 jun. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Carta Rogatória nº. 8279. Parte: República Argentina. Relator: Ministro Presidente Celso de Mello. Brasília, 14 maio 1998. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19162742/carta-rogoria-cr-8279-at-stf>>. Acesso em: 28 maio 2018.

BRESSAN, Regiane Nitsch; LUCIANO, Bruno Theodoro. 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.

BUELVAS, Eduardo Pastrana. *Débil estatalidad y transferencia de soberanía: su impacto en los procesos de integración latino-americanos.* In: ÁLVAREZ, Eric Tremolada. **Los procesos de integración como fator de paz.** Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Brasil poderá eleger representantes no Parlamento do Mercosul.** Fev. 2018. Acesso em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/553333-BRASIL-PODERA-ELEGER-REPRESENTANTES-NO-PARLAMENTO-DO-MERCOSUL.html>>. Acesso em 27 maio 2018.

CARNEIRO, Cynthia Soares. **O direito da integração regional.** Belo Horizonte: Del Rey Editora 2007.

CELLI JÚNIOR, Umberto. Solução de conflito na União Europeia: lições para o Mercosul>. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 97, p. 415-434, jan. 2002.

CHADE, Jamil. **Países do pacífico fazem proposta de integração com o Mercosul.** Mar. 2017. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,paises-do-pacifico-fazem-proposta-de-integracao-com-o-mercosul,70001719266>>. Acesso em 02 maio 2018.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno.** São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

CONSELHO SULAMERICANO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO. **Cartera de proyectos 2017.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/CARTERA_DIGITAL.pdf>. Acesso em 02 abril 2018.

_____. **Informe de atividades 2017.** Disponível em: <<https://www.flipsnack.com/IIRSA/informe-de-atividades-2017.html>>. Acesso em 02 abril 2018.

COSTA, Rogério Santos da. Mercosul: antecedentes, formação e sistema institucional. In: SILVA, Karine de Souza; COSTA, Rogério Santos da. **Organizações internacionais de integração regional: União Europeia, Mercosul e Unasul**, Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2013.

CUADRO, Láster Gutiérrez. *Unión de Naciones Suramericanas*. **Revista Pensamiento Americano**, Barranquilla, v.1, n.1, p. 9-23, jun./dez. 2008.

CUÉ, Carlos E. **Macri e Bachelet aproximam o Mercosul e a Aliança do Pacífico em resposta a Trump.** Fev. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/02/13/internacional/1486992640_633957.html>. Acesso em: 25 maio 2018.

DUPAS, Gilberto. A América Latina e o novo jogo global. In: DUPAS, Gilberto (Org.). **América Latina no início do século XXI: perspectivas econômicas, sociais e políticas**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

ESCRITÓRIO DO ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS. *Violaciones y abusos de los derechos humanos en el contexto de las protestas en la República Bolivariana de Venezuela del 1 de abril al 31 de julio de 2017*. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/HCREportVenezuela_1April-31July2017_SP.pdf>. Acesso em 01 fev. 2018.

EXAME. **Brasil aproxima laços com Singapura durante viagem de Aloysio Nunes à Ásia.** Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/brasil-aproxima-lacos-com-singapura-durante-viagem-de-alloysio-nunes-a-asia/>>. Acesso em: 18 maio 2018.

FILIPPO, Armando Di. *Integración regional latino-americana, globalización y comercio sur-sur*. Disponível em: <http://repository.eclac.org/bitstream/handle/11362/31023/S9800587_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 02 fev. 2018.

FLECK, Isabel. **Mercosul confirma negociações para integrar o Equador ao bloco.** Maio 2013. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/05/1273875-mercosul-confirma-negociacoes-para-integrar-o-equador-ao-bloco.shtml>> Acesso em 02 jun. 2018.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Brasil e outros cinco países suspendem participação na Unasul, diz agência.** Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/04/brasil-e-outros-cinco-paises-suspendem-participacao-na-unasul-diz-agencia.shtml>>. Acesso em 04 maio 2018.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **World economic outlook database, October 2017: report for selected countries and subjects.** Disponível em: <www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/weorept.aspx?sy=2017&ey=2018&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=336%2C213%2C218%2C223%2C228%2C288%2C233%2C293%2C248%2C366%2C298%2C299&s=NGDPD%2CPCPI%2CLUR%2CLP&grp=0&a=&pr1.x=72&pr1.y=20#cs9>. Acesso em: 18 jan. 2018.

G1. Brasil e outros membros da UNASUL condenam situação na Venezuela. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/brasil-e-outros-membros-da-unasul-condenam-situacao-na-venezuela.ghtml>>. Acesso em 05 abril 2018.

GHALI, Boutros Boutros. *An agenda for democratization*. Nova York: United Nations Publication, 1996.

GIORGI, Rafaelle de. *Latinoamérica entre dissensos e consensos: nuevos abordajes en la sociología jurídica*. In: SOARES, Ricardo Maurício Freire; BATISTA NETO, Antonio Rosalvo (Org.). **O direito em transição**. Salvador: Editora Dois De Julho, 2016.

GOMES, Eduardo Biacchi. UNASUL e Aliança do Pacífico: novos caminhos para o desenvolvimento da América Latina. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 44, n. 142, p. 107-127, jun. 2017.

GUSSI, Evandro Herrera Berton. Soberania e supranacionalidade. In: CASELLA, Paulo Borba. LIQUIDATO, Vera Lúcia Veigas (Org.). **Direito da integração**. São Paulo: Quartier Latin, 2006, v. 1.

HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional**: ensaios políticos. Trad. SELIGMANN-SILVA, Márcio. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HERRERA, Luis Alberto Lacalle de. Mercosul: projeto e perspectivas. **Diplomacia, estratégia e política**, Brasília, n. 6, p. 193-201, abril/jun. 2007.

KERBER, Gilberto. Constituições dos Estados-membros do Mercosul e o instituto da supranacionalidade. **Revista Prolegómenos**, Bogotá, v. 16, n. 32, p. 191-202, jul./dez. 2013.

LUPI, André Lipp Pinto Basto. O Brasil é dualista: anotações sobre a vigência de normas internacionais no ordenamento brasileiro. **Revista de informação legislativa**, Brasília, a. 46, n. 184, p. 29-45, out./dez. 2009.

MACEDO, Marconi Neves. **Os antagonismos da integração regional sul-americana**: O Mercosul frente à Aliança do Pacífico e à Unasul. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

MARQUES, Renato L. R. **Duas décadas de MERCOSUL**. São Paulo: Aduaneiras, 2011.

MARTÍN, Nuria Belloso. *Del neoconstitucionalismo al (¿nuevo?) constitucionalismo latinoamericano*. In: SOARES, Ricardo Maurício Freire; BATISTA NETO, Antonio Rosalvo (Org.). **O direito em transição**. Salvador: Editora Dois De Julho, 2016.

MENEZES, Wagner. **Tribunais internacionais**: jurisdição e competência. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

MERCOSUL. **Continuidade do funcionamento do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul**. Disponível em: <https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_022-2015_PT_Renovacao%20FOCEM-4.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2018.

_____. **O Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul – Focem (2005-2015)**. Disponível em: <https://focem.mercosur.int/docs/FOCEM_pt.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2018.

_____. **Países del MERCOSUR**. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/7823/2/innova.front/paises-del-mercotur>>. Acesso em 04 abril 2018.

_____. **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**. Disponível em: <www.mercosul.gov.br/40-normativa/tratados-e-protocolos/117-tratado-de-assuncao>. Acesso em 02 fev. 2018.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES DA REPÚBLICA DO PARAGUAI. **Protocolo Constitutivo do Parlamento Mercosul**. Disponível em: <http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=+ctyDJzNVM+Iex/9bLc6cw==&em=lc4aLYHVB0dF+kNrtEvsmZ96BovjLlz0mcrZruYPcn8=>>. Acesso em 24 maio 2018.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Mercosul e União Europeia retomam negociações para acordo de comércio**. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,mercosul-e-uniao-europeia-retomam-negociacoes-para-acordo-de-comercio,70002281293>>. Acesso em 21 abril 2018.

_____. **Unasul à deriva**. Disponível em: <<https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,unasul-a-deriva,70002282753>>. Acesso em 03 maio 2018.

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

OLIVEIRA, Alessandra Cavalcante de Oliveira. **Aliança do Pacífico: um estudo da iniciativa de integração produtiva na América Latina**. 2015. 229 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP. Universidade de São Paulo, São Paulo.

OLIVEIRA, Rodrigo Rios Faria de. **UNASUL: sua implementação**. São Paulo: Editora Baraúna, 2015.

ORGANIZAÇÃO DE ESTADO IBEROAMERICANOS. **Reunião de Presidente da América do Sul**. Disponível em: <www.oei.es/historico/oeivirt/cimeira0.htm>. Acesso em 15 fev. 2018.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **Entendimento relativo às normas e procedimentos sobre solução de controvérsias**. Disponível em: <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/28-dsu_e.htm>. Acesso em: 15jun. 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **List of OECD Member countries**. Disponível em: <www.oecd.org/about/membersandpartners/list-oecd-member-countries.htm>. Acesso em: 28 jan. 2018.

PARAGUAI. **Acordo sobre arbitragem comercial internacional do Mercosul**. Disponível em: <http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=YoJECHuyUmFj6flylD4u1A%3d%3d&em=lc4aLYHVB0dF+kNrtEvsmZ96BovjLlz0mcrZruYPcn8%3>. Acesso em: 19 maio 2018.

PARAGUAI. *Constitucion de la Republica del Paraguay*. Disponível em: <www.bacn.gov.py/CONSTITUCION_ORIGINAL_FIRMADA.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2018.

PARAGUAI. *Consulta – Mercosur*. Disponível em: <http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx>. Acesso em 03 maio 2018.

PINTO, Hugo Eduardo Meza. **A estratégia de integração econômica regional na América Latina**: o caso da Comunidade Andina. Curitiba: Juruá Editora, 2012.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Human development data (1990-2015)**. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/data#>>. Acesso em: 22 jan. 2018

PUNÁL, Antonio Martínez. *El sistema institucional del Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad*. Santiago: Tórculo Ediciones, 2005.

REBOSSIO, Alejandro. **Países do Mercosul aprovam entrada da Bolívia**. Jul. 2015. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/07/17/internacional/1437169098_127047.html>. Acesso em 24 maio 2018.

REGUEIRO, Lourdes; BARZAGA, Mayra. *UNASUR: proceso y propuesta*. Quito: FEDAEPS, 2012.

REVISTA INTER-FORUM. *Consenso de Guayaquil sobre integración, seguridad e infraestructura para el desarrollo*. Disponível em: <www.revistainterforum.com/espanol/articulos/072902soc_cumbre.html>. Acesso em: 15 fev. 2018.

RIBEIRO, Jeancezar Ditz de Souza Ribeiro. **Mercosul**: direito da integração e solução de controvérsias. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

ROSA, William Torres Laureano da. Fundamentos, desenvolvimento e desafios atuais do processo de integração. In: RICHTER, Thomas; SCHMIDT, Rainer (Org.). **Integração e cidadania europeia**. São Paulo: Saraiva, 2011.

SALLES, Luiz Eduardo Ribeiro. Conflito de competência entre tribunais internacionais. In: OLIVEIRA, Bárbara da Costa Pinto; SILVA, Roberto Luiz (Org.). **Manual de Direito processual internacional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

SENADO FEDERAL. **Mercosul e União Europeia podem firmar acordo ainda este anos, afirma diplomata**. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/05/17/mercosul-e-uniao-europeia-podem-firmar-acordo-ainda-este-ano-afirma-diplomata>>. Acesso em 18 maio 2018.

SILVA, Karine de Souza; COSTA, Rogério Santos da. **Organizações internacionais de integração regional**: União Europeia, Mercosul e UNASUL. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2013.

SOARES FILHO, José. Mercosul: surgimento, estrutura, direitos sociais, relação com a Unasul, perspectivas de sua evolução. **Revista CEJ**, Brasília, n. 46, p. 21-38, jul./set. 2009.

TEMER, Michel. **Um Mercosul de resultados**: após cerca de duas décadas de negociações, pela primeira vez temos a perspectiva realista de concluir acordo com a União Europeia. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniao/um-mercosul-de-resultados-22216625>>. Acesso em 20 maio 2018.

TERRA. **Chancelers de Mercosul e Cingapura se reúnem para reforçar relação com ASEAN**. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/mundo/asia/chanceleres-de-mercosul-e-cingapura-se-reunem-para-reforcar-relacao-com-asean,3cd0a1faa6f71fd8e55d42fd55c07f28zua2ti81.html>>. Acesso em 20 maio 2018.

TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL. **Rome Statute of the International Criminal Court**. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/ea9aeff7-5752-4f84-be94-0a655eb30e16/0/rome_statute_english.pdf>. Acesso em: 24 maio 2018.

UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS. **Declaración de Cochabamba**. Disponível em: <[www.isags-unasur.org/uploads/biblioteca/1/bb\[611\]ling\[1\]anx\[1825\].pdf](http://www.isags-unasur.org/uploads/biblioteca/1/bb[611]ling[1]anx[1825].pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2018.

_____. **Tratado constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. Disponível em: <www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2018.

UNIÃO EUROPEIA. **O funcionamento da União Europeia**. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=theme1.html>>. Acesso em: 03 jun. 2018.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia e Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia**. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

VALOR ECONÔMICO. **Mercosul que iniciar negociações de parceria econômica com o Japão**. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/5535717/mercosul-quer-iniciar-negociacoes-de-parceria-economica-com-o-japao>>. Acesso em 20 maio 2018.

VANINI, Felipe. **A Aliança do Pacífico põe em xeque a liderança regional do Brasil**. Fev. 2014. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2014/02/10/economia/1392071308_359317.html>. Acesso em: 25 maio 2018.

VÁZQUEZ, Adolfo Roberto. *Soberania, supranacionalidad e integración: la cuestión en los países del Mercosur*. **Anuário de Derecho Constitucional Latinoamericano**. Cidade do México, 2001.