

**VII ENCONTRO INTERNACIONAL DO  
CONPEDI/BRAGA - PORTUGAL**

**DIREITO INTERNACIONAL**

**LUCAS GONÇALVES DA SILVA**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

D597

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

Coordenadores: Lucas Gonçalves da Silva – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-476-1

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

Tema: Interconstitucionalidade: Democracia e Cidadania de Direitos na Sociedade Mundial - Atualização e Perspectivas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Globalização. 3. Relações externas. VII Encontro Internacional do CONPEDI (7. : 2017 : Braga, Portugal).

CDU: 34



# VII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI/BRAGA - PORTUGAL

## DIREITO INTERNACIONAL

---

### **Apresentação**

O Direito Internacional tem vivenciado importantes transformações nas últimas décadas. Ocorre que a globalização e o intenso avanço da tecnologia da informação impõem novos limites para os diversos campos do Direito Internacional e para as Relações Internacionais.

Por outro lado, as sucessivas crises globais, a partir de 2008, e seus impactos trouxeram desafios adicionais para a disciplina e para os seus operadores. Os artigos apresentados no GT Direito Internacional I, neste VII Encontro Internacional do CONPEDI, realizado na Cidade de Braga, enfrentam significativa parcela desse quadro.

Como forma de melhor estruturar e organizar os textos, o livro foi dividido em capítulos específicos, de forma a observar a pertinência dos temas, buscando dar maior homogeneidade.

A divisão dos artigos se deu de forma criteriosa, partindo-se de temas gerais para os mais específicos, de forma a observar que os textos perpassam por uma sequência lógica de capítulos e temas, o que permite que os trabalhos dialoguem entre si.

Podemos afirmar que a variada gama de textos apresentados neste Grupo de Trabalho sintetiza, com a devida profundidade, a essência dos debates acontecidos em Braga.

Os coordenadores:

Lucas Gonçalves da Silva (UFS)

Assunção Pereira (UMinho)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Revista CONPEDI Law Review, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**SOBERANIA E UMA NOVA PERSPECTIVA: A INTERNACIONALIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR COMO POSSIBILIDADE DE INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL**

**SOVEREIGNTY AND A NEW PERSPECTIVE: THE INTERNATIONALIZATION OF HIGHER EDUCATION AS A POSSIBILITY OF INTEGRATION OF MERCOSUL**

**Maria Guiomar Benuto Frastrone <sup>1</sup>**  
**Jeferson Luiz Dellavalle Dutra <sup>2</sup>**

**Resumo**

Um balanço de mais de dois séculos de história da América Latina revela um saldo histórico negativo, cujo traço visível tem sido a inabilidade de torná-la realmente capaz de firmar uma presença expressiva no cenário internacional. Discute-se as possibilidades da perspectiva integracionista na promoção de modelos de desenvolvimento compatíveis com as necessidades e potencialidades da América Latina. Procura-se repensar essa perspectiva em um contexto internacional cada vez mais influenciado pelo processo de globalização.

**Palavras-chave:** Soberania, Internacionalização, Integração regional, Mercosul, Ensino superior

**Abstract/Resumen/Résumé**

A balance of more than two centuries of Latin America's history reveals a negative historical balance, whose visible trait has been the inability to make it truly capable of establishing an expressive presence on the international stage. It discusses the possibilities of the integrationist perspective in the promotion of models of development compatible with the needs and potential of Latin America. It seeks to rethink this perspective in an international context increasingly influenced by the process of globalization.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Sovereignty, Internationalization, Regional integration, Mercosul, Higher education

---

<sup>1</sup> Professora e Diretora de Assuntos Estudantis de Extensão da Universidade Veiga de Almeida. Mestre em Filosofia e Doutoranda em Direito. E-mail: maria.frastrone@uva.br

<sup>2</sup> Professor e Coordenador de Pesquisa da Escola de Formação Jurídica do Centro Universitário FADERGS; Mestre em Direito pela Unisinos; e-mail jefersond@hotmail.com

## 1 Introdução

A globalização é o destino irremediável do mundo, um processo irreversível de um tempo sem verdades absolutas, que afeta a todos na mesma medida. Há um intenso movimento de pessoas e mercadorias. As fronteiras rígidas cederam às dimensões planetárias dos negócios, das finanças, do comércio e do fluxo de informações. Essa concepção de globalização reflete no surgimento de outras teorias que se propõem a explicar os acontecimentos internacionais. O Estado não é mais o único ator nos assuntos de natureza exterior. Há, assim, a decadência do conceito tradicional de soberania (Barroso, 2001).

Esse paradigma da soberania externa atinge seu máximo fulgor e, simultaneamente, sua trágica falência na primeira metade do século XX com aquela nova guerra europeia dos trinta anos (1914-1945), constituída pelos dois conflitos mundiais, e que assinala, por assim dizer, seu suicídio. Seu fim é sancionado, no plano do direito internacional, pela Carta da ONU, lançada em São Francisco em 26 de junho de 1945, e sucessivamente pela Declaração universal dos direitos do homem, aprovada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembleia Geral das Nações Unidas. (FERRAJOLI, 2007, pag. 56).

Até então, somente o Estado-Nação deveria ser possuidor de personalidade internacional, visto que tinha existência exclusiva nas instâncias políticas e econômicas que regiam o mundo. Paralelamente, também pelo advento dos fenômenos da globalização e suas tecnologias, observam-se crescentes movimentos transnacionais, subnacionais, não-governamentais, atuação da sociedade civil, de integração regional e de cooperação, que estão cada vez mais fortes.

O assunto em questão ainda ganha mais importância em países com dimensões continentais como o Brasil. Onde o espaço territorial, zonas de fronteira, linhas de fronteira, fronteira marítimas, espaço aéreo e quantidade de vizinhos, desafiam a logística de segurança e de desenvolvimento. Portanto, segundo Arnaud (1999) do ponto de vista da regulação da sociedade pelo Direito, esse movimento contemporâneo de globalização é acompanhado por uma volta da sociedade civil que desempenha um papel cada vez mais importante na regulação social.

Assim, no cenário atual, as fronteiras entre países perdem a importância e a integração regional é realidade inegável e, possivelmente, irreversível, constituindo-se como tema essencial da agenda política e jurídica de diferentes países.

## **2 Desafios do direito frente à formação de blocos de integração econômica, política, social e cultural.**

Na sociedade, tanto uma ordem global básica, quanto uma ordem nacional, que sejam juridicamente vinculantes e territorialmente definidas, não são mais perceptíveis. As bases de sustentação da soberania contemporânea são abaladas pelas ondas de choques causadas pela globalização e pela privatização (Teubner, 2005, p. 271). Da mesma forma, cada vez mais atividades sociais são dirigidas por grupos não governamentais, ONG's, empresas privadas, grupos comunitários, etc. Afirmam-se tendências de auto-regulação social, trabalhando não de forma paralela ao Estado, mas obrigando-o a cumprir determinadas decisões em dimensão local ou regional (Arnaud, 2000), num sistema de tomada de decisões complexas que foge do clássico sistema *top down*, e que são tratadas pelo nome sugestivo de Governança (COM, 2001).

Assim, qualquer diálogo nesse contexto deve partir de uma análise dos diversos discursos herméticos que compõem a sociedade, salientando a posição dos poderes estatais (Executivo, Legislativo e Judiciário) na tentativa nem sempre bem-sucedida de atender e representar tais interesses, que se caracterizam por serem plurais, fragmentados e, não raro, contraditórios.

Tanto os problemas trazidos pela globalização, quanto as novas possibilidades esboçadas pela *Private Governance* apontam para o fato de que a distinção reducionista substancialismo *versus* procedimentalismo já não serve mais de orientação segura. Dessa forma, a soberania perde sua diferença diretriz, sua unidade, fragmentando-se em um sem número de discursos diferentes. Os respectivos fundamentos da ordem jurídico-política são abalados e as construções teóricas de cunho normativista já não se sustentam como condição de possibilidade de uma compreensão adequada da realidade e, muito menos, de uma compreensão do fenômeno "Estado".

A fragmentação discursiva da sociedade, seja ela efeito da globalização ou do surgimento de movimentos sociais, reflete-se numa espécie de estilhaçamento jurídico interno (JAYME, 1999, p. 36). Contemporaneamente, o maior desafio da democracia é a perda de uma *unidade romântica* no Estado e a conseqüente desconstrução imposta por vários sistemas particulares de regulação que compõem a arena global. *Lex mercatoria*, *lex laboralis*, *lex sportiva internationalis*, entre outros tipos de regulação normativa social constituem-se em Direito sem ou para além do Estado. Eles são produtos de uma série de discursos altamente especializados, frutos do desenvolvimento de regimes privados de governança, e que conservam certa autonomia do Estado Nacional e dos Organismos de Direito Internacional Público (TEUBNER, 2005, p. 276). Tais fenômenos sociais têm o condão de exercer tarefas administrativas, regulativas e de solução de conflitos em novas áreas e sob novas formas, que tendem a escapar da estrutura e da burocracia estatais.

Nesse sentido, a perda da unidade da soberania estatal deixa vulneráveis seus âmbitos de regulação, permitindo que assumam lógicas racionais de outros sistemas sociais, como a Economia. Nessa perspectiva o grande desafio surge como a necessidade de desenvolvimento teórico-prático de uma adequada regulação jurídico-política, que seja capaz de corresponder à situação atual, ou seja, que compreenda a possibilidade de quebra do monopólio regulatório, a definição das áreas de abrangência e dos limites da atuação estatal.

## 2.1 O Direito Responsivo e o desafio regulatório

No cenário atual, o Direito surge com a necessidade de desenvolvimento teórico-prático de uma adequada regulação jurídica, que seja capaz de corresponder à situação atual, ou seja, que compreenda a possibilidade de quebra do monopólio regulativo, a definição das áreas de abrangência e dos limites da atuação estatal.

Para que se possa compreender como ainda é possível a regulação jurídica, e em qual medida ela ainda poderá buscar legitimidade através do Estado, faz-se necessário dar um passo além na Teoria do Direito, buscando no Direito Responsivo as bases teóricas para tal enfrentamento.

Nonet e Selznick (2005, p.14-15) identificaram três modalidades ou estágios básicos do “Direito na sociedade”: i) o direito servindo ao poder repressivo; ii) o Direito como uma

instituição capaz de efetuar a repressão e proteger sua própria integridade; e iii) Direito como um facilitador de resposta a necessidades e aspirações sociais. Dentro desta divisão, tem-se, respectivamente: o Direito Repressivo, o Direito Autônomo e o Direito Responsivo. Tais modalidades oferecem uma teoria de respostas e limitações institucionais dentro do sistema jurídico, cujo ponto principal é que se pode encontrar uma determinada disposição a mudança ao observar-se que as forças sistemáticas que se põe em movimento em uma etapa são as mesmas que produzem resultados característicos em outra (NONET & SELZNICK, 2005, p. 20).

Por exemplo, na primeira de suas três etapas, o direito repressivo serve para legitimar o poder, mas esta mesma função gera pressões no interior do sistema legal repressivo que mudam suas estruturas específicas e conduzem ao surgimento de um novo tipo de Direito, o direito autônomo. De forma similar, o direito autônomo desenvolve modos internos de processamento e conceitos de participação que rompem com as fronteiras do pensamento formal e geram pressões para a transformação a um novo tipo de Direito, mais responsivo. Contudo, convém salientar que tais instâncias podem aparecer, e normalmente aparecem, conjuntamente num mesmo sistema jurídico, variando âmbitos de direito repressivo, autônomo ou responsivo.

Importante referir que o Direito Responsivo busca uma maior ênfase na defesa e proteção efetiva de interesses sociais, tido como instrumento para a intervenção na sociedade de forma finalista, orientado a busca de fins concretos. Com esse objetivo, ele tende a ser mais aberto e ao mesmo tempo mais particularista que o direito formal clássico, apoiando-se em princípios gerais, conceitos abertos e cláusulas gerais. Tais estruturas além de permitir uma maior capacidade de adaptação, também possibilitam não a intervenção direta em outros sistemas sociais, mas permitem a regulação indireta, reflexiva.

ARNAUD reforça esse entendimento quando afirma que não se pode mais falar de formas de regulação, seja social, jurídica ou normativa, “*sem levar em consideração a fragmentação da soberania e a segmentação do poder que caracterizam as sociedades contemporâneas*” (1999, p. 172). Desse modo, o Direito Responsivo é capaz de responder as necessidades sociais e realizar os objetivos estatais de justiça material através de estruturas reflexivas, capazes de agir indiretamente sobre os interesses de grupos sociais díspares e contraditórios, deflagrando uma função integradora do Direito e do Estado.



## 2.2 O atual paradigma de integração econômica, política, social e cultural.

Os princípios formam um novo paradigma na construção do Estado democrático de Direito e por isso a importância da interpretação da evolução do conceito de soberania no mundo globalizado. Para tanto, discute-se os princípios constitucionais que regem o Brasil nas relações internacionais, em especial, a integração política, econômica, social e cultural. Nesse sentido, observa-se o artigo 4º da Constituição:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político.

**Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.** [grifo nosso]

Destaque-se que a Constituição Brasileira de 1988 surge como resposta à ditadura militar, contudo, de acordo com Barroso (2014), não confrontou o modelo de atuação econômica direta do Estado. Pelo contrário, aprofundou essa relação. Após um ano da promulgação da Constituição Brasileira, o mundo passa por intensa mudança política e ideológica representada - entre outros eventos - pela queda do Muro de Berlim. Mudança esta que coloca em descrédito, segundo Barroso (2014), parte das disposições da Constituição Brasileira.

Em meio aos escombros, existe no Brasil toda uma geração de pessoas engajadas, que sonharam o sonho socialista, que acreditavam estar comprometidas com a causa da humanidade e se supunham passageiras do futuro. Compreensivelmente abalada, esta geração vive uma crise de valores e de referencial. De fato, onde se sonhou a solidariedade, venceu a competição. Onde se pensou a apropriação coletiva, prevaleceu o

lucro. Quem imaginou a progressiva universalização de países, confronta-se com embates nacionalistas e éticos. Mas surpreendente que tudo: os que viveram o sonho socialista não viam a hora de acordar e se livrar dele (...) É indiscutível: nós perdemos e eles venceram. (BARROSO, 2014, p. 1).

Deste modo, surge uma nova noção de Estado, juntamente com a definição e caracterização da soberania e as mudanças nesses conceitos devido ao mundo globalizado e pós-moderno. A Teoria do Estado não consegue dar resposta a essa nova realidade e seus elementos tradicionais sofrem mudanças radicais. Repensar o ente Estatal e a ligação entre Estado, constituição e garantias fundamentais é contingencial e consignado por experiências das democracias modernas.

Esse panorama é marcado pela larga interação entre os âmbitos global, regional e local. O que ocorre em um cenário logo se reflete nos outros. Essa recíproca influência é experimentada cotidianamente em todos estes âmbitos. Nesse sentido, as demandas regionais ou locais, de cunho político, econômico e social são estabelecidas de modo global. Parece ser este o caso do MERCOSUL e outras comunidades supranacionais como a União Europeia que surgiram como uma nova lógica voltada às relações internacionais e refletiu nas pretensões de uma soberania desprendida de vínculo de limitação.

Segundo Pagliarini (2005), a União Europeia é exemplo do novo conceito de soberania. Na Europa, há um substrato comum, formado por raízes religiosas, culturais, políticas e jurídicas. Além disso, os países que a constituem possuem uma moeda comum e caminharam arduamente num longo processo de construção coletiva das mesmas normas de Direito Comunitário num jogo onde o papel da soberania ainda não restou completamente esclarecido.

Considera-se, também, que o conceito tradicional de soberania não se aplica para a União Europeia pelo simples fato de que a integração supranacional gerou certas abdições por parte dos Estados. Basicamente os limites impostos pelo conceito clássico foram derrubados, não mais fazendo parte do Direito Comunitário Europeu.

No caso da América Latina, mais precisamente na Constituição brasileira de 1988, não se trata de incompatibilidade entre os conceitos de soberania e integração, visto que o legislador constituinte brasileiro optou pela ideia de Estado aberto, ou soberania permeável.

Conforme o artigo 4.o parágrafo único da Constituição Federal de 1988, o Brasil está inserido em um sistema que busca aprofundar a integração regional conforme os desafios que a globalização coloca aos Estados. No mesmo sentido encontra-se a recepção de direitos e garantias individuais mediante o reconhecimento pelos sistemas internacionais de proteção e seus tratados em que o Brasil seja signatário, nos termos dos parágrafos do artigo 5.o da mesma Carta.

Há, ainda, como agente responsável por esse processo as Organizações Não Governamentais, que ocupam um espaço intermediário entre o público, por meio dos organismos internacionais, e o privado, representado pelas empresas transnacionais.

Esses vínculos com os Estados parecem não guardar uma lógica de poder soberano. Os relatórios dessas entidades, por exemplo, podem ter força de repudiar ou de reconhecer algo em nível internacional, o que pode refletir, inclusive, nos Estados envolvidos.

Esse processo vem sendo determinante na cooperação, que busca entre as nações um fortalecimento regional não só no domínio da economia, mas ampliado na política, na cultura e em bases sociais.

Assim, quando se tem em mente um espaço de soberania comum, fortalecidos por um conjunto de temas relacionados não restritos à economia, é possível gerar desenvolvimento de temas não comerciais. O desenvolvimento e a ampliação dos temas tratados nos blocos de integração podem contrastar com os agenciamentos que produzem injustiças sociais que marcam tão agudamente as sociedades latino americanas.

Tanto na União Europeia quanto no MERCOSUL o processo de integração foi orientado por bases econômicas, contudo, parece mais eficaz estruturar a abordagem de aproximação também a partir de urgências sociais e culturais, necessárias a construção de novos caminhos.

Ainda que integração e democracia historicamente andem juntas – pois o entendimento regional apenas foi possível com o final dos regimes autoritários, tanto na Europa como na América Latina – é patente que a necessária evolução cultural que corresponde à implantação de regimes democráticos não se operou com a intensidade esperada em escala sub-regional. (ROLIM e VENTURA, 2002, pag. 34).

Entende-se que estes processos limitados aos governos nacionais e pouco permeáveis à participação da sociedade civil não aprofundam o intercâmbio de informação e não contribuem para a permeabilidade de um projeto construído sobre outras bases, na dinâmica integracionista entre os Estados e a sociedade civil.

Há um fosso imenso entre os temas negociados nos foros de integração, legitimando, em grande parte, segundo VENTURA (2016) o fracasso do MERCOSUL e a crise na União Europeia, deflagrada pela saída do Reino Unido que ecoa a outros países membros. Em síntese, os ingleses queriam o máximo bônus e o menor ônus de um processo do qual faziam parte simplesmente porque naquele momento histórico e econômico não podiam não fazer. O mercado vai se acomodar, como sempre se acomoda. No entanto, politicamente, uma das consequências é o risco de que se produza um efeito dominó em países com governos fragilizados.

Deste modo, a ausência de prioridades políticas, o tratamento genérico e burocrático para as urgências sociais, negligenciam os desafios do mundo globalizado conduzidas no plano regional. A interação entre governo e sociedade poderia criar um exemplo inédito de democracia participativa, gerando conhecimento mútuo e grandes chances de efetividade no compromisso coletivo de fidedigna integração regional.

### **3 O surgimento de novos atores e a experiência singular de integração.**

Até pouco tempo atrás, a sociedade civil e seus representantes demonstravam um remoto interesse pelas questões internacionais. A globalização econômica e o impacto das novas tecnologias sobre a cultura levaram setores da população a acompanhar com maior atenção as grandes questões internacionais.

Na América do Sul, em particular, a resistência ao protagonismo comercial do Estados Unidos e sua proposta de Associação de Livre Comércio das Américas (ALCA), incluiu na agenda política dos partidos e dos movimentos sociais uma discussão mais dinâmica da dimensão internacional dos acontecimentos globalizados. Fez com que um conjunto expressivo de atores percebesse a dimensão internacional contida em cada temática.

Tradicionalmente negligenciado e percebido apenas como resultado gerado pelo incremento comercial, os temas sociais e culturais merecem uma nova leitura nas políticas dos processos de integração econômica. Cresce a importância de órgãos independentes que expressem, de forma ampla e plural as necessidades das sociedades globais, regionais e locais. Afinal, segundo Gomes (2015), a liberalização comercial não produz, por si só, impactos de relevância para os principais problemas da sociedade contemporânea: desigualdade social e violência.

Cresce aqui, a importância da criação de órgãos independentes e regionalizados que expressem, de forma mais ampla e plural, as aspirações da sociedade quanto a ampliação do processo de integração. Entretanto, constitui uma difícil tarefa discutir a possibilidade de atribuir a entidades regionais algum tipo de função de diagnóstico, controle e decisões nos territórios dos Estados partes.

Ainda na América do Sul, pelas proximidades territorial e cultural e também por convergências políticas e econômicas, as iniciativas de integração regional descentralizadas de processos deliberativos e decisórios centrados em governos nacionais ficam à margem das pautas oferecidas pelo MERCOSUL.

A consolidação das conquistas alcançadas e os avanços necessários ao processo de integração regional sul-americano, ao qual pertence o Mercosul, dependem da consciência, por parte das sociedades sul-americanas, de que a integração é um valor regional a ser preservado (ROSEVICS, 2015), sendo seus projetos fundamentais para o desenvolvimento econômico e social nacional e para a participação efetiva dos seus Estados no sistema internacional.

Frente a isso, algumas alternativas foram criadas para buscar a participação de governos locais no processo de integração da América do Sul. Para Gomes (2015), a participação de governos subnacionais na integração regional se dá pelo fato destes governos estarem mais próximos dos problemas e demandas dos cidadãos.

Surgem, neste contexto, novos atores subnacionais. Mais protagonistas, adquirem voz e espaço de atuação no processo de melhorias políticas sul-americanas, favorecendo a participação das cidades e estados junto a este bloco regional. Neste ponto é necessário enfrentar problemas profundamente enraizados na sociedade e os blocos de integração econômica sejam dotados de competências que lhe permitam veicular as demandas regionais.

De modo geral, os movimentos sociais têm reivindicado, junto aos governos dos países sul americanos, a ampliação do espaço de participação nas negociações internacionais. Esta demanda se estendeu, pouco a pouco, e a ideia de relações internacionais centradas em governos nacionais tornou-se obsoleta (TAVARES, 2013). Neste contexto surge o fenômeno da paradiplomacia<sup>1</sup>. Podemos caracterizá-la, segundo Franzaglia, como:

(...) o conjunto de atividades desenvolvidas pelas unidades subnacionais – de maneira isolada ou conjunta – conforme seu grau de autonomia e que visam sua inserção internacional podendo ser complementares, paralelas ou conflitantes com a diplomacia conduzida pelo governo central. (FRONZAGLIA, 2005, pag. 45).

Este processo de atuação de entes subnacionais<sup>2</sup> em que interesses e demandas regionais ou locais, de cunho político, econômico e cultural, são estabelecidos de modo global possibilita maior legitimidade e a possibilidade de encontrar novos parceiros no âmbito internacional.

Com essa mudança significativa, o viés internacional das cidades tem papel relevante para a concretização da integração regional. Esta objetiva fortalecer os países, mediante cooperação econômica, política, social e cultural, ao promover o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida das suas populações. Para que as decisões tomadas no bloco pudessem ser influenciadas pelos governos locais, criou-se, em 1995, a Rede Mercocidades. (KLEIMAN, 2010).

A Rede Mercocidades é uma organização de cooperação descentralizada, formada pelos governos locais da região sul-americana, sendo, atualmente, composta por 286 cidades da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Chile, Bolívia, Colômbia e Peru. A Rede

---

<sup>1</sup> Segundo Duchacek (1990, p.16-27), a paradiplomacia envolve apenas os assuntos de low politics, não se referindo a iniciativas dos governos federados sobre temas de segurança nacional. Nesse passo, o autor a identifica como microdiplomacia, em oposição à macrodiplomacia, que consistiria na diplomacia tradicional dos governos centrais a respeito das questões estratégicas do país (1990, p. 18). No mesmo sentido, Rodrigues (2004) refere-se ao fenômeno como "política externa federativa", sustentando que o enfoque recai sobre os interesses e necessidades locais.

<sup>2</sup> O termo é utilizado pela literatura especializada de modo majoritário, buscando identificar os governos dos Estados e Municípios da federação brasileira, assim como outras figuras políticas congêneres, presentes na organização dos demais Países, diferenciando-as dos governos centrais destes. No entanto, há aqueles, como Castelo Branco (2007, p. 56) que entendem que seria mais apropriado tecnicamente, para tratar do fenômeno da paradiplomacia e dos entes não centrais, utilizar o termo "subestatais" em vez de "subnacionais", para respeitar a distinção entre Estado e Nação.

visa a proporcionar a inserção das cidades associadas no processo de integração regional do MERCOSUL, bem como em outros foros internacionais.

Nesse sentido, objetiva fomentar o desenvolvimento de ações, programas e projetos de interesse intermunicipal, que se relacionem ao processo de integração. Permitindo, com isso, o intercâmbio de experiências e informações entre as cidades associadas, a fim de qualificar a prestação de serviços e a infraestrutura urbana, em prol do desenvolvimento e melhoria das condições de vida nas cidades (MERCOCIDADES, 2014).

Contudo, para que a Rede possa influenciar no desenvolvimento da integração regional sul-americana, é preciso encontrar espaços também em outros foros regionais e internacionais<sup>3</sup>. Um foro importante é a UNASUL, bloco regional que, recentemente, estabeleceu relações de complementaridade e articulação com o MERCOSUL. Diante disso, é preciso dirimir as possibilidades de interação entre a UNASUL e a Rede Mercocidade, com vistas a ampliar sua atuação na região.

A UNASUL é composta por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela (UNASUL, 2014a). Tem como objetivo construir, de modo participativo, um espaço de integração e união nos âmbitos cultural, social, econômico e político, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente. Visa, com isso, a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias entre os Estados (UNASUL, 2014a).

Nesse sentido, estas relações de complementaridade e articulação entre os dois blocos permitem perquirir sobre a possibilidade de a Rede Mercocidades também interagir com a UNASUL. Todavia, este bloco, ao contrário do MERCOSUL, não possui em sua estrutura institucional um órgão específico para representação de interesses locais. Para que se possa investigar a possibilidade de atuação da Rede junto à UNASUL, é preciso, então,

---

<sup>3</sup> A partir das linhas de atuação trabalhadas nas Unidades Temáticas, a Rede mostra seu desempenho por meio de termos de cooperação formados com outras instituições e organizações, como por exemplo, a parceria com o Escritório para Redução de Riscos de Desastres das Nações Unidas (UNISDR), que objetiva preparar as cidades propícias a desastres naturais para seu enfrentamento, trabalhando com governos locais dos países do MERCOSUL. Outro exemplo de cooperação da Rede, é o convênio com o Fundo Andaluz de Municípios para a Solidariedade (FAMSI), que engloba as linhas de atuação de cooperação transfronteiriça, integração regional, desenvolvimento sustentável e participação cidadã. Outra linha de atuação observada na prática se refere à educação e ao desenvolvimento da ciência e tecnologia, verificada na relação da Rede com a Associação de Universidades do Grupo Montevideo (AUGM), que objetiva fomentar a troca de conhecimento entre universidades públicas e áreas urbanas (MERCOCIDADES, 2014).

verificar se há compatibilidade de agendas entre estas entidades. Portanto, a Rede Mercocidades trata-se de exemplo do fenômeno da paradiplomacia na integração regional sul-americana.

Outro exemplo de fenômeno paradiplomático é a educação. Sabe-se que entre os setores sociais menos ouvidos, seguramente se encontra o acadêmico, que produziu centenas de estudos sobre as diferentes temáticas abordadas no processo negociador, ignorados pelos órgãos decisórios, que recorrem, não raro, a projetos de cooperação internacional para financiar estudos já disponíveis nas universidades da região.

Temos que fazer um MERCOSUL democrático, participativo. É esse MERCOSUL que nossas populações querem. É esse MERCOSUL que defendemos em nossas campanhas eleitorais. Daremos importância à construção de instituições comuns, de políticas sociais articuladas, de parcerias na área educacional e cultural dentro do bloco, para que possa florescer uma verdadeira identidade dos cidadãos de nossos países com o MERCOSUL. [...] O MERCOSUL está no centro da estratégia brasileira de inserção no mundo. (Discurso do Ex - Presidente Lula na XXIV Cúpula do MERCOSUL. Assunção, 18 de junho de 2003.

Com a modernização da estrutura nacional, e os indicadores em ciência, tecnologia e inovação (CT&I, 2014) apontando o Brasil como um novo produtor de ciência, foram construídos programas e políticas inserindo o Brasil em uma competitiva era do conhecimento, na qual os diferentes países projetam suas produção por meio, tanto, de projetos de diplomacia educacional articulados pelos governos, quanto, de redes de paradiplomacia educacional engendradas por universidades e centros ensino e de pesquisa.

Construídas por atores descentralizados de Estado, a paradiplomacia educacional pode ser compreendida, segundo SENHORA (2014) como iniciativas convergentes ou divergentes existentes pela projeção internacional, com repercussões em temas culturais, sociais, ciência, tecnologia e inovação. Essa crescente dinâmica de internacionalização do ensino e da pesquisa, impulsionada por revoluções logísticas intermediadas por tecnologias de informação e comunicação, possibilitaram a conformação de redes epistêmicas e institucionais de cooperação internacional.

O amadurecimento das instituições de ensino e de pesquisa no âmbito internacional permeada redes de cooperação internacional, o fundamento da paradiplomacia educacional migrou tendencialmente para uma lógica coletiva institucionalizada de redes de universidades



com vinculação de projetos e mobilidade acadêmica. A Universidade passa a ser, neste contexto, um novo ator de integração regional com projeção de política externa por meio da educação.

[...] A única forma que eu vejo de revitalizar o MERCOSUL é recuperar esse projeto de radicalização democrática através da participação da sociedade civil nos destinos da integração latino-americana. Esse é um tema que não pode limitar-se a acordos comerciais. Nisso, o MERCOSUL Educacional poderia dar uma grande contribuição. (GADOTTI, 2007, p. 23).

O foco, ao pensar a integração regional via educação como um projeto político de integração das culturas e dos povos, através da formação educacional voltada para a realidade regional, busca soluções para os problemas regionais tendo como direcionamento a integração.

Este processo particular de integração estabelece acordos nas áreas de acreditação e mobilidade universitária, flexibilização de currículos, intercâmbio cultural e criação de redes educacionais. Contudo, o foco da paradiplomacia educacional é a integração da educação, ou seja, a integração das estruturas educacionais em um plano global.

Essa iniciativa de paradiplomacia educacional possibilita a criação de um espaço para a promoção do diálogo entre os povos da região, através da educação, independente das estruturas de poder do sistema internacional que oprimem e excluem os povos sul-americanos. Apresenta uma convergente cristalização de esforços que se manifesta por múltiplas camadas de projeção internacional da educação, muito embora com fortes lacunas que se manifestam disfuncionalmente para os países sul americanos no dinâmico e fluido contexto competitivo da ciência, tecnologia e inovação nas relações internacionais.

Em prol de um modelo de integração mais solidário, procuramos superar a visão estritamente econômica e comercial em que acabam centrados os debates nos blocos. Sugerimos, baseados em SENHORA (2014), GADOTTI (2007) e GOMES (2015), um modelo de integração capaz de ampliar os espaços para questões políticas, sociais e culturais.

Cabe destacar, por fim, que o fenômeno da paradiplomacia pode contribuir para no processo de integração regional do MERCOSUL e apresenta-se como um campo profícuo para pesquisas sobre o processo de integração regional.

## **5 Considerações Finais**

O Estado é um processo histórico e a emergência de novos atores no cenário mundial é resultante do processo de contestação acerca da atuação do Estado como único ser responsável pela condução dos interesses nacionais no campo das relações internacionais. A partir das lacunas percebidas por conta dessas atividades deficitárias daquele ente que tinha a prerrogativa isolada de atuação no plano exterior, organizações sociais, empresas e indivíduos tomaram para si a responsabilidade de avançar por espaços vazios, elaborando propostas e obtendo êxito para muitos problemas que se encontravam sem solução imediata. Logo, o surgimento desses novos atores está diretamente relacionado ao vazio deixado pelo Estado na condução de políticas internacionais.

Assim, direitos de soberania são transferidos dos Estados para as instituições supranacionais. O território não é mais meio de limitação espacial da aplicação da lei, pois as decisões das instituições supranacionais possuem efeito direto na ordem interna dos Estados e a fonte popular de legitimação do poder é colocada em questão visto que a união não é mais uma união de cidadãos, mas uma união de Estados na qual a legitimação democrática se destaca de modo indireto, por meio de outros atores.

Esses novos atores representam uma pluralidade de anseios, propostas e objetivos. Buscam harmonizar a atuação do Estado, único representante legitimamente aceito nas instituições políticas e econômicas do mundo. Essa limitação de reconhecimento legal se traduz, por vezes, em barreiras para uma atuação mais dinâmica desses novos atores. Ainda assim, verifica-se uma atuação cada vez mais intensa, com resultados importantes nas esferas econômicas, políticas, sociais e culturais. O processo de globalização teve papel catalisador na percepção desses novos atores. Contudo, as constituições com bases mais progressistas – Constituição Federal de 1988 – (SOUZA NETO, 2014) consagram a garantia das liberdades individuais e estabelecem um amplo espectro de direitos sociais com um projeto de futuro

empenhado em uma sociedade igualitária. Tais direitos se ampliam no parágrafo único, do artigo 4 dos princípios fundamentais: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

### **Referências Bibliográficas**

ARNAUD, André-Jean. O direito entre modernidade e globalização. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ARNAUD, André-Jean; FARIÑAS DULCE, María José. Introdução à análise sociológica dos sistemas jurídicos. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo Direito Constitucional brasileiro. Revista Jus Navigandi, Teresina, Ano 7, n. 59, 1 out. 2002. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/3208> Acesso em: 20 jun. 2016.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 851, 1 nov.2005.

Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7547>

Acesso em: 20 jun. 2016.

BARROSO, Luis Roberto. Estado livre e iniciativa. (2014). Disponível em [www.luisrobertobarroso.com](http://www.luisrobertobarroso.com) Acesso em 20 de junho de 2016.

CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. A paradiplomacia como forma de inserção internacional de unidades subnacionais. Prismas: Dir., Pol.Pub. e Mundial. Brasília, v.4, n, 1, p. 48-67, jan/jul. 2007.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Livro branco da governança europeia. Bruxelas, 25.7.2001 [COM(2001) 428 final] e COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. Our global neighborhood. New York: Oxford University Press, 1995.

DUCHACEK, Ivo D. Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations. In: MICHELMANN, H. J; SOLDATOS, P. Federalism and international relations: the role of subnational units. Nova York: Oxford University Press, 1990, p. 16-27.

FERRAJOLI, Luigi. A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional. 1 ed. Martins Fontes. São Paulo: 2007.

FRONZAGLIA, M. L. Unidades Subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004. Dissertação de Mestrado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade de Campinas. Campinas, 2005.

GADOTTI, Moacir (2007). O Mercosul educacional e os desafios do século 21. Brasília, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (Série Documental. Textos para Discussão, n.25).

GOMES, Joséli Fiorin Fiorin. A rede mercociudades na integração sul americana: a paradiplomacia no MERCOSUL e na Unasul. Revista Interação, vol. 8, n. 8, jan/jun 2015.

JAYME, Erik. “Visões para uma teoria pós-moderna do direito comparado”. Revista dos Tribunais. São Paulo, n.º 759, 1999, p. 36-56.

KLEIMAN, Alberto. Processo de Institucionalização de Mercociudades. Da REMI ao FCCR. In: MERCOCIDADES. 15 Años de Mercociudades. Rosario: Aquatint, 2010, p. 61-64.

MERCOCIDADES. Estatuto y Reglamento de Mercociudades. Disponível em: <http://www.mercociudades.org/node/2273>. Acesso em: 22 de junho de 2016. 2014a.

NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. Law and society in transition: toward responsive law. 2ed. New Brunswick: Transaction Publishers, 2005.

PAGLIARINI, Alexandre Coutinho. A constituição europeia como signo: da superação dos dogmas do estado nacional. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. p.137.

ROSEVICS, Larissa. Por uma integração via educação: o novo marco do MERCOSUL educacional no século XXI. Revista Neiba. Vol. IV, n. 1, agosto de 2015.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Claudio Pereira. Direito constitucional – teoria, história e métodos de trabalho. Editoria Forum. 2ª ed. 2014.

TEUBNER, Gunther. “Reencontro com ‘*il buon governo*’”. In: TEUBNER, Gunther. Direito, sistema e policontextualidade. Piracicaba: Unimep, 2005.

UNASUL. Tratado Constitutivo da UNASUL. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-egional/unasul/tratado-constitutivo-da-unasul> Acesso em: 22 de junho de 2016. 2014a.

VENTURA, Deisy. O Direito do MERCOSUL: análise das três primeiras decisões arbitrais fundadas no protocolo de Brasília. Revista Eletrônica Vidya, volume 19, n. 19, 2001.