

**XXVII CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI PORTO ALEGRE – RS**

**DIREITO INTERNACIONAL I**

**FLORISBAL DE SOUZA DEL OLMO**

**SIDNEY CESAR SILVA GUERRA**

**LUCIANE KLEIN VIEIRA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

#### **Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

#### **Secretarias:**

##### **Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

#### **Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

#### **Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito internacional I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Florisbal de Souza Del Olmo; Sidney Cesar Silva Guerra; Luciane Klein Vieira. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-712-0

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34



# XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

## DIREITO INTERNACIONAL I

---

### **Apresentação**

A presente obra é fruto dos artigos apresentados no Grupo de Trabalho (GT) Direito Internacional I, do XXVII Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), realizado na cidade de Porto Alegre, entre os dias 14 e 16 de novembro de 2018, na Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

Como resultado da atividade de pesquisa desenvolvida em todo o país, foram selecionados para este Grupo de Trabalho 18 (dezoito) artigos, que abordam distintas temáticas relacionadas ao direito internacional e que dão base à obra que se apresenta. Ressalte-se que todos os artigos selecionados foram devidamente apresentados e discutidos, o que demonstra o compromisso de seus autores com a divulgação dos resultados obtidos em suas pesquisas, aliado à solidariedade no compartilhamento das informações e progressos científicos experimentados.

O Congresso teve como tema gerador “Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito”, aspecto de grande relevância para a atualidade, uma vez que a ciência jurídica não pode ficar alheia aos novos fenômenos derivados do emprego das ferramentas tecnológicas, presentes no mundo pós moderno, que impactam diretamente nas relações humanas e aqui, especialmente, nas relações internacionais, sejam elas desenvolvidas a partir do relacionamento interestatal, entre Estados e organizações internacionais ou entre pessoas domiciliadas em diferentes Estados.

A partir das apresentações dos artigos, realizadas no dia 16 de novembro, no GT em comento, novos paradigmas de análise foram abordados, levando em consideração o fato do GT ser um espaço de desenvolvimento do pensamento crítico e do respeito à pluralidade de ideias e concepções, sendo certo que através do debate é possível repensar o papel da ciência jurídica nas relações internacionais e o impacto da tecnologia e da inovação, no Direito.

Ressalta-se a ementa do GT, com o seguinte conteúdo:

EMENTA:

DIREITO INTERNACIONAL - Refletir sobre: Direito Internacional Público. Direito Internacional Privado. Direito Internacional do Comércio e Blocos Econômicos. Relações Internacionais e Direito. Aspectos Transnacionais e Transnormativos do Direito. Teoria do Direito Internacional. Cooperação Jurídica Internacional. América Latina entre a cooperação e a integração. Direito dos Tratados; aspectos da negociação e contração internacionais. Direito Internacional Processual. O Direito Internacional entre a fragmentação e o pluralismo jurídico. Tribunais Internacionais e sua jurisdição. Sujeitos e novos atores do Direito Internacional. Aspectos sobre os princípios e fontes do Direito Internacional em suas mais variadas ramificações. Direito Internacional do Meio Ambiente. Direito Penal Internacional e sua construção jurisprudencial. Direito comunitário e da integração do Mercosul. Análise jurisprudencial dos tribunais superiores em matéria de Direito Internacional.

Todos os trabalhos apresentados no GT mantiveram a preocupação em seguir os eixos temáticos referidos, o que demonstra a seriedade na condução da pesquisa, na metodologia escolhida e no referencial teórico de base utilizado.

A obra, em razão dos trabalhos apresentados, pode ser subdividida em cinco blocos temáticos, a saber: 1 – Migrações internacionais e direitos humanos; 2 – Direito internacional do comércio e blocos econômicos; 3 – Direito internacional do meio ambiente; 4 - Globalização e solução internacional de conflitos; 5 - Direito comparado.

No primeiro bloco temático, que contempla o tema “migrações internacionais e direitos humanos”, através do artigo “A EXTRADIÇÃO A PARTIR DA LEI DE MIGRAÇÃO: construção de um cenário de cooperação jurídica internacional à luz dos direitos humanos?”, de Florisbal de Souza Del’Olmo e Diego Guilherme Rotta, foi analisada a extradição, conforme a nova Lei de Migração, a fim de se destacar a importância do instituto como mecanismo de cooperação internacional, apto a possibilitar o exercício do jus puniende e do jus persequendi.

Em seguida, por meio do artigo “A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS NO MERCOSUL E NA UNIÃO EUROPEIA: perspectivas e desafios para o futuro”, de Vitória Volcato da Costa e Luciane Klein Vieira, abordou-se a crise migratória, o crescimento do nacionalismo e da xenofobia como responsáveis pelos impactos na livre circulação de pessoas nos blocos econômicos referidos, que se evidenciam pelo movimento de fechamento das fronteiras.

No mesmo sentido, no artigo “MIGRAÇÃO E REFÚGIO – OS DESAFIOS DA DIPLOMACIA SOLIDÁRIA BRASILEIRA”, de Evanete Lima Pereira e Reinaldo Caixeta Machado, a crise humanitária foi novamente mencionada, analisando os problemas

enfrentados pelos estrangeiros que recorrem a um Estado de destino distinto ao de origem, submetidos, muitas vezes, em que pese a existência de legislação e políticas públicas, a sentimentos de intolerância, preconceito e ódio racial.

Sob outra perspectiva, no texto de autoria de Yolanda Maria de Menezes Pedroso Speranza, intitulado “O PACTO GLOBAL PARA MIGRAÇÃO SEGURA, ORDENADA E REGULAR E SUAS PERSPECTIVAS QUANTO À MIGRAÇÃO AMBIENTAL”, estudou-se a migração derivada de causas ambientais, a fim de se destacar as propostas inovadoras de gestão e governança, contidas no instrumento referido, com fulcro na prevenção de problemas derivados da migração.

Por sua vez, no texto “DOS CRIMES CONTRA A HUMANIDADE E DO GENOCÍDIO: do direito internacional ao direito nacional brasileiro e francês. Um estudo comparativo”, Sidney Cesar Silva Guerra e Fernanda Figueira Tonetto analisam a construção dos contornos do crime contra a humanidade e do genocídio, como crimes internacionais que representam uma grave violação ao direito internacional dos direitos humanos, sob uma perspectiva histórica, fazendo um recorrido pautado primeiramente no Estatuto de Roma para, logo, ser abordado o direito interno brasileiro e francês.

Na sequência, apresenta-se o artigo “MULHERES INDÍGENAS: reflexões feministas sobre o patriarcado colonial e o sistema interamericano de direitos humanos”, de Fiammetta Bonfigli e Camila Belinaso de Oliveira, que discute as influências do patriarcado na conquista da América e na idealização da mulher indígena, buscando compreender o silêncio das mulheres referidas e o aporte do sistema interamericano de direitos humanos para o desenvolvimento da proteção necessária a essa minoria, especificamente do relatório da Comissão Interamericana, emitido em 2017, sobre o caso “Rosendo Cantú e outra contra o México”.

Ainda sobre a matéria, Rodrigo Ichikawa Claro Silva e Ana Cláudia Corrêa Zuin Mattos do Amaral, por meio do texto “PARA ALÉM DAS FRONTEIRAS NACIONAIS: a necessidade de mecanismos para abrandamento dos reflexos internacionais das violações de direitos humanos” trazem à colação algumas reflexões sobre o sistema interamericano de direitos humanos e o fenômeno do crescimento do refúgio, buscando examinar como os Estados tratam as violações de direitos humanos e a necessidade de efetivação de instrumentos que garantam a construção de uma sociedade global mais humanizada.

Com relação ao segundo bloco temático, relacionado ao “Direito internacional do comércio e blocos econômicos”, Mario Jorge Philocreon de Castro Lima e Simone Thay Wey Lee

apresentam o artigo “A CONTRIBUIÇÃO DA UNASUL PARA A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA: o princípio da progressividade”, no qual procuram demonstrar as melhorias geradas pela UNASUL, como processo de integração sul-americano, para o desenvolvimento de diversos aspectos políticos e econômicos, na região.

Ainda sobre o tema da integração regional, Erica Patricia Moreira de Freitas analisa o Mercado Comum do Sul, no texto “MERCOSUL COMO MODELO DE INTEGRAÇÃO? Potencialidades e desafios de um projeto integracionista”, verificando se há ou não a consolidação da cláusula democrática como pressuposto para a manutenção e desenvolvimento do bloco.

Priscilla Saraiva Alves, por sua vez, no artigo “TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA: possibilidades e limites de atuação na manutenção da supranacionalidade do bloco”, estuda a atuação do Tribunal referido, através do mecanismo do reenvio prejudicial, e as contribuições da instituição para o desenvolvimento do bloco europeu.

Saindo do contexto da integração regional e dirigindo-se para o sistema multilateral de comércio, Daniel Rocha Chaves e Keite Wieira, no texto “A FORÇA EXECUTIVA DAS DECISÕES DA OMC: uma análise sob a perspectiva do caso algodão” avaliam a força executiva das decisões do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, a partir da análise dos mecanismos utilizados pela organização referida para impor o cumprimento das decisões que não foram implementadas pelos Estados de forma voluntária, voltando a atenção para o “caso do algodão”, vinculado ao Brasil, no qual se discutiu o descumprimento do Acordo sobre a Agricultura.

Por sua vez, Joana Stelzer e Alisson Guilherme Zeferino, no artigo “O ESTADO ENTRE A PRESERVAÇÃO DO DIREITO DE REGULAR E A ATRAÇÃO DO INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO: convergências e conflitos”, a partir da análise da relação obrigacional entre Estado e investidor estrangeiro, sob a ótica da atração e do avanço de políticas regulatórias, procuram identificar as convergências e divergências sobre o tema, sustentando a necessária revisão dos acordos de investimentos estrangeiros, a fim de reforçar o direito regulatório.

Com relação ao terceiro eixo temático desta obra, que faz alusão ao “Direito internacional do meio ambiente”, Maria Eduarda Gasparotto de Azevedo Bastian apresenta o texto “A INFLUÊNCIA DA GLOBALIZAÇÃO NA FRAGMENTAÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL E O USO DE PRINCÍPIOS COMO MEIO EFETIVO DE SOLUÇÃO À DESOBRIGATORIEDADE DESTE ORDENAMENTO”, no qual discute

o déficit na justiça ambiental e a necessidade de haver vinculação nas normas ambientais, como medida para a garantia dos direitos transindividuais e para a proteção do meio ambiente, referindo os princípios como alternativa para brindar efetividade ao direito ambiental internacional.

De outra parte, Adrielle Betina Inácio Oliveira e Juliana de Albuquerque Pereira, no artigo “ACORDO DE PARIS E PRODUÇÃO AGRÍCOLA NO BRASIL: plano ABC - agricultura de baixa emissão de carbono”, descrevem a regulação do setor agrícola pelo Acordo de Paris, no Brasil, como meio de transição para a sustentabilidade dos sistemas de produção agrícola, dando especial ênfase ao Plano de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (Plano ABC), como mecanismo para harmonizar o ideal econômico com o ideal ecológico.

No tocante ao quarto eixo temático deste volume, destinado ao tema “globalização e solução internacional de conflitos”, Felipe José Olivari do Carmo e Clodomiro José Bannwart Júnior, no artigo “GLOBALIZAÇÃO E A LEI ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA” discutem a corrupção na pós-modernidade, frente às exigências da globalização, e aqui, especialmente, os instrumentos internacionais ratificados pelo Brasil, no tocante à fonte internacional, e a Lei nº 12.846/2013, com relação à fonte interna, na busca de formas para se garantir a confiança internacional e o combate à corrupção.

Por sua vez, Antônio Marcos Nohmi, no texto “MECANISMOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS INTERNACIONAIS E A ARBITRAGEM ENTRE ESTADOS” apresenta o resgate das melhores técnicas e práticas de solução de controvérsias entre Estados, revisitando institutos clássicos, em especial a arbitragem internacional.

No tocante ao último eixo temático deste volume, dedicado ao “Direito comparado”, a questão dos impactos do divórcio na criança adotada, causados pela ruptura do vínculo familiar, é abordada por Catharina Orbage de Britto Taquary e Einstein Lincoln Borges Taquary, no artigo “ADOÇÃO INTERNACIONAL E INFLUÊNCIA DA DISSOLUÇÃO DA SOCIEDADE CONJUGAL NA CRIANÇA: análise do direito comparado”, dando especial enfoque ao direito norteamericano e europeu.

Por fim, Nathália Louruz de Mello e William Matheus Marins Vitt, no texto “ANÁLISE DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL ACERCA DO ORDENAMENTO JURÍDICO FRANCÊS: da execução das astreintes na seara cível” discutem o instituto referido, originado no direito francês, e seus reflexos no sistema jurídico brasileiro, especialmente na atuação do Poder Judiciário.

Os artigos, tal como já referido, foram objeto de debates, levados a cabo em duas oportunidades distintas, nos quais houve ampla adesão dos presentes, procurando-se identificar o diálogo e a vinculação temática entre os artigos apresentados e a importância crescente do Direito Internacional, no país.

Deste modo, apresentamos à comunidade acadêmica a presente obra, na certeza de que será de grande utilidade como fonte de consulta para novos debates e base para futuras pesquisas.

Coordenadores:

Prof. Dr. Florisbal de Souza Del'Olmo (URI)

Prof. Dr. Sidney Cesar Silva Guerra (UFRJ)

Profa. Dra. Luciane Klein Vieira (UNISINOS)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

## MERCOSUL COMO MODELO DE INTEGRAÇÃO? POTENCIALIDADES E DESAFIOS DE UM PROJETO INTEGRACIONISTA

## MERCOSUR AS A MODEL OF INTEGRATION? POTENTIALITIES AND CHALLENGES OF AN INTEGRATED PROJECT

Erica Patricia Moreira De Freitas <sup>1</sup>

### Resumo

O presente estudo busca analisar o processo de integração regional do Mercosul verificando se há, dentro do propósito do bloco, a efetivação e consolidação da democracia como pressuposto essencial ao processo integracionista. Trata-se de uma pesquisa teórico-bibliográfica, de cunho dedutivo com vistas a evidenciar o papel da democracia no seio de desenvolvimento da integração regional do Mercado Comum do Sul.

**Palavras-chave:** Mercosul, Integração regional, Globalização, Democracia, Déficit democrático

### Abstract/Resumen/Résumé

The present study seeks to analyze the process of regional integration of Mercosur by verifying if there is, within the bloc's purpose, the effectiveness and consolidation of democracy as an essential presupposition to the integration process. It is a theoretical-bibliographic research, with a deductive character, in order to highlight the role of democracy within the development of the regional integration of the Southern Common Market.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Mercosur, Regional integration, Globalization, Democracy, Democratic deficit

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito pela UIT. Mestre em Linguística pela PUC Minas. Especialista em Direito Processual. Bacharel em Direito. Professora universitária. Advogada.

## 1 INTRODUÇÃO

Ideais democráticos são valores essenciais para qualquer processo de integração. Em verdade, trata-se de um atributo conferido aos cidadãos do bloco mercosulino (nacionais dos Estados Membros), que os possibilitam exercer as liberdades de mercado (livre circulação de bens, pessoas, serviços e capitais). O surgimento de comunidades regionais de países, que consubstancia a integração regional, representa um dos fenômenos de enorme importância nas últimas décadas, conferindo ao Direito Internacional feição peculiar.

O desenvolvimento do Comércio Internacional e da globalização trouxe a necessidade para alguns Estados de se integrarem regionalmente, para que assim pudessem ter chances de competir com seus produtos internacionalmente. A integração regional acontece com Estados que possuem os mesmos objetivos, visão para desenvolvimento econômico e social a entrada em mercados de difícil acesso. Uma das grandes vantagens da integração é a eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias entre os Estados-membros.

Entre os esforços da integração de Estados, destaca-se a institucionalização do Mercado Comum do Sul – Mercosul – no âmbito da América do Sul. Tal bloco foi criado em 1991 quando Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai tornaram-se signatários do Tratado de Assunção. Estabelecia uma união aduaneira, visando o desenvolvimento da economia internacional desses países.

O objetivo do *Tratado de Assunção* é a conexão dos Estados Partes por meio da livre movimentação de bens, serviços, bem como da consignação de uma Tarifa Externa Comum. Isso culminará na adoção de uma política comercial comum. Ou seja, uma área de livre-comércio e uma política comercial comum entre os quatro países da América do Sul. Tendo como meta não só o aumento do comércio, mas também, o incentivo às trocas entre os países signatários.

Partindo do *Protocolo de Ouro Preto*, consolidado em 17 de dezembro de 1994, a par de estabelecer a estrutura institucional para o Mercosul, ampliando a participação dos parlamentos nacionais e da sociedade civil por uma via democrática, foi o instrumento que dotou o Mercosul de personalidade jurídica de direito internacional, possibilitando sua relação como bloco com outros países, blocos econômicos e organismos internacionais.

Assim, diante da premissa de que a democracia é essencial à integração regional, necessário que o Mercosul e seus Estados estimulem e, até mesmo induzam, a adoção de políticas que favoreçam o desenvolvimento da democracia. É sabido que, o processo de integração necessita, para sua manutenção e aprofundamento, enriquecer-se em todos os

âmbitos, como político, social, econômico e cultural, obtendo, assim, o respaldo da sociedade civil.

Desse modo, o presente estudo objetiva-se analisar o processo de integração regional do Mercosul, verificando se há no seio desse processo a contemplação e efetivação da democracia, como se faz presumir os instrumentos de criação e institucionalização do bloco. Por meio de uma pesquisa teórica bibliográfica, de cunho dedutivo, buscou-se evidenciar as bases de constituição do processo de integração mercosulino, iniciando a abordagem pelas características gerais desse processo no Mercado Comum do Sul, suas fases de composição e, também, a influência da globalização na concretização da integração. A análise evoluiu para a abordagem das perspectivas de consolidação da integração e, conseqüentemente, o papel da democracia nesse cenário.

## **2 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO**

Nos termos do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto, constituem objetivos fundamentais do Mercosul, o fortalecimento dos participantes através de uma coesão econômica e social, a ampliação dos mercados para colocação de novos produtos, o aumento de especialização das empresas, com o incremento de novas tecnologias, a liberdade de circulação de trabalhadores e de criação de empresas e, por conseguinte, a melhoria da qualidade de vida de todos os cidadãos dos países integrados.

Por meio de uma integração regional, os Estados conseguem produzir produtos mais baratos, devido à produção em diferentes zonas, expandindo seu comércio internacional e conseguindo maior competitividade de seus produtos com relação às grandes potências mundiais, ampliando seus mercados. Oliveira (2003, p. 21) afirma que [...] *a integração contribui para que os Estados tenham acesso aos mercados de todos os seus parceiros, proporcionando um alargamento para as suas indústrias nacionais na forma de levantamento de todas as barreiras existentes entre os Estados participantes do processo.* Além do maior desenvolvimento de suas indústrias nacionais, os Estados obtêm maior tecnologia e desenvolvimento de suas empresas, através dos interesses em comum no comércio internacional e da troca de conhecimento regionalmente, diversificando e desenvolvendo mais sua economia e comércio. Com isso, aumentam o peso político e econômico no espaço integrado.

Mata Diz e Martins (2015, p. 630), citando Fernandes (1992) consideram que, [...] *a integração regional deve ser vista como parte de uma nova estrutura organizacional dos Estados, na qual novas formas de relações internas e externas surgem em um marco comum –*

*o espaço integrado*. Isso implica dizer que, os Estados membros devem tomar decisões em conjunto sobre inúmeras questões, tais como o desenvolvimento de políticas comuns numa vasta gama de domínios da agricultura à cultura, da defesa dos consumidores à concorrência, do ambiente e da energia aos transportes e ao comércio.

A integração regional é um tema de estudo de economistas e de cientistas políticos, que entendem a criação de blocos regionais como um recurso das nações para melhor estruturar uma nova ordem econômica internacional. Para estes estudiosos a ideia ou o chamado projeto de integração regional tem como pressuposto uma técnica de sobrevivência do Estado-nacional, bem como da exigência de critérios para o estabelecimento das relações interestatal, no momento atual, em crise (BARZA, 2005, p. 332/333).

E, tendo como objetivo a integração regional, o ponto de partida é o fortalecimento de laços políticos, algo que reforce a tese da interdependência das nações, *como também reforça a função primordial da obrigatoriedade dos acordos internacionais, que passam a ser considerados como fonte de direito, além de expressão maior do poder negociador e deliberativo do Estado* (BARZA, 2005, p. 335).

Mata Diz e Martins (2015) citando obra de Barbiero e Chalout (2001) afirmam que existem alguns requisitos para que a integração entre os Estados possa alcançar um resultado satisfatório:

[...] a existência de um substrato comum de valores e interesses e, especialmente, de uma escala de preferências bem estabelecidas entre eles, de maneira que os conflitos e problemas possam ser facilmente solucionados; a existência de uma relativa simetria econômico social e político-institucional, dotadas de certo grau de complementaridade entre os Estados envolvidos, condição *sine qua non* para que se amplie a interdependência; a complementaridade e consistência dos valores e interesses e o conseqüente compartilhamento pelas elites dos atores vinculados; e, finalmente, o apoio e o comprometimento de cada Estado à associação supranacional, além de contar com os atores políticos capazes de assumir a vertente política da integração com continuidade, competência e imparcialidade. (MATA DIZ; MARTINS, 2015, p. 631)

A integração regional é um processo, cada qual com metas a atingir e com uma parte normativa que é dividida em regras que abrangem tanto a ordem interna quanto a ordem internacional. É fazer com que as regras internas convivam com as regras acordadas em termos internacionais, algo que pode ser alcançado se escolhido o melhor caminho para que esse propósito seja construído.

Nesse sentido, um processo de integração caracteriza-se por um conjunto de medidas que visa promover a aproximação e a união entre dois ou mais países. O grau de profundidade dos vínculos que se cria entre os países envolvidos em um processo de

integração permite que se visualize ou determine as fases ou etapas do seu desenvolvimento, como se verá a seguir.

## 2.1 As fases do processo de integração

Nos termos trazidos por Chiarelli (1997), o projeto de integração regional inicia com o estabelecimento de uma zona de tarifas preferenciais, que é um acordo entre nações para que mercadorias possam receber um tratamento preferencial. Trata-se de um planejamento intergovernamental que define como se dará e quais serão os meios de redução tarifária parcial entre os signatários, mas deixando que a diplomacia econômica permaneça imutável dentre os membros do acordo<sup>1</sup>. Em linhas gerais, é um compromisso dos partícipes de que o ingresso de seus produtos irá respeitar as regras de concorrência firmadas em negociações, não atingindo sequer as regras de direito comercial ou econômico estatais (BARZA, 2005, p. 336/339).

Esse processo de negociação se firma previamente, em que a deliberação dos Estados membros versa sobre produtos negociáveis das listas nacionais, com fins de redução de tarifas. E, como alude a mesma autora [...] *Não há mudanças substanciais nas ordens jurídicas estabelecidas, pois a inclusão destas regras no âmbito interno pressupõe que serem vinculadas aos compromissos governamentais, pressupondo aplicabilidade imediata, apesar de poder ser observada uma discreta forma de regulamentação regional* (BARZA, 2005, p. 341).

A próxima etapa do processo de integração é conhecida como área de livre comércio. Pressupõe que os participantes estejam com as bases de um acordo bem consolidadas, em evolução aos acordos firmados. Neste estágio serão tomadas medidas conjuntas significativas para eliminar as tarifas, antecipando a alíquota zero para importações entre os membros, o que implica em uma coordenação de diretrizes de política econômica, hábeis para viabilizar o livre trânsito de mercadorias em uma área de livre comércio (OLIVEIRA, 2001, p. 76).

Nas palavras de Paulo Roberto de Almeida, *esta previsão de eliminação de obstáculos ao comércio de mercadorias entre os participantes não implica em posição única com*

---

<sup>1</sup> A Zona de Preferência Tarifária é o mais elementar dos processos de integração, apenas assegura níveis tarifários preferenciais para o grupo de países que conformam a Zona. Assim, uma ZPT estabelece que as tarifas incidentes sobre o comércio entre os países membros do grupo são inferiores às tarifas cobradas de países não membros. A ALALC, por exemplo, procurou estabelecer preferências tarifárias entre seus onze membros, ou seja, entre todos os Estados da América do Sul que aderiram à tentativa de integração comercial, excluídas apenas a Guiana e o Suriname, e incluindo-se ainda o México. (Fonte: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/oqueeomercosul.html>/mercosulpolitico, acesso em 22 nov. 2017)

*relação aos seus tradicionais parceiros comerciais* (ALMEIDA, 2011, p. 26). O comércio não é livre, como a denominação poderia fazer acreditar, e medidas impensadas podem ocasionar transtornos na indústria nacional<sup>2</sup>. É a fase em que algumas medidas de política econômica devem ser cuidadosamente postas para não atentar aos preceitos de ordem interna, tão pouco internacional.

Ao se falar em eliminação dos direitos aduaneiros intrabloco, há de se falar também em uma tarifa unificada para produtos provenientes de países terceiros. Constituir-se-á assim um dos pilares básicos do processo de integração, porque vai gerir de forma igualitária a política comercial dos países-membros, impedindo que algum deles possa agir de forma a conceder maiores privilégios que outros. Pode ser considerado como o primeiro movimento real de harmonização entre países-membros (OLIVEIRA, 2003, p.33).

O fundamento do processo integracionista é o da preservação da ordem interna com fortalecimento da economia e das relações sociais. Uma vez consolidado o comprometimento entre os membros, a união aduaneira<sup>3</sup> é a terceira etapa a seguir. Dentro desse propósito, haverá uma harmonização legislativa em setores fiscal, cambial e monetário, favorecendo a livre circulação de mercadorias. E, pelas profundas transformações que acarreta, esse processo requer que já exista um vínculo estreito entre as nações da região, uma união de Estados-nacionais em torno de preceitos aduaneiros.

A consolidação de um mercado comum, quarta fase, será alcançada quando os fatores de produção (mercadorias, pessoas/mão-de-obra, serviços, estabelecimento, capital, investimentos) tiverem trânsito livre<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> A Zona de Livre Comércio (ZLC), consiste na eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias que incidem sobre o comércio entre os países que constituem a ZLC. O NAFTA (North America Free Trade Area), ou Acordo de Livre Comércio da América do Norte, firmado entre os Estados Unidos, o México e o Canadá, é um exemplo de ZLC. (Fonte:<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/oqueeomercosul.html/mercosulpolitico>, acesso em 22 mai. 2018).

<sup>3</sup> A União aduaneira é uma Zona de Livre Comércio que adota também uma Tarifa Externa Comum (TEC). Nessa fase do processo de integração, um conjunto de países aplica uma tarifa para suas importações provenientes de países não pertencentes ao grupo qualquer que seja o produto, e, por fim, prevê a livre circulação de bens entre si com tarifa zero. O exemplo mais conhecido desse tipo de integração foi a Zollverein (União Aduaneira, em alemão), idealizada e impulsionada por Otto von Bismarck, o grande líder responsável pela unificação política da Alemanha, em 1850. A Zollverein foi criada em 1835 e dissolvida em 1866. Até 1992, a Comunidade Econômica Europeia foi uma União Aduaneira, daí avançando para um estágio mais adiantado de integração, o Mercado Comum (Fonte:<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/oqueeomercosul.html/mercosulpolitico>, acesso em 22 mai. 2018).

<sup>4</sup> O Mercado Comum difere fundamentalmente da União Aduaneira porque, além da livre circulação de mercadorias, requer a circulação de serviços e fatores de produção, ou seja, de capitais e pessoas. Porém, deve-se ressaltar que, além da livre circulação de bens, serviços e fatores de produção, todos os países membros de um Mercado Comum devem seguir os mesmos parâmetros para fixar a política monetária (fixação de taxas de juros), a política cambial (taxa de câmbio da moeda nacional) e a política fiscal (tributação e controle de gastos pelo Estado), ou seja, os países membros devem concordar com o avanço integrado da coordenação das suas políticas macroeconômicas. (Fonte:<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/oqueeomercosul.html/mercosulpolitico>, acesso em 22 mai. 2017).

Estabelecer uma tarifa externa comum, na forma de tributação, uma uniforme política comercial que potencialize ganhos na região e preveja as peculiaridades de países com sérias dificuldades econômicas (os ditos em desenvolvimento incipiente) é um compromisso para décadas (FURTADO, 1992, p.16).

[...] A finalidade de harmonizar muitos setores, nomeadamente o setor fiscal e o societário, apresenta-se como forma a diminuir a disparidade entre os países-membros, principalmente em relação aos investimentos estrangeiros, podendo também ocorrer na forma de instalação de empresas dentro do bloco. O pensamento aqui é de uma unidade de regras de mercado, ou seja, além de haver a livre circulação dos produtos produzidos por todos os países-membros, e ainda, que não ocorram restrições, a fim de que as empresas e trabalhadores se desloquem naturalmente em busca de melhores oportunidades. Para que isso ocorra é necessário um esforço acentuado de harmonização das diversas regras existentes entre os países membros. (OLIVEIRA, 2003, p. 34)

De acordo com a classificação exposta nos parágrafos anteriores, o Mercosul é, desde 1º de janeiro de 1995, uma União Aduaneira, mas o objetivo dos países que o integram, e que está consubstanciado no primeiro artigo do Tratado de Assunção é a construção de um Mercado Comum. Assim, de modo resumido, pode-se afirmar que, o Mercosul é o projeto de construção de um Mercado Comum, *cujas execução encontra-se na fase de União Aduaneira imperfeita* (MATA DIZ, 2009, p. 36)

Uma união aduaneira tem uma Nomenclatura Comum e uma Tarifa Externa Comum. O Mercosul tem uma Nomenclatura e uma Tarifa, que geralmente não são comuns dado que, no caso particular da Argentina, a demora em internalizar as normas que introduzem as respectivas mudanças demoram meses e meses para entrar em vigor. No entanto, a Nomenclatura e a Tarifa Externa do Mercosul que se utilizam na Argentina não são, em alguns dos casos, as mesmas que se utilizam no Brasil e no Uruguai, por exemplo (CAMARGO, 2006).

Não existe, atualmente, nem de perto, um só território aduaneiro, pelo que, uma mercadoria originária e procedente de terceiros países que tenha sido nacionalizada pagando os correspondentes direitos de importação em um país do Mercosul e depois seja ingressada em outro país membro, tributa de novo as tarifas alfandegárias deste último (CAMARGO, 2006).

A Organização Mundial de Comércio define as diferentes formas da integração (como as zonas de livre comércio ou as uniões aduaneiras, por exemplo) em função, ademais, de que constituem exceções à aplicação da Cláusula da Nação Mais Favorecida. As definições são

---

muito exatas e, em razão delas é que sustenta-se que o Mercosul não se consolidou ainda como uma união aduaneira. Nesse ponto, emerge o fenômeno da globalização que impõe-se sobre o processo integracionista do Mercado Comum do Sul.

## **2.2 A influência da globalização no processo de integração do Mercosul**

Os acordos mercantis existem há milênios podendo-se dizer que desde o início da civilização, especialmente na população de áreas geográficas próximas a rotas comerciais, onde a relevância econômica acontecia intensamente. Como exemplos desses acordos clássicos, tem-se o comércio do Império Romano ou a Rota da Seda na China, que na época demonstravam a vontade de acordos prévios e o estabelecimento de vantagens recíprocas entre as partes. Esses processos de integração originam de negociações entre Estados Soberanos, que pode ocorrer com a intervenção de alguma organização internacional ou não (GUIMARÃES, 2002).

Quando os Estados optam pelo processo de integração, o que se pretende basicamente é a eliminação gradual das barreiras tarifárias e não tarifárias entre os envolvidos. Nada impede, que com o decurso do prazo, a forma de integração escolhida, possa evoluir para estágios mais complexos contemplando normas de maior alcance econômico e social, como é o caso, da livre circulação de pessoas e capitais.

Segundo Brailard (1990, p.41) é necessário haver o estudo da integração, ou seja, *da formação de uma comunidade política através da união de duas ou mais comunidades políticas para estabelecer o nível de integração alcançado pela União Europeia e pelo Mercosul, por exemplo*. Conceituando, assevera BAUMANN e MUSSI que:

Blocos econômicos ou processos de integração econômica são associações entre países que estabelecem relações comerciais e econômicas privilegiadas entre si e que tendem a adotar parcelas compartilhadas de soberania, ou seja, os integrantes concordam em abrir mão de parte da soberania nacional em proveito de todos os associados; conceito, aliás, intrínseco a praticamente todos os tratados do direito internacional. (BAUMANN; MUSSI, 2006, p. 07)

Para a organização desses blocos, é necessário existir afinidades ou necessidades políticas, comerciais e econômicas e, pode-se dizer que, muitas vezes, considera-se a posição geográfica de seus integrantes. Se forem analisar os níveis de integração existentes, ter-se-á que considerar qual o tipo de união haverá entre duas ou mais comunidades. Esta união poderá ser nacional (composta por várias comunidades que formam um organismo nacional),

regional (composta por várias entidades nacionais) e, mundial (que acontece entre as entidades que integram um sistema internacional). Sob o ponto de vista intergovernamentalista, a interdependência é tida de forma muito clara como condição fundamental para a integração. A dinâmica gerada pelo intercâmbio gera fortes pressões para a liberalização (MORACVSICK, 1994).

Nesse sentido, ensina Brillard que:

Tanto no nível regional como no nível mundial, a integração pode ser encarada ou no sentido de um laço de interdependência bastante alargado, no quadro de uma comunidade fortemente pluralista, ou de um laço muito estreito de interdependência, no quadro de uma comunidade que tende para a unificação. (BRAILLARD, 1990, p. 19)

Através do Tratado de Assunção foi feita a reavaliação do conceito de integração latino-americana, já que ao propiciar condições visando uma nova etapa de negociações nos vários estágios do relacionamento regional, esta integração não era mais vista apenas pelo aspecto comercial, passando a incluir também a preocupação com a complementação e cooperação econômica.

Nesse sentido, afirma Marco Antônio Montoya:

O sistema econômico mundial, com inúmeras mudanças que vem apresentando nas relações econômicas das nações, tende para um processo de globalização e outro de regionalização, os quais concomitantemente configuram um novo cenário mundial, onde está expressa a conveniência de uma maior inserção planejada das economias nacionais no mercado internacional. É nesse contexto que surge o Mercado Comum do Sul como uma das experiências regionais mais recentes no processo de integração econômica latino-americana, que idealiza a livre mobilidade de bens, serviços e fatores de produção. (MONTROYA, 2002, p. 46)

No que se refere ao Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai pode-se dizer que a integração foi norteadá pela Teoria de Integração Econômica, a partir do momento que se cumpriu certas fases de integração (Zona de Livre Comércio, União Aduaneira e Mercado Comum) e buscando o desenvolvimento dos países envolvidos por meio da integração econômica. Com isso, o Mercosul faz parte de um modelo diferente de integração para a América Latina, que anteriormente era impregnada de proteções comerciais.

Surge nesse novo contexto, um novo modelo de globalização que passou a ser utilizado na década de 90 baseando-se na constituição de alguns processos de integração econômica, o que acabou representando e ainda representa nos dias atuais, uma realidade quase que irreversível, tendo em vista que esses países tinham por objetivo fortalecer suas posições na competição existente no cenário do comércio internacional e, acabaram

percebendo que a formação de blocos, originou maior poder de negociação, sendo a melhor alternativa para que os países se desenvolvessem economicamente.

De acordo com Antônio Correa de Lacerda:

[...] globalização é um conceito que explica a expansão do comércio internacional e dos fluxos de capitais, pois há uma necessidade de integração mundial entre os Estados, grande deslocamento de capital dando característica de capital global e este, por sua vez, dá poder para as empresas que dominam o mercado internacional. (LACERDA, 2004, p. 08)

E, a globalização ainda representa [...] *uma mudança ou transformação na escala da organização social que liga comunidades distantes e amplia o alcance das relações de poder nas grandes regiões e continentes do mundo* (Held e McGrew, 2001, p. 13).

O Mercosul é referenciado como exemplo de processo de integração, e dessa forma, acaba-se por assegurar do ponto de vista político, que este bloco econômico apresentou conquistas ao logo de seus mais de vinte anos de formação. Segundo Feldstein de Cárdenas, no desenho institucional do Mercosul há que se destacar pelo menos três aspectos, a saber:

A natureza exclusivamente intergovernamental de seus corpos; 2. A natureza incompleta dos atos jurídicos, atos normativos que produzem; 3. A ausência de uma jurisdição, uma autoridade jurisdicional independente, autônoma. (FELDSTEIN DE CÁRDENAS, 2016, p.11, tradução livre)<sup>5</sup>

Este processo de integração garantiu estabilidade democrática, afastando a possibilidade de conflito entre os países envolvidos. O progresso originado dessa integração, também pode ser citado levando-se em consideração os turistas que viajam pelo bloco sem haver a necessidade de visto, bem como, a facilidade para obtenção de residência permanente em outro país membro. Sem mencionar que, o trânsito de estudantes e docentes em escolas e universidades da região, se torna a cada dia mais frequente. Este bloco do Mercosul é também considerado uma potência energética em expansão, além de um território agrícola produtivo. Todos esses fatores contribuem para o fortalecimento e consolidação do processo de integração do bloco.

### **3. PERSPECTIVAS DE EVOLUÇÃO E DE CONSOLIDAÇÃO DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL**

---

<sup>5</sup> Texto no original: 1.El carácter exclusivamente intergubernamental de sus órganos; 2. La naturaleza incompleta de los actos legales, actos normativos que éstos producen; 3. La ausencia de una jurisdicción, una instancia jurisdiccional independiente, autónoma. (FELDSTEIN DE CÁRDENAS, 2016, p.11)

O Mercosul nasceu após o fim de grandes crises impostas por regimes autoritários, tanto no Brasil como na Argentina, implantados por meio de golpes de Estado. Tratava-se de um projeto de integração iniciado pelos dois países, a fim de fortalecer um projeto democrático em uma região historicamente devastada pela ditadura e pelas crises econômicas.

As iniciativas de integração propostas devem-se às relações bilaterais entre Brasil e Argentina, a fim de utilizar-se de mecanismos eficientes de inserção no mundo globalizado, transformando a região do Cone Sul em um polo de produção e desenvolvimento. Primeiramente, a ideia da integração era mais voltada à infraestrutura e após os anos 2000 o foco voltou-se para o setor econômico e comercial (ALMEIDA, 2011).

Pelo visto até aqui, o Brasil e os seus parceiros do Mercosul soberanamente optaram, através dos tratados assinados, por constituir um *mercado comum* e isso, necessariamente, implicou numa delegação de competências soberanas em favor de um ou mais órgãos comunitários que poderiam ditar regras vinculantes a todos os Estados-Membros do bloco, fato ainda distante da realidade mercossulina.

A Constituição brasileira, inclusive, ressent-se de normas que estabelecem como deve ser a relação das normas supranacionais com o direito interno. Sem isso, não há como falar em supranacionalidade, requisito necessário para o surgimento de elementos essenciais para uma mais estreita integração no Mercosul como, por exemplo, uma Corte Comum, com jurisdição sobre os Estados-Membros, destinada a garantir a uniformidade de interpretação das decisões surgidas no ambiente comunitário e a solução de controvérsias ou, ainda, um órgão executivo comum que tenha o poder de vincular às suas decisões os Estados e os cidadãos que integram o espaço comunitário.

O Mercosul, entretanto, já superou a fase da zona livre de comércio, estando atualmente em progresso para a concretização de uma união aduaneira eficaz. Nessa etapa, repita-se, além da livre circulação de mercadorias, deverá haver uma tarifa aduaneira comum.

Ocorre que, apesar de adotada, em 1º de janeiro de 1995, para a maior parte de universo tarifário, a TEC, foi mantido em relação a mesma, **um regime de exceção temporária** (Regime de Adequação Final à União Aduaneira)<sup>6</sup>, que exclui um conjunto limitado de produtos que fica temporariamente fora do alcance da mencionada Tarifa Comum.

---

<sup>6</sup> MERCOSUL/GMC/RES N° 48/94 Regime de adequação. Disponível em: mercosul/gmc/res n° 48/94 regime de adequação. Acesso em 11 jun. 2018.

Por isso, alguns doutrinadores se referem ao Mercosul como *Zona Aduaneira Imperfeita* ou *Incompleta*<sup>7</sup>.

Em uma união aduaneira completa, sobre um produto importado de terceiros países incide a TEC uma única vez, ao ingressar em qualquer Estado Parte, podendo transitar entre os países do bloco sem pagamento de novo imposto de importação. No Mercosul, em razão do regime de exceção temporária, sobre um produto importado de terceiros países incide a TEC ao ingressar o território de um Estado Parte e, novamente, ao ser reexportado para outro país do bloco. O aperfeiçoamento do Mercosul, como União Aduaneira, portanto, deve ocorrer com a uniformização da legislação aduaneira entre os Estados Partes e a eliminação da dupla cobrança da TEC.

A literatura sobre a integração do Mercado Comum do Sul<sup>8</sup> constata uma paralisia nesse processo, devido às várias razões que serão analisadas na sequência. Conforme visto ao longo do estudo, o Mercosul desenvolveu-se com ênfase na integração comercialista, o que representa um dos pontos de sua fragilidade, pois não houve transferência de poderes para as instituições regionais no âmbito da tomada de decisão em outras áreas políticas. Questiona-se que, a funcionalidade do bloco é demonstrada apenas em questões comerciais, e não nas produtivas, o que impede um avanço da integração no âmbito industrial (MONTORO, 1998).

De acordo com Camargo (2006), as dificuldades enfrentadas pelo bloco não podem ser atribuídas apenas aos equívocos do Mercosul e de seus líderes, pois deve-se considerar a conjuntura internacional no momento da criação do bloco, a qual promoveu uma expansão das assimetrias entre os Estados e dificultou o aprofundamento do processo. Porém, não se pode ignorar os problemas internos do bloco e a dificuldade de superar as rivalidades e conflitos comerciais entre seus Estados membros.

No caso do Mercosul, devido ao baixo grau de integração alcançado, a institucionalidade e a normatividade previstas para a concretização da participação cidadã ainda encontram-se em fase embrionária; contudo, deve-se realçar, criou-se uma certa institucionalidade a partir do FCES, ainda que este não consiga agregar a representatividade de todos os setores da sociedade civil. Além disso, as tentativas de criar um Parlamento com membros escolhidos diretamente pelos cidadãos de cada Estado parte ainda não foram concretizadas, o que demonstra a necessidade de contar com mecanismos que venham a dotar o processo de legitimidade, incrementando, assim, o nível democrático das decisões tomadas. (MATA DIZ; CALDAS, 2016, p. 90)

No período atual, o projeto do Mercosul precisa ser revisado, especificamente, no âmbito institucional, para que haja uma expansão dos objetivos e metas da integração. No

---

<sup>7</sup> Doutrinadores como Mata Diz (2009) e Tavares (2006).

<sup>8</sup> Ver Mata Diz (2009), Montoro (1998), Vaz (2001).

final de 1990, o bloco do Mercosul demonstrou sinais de fragilidade, desencadeados especialmente pela crise financeira do Brasil que provocou a desvalorização do real em 1999. Assim, além das dificuldades econômicas, outro elemento que provoca a paralisação do processo é a dificuldade de estabelecer uma agenda comum entre os países do bloco (CAMARGO, 2006). Um dos fatores fundamentais que levam à estagnação do bloco é a não priorização da integração regional pela principal economia da região, como já discutido aqui.

O Mercosul é visto pelo Brasil não como um fim em si, mas como um meio para atingir o objetivo mais geral da política externa brasileira, que é a inserção internacional. Assim, o Mercado Comum do Sul é entendido como uma plataforma para lançamento do Brasil à posição de potência regional. Nesse sentido, para Vaz (2001), o desafio do Mercosul é vincular as agendas interna e externa do bloco, retomando a funcionalidade da integração e seu dinamismo político.

Segundo Camargo (2006), o desenvolvimento do MERCOSUL depende essencialmente do investimento em infraestrutura e da integração produtiva, o que exige maior harmonização macroeconômica como instrumento para a construção de um ator unificado em torno de objetivos políticos comuns, detentor de mais força e poder de barganha nas organizações multilaterais. Porém, isso representa um desafio, pois a coordenação de projetos de desenvolvimento é algo muito distante.

Conforme afirma Vaz (2001), o Mercosul distancia-se da formação de um projeto comum de modificação produtiva e estrutural que existia no momento de sua criação, tendo em vista que as questões internas do bloco concentraram-se no comércio, com poucos progressos em outras temáticas. Desse modo, defende-se a necessidade de regresso aos objetivos iniciais e redefinição das instituições para o avanço do processo. Contudo, revela-se uma resistência às alterações institucionais e de objetivos do Mercosul.

Além disso, outra discussão que se desponta diz respeito à aplicabilidade das normas de integração no Mercosul com o fim de fortalecer o caráter integracionista e democrático que se propõe no bloco.

### **3.1 Consolidação do processo de integração a partir da democracia**

Oscar Oszlak sustenta que:

Não há dúvida de que a existência do Estado desempenha um papel essencial na manutenção e reprodução de um modo particular de organização social, entendido como um conceito que nos permite cobrir a extraordinária complexidade da

realidade contida no Estado de Relações - sociedade e suas respectivas instituições. Nesse sentido, assumimos que em cada experiência nacional a existência de um Estado responde à necessidade de resolver um conjunto de necessidades e demandas levantadas no processo de construção desse modo de organização social. Portanto, o papel do Estado é o resultado do envolvimento das instituições que surgem durante o processo de resolução de problemas socialmente problematizados, independentemente de haver ou não um consenso de que o Estado nacional deve resolvê-los (OSZLAK, 2007, p.45, tradução livre)<sup>9</sup>

De igual modo, Mata Diz e Martins afirmam que:

As novas realidades social, política e econômica criadas pela globalização, pelos processos de integração, pelos avanços tecnológicos, pela livre circulação de capitais e pessoas, pela evolução dos meios de transporte e comunicação, demandam e exigem a constante e infundável tentativa de reconstrução do conceito de Estado. (Mata Diz; Martins, 2015, p. 632)

É evidente que houve heterogeneidade considerável nas origens do estado nacional na América Latina, apesar da notável coincidência temporal de seus processos de emancipação. Também é provável que essas condições diferentes em que se constituíram as respectivas sociedades e instituições dessas nações tiveram alguma influência sobre as perspectivas de fortalecimento da democracia em cada um deles. Portanto, se o capitalismo social e democrático atualmente é um modo desejável de organização social, está longe de ser alcançado. Os países podem ter taxas de crescimento econômico, relativamente altas e esquemas de governança democráticas muito aceitáveis, mas fortes desigualdades sociais ou situações em que as três variáveis são pares, mas têm valores extremamente baixos (OSZLAK, 2007).

É inconcebível pensar em um estado democrático que opera em um contexto social não democrático. Portanto, referir-se ao estado democrático implicaria observá-lo como ator que, promovendo processos de mudança na cultura política e fortalecendo o caráter democrático das instituições sociais e estaduais, consegue justificar sua caracterização como democrático.

---

<sup>9</sup> Texto no original: No hay duda de que la existencia del Estado, a secas, cumple un papel esencial en el mantenimiento y la reproducción de un determinado modo de organización social, entendido como un concepto que nos permite abarcar la extraordinaria complejidad de la realidad contenida en las relaciones Estado-sociedad y sus respectivas instituciones. En ese sentido, suponemos que en cada experiencia nacional la existencia de un Estado responde a la necesidad de resolver un conjunto de necesidades y demandas planteadas en el proceso de construcción de ese modo de organización social. Por lo tanto, el papel del Estado es el resultado del involucramiento de las instituciones que van surgiendo en el curso de los procesos de resolución de las cuestiones socialmente problematizadas, exista o no consenso en que sea el Estado nacional quien deba resolverlas (OSZLAK, 2007, p.45).

Embora o déficit democrático esteja presente nos países sul-americanos e represente um desafio às propostas de integração regional, a integração regional pode cooperar ao aprimoramento e manutenção dos regimes democráticos dos países sul-americanos. A grande compatibilidade entre os preceitos democráticos e as necessidades da integração, faz com que a última não possa se sustentar senão apoiada pela primeira. A própria redemocratização na região fomentou a aproximação entre os países que integram o Mercosul e seus associados por meio de áreas de livre comércio. A questão democrática foi defendida desde o princípio como condição fundamental a essa integração regional.

Enquanto a questão democrática se apresenta como um desafio ao fortalecimento das propostas de integração latino-americana, por outro lado, a integração pode contribuir para a qualificação e aprimoramento das democracias dos países envolvidos.

Para a consecução das iniciativas de integração regional, é condição a existência de regimes democráticos na organização política interna de cada Estado participante. A incompatibilidade entre regimes políticos ditatoriais e a integração regional é evidente. As características de um sistema autoritário são contrárias aos preceitos sustentados pelas teorias integracionistas. Portanto, como será agora dissertado, a democracia é fundamental para o consecução de qualquer processo de integração regional.

A definição etimológica da palavra democracia é "Governo do Povo". No entanto, a concepção teórica da palavra apresenta múltiplos significados e definições, pois invoca um conceito aberto, dinâmico e plural, em constante processo de transformação.

Para Bobbio (1986), a democracia é composta por um método de governo e um conjunto de regras de procedimentos, para a formação das decisões coletivas, na qual está prevista e facilitada à ampla participação dos interessados. O autor também defende a dinâmica na democracia, sendo essa passível de constante transformação. Em seus estudos, o autor resgata o termo da teoria clássica, conhecida como teoria aristotélica, a qual definiu as três formas de Governo - Democracia, Monarquia e Aristocracia. A partir da definição clássica, Bobbio (1986) desenvolve o conceito, ao atribuir o vínculo da democracia à criação das "regras do jogo", constituindo o fundamento da legitimidade de todo o sistema.

As regras do jogo democrático representam a civilidade da passagem do reino da violência para o da não-violência. É como um jogo que aceita colocar em discussão as próprias regras. Assim, o regime democrático implica em um conjunto de regras que estabelece quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. As decisões coletivas podem ser vinculantes para todo o grupo e são tomadas pela maioria. O eixo do regime democrático consiste na transparência e controle popular dos atos e decisões

governamentais. Portanto, a democracia não se reduz ao ato eleitoral, mas requer eficiência, transparência e equidade nas instituições públicas (Bobbio, 1986).

Dentro das exigências para a consecução da democracia, o Estado liberal é um pressuposto. Da mesma forma, são necessárias certas liberdades para o exercício do poder democrático; não há democracia sem o exercício dos direitos e liberdades fundamentais (ALEXY, 1993). A democracia também exige o efetivo e pleno exercício de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais. Caso contrário, não seria possível o pleno exercício da democracia. A violação nas liberdades fundamentais e nos direitos sociais implicaria na violação aos direitos civis e políticos, o que resulta na fragilização da própria democracia (Oszlak, 2007).

Para cumprir com essas exigências, Bobbio (1986) propõe uma forma de governo (liberal-socialismo ou social-liberalismo), em que sejam garantidas as liberdades individuais, se façam respeitar as regras do jogo, aumentando os espaços de participação e a equidade social ou diminuindo das diferenças sociais (degradação, fome, desemprego, miséria etc).

Entretanto, nas sociedades modernas, a grande maioria das pessoas não usufrui de uma ideal democracia nesses parâmetros e não exerce uma influência real no exercício do poder. Certas sociedades democráticas carecem de meios efetivos de participar das decisões que são tomadas em seu nome.

Deparando-se com tal realidade, autores como Robert Dahl, adotaram outros conceitos e termos para dar interpretar as democracias existentes, como a poliarquia. O termo deriva do grego, e significa "muitos" e "governo". Segundo Dahl (1997), uma democracia poliárquica é um sistema político dotado das instituições democráticas. A democracia poliárquica é diferente da democracia representativa com sufrágio restrito - século XIX. É também diferente das democracias e repúblicas mais antigas, que tinham sufrágio restrito, e não possuíam muitas das outras características cruciais, tais como: partidos políticos, direito a formar organizações políticas, opor-se a governos existentes, grupos de interesse organizados etc. É também diferente das práticas democráticas próprias de unidades tão pequenas que possibilitem a realização de uma assembleia direta de seus membros e a decisão direta das políticas ou leis.

Contudo, mesmo que na prática, o regime democrático apresente obstáculos e distorções, a democracia é um pressuposto à cooperação e aos projetos de integração regional. Entre suas motivações básicas, a cooperação regional prevê a redução do grau de incerteza de cada país em relação ao comportamento dos demais, possibilitando a criação de estruturas institucionais (KEOHANE, 1989). Tais estruturas influenciariam os comportamentos dos

Estados, os quais passariam a considerar as ações dos demais atores como reflexos das regras, normas e convenções estabelecidas no interior da instituição de cooperação.

As condições relacionadas à democracia e ao pluralismo na moderna sociedade ocidental aparecem como elemento crucial para o desenvolvimento de um processo de integração regional, que pode ser compreendido como um processo em que os atores políticos de uma sociedade desviassem as suas expectativas de benefícios e interesses próprios do Estado nacional para uma instituição de maior escala. Ou seja, o processo de integração regional se sucederia com a transferência de lealdade dos atores políticos para um centro de poder, resultado de certo grau de satisfação com as repartições governamentais (HAAS, 1963).

Dentro dessa lógica, a democracia interna torna-se um requisito prévio ao processo de construção integracionista do Mercosul, ao pressupor a participação das diversas camadas da sociedade, além das próprias elites e governos. Ademais, o aprofundamento do processo de integração mercosulino necessita de livre circulação de pessoas e o entrelaçamento das culturas, condições não ofertadas em regimes autoritários. Portanto, a conciliação entre os dois temas é fundamental ao desenvolvimento da integração regional do Mercado Comum do Sul. Motivo que exige a análise do papel da democracia e da participação popular na efetivação da integração regional.

## **CONCLUSÃO**

Como se viu, o processo de integração regional passou a ser pressionado por uma forte demanda por democratização. Fato que resultou na incorporação de novas instituições com a intenção de valorizar os aspectos representativos e participativos na constituição de uma democracia internacional regional.

No presente trabalho, destacou-se o modo como a demanda pela democracia em um contexto de integração regional tem afetado o processo permanente de institucionalização do Mercosul. Mostrou-se que, se inicialmente as primeiras instituições do bloco eram pouco democráticas, em parte por responderem à necessidade de consolidação do bloco, o desenvolvimento do arcabouço institucional incorporou instituições cada vez mais democráticas. A democracia possibilita a formação de espaços de diálogo e participação dos cidadãos nas decisões dos seus governantes. O pluralismo presente nesse regime se dá pela abertura aos diversos grupos da sociedade para discutir as questões políticas que devem ir além do ato de voto eleitoral. A necessidade de pensar uma integração minimamente

democrática leva em consideração que as sociedades tuteladas pelas regras emanadas do bloco sejam representadas.

Visando a atingir o sucesso da integração no âmbito do Mercosul, necessária a busca por um modelo próprio de desenvolvimento, adotando políticas voltadas para o desenvolvimento mercosulino, objetivando a redução das desigualdades econômicas, comerciais, sociais e políticas entre os Estados, buscando-se a realização de investimentos estruturais nos países menos desenvolvidos. Certo é que, devem os países do bloco romperem com as amarras existentes da economia globalizada e buscar um modelo ideal e possível de desenvolvimento, vislumbrando que a integração acarrete a melhoria das condições de vida dos cidadãos desse subcontinente.

Neste sentido, o Mercosul já avançou muito, com os instrumentos internacionais, voltados para a defesa da democracia que, em última instância, materializa as políticas estabelecidas no Tratado de Assunção e no Protocolo de Ouro Preto. Há de se lembrar que, os referidos tratados fundacionais objetivam o estabelecimento de um mercado comum, ainda que nos dias atuais a referida questão se encontre inacabada, considerando às próprias dificuldades encontradas pelos Estados-partes.

O Mercosul é atualmente considerado uma união aduaneira “imperfeita”, uma vez que a tarifa externa comum detém uma lista de exceções nacionais. Entretanto, apesar dos problemas que são enfrentados pelo bloco, percebe-se que a estratégia comercial do bloco tem logrado êxito levando-se em consideração o aumento significativo do fluxo comercial entre os países-membros.

*Destarte*, para que os problemas atuais do Mercosul encontrem uma solução é preciso, antes de mais nada, vontade política dos agentes econômicos participantes do processo. Os desafios são, a curto e longo prazo, promover políticas convergentes, procurar diminuir as assimetrias existentes entre os países-membros e incentivar a busca de uma identidade regional no que tange aos atores sociais. Acredita-se que desta forma, o bloco avançará para um progresso integracionista mais profundo e alcançará o *status* de União Aduaneira “completa”.

Daí, a necessidade de uma efetiva democracia em âmbito regional, de um diálogo entre representação, participação popular e *accountability* para que o histórico de práticas antidemocráticas presentes nos Estados-membros do Mercosul seja superado pelo novo cenário plural de ações afirmativas para que o bloco se desenvolva não apenas no plano econômico, como também no político, cultural e, principalmente, nos índices sociais.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria General de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O desenvolvimento do MERCOSUL: progressos e limitações**. Revista Espaço da Sophia, parte 1: n. 43, julho-setembro, 2011.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Roberto Leal Ferreira. 3ªed., São Paulo: Martins Fontes, 2006.

BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro. **Integração regional e direito internacional: um estudo sobre as transformações na ordem Interna dos estados-membros de uma associação regional de integração**. In: Revista Brasileira de Direito Constitucional - Nº 6 - Jul./Dez – 2005.

BAUMANN, R.; MUSSI, C. **Mercosul: então e agora?** In: CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, 2006.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRAILLARD. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

BRASIL. **Constituição República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em 10 ago. 2018.

BRASIL. **Protocolo de Ouro Preto**. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1901.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1901.htm). Acesso em 27 jul.2018.

CAMARGO, Sonia. **MERCOSUL: crise de crescimento ou crise terminal?** Lua Nova, n.68, São Paulo, 2006.

CANCADO TRINDADE, O. **A incorporação das normas do MERCOSUL ao direito brasileiro: a segurança jurídica regional em construção**. Dissertação de mestrado. Brasília: Ministério das Relações Exteriores/ Instituto Rio Branco (circulação interna), 2005.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 1997.

CHIARELLI, Carlos Alberto Gomes (Coord.). **Temas de integração com enfoque no Mercosul**. São Paulo: LTr, 1997. v. 1.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

FELDSTEIN DE CÁRDENAS, Sara Lidia. **El Mercosur: uma mirada al futuro**. Centro Argentino de Estudios Internacionales. Programa Integración Regional. Disponível em: [www.caei.com.ar](http://www.caei.com.ar). Acesso em 12 jun. 2018.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia**. 4. ed. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. da UFRGS/Contraponto, 2002.

HAAS, Ernest. **El Reto del Regionalismo**. In: HOFFMAN, Stanley (ed.). *Teorias Contemporaneas sobre las Relaciones Internacionales*. Madrid: Editora Tecnos, 1963.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio B. Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. 1. Título original: *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratische Rechststaats*, 1992.

HELD, D.; MCGREW, A. **Prós e contras da globalização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. 2001.

KELSEN, Hans. **A Democracia**. 1ª ed., São Paulo: Editora Martins Fontes, 1993.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power and interdependence**. Boston: Scott, Foresman and Company. 1989.

LACERDA, Antônio Corrêa de. **Globalização e investimento estrangeiro no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MATA DIZ, Jamile Bergamashine. **El Futuro del Mercosur ¿Hay esperanza para el proceso de integración mercosureño?** Palestra apresentada no XII Encuentro de Especialistas del MERCOSUR. Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 2004.

MATA DIZ, Jamile Bergamashine. **MERCOSUR - Origen, fundamentos, normas y perspectivas**. Curitiba: Juruá, 2009.

MATA DIZ, Jamile Bergamashine. **La institucionalidad del MERCOSUR: ¿hacia la conformación de un mercado común?** In: *Evolución Histórica y Jurídica de los Procesos de Integración en la Unión Europea y en el Mercosur*. Buenos Aires: EUDEBA, 2011.

MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; LEMOS JÚNIOR, Eloy Pereira. **A participação cidadã nos processos de integração regional: pela efetiva construção de espaços democráticos nas relações interestatais**. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*. v. 20, n. 20, p. 79-41, jul./dez. 2016. Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/index>. Acesso em 12 ago. 2018.

MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; MARTINS, Thiago Penido. **Por uma reinterpretação dos elementos do estado a partir da criação e consolidação dos processos de integração regional**. In: XXIV Encontro nacional do CONPEDI – UFS, Florianópolis, 2015.

**MERCOSUL, 2008**. Decisões do Conselho do Mercado. Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/deca08pt.html>. Acesso em 10 jun. 2018.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção:** 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. Assunção, 26 mar. 1991. Disponível em: [www.stf.jus.br/arquivo/cms/.../anexo/Tratado\\_de\\_Assuncao..pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/.../anexo/Tratado_de_Assuncao..pdf). Acesso em: 27 jun. 2018.

MONTOYA, Marco Antonio. **O Agronegócio no Mercosul: Dimensão Econômica, Desenvolvimento Industrial e Interdependência Estrutural na Argentina, Brasil, Chile e Uruguai.** Rio de Janeiro: UFP, 2002.

MORACVSIK, Andrew. **Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach.** In: BULMER, Simon; ANDREW, Scott. Economic and political integration in Europe: internal dynamics and global context. Blackwell Publishers, 1994.

OLIVEIRA, Odete. **União Europeia: processos de integração e mutação.** Curitiba: Juruá, 2001.

OLIVEIRA, Celso Maran de. **Mercosul: Livre Circulação de Mercadorias.** Curitiba: Juruá, 2003.

OSZLAK, Oscar. **El Estado democrático en America Latina.** In: Revista Nueva Sociedad n°210, p. 42/63, julio/agosto de 2007.

VAZ, Alcides Costa. **MERCOSUL aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade?** Rev. bras. polít. int. vol.44 no.1 Brasília Jan./June, 2001. .