



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – DCJ/SR  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**FREDERICO DE AQUINO GIULIETTI**

**AS POSSIBILIDADES DE FORMAÇÃO DE UM BLOCO SUPRANACIONAL NA  
AMÉRICA DO SUL ATRAVÉS DA EXPERIÊNCIA DO PARLASUL**

**MARCO – 2020  
SANTA RITA/PB**

**FREDERICO DE AQUINO GIULIETTI**

**AS POSSIBILIDADES DE FORMAÇÃO DE UM BLOCO SUPRANACIONAL  
NA AMÉRICA DO SUL ATRAVÉS DA EXPERIÊNCIA DO PARLASUL**

Monografia realizada durante a disciplina “Trabalho de Conclusão de Curso” (TCC), apresentada junto ao Departamento de Ciências Jurídicas da UFPB (DCJ-CCJ), como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Vieira de Moura.

**MARÇO – 2020  
SANTA RITA/PB**

**CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO**  
**SEÇÃO DE CATALOGAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO**

G537p Giulietti, Frederico de Aquino.

As possibilidades de formação de um bloco supranacional na América do Sul através da experiência do PARLASUL / Frederico de Aquino Giulietti. - João Pessoa, 2020. 78 f.

Orientação: Paulo Vieira de Moura. Monografia (Graduação) -  
UFPB/DCJ/SANTA RITA.

1. Globalização. 2. Integração Regional. 3. MERCOSUL. 4. PARLASUL. 5. Supranacionalidade. 6. Intergovernabilidade. I. Moura, Paulo Vieira de. II. Título. UFPB/CCJ

**FREDERICO DE AQUINO GIULIETTI**

**AS POSSIBILIDADES DE FORMAÇÃO DE UM BLOCO SUPRANACIONAL  
NA AMÉRICA DO SUL ATRAVÉS DA EXPERIÊNCIA DO PARLASUL**

Monografia realizada durante a disciplina “Trabalho de Conclusão de Curso” (TCC), apresentada junto ao Departamento de Ciências Jurídicas da UFPB (DCJ-CCJ), como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Vieira de Moura.

**Banca Examinadora:**

**Data da aprovação:** 23.03.2020

---

Prof. Dr. Paulo Vieira de Moura (Orientador)

---

Prof. Me. Demétrius Almeida Leão

---

Prof. Me. Guthemberg Cardoso Agra de Castro

## RESUMO

Com o incremento do processo de globalização, em que as relações internacionais se tornam cada vez mais complexas, temos uma mitigação das chamadas soberanias nacionais, percebida através da transformação do conceito clássico de Estado. Nesse sentido, aparecem novos protagonistas dotados de personalidade jurídica no cenário global, com competências diversas e supranacionais. A partir do estudo da integração regional na América do Sul, focando na constituição e na compreensão do funcionamento do MERCOSUL e do seu parlamento, o PARLASUL, analisamos em que medida é possível se estabelecer no continente um órgão que delibere de forma supranacional, através de um instituto legítimo, que represente os interesses da região. Para tanto, fizemos uma pesquisa bibliográfica e documental para entendermos o porquê de, mesmo com uma estrutura sólida em relação aos percalços da integração, principalmente se olharmos para outras realidades integracionistas, o PARLASUL ainda carece de efetiva atuação no nosso continente e nos ordenamentos jurídicos internos dos países que o compõem, assim como o próprio bloco regional que representa, o MERCOSUL, apesar de alguns avanços.

**Palavras-Chave:** Globalização, Integração Regional, MERCOSUL, PARLASUL, Supranacionalidade, Intergovernabilidade,

## **ABSTRACT**

With the increase in the globalization process, in which international relations become increasingly complex, we have a mitigation of the so-called national sovereignty, perceived through the transformation of the classic concept of State. In this sense, new protagonists appear with legal personality in the global scenario, with diverse and supranational competences. Based on the study of regional integration in South America, focusing on the constitution and understanding of the functioning of MERCOSUR and its parliament, PARLASUL, we analyze the extent to which it is possible to establish on the continent a body that deliberates supranationally, through a legitimate institute, representing the interests of the region. To this end, we carried out a bibliographic review of the main constitutive documents of these bodies, to understand why, even with a solid structure in relation to the integration problems, especially if we look at other integrationist realities, PARLASUL still lacks effective action in our continent. and in the internal legal systems of the countries that compose it, as well as the regional bloc it represents, MERCOSUR.

**Keywords:** Globalization, Regional Integration, MERCOSUR, PARLASUL, Supranationality, Intergovernability,

## **SUMÁRIO**

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>08</b>
<b>1 INTEGRAÇÃO REGIONAL</b>	<b>12</b>

<b>1.1</b> Origens da Integração	<b>13</b>
<b>1.2</b> Objetivos da Integração	<b>14</b>
<b>1.3</b> Etapas da Integração	<b>18</b>
<b>1.4</b> Supranacionalidade	<b>21</b>
<b>1.5</b> Intergovernabilidade	<b>22</b>
<b>1.6</b> Integração Regional na América do Sul e no Brasil	<b>23</b>
<b>2 MERCOSUL</b>	<b>28</b>
<b>2.1</b> Surgimento do MERCOSUL	<b>29</b>
<b>2.2</b> Objetivos do MERCOSUL	<b>30</b>
<b>2.3</b> Documentos constitutivos do MERCOSUL	<b>31</b>
<b>2.3.1</b> Tratado de Assunção – Ideia Constitutiva	<b>32</b>
<b>2.3.2</b> Protocolo de Ouro Preto – Implementação de fato	<b>33</b>
<b>2.3.3</b> Protocolo de Ushuaia – Compromisso com a democracia	<b>33</b>
<b>2.3.4</b> Declaração do MERCOSUL como Zona de Paz e livre de armas de destruição em massa	<b>35</b>
<b>2.3.5</b> Protocolo de Olivos – Tribunal Permanente de Revisão (TPR)	<b>36</b>
<b>2.3.6</b> Criação do Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM)	<b>37</b>
<b>2.3.7</b> Protocolo Constitutivo do PARLASUL	<b>38</b>
<b>2.3.8</b> Criação do Instituto Social do MERCOSUL	<b>38</b>
<b>2.3.9</b> Criação do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH) e da Unidade de Apoio à Participação Social (UPS)	<b>39</b>
<b>2.3.10</b> Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-MERCOSUL	<b>41</b>
<b>2.4</b> Estrutura jurídica e administrativa do MERCOSUL	<b>41</b>
<b>2.4.1</b> Conselho de Mercado Comum (CMC)	<b>42</b>
<b>2.4.2</b> Grupo de Mercado Comum (GMC)	<b>43</b>
<b>2.4.3</b> Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM)	<b>44</b>
<b>2.4.4</b> Secretaria do MERCOSUL (SM)	<b>45</b>
<b>2.4.5</b> Outros órgãos constitutivos do MERCOSUL	<b>46</b>
<b>3 PARLASUL</b>	<b>47</b>
<b>3.1</b> Parlamentos regionais	<b>47</b>
<b>3.2</b> PARLASUL e integração regional	<b>50</b>
<b>3.2.1</b> Formação do PARLASUL	<b>51</b>

<b>3.3 Estrutura do PARLASUL</b>	<b>53</b>
<b>3.3.1 Organização PARLASUL</b>	<b>53</b>
<b>3.3.1.1 Presidência e Vice-Presidência</b>	<b>54</b>
<b>3.3.1.2 Mesa Diretora</b>	<b>55</b>
<b>3.3.1.3 Secretarias, Comissões e Delegações</b>	<b>56</b>
<b>3.4 Competências do PARLASUL</b>	<b>58</b>
<b>3.5 Grupos políticos e Convênios do PARLASUL</b>	<b>61</b>
<b>3.6 Observatório da Democracia</b>	<b>65</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>67</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>71</b>

## **INTRODUÇÃO**

O presente estudo começou a ser pensado a partir do nosso contato com as disciplinas de direito internacional e direito da integração.

Nelas, foram levantados aspectos relacionados ao Estado – a saber, sua formação, sua história, as diversas interpretações sobre o seu papel dentro da sociedade, entre outras discussões relacionadas ao tema –, e como ele é enxergado a partir da nova ordem mundial que se apresenta, que se constitui em um mundo cada vez mais globalizado, em todos os âmbitos da vida social.

Assim, antigos conceitos que compõem a ideia de Estado começam a ser relativizados, como ocorre com a noção de soberania, muito bem explicado pelo professor Leonam Lizeiro, em seu livro, “A soberania no Estado contemporâneo”, em que se percebe uma flexibilização desta, dando ao Estado contemporâneo um novo papel no cenário global. A intensa globalização do trabalho e do capital possibilitou um estreitamento de relações entre as diversas nações, aglutinando interesses e benesses em vários setores da economia, da defesa e da segurança, e outras esferas das comunidades.

Nesse sentido, a formação de blocos regionais e o desenvolvimento de políticas de integração nas mais diversas regiões do mundo impulsionaram o surgimento de instituições específicas de integração, seja na estrutura jurídico-administrativa dos países ou como conglomerados de Estados, ou seja, em âmbito do direito interno ou do direito internacional e comunitário.

O fato é que a integração regional se acentuou entre fins do século XX e o início do século XXI, e parece ser uma realidade irreversível dentro do desenvolvimento humano e das relações internacionais.

Este processo é marcado por interesses distintos entre os Estados. Os países desenvolvidos e os chamados países em desenvolvimento tem papéis distintos no cenário global. Enquanto os primeiros buscam novos mecanismos de controle e a manutenção do *status quo* em relação as relações internacionais, os países antigamente denominados de subdesenvolvidos ainda parecem arcar com os maiores ônus da economia e da globalização. O capital ampliou significativamente o seu espectro de atuação com o fim das restrições territoriais e fronteiriças propiciadas pelo impulso da era global, fazendo com que ele se locomova pelo mundo de forma dinâmica e regulamentada por organizações internacionais em questão de horas, deixando um rastro nem sempre condizível com os princípios básicos do desenvolvimento humano.

Conforme Mônica Montaña Martinez (2006), temos uma agressividade imposta pelo mercado internacional, “desde o século XIX pelas novas modalidades de produção e circulação dos bens e dos capitais, bem como das comunicações, relações sociais, trabalhistas, políticas, ambientais, culturais e tecnológicas da vida em geral”, que trazem

também algumas dicotomias entre países desenvolvidos e os em desenvolvimento, com realidades distintas e objetivos difusos.

No que se refere aos blocos regionais, também temos relações por vezes desiguais, em que conglomerados com maior poder econômico e maior influência política no contexto internacional terminam impondo sua vontade e seus interesses para grupos de integração de menor representatividade e expressividade na cena global. Segundo Martinez (2006), blocos regionais aglutinam também mecanismos de controle e de proteção de interesses particulares. A autora nos diz, por exemplo, que

a União Europeia conquistou, também, o mecanismo de domínio, controle e poderio, que desde outro ângulo é um forte mecanismo de “exclusão”, não menos agressivo que as violentas guerras para defender seus territórios em séculos passados. Por tanto as potências econômicas se utilizam do próprio sistema de integração para excluir, contradizendo o que indica a integração, no sentido de inclusão, Dessangrando os países que lutam em disparidade de condições por uma integração, que só é possível para os mais fortes, ricos e desenvolvidos. Desta forma, deu-se cabida à conformação de estruturas econômicas territoriais, políticas e sociais em auge, em contrastes com a regressão e com um novo perfil social, onde se manifesta a heterogeneidade da nova pobreza, a miséria, os fenômenos de exclusão, fatores sociais em decadência. A conformação de um espaço regulado pelo mercado impôs condições de inserção cada vez mais restritas, provocando maiores níveis de exclusão social que se convertem em problemas mundiais quando ameaçam a estabilidade dos que se mantém incluídos.

Observando esta realidade, elaboramos nosso trabalho pautados em três momentos distintos. Em primeiro lugar, fazemos uma breve retrospectiva da ideia de integração, falando sobre as primeiras experiências integracionistas na era globalizada, os seus objetivos, e a respeito de alguns temas que são próprios da área do direito da integração, como os termos supranacionalidade e intergovernabilidade, além de expor, em linhas gerais, como se deu o processo de integração na América do Sul.

Posteriormente, analisamos a experiência bem-sucedida e, de certa forma, duradoura de integração no cone sul até então, a partir do estudo do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e seu processo de constituição, mesmo com todos os problemas intrínsecos a este desenvolvimento. Nesta perspectiva, analisamos como o MERCOSUL se organiza para desenvolver a integração no nosso continente, quais são as suas principais instituições, suas atribuições e competências, seus objetivos, para ver como se construiu um bloco intergovernamental que possibilita a instalação de um parlamento regional, fato que leva a idealização de um projeto que possa se tornar supranacional

dentro da região sul-americana, e não se volte apenas para fatores econômicos e comerciais.

Isto posto, partimos para a etapa final do presente texto, em que fazemos um levantamento de como o parlamento do MERCOSUL foi concretizado, através dos seus textos normativos e constitutivos, mostrando quais são suas atribuições, competências e finalidades dentro do bloco regional, assim como seu papel dentro do direito internacional contemporâneo, para, então, especularmos a respeito das possibilidades de formação de um bloco supranacional na América do Sul, através do Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL).

Deste modo, construímos uma linha de raciocínio que vai da integração, de forma geral, até uma experiência específica, e, dentro desta, uma instituição em especial, que está incumbido de organizar legislativamente as normas e o ordenamento jurídico do processo de integração.

Para desenvolver nossas considerações, nos apoiamos em bibliografia técnica sobre o tema, que estão apresentadas nas nossas referências nas páginas finais deste relatório de pesquisa, mas, principalmente, nos documentos oficiais e constitutivos tanto do MERCOSUL quanto do PARLASUL, que também compõem nosso marco teórico. Revisões bibliográficas e mensuração de dados organizacionais e administrativos foram fundamentais, servindo de sólida base para aplicarmos nossa hipótese.

Através de leitura detalhada de Tratados, Regimentos Internos, Protocolos e demais textos legais, podemos constatar como foi realizada a integração regional sul-americana, e considerar possível o entendimento de que um órgão legislativo supranacional pode se instaurar com força legítima de representação da integração regional do cone sul, apesar de o processo seguir vagarosamente.

Portanto, dividimos o nosso trabalho da seguinte forma: no primeiro capítulo, tratamos diretamente da questão da integração regional, ressaltando seus aspectos históricos e sua relação com o direito internacional e interno, além de expor os conceitos de supranacionalidade e intergovernabilidade.

Ainda neste primeiro tomo, introduziremos um esboço do processo integrationista na América do Sul, que é abordado de forma mais direta no segundo capítulo, quando partimos para uma análise do processo constitutivo do MERCOSUL de fato, demonstrando suas origens e toda sua estrutura jurídico-administrativa, além de observar como se deu o percurso que levou os primeiros tratados comerciais entre Brasil e Argentina a se tornarem o embrião de um bloco regional sólido no continente.

Por fim, abordamos no terceiro capítulo como foi feito o PARLASUL, e apresentamos seu organograma funcional através do estudo das principais entidades que integram esse instituto legislativo, demonstrando como se organizam seus órgãos e qual a prerrogativa de cada instituto dentro do ordenamento normativo do PARLASUL, como, por exemplo, Presidência e Mesa Diretora.

Feita esta explanação, adentramos nas considerações finais da nossa pesquisa, onde elencamos quais são os fatores determinantes para os sucessos e retrocessos do MERCOSUL e do PARLASUL, e quais são as possibilidades de construção de um ente legislativo supranacional no continente sul-americano.

## **1. INTEGRAÇÃO REGIONAL**

Jorge Miranda (2009) nos coloca que o direito internacional deve ser enxergado como um ramo da realidade humana, e, desta maneira, deve ser compreendido a partir de uma perspectiva histórica. Assim, quando falamos de integração regional, logo somos remetidos as discussões e aos conceitos deste ramo do direito, e, portanto, faz-se necessário alguns esclarecimentos sobre o direito internacional e suas implicações.

Sabemos que a história do direito internacional está intrinsecamente ligada à história do Estado, pois o direito internacional teria como base as relações entre os

diversos Estados nacionais. Para alguns, esta seria a principal característica do direito internacional. Mas, nas últimas décadas, surgem novos sujeitos de direito que vão além do Estado, e que influem de forma diversa nos direitos internos. Além do mais, cada tipo de Estado, nas variadas conjunturas e épocas históricas, correspondem a diferentes visões do que seria o direito internacional. Portanto, apesar da estreita relação entre Estado e direito internacional, não podemos nos limitar a esta compreensão.

O supracitado autor chega a nos propor dois momentos distintos do direito internacional, para compreendermos o seu dinamismo e sua abrangência: um primeiro momento, com maior extensão histórica, em que os Estados se relacionam numa perspectiva protecionista em relação aos outros Estados, que perdura até a Primeira Guerra, sendo conhecido como direito internacional clássico, e outro, marcado pelo pós-guerra mundial, que impera nos dias atuais, e se acentua cada vez mais, chamado de direito internacional contemporâneo, onde aparecem novos atores e protagonistas nas relações jurídicas e comerciais internacionais, como, exemplificadamente, as organizações internacionais, e que traz uma nova compreensão sobre os impactos das regulamentações externas no direito pátrio das nações. É nesta categoria que se encaixa a integração regional e os blocos regionais que surgem a partir dela, pois ela estabelece novos paradigmas para o direito interno e para as relações entre os países.

Miranda (2009) faz uma análise detalhada do desdobramento destas perspectivas teóricas do direito internacional, nos colocando etapas distintas dentro das concepções clássicas e contemporâneas do direito internacional. Neste momento, de acordo com Miranda (2009) e também com Leonam Baesso da Silva Lzieiro (2017), aparecem novas discussões dentro do direito internacional, como, por exemplo, as teorias monista e dualista sobre a eficácia das normas do direito internacional nos ordenamentos jurídicos internos dos países, a primeira defendendo que estes dois ramos do direito não estão separados, mas integram uma só realidade, pois um derivaria do outro, enquanto a última nos revela que direito interno e internacional, por mais que se imbriquem constantemente, configurariam dois tipos de direito diferentes.

Na contemporaneidade, a globalização foi acentuada pela formação e ação daquilo que chamamos de conglomerados transnacionais, estabelecidos pelos tratados econômicos e comerciais entre países com o objetivo de um desenvolvimento mais efetivo e amplo, trazendo mudanças para as relações internacionais e para o direito

internacional. Esses conglomerados são conhecidos como blocos regionais, quando Estados deliberam em conjunto sobre determinados temas, geralmente comerciais.

De acordo com Lzieiro (2017, 97),

Esta integração é denominada por globalização. O termo globalização é comumente usado para se referir à Economia, mas aplica-se o termo para muitos outros sistemas, inclusive para o Direito. A força que o Direito Internacional ganhou no Século XX, sobretudo após 1945, reflete nos Direitos Internos dos Estados, colocando-os como se fossem partes de um mesmo Ordenamento Jurídico que os regeeria. Assim, diversos Estados se subordinam às mesmas regras de Direito Internacional e por meio de seu Direito Constitucional, realizam o processo de internalização destas normas ao Direito Interno, sendo que muitas vezes o Direito Constitucional dispensa esta transformação, refletindo a dinâmica e a complexidade normativa criada pela globalização.

Ante um mercado cada vez mais competitivo, os países perceberam que quanto maior fosse a união entre eles em termos integracionistas, mais eles se fortaleceriam no contexto da globalização, sejam as nações desenvolvidas, como Estados Unidos, Canadá ou países europeus, que formaram o *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) e a União Europeia, ou os chamados países em desenvolvimento, que estabeleceram o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC), que buscavam a formação de blocos regionais para estreitar as relações entre eles, no intuito de ter uma melhor dinâmica dentro da economia mundial globalizada.

Segundo Philippe Braillard, (1990, p. 176), citado por Mônica Montanã Martinez (2006), quando falamos da formação de uma sociedade política a partir de duas ou mais nações, temos, pelo menos, três níveis de integração, que vão depender do tipo de integração que se pretende estabelecer. Assim, teríamos uma união nacional entre as comunidades que formam um ente nacional, como o MERCOSUL, uma integração regional entre várias entidades nacionais, como a União Europeia e, por fim, uma integração mundial entre todas as comunidades que constituem um sistema internacional, como é o caso da Organização das Nações Unidas (ONU).

Nesta perspectiva, seja em nível regional ou mundial, a integração se caracteriza por estabelecer laços de interdependência entre as nações de maneira expressiva, podendo formar uma comunidade integrada e plural, ou, ao menos, firmar uma relação mais estreita de intergovernabilidade, buscando, como fim, uma unificação e integração que possa se tornar mais estável, com benefícios mútuos entre os componentes.

Conforme Mônica Montanã Martinez (2006, p.84), a integração pode acontecer sob duas perspectivas distintas, mas que se interligam constantemente. A primeira é como prática do Estado, e a segunda como processo.

Enquanto estado, podem-se descrever com precisão suas principais características, suas diversas formas, assim como, o que o estado de integração atribui às entidades que o possuem, possibilitando distinguir uma comunidade política de qualquer sistema político. Junto a isso, se pode, também, estabelecer o grau de integração através de três dimensões: normativa, utilitária e coercitiva. A perspectiva que considera a integração como processo permite investigar suas causas ou, pelo menos, as variáveis que caracterizam o desenvolvimento desse processo.

Há muita discussão a cerca da efetividade dos blocos regionais como medida de incentivo à economia mundial; alguns pensadores encaram a integração como um processo que fragmenta as relações internacionais e comerciais entre os atores econômicos, ressaltando ainda que a formação dos blocos levam a custos que mais prejudicam os países do que os beneficia. Por outro lado, temos os defensores da integração, que percebem que este fenômeno é irreversível e uma realidade concreta, que se apresenta cada vez mais de forma decisiva nas relações internacionais através de um sistema multilateral de negociações complexas.

Como pano de fundo, temos ainda as críticas ao processo de globalização, e, por conseguinte, aos blocos de integração, pela imposição que os países desenvolvidos fazem nas políticas públicas e no sistema normativo dos países em desenvolvimento, atuando como um limitador de desenvolvimento autônomo por parte destes países. Como nos lembra Leonam Lenzieiro (2017, p.112), citando Milton Santos,

Essa é a posição de Milton Santos, ao apontar a perversidade por trás da ideia de globalização e progresso da ciência, que serve aos interesses de sistema imposto pela lógica dominante das potências políticas e econômicas, sobre dois pilares: a violência do dinheiro e da informação. Segundo o autor, “o período atual tem como uma das bases esse casamento entre ciência e técnica, essa tecnociência, cujo uso é condicionado pelo mercado.[...] a ciência passa a produzir aquilo que interessa ao mercado, e não à humanidade em geral.

Seja como for, o fato é que, no decorrer só século XX e início do século XXI, os blocos de integração aparecem com força no cenário mundial, muito em função do grande desenvolvimento tecnológico – nos fazendo lembrar do célebre livro de Habermas, “Ciência e Técnica como Ideologia”, quando o mesmo nos expõe a íntima relação destes

dois institutos no desenvolvimento do capitalismo global –, e sua importância tende a crescer dentro das discussões acadêmicas, políticas e econômicas sobre direito internacional e comunitário, pois os blocos econômicos modificaram significativamente as relações econômicas, comerciais e políticas entre as diversas nações.

Além do mais, isso influí diretamente em vários aspectos da vida social, como o direito, a noção de Estado, de soberania, dentre outros. Portanto, o tema da integração tende a ter um papel cada vez maior nas relações internacionais.

### **1.1 Origens da Integração**

A noção de integração regional não é nova. Se fizermos um breve resumo histórico dos blocos de integração, veremos que alguns países têm séculos de experiência nesta temática, como, exemplificadamente, Holanda, Bélgica e Luxemburgo que estabeleceram uma união a partir de uma base geográfica comum, com uma identidade cultural, econômica e histórica peculiar, denominada União de BENELUX. Tal prática trouxe vários benefícios para os países, não apenas na esfera econômica, mas em setores como proteção, segurança e defesa, através das transações comerciais.

Haroldo Pabst (1997) constata que, até o século XVI, estes três países apresentam uma história comum, e estruturas jurídico-administrativas muito parecidas, fato que perdurou até o século XVIII e que possibilitou o desenvolvimento de um Código Civil comum, que vigorou até o século XIX.

Após o término da Segunda Guerra, como forma de se adequar a nova conjuntura global que se apresentava, os supracitados países estabeleceram uma união aduaneira, com o compromisso de desenvolvimento de um projeto de integração econômica mais amplo, como afirma Haroldo Pabst (1997)

Com essa medida, a Europa passou a enxergar a integração como um importante instrumento de fortalecimento econômico e social, pois a união aduaneira trouxe uma série de resultados que demonstraram o sucesso da integração regional. Em certo sentido, podemos dizer que o BENELUX é o projeto embrionário da integração europeia, que se concretiza com a União Europeia, pois foi o primeiro passo para que a Europa superasse – ou, ao menos, amenizasse – suas dicotomias e conflitos internos seculares, que vão desde diferenças linguísticas, culturais, étnicas, religiosas até fatores econômicos, através de um ordenamento jurídico harmônico entre as nações.

Assim, a União Europeia pode ser entendida como um dos mais significativos avanços do direito internacional público, tão importante que gerou um novo ramo do

direito, o comunitário. A possibilidade da resolução de conflitos por meio de um órgão supranacional que monopoliza a força e a violência, mas que não pretende fazer valer esse poder, pois tem outros métodos de mediação de conflitos que se impõem de forma eficaz. Não obstante, a União Europeia é o modelo tido como ideal de integração regional, ainda que apresente uma série de problemas, como, por exemplo, o caso inglês de saída do bloco europeu, conhecido como Brexit.

## **1.2 Objetivos da Integração**

Segundo João Bosco Machado, “a integração econômica pode ser definida como um processo de eliminação de fronteiras e barreiras de natureza econômica entre dois ou mais países” (2000. p. 19), pois estas são obstáculos para os fluxos de mercadorias, serviços e questões relevantes de produção, seja para o mercado interno ou para o externo, e também funcionam como uma forma de segregação, por vezes, étnica, cultural e social.

Assim, “o objetivo primordial dos processos de integração consiste na criação de mercados maiores, tomando como base a sugestão clássica de que os mercados maiores operam de forma mais eficiente do que os menores” (2000. p. 19).

Porém, a esfera econômica não é a única vertente que deve ser considerada em processos integracionistas, ainda que alguns defendam que ela tem papel determinante e único neste processo, e, de fato, o aspecto econômico tem suma importância nessa formação. A integração pode ser objeto de maior segurança em relação a determinadas situações políticas e sociais, por exemplo, e, seja qual for o objetivo de integração, necessariamente essa medida passara por um procedimento político.

Dai a necessidade de se normatizar as relações dentro de uma estrutura jurídica comum, que deve ser seguida pelas partes, através de acordos, tratados, e, em poucos casos, com a instauração de um órgão legislativo deliberativo dentro do bloco regional.

A prática da integração regional entre nações distintas gera benefícios recíprocos entre elas, pois promove a inserção e a projeção dos países, e da própria região, em um cenário em que o mundo se desenha para aprofundar o processo de globalização. Isso possibilita que os países-membros de um bloco regional tenham mais força nas relações internacionais, gerando uma maior efetividade para as suas políticas públicas, internas e externas. Dito de outra forma, a ideia de integração regional remete a uma necessidade intrínseca dos Estados de se fortalecer diante de uma conjuntura internacional que se acentua cada vez mais, por mais que isso envolva custos elevados.

O constante processo de globalização originou – nos últimos anos, com o auxílio substancial da tecnologia nos meios de comunicação –, o estabelecimento de uma nova ordem econômica mundial multilateral, em contraposição ao mundo bipolar da época da Guerra Fria, que terminou por estimular o surgimento e a consolidação de blocos de integração, com finalidades diversas, mas, proficuamente, para fortalecer e manter um mercado econômico ativo entre os participantes regionais e globais.

Como vimos, a integração regional tem como objetivos principais a proteção e a consolidação de objetivos comuns entre os países participantes, e forma-se de acordo com as peculiaridades de cada Estado-Parte, primordialmente, pela proximidade geográfica entre os mesmos, o que os interliga naturalmente, não só pelas suas fronteiras territoriais, como também pelo compartilhamento de raízes étnicas e histórico-culturais. Mas nada impede que terceiros longínquos se integrem, respeitados os devidos processos legais e princípios do bloco regional.

É sabido que os blocos econômicos são, atualmente, os meios pelos quais a integração regional se externa e se configura na prática de forma mais expressiva. Cada bloco, através de uma análise principalmente da realidade econômica, mas levando em conta também fatores históricos, políticos, sociais e culturais de seus Estados-membro, forma sua personalidade institucional, o que gera características específicas de cada processo de integração e de cada bloco regional. Nesse contexto, forma-se uma personalidade jurídica internacional, que passa a ter representatividade em âmbito mundial.

É por meio de movimentos de integração que os países procuram não apenas diversificar e intensificar suas economias, de modo a facilitar o estabelecimento de relações econômicas internacionais, mas também de reafirmar sua posição na comunidade internacional, observadas suas particularidades enquanto Estado soberano, ainda que esta soberania seja relativizada em alguns casos, como veremos.

Neste arcabouço, vale o enfoque de que, além do objetivo econômico, alguns blocos regionais estabelecem também como objetivos essenciais o desenvolvimento social e tecnológico, o respeito a autodeterminação dos povos, ao Estado democrático de direito, o respeito aos direitos humanos assim como às garantias e liberdades fundamentais dos cidadãos, entre outras pautas que aparecem recorrentemente nas discussões e nas políticas públicas no plano do direito internacional público.

### **1.3 Etapas da Integração**

Para que o processo de integração regional seja efetivo, algumas etapas devem ser cumpridas. De acordo com João Bosco Machado (2000, p.21), temos, pelo menos, sete passos que devem ser seguidos, gerando uma escala em que se parte de um nível de integração superficial e relacionada a determinados fatores específicos até uma integração estabelecida entre várias partes de forma complexa. Machado utiliza como apoio a classificação sugerida por Balassa, em 1961, e define que as etapas são: **Zona preferencial de comércio, Zona de livre comércio, União aduaneira, Mercado comum, União econômica, Integração econômica total, União política.**

Conforme o autor, a Zona preferencial de comércio, também conhecida através dos acordos de cooperação comercial, é o embrião das relações integracionistas, uma vez que, a partir dela, os laços entre nações distintas começam a se estreitar. Ela se caracteriza por marcar uma eliminação parcial de barreiras alfandegárias entre os países, a partir de uma série de concessões, geralmente mútuas, que preveem, por exemplo, redução de alíquotas, que não alteram a estrutura comercial anterior, mas conseguem impactar com mudanças pontuais as relações comerciais, de modo a favorecer a integração. (2000, p.21)

Já a Zona de livre comércio aparece como a eliminação de tarifas aduaneiras e outros entraves tarifários entre as nações que estão estabelecendo relações comerciais mais próximas, mas cada país preserva sua autonomia no tocante a gestão da política comercial em relação a outros países ou terceiros interessados, podendo estabelecer tarifas diferentes para as mesmas tratativas comerciais realizadas com o suposto parceiro de integração.(2000, p.21)

A próxima etapa seria a unificação aduaneira dos países componentes do projeto integracionista, em que haveria a ausência de qualquer barreira nas relações comerciais e ainda a criação de uma Tarifa Externa Comum (TEC). Essa etapa, ainda que esteja no âmbito da intergovernabilidade, como veremos adiante, já pressupõe uma harmonização das políticas comerciais entre os países participantes do acordo, e uma internalização dos preceitos do contrato de integração entre nações nos ordenamentos jurídicos pátrios, para que não haja conflito de procedimentos, práticas ou leis.(2000, p.21)

A seguir, teríamos o Mercado comum, que suspenderia qualquer empecilho que pudesse prejudicar as relações comerciais, mas não apenas na esfera econômica, como observamos acima, pois, através da acentuação do intercâmbio de mercadorias, fatores de produção e fluxo de informações, fez necessário uma adequação e harmonização dos institutos legais em várias áreas da vida social dos integrantes, como as políticas fiscais de forma geral, além da legislação financeira interna, leis trabalhista, incentivos e

desenvolvimento industrial, questões previdenciárias, mesmo que esse processo se desenvolva de maneira lenta e gradual, com diagnósticos primários que sirvam de base para mensuração de dados e análise de resultados, levando a uma convergência cada vez maior de políticas integracionistas.(2000, p.21)

Posteriormente, surge a União econômica, que visa a criação de uma autoridade supranacional responsável por formular políticas comuns entre os países, definindo critérios para que haja uma maior harmonia nos ordenamentos jurídicos internos e uma convergência não só de interesses entre estes, mas uma relação concreta que seja capaz de apresentar resultados através da objetificação de parâmetros comuns. Nesse momento, podemos começar a falar em relativização da soberania nacional e do início da supranacionalidade em relação aos Estados integrantes dos acordos estabelecidos, ainda que forma incidental e com restrições quanto a atuação do ente supranacional, pois ela age apenas em determinados segmentos das políticas públicas dos Estados, como, por exemplo, a coordenação de práticas cambiais para uma maior estabilidade nas relações comerciais e a livre conversão entre as moedas que estão ligadas aos contratos entre os Estados.(2000, p.22)

Em seguida, aparece a Integração econômica total, que tem como escopo, basicamente, a criação de uma moeda comum e de um banco central regional que tenha independência e autonomia para que se estabeleça no bloco uma união monetária. Quando esta etapa é implantada, ocorre a perda total da soberania estatal na gestão nacional da política monetária, pois ela deve seguir os ditames impostos pelo acordo integracionista. (2000, p.22)

Por fim, temos a união política, que, nas palavras de Machado (2000) “caracteriza-se pela instituição de uma federação de Estados com autoridade política unificada ou formação de uma confederação de Estados na qual apenas as áreas acordadas passam a ser objeto de controle de instituições supranacionais.” (2000, p.22).

Aqui, a supranacionalidade se torna fator determinante para a organização interna dos países-membros do bloco de integração, e há efetiva cessão de soberania entre os participantes, em detrimento de uma instituição superior, no sentido de que este órgão pode delegar poderes e competências para as nações integrantes, e deve ser levado em conta na legislação interna de cada país quando forem formuladas normas e políticas ligadas à ação do ente supranacional. Segundo Machado (2000), este seria o ápice da integração regional contemporânea.

A cada etapa temos um grau maior de integração, que vai deixando, gradualmente, de ser meramente uma questão econômica e passa a ser uma preocupação política e social. Para que isso ocorra, é necessário um maior conjunto de negociações e políticas para respaldar a integração regional, fazendo com que haja uma espécie de cessão da soberania dos governos nacionais em função do surgimento desta nova personalidade jurídica, que tende a ser protagonista no cenário econômico, político e social da globalização cada vez mais acentuada na história da humanidade. É o que Machado chama de “compartilhamento de soberanias”, onde vários “Estados nacionais passam a ser responsáveis pela gestão conjunta e concentrada de um conjunto crescente de políticas e instrumentos comuns” (2000, p. 22)

Nesse sentido, quando falamos de integração regional, podemos perceber uma importante problemática, que se faz presente nas etapas de integração descritas acima, e que, a nosso ver, aparece como dois modelos distintos de abrangência dos blocos regionais integracionistas. Desta forma, a integração regional pode surgir de modo supranacional ou de maneira intergovernamental, com objetivos e princípios diversos. Observamos que, dentro da sequência apontada por Machado (2000), temos aspectos supranacionais e intergovernamentais que se revelam, mais próximos dos últimos itens levantados ou não, escala esta que denota maior ou menor grau de integração, em vários momentos, como exposto anteriormente.

Em outras palavras, temos uma modalidade de integração que baseia na ideia de que os Estados-parte, valendo-se de suas soberanias e as tendo respeitadas pelos outros componentes do bloco integracionista, as mitigam, através de acordos constitucionais e tratados internacionais, delegando poderes e competências próprias ao órgão comunitário derivado e estabelecido pelos princípios constituintes do bloco regional, para que estes possam legislar e decidir sobre determinadas matérias, flexibilizando a noção clássica de soberania do Estado, e outra que prioriza apenas relações econômicas e comerciais, em que a soberania estatal é mantida e protegida, por mais que haja a iniciativa de formulação de uma integração efetiva. É o entendimento de Machado (2000) de Lenzieiro (2017).

#### **1.4. Supranacionalidade**

Percebemos que, nesta forma de integração, que pode ser observada no modelo europeu de integração e que gerou a União Europeia e o Parlamento Europeu, por exemplo, ocorre uma relativização da soberania nacional em detrimento de uma entidade supranacional que, através de sua representatividade e de suas ações, tornam a integração

muito mais efetiva e duradoura, pois todos os participantes estão submetidos a uma legislação comum, ou a uma política comunitária que está hierarquicamente acima do ordenamento jurídico interno das nações, fato que favorece a ampliação da integração e termina concretizando o bloco regional, visto que o direito comunitário passa a unir e se impor aos Estados-membros, inclusive com sanções e punições para o descumprimento de regras comunitárias.

Neste formato supranacional podemos falar em direito comunitário, este visto como um ramo novo dentro do direito público, pois ele parece superar o direito internacional que vigorava até a formação dos primeiros blocos regionais.

Nas palavras de Eduardo Biacchi Gomes (2003, p.133),

o que caracteriza o instituto da supranacionalidade é a autonomia e a independência que se confere aos órgãos comunitários em relação aos Estados-membros, pois o fato de situar-se hierarquicamente entre as ordens jurídicas nacionais e internacionais garante-lhe o primado sobre as legislações dos Estados.[...] Em realidade, no instituto da delegação de poderes ou de competências constitucionais, os Estados-membros os conservam originariamente, mas os transferem temporariamente aos organismos supranacionais, e durante o período em que perdurar a delegação, se abstêm de legislar sobre as matérias correspondentes.

Todavia, quando falamos em supranacionalidade, surge o questionamento sobre o fato desta delegação de competências e poderes em prol de um órgão supranacional não feriria a própria soberania dos Estados componentes.

O entendimento majoritário atual é de que, ante um cenário de globalização e de necessidade de integração regional entre os países, o conceito de soberania, tal qual era entendido nas discussões sobre a formação do Estado moderno, relativizou-se, não havendo mais espaço para uma soberania absoluta e fechada, como se entendia quando da constituição do Estado moderno.

Torna-se, portanto, de suma importância, na atualidade, o fortalecimento do diálogo entre as distintas nações acerca da integração regional, e dos rumos que a globalização vai apontar nas relações entre estes conglomerados estatais constituídos por blocos regionais, e como o direito internacional e comunitário serão influenciados por este processo.

## **1.5 Intergovernabilidade**

Por outro lado, temos o modelo de integração pautado na intergovernabilidade, que é característica dos blocos regionais americanos. Neste tipo de integração regional, temos o direito internacional público como grande regulador das relações multinacionais.

Desta forma, na intergovernabilidade não há mitigação da noção clássica de soberania, e não há um órgão normativo hierarquicamente superior aos membros do bloco regional; portanto, não cabe o uso do direito comunitário, pois não há um ordenamento jurídico supranacional que tenha legitimidade para, por exemplo, impor sanções aos descumprimentos de determinadas regras próprias do bloco regional, não cabendo nada diverso daquilo que nos colocam os preceitos do direito internacional público.

Sendo assim, não há delegação de competências e de poderes por parte dos Estados-Parte a um instituto multinacional comunitário que esteja devidamente legitimado para estabelecer normas internas, e que, por conseguinte, seja capaz de tomar decisões sancionatórias contra descumprimentos de regras específicas.

O que ocorre nos blocos regionais intergovernamentais é uma grande participação dos corpos diplomáticos nas tomadas de decisão que representem o bloco regional em matéria internacional ou regional, como percebemos no MERCOSUL, como veremos adiante, e este fato termina caracterizando um tipo de integração que se restringe a relações comerciais, que muitas vezes se torna vagaroso, pois exige muitos momentos de reuniões internas e externas entre os diversos órgãos executivos e legislativos dos países componentes da integração. Desta forma, as medidas acordadas, para que tenham efetividade, devem ser incorporadas ao direito interno, buscando uma harmonia normativa na região. Como cada país tem suas regras, podem haver disparidades entre as nações no tocante a legitimação dos acordos firmados, o que termina travando as condutas e atuações do bloco integracionista.

Destarte, no modelo intergovernamental ocorre um gerenciamento de soberanias e interesses, que podem ser mitigadas em determinados momentos, mas não há como exigir o cumprimento das normas estabelecidas, pois inexistem um órgão legislador e sancionador supranacional.

Nesta lógica, conforme Machado (2000), os membros acordam entre si quais são os institutos que podem vigorar no bloco regional, bem como suas regras e aplicações, o que gera certa insegurança jurídica pela ausência de sanções concretas em caso de eventuais descumprimentos, fazendo com que haja uma diminuição do grau de efetividade da integração regional na intergovernabilidade.

## 1.6 Integração regional na América do Sul e no Brasil

No que se refere a América do Sul, podemos constatar que existem algumas organizações internacionais governamentais de caráter multilateral, como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, a Comunidade Andina, o Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata, o Mercado Comum do Sul, assim como a União de Nações Sul-Americanas.

Portanto, nota-se que temos na região uma potencialidade para desenvolver um bloco continental de relevância mundial, mas, pragmaticamente, ainda caminhamos a passos lentos no processo de integração regional se compararmos experiências de outros continentes, por mais que esse processo seja antigo na região, comoveremos abaixo.

Mas, para entendermos o processo de integração na América do Sul, devemos levar em conta o contexto histórico do continente, as suas experiências integracionistas e a sua formação social e política. Pois eventos como a independência dos países sul-americanos, a Segunda Guerra Mundial, a criação da Comissão para América Latina e Caribe (CEPAL), da OPA (Operação Pan-Americana) e da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), contribuíram e influenciaram diretamente a integração entre os países da América do Sul.

Valério Mazzuoli e Eduardo Gomes (2015) nos mostram que o fenômeno da integração nos países da América do Sul não é recente, tendo antecedentes históricos remontando ao século XIX, notadamente após as Guerras de Independência.

Desde então, as regiões que se tornaram independentes procuravam estabelecer alianças, a fim de assegurar e manter a recém-conquistada emancipação, preocupando-se em se resguardar das potências europeias, antigas metrópoles.

Logo, começam a surgir uma confluência de interesses comuns entre os países da região, fato que possibilitou a promoção de ideias integracionistas no continente, que buscavam estabelecer uma identidade própria dos povos da América do Sul, desligada da tradição colonial, e um desenvolvimento econômico e social dos países sul-americanos.

Desta forma, criou-se um ambiente em que era possível pensar em uma integração regional; e mais, a integração sul-americana e a união destes povos eram fundamentais para que a região conseguisse se desenvolver, lembrando Eduardo Galeano (2014).

Assim, as discussões acerca da integração do continente sul-americano, como vimos, são antigas, mais precisamente a partir do início do século XIX. Neste contexto, os países latino-americanos, colonizados por Portugal e Espanha, finalmente

conquistaram a independência, e, sob essa conjuntura, as nações despertaram para problemas que poderiam afetar sua soberania.

Nesta perspectiva, conforme Gilberto Kreber (2000) e Mazzuoli e Gomes (2015) a primeira proposta de integração sul-americana ocorreu ainda no século XIX, e foi idealizada por Simon Bolívar, que visava a formação de um Estado regional, ou uma Confederação de Nações Latino-Americanas.

Através da iniciativa de Bolívar, foi escrito o Manifesto de Cartagena, em 1812, e idealizado o Congresso do Panamá, em 1823. Posteriormente, em 1889, os Estados americanos passaram a se reunir com maior frequência, e estes encontros culminaram na criação da I Conferência Internacional Americana, que contou com a presença de dezoito países americanos.

No tocante ao Brasil, a integração regional desponta como um dos objetivos expressos pela Constituição Federal em relação as diretrizes da política externa e das relações internacionais do país. Em seu artigo 4º, parágrafo único, estabelece a Carta Magna de 1988 que "a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações" (BRASIL, 1988).

Mas até chegarmos a esta etapa, passamos por um longo período de maturação de iniciativas integracionistas. Se analisarmos a história da integração regional no Brasil, veremos que apesar de ser tema de discussão desde a instauração da República, ela só ganhou força após a Segunda Guerra Mundial, muito em função de um processo de independência diferente dos que ocorreram na região, ou na América espanhola. Nesse contexto, as decisões acerca da incorporação dos países Latino-Americanos em um órgão supranacional foram incisivas, ainda que com resultados discretos.

Criada em 1948, a Comissão para América Latina e Caribe foi de extrema importância para a integração regional latino-americana, de acordo com Eduardo Biacchi (2014), pois estava repleta de ideias de industrialização e desenvolvimento econômico e social, tendo a sua primeira reunião em 1953, denominada Pacto ABC – Pacto de Não Agressão, Consulta e Arbitragem –, pois era composto por Argentina, Brasil e Chile.

Sob o comando do presidente Juscelino Kubitschek, em 1958, criou-se a já citada Operação Pan-Americana (OPA), que tinha por objetivo unir os países americanos e alavancar o desenvolvimento na região, até para que o Brasil conseguisse implementar de fato o projeto de industrialização proposto pelo referido presidente. Por outro lado, Biacchi nos lembra que estávamos no auge da Guerra Fria, e logo se implantou na OPA

uma ideologia política que buscava barrar influências comunistas na região, influenciada pelos Estados Unidos da América. Mesmo assim, a OPA conseguiu inaugurar o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para arcar com os custos do desenvolvimento continental, como nos expõe Biacchi (2014).

Já em 1960, por meio da assinatura do Tratado de Montevidéu, foi instituída a supracitada Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC), da qual o Brasil foi signatário, e que, mais tarde, se tornaria a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Ainda na década de 60 (sessenta), precisamente em 1969, foi constituído o Pacto Andino, conhecido atualmente como Comunidade Andina; porém, o Brasil não fez parte deste bloco regional e só se integrou com esses países com o advento da UNASUL, décadas depois, como nos demonstra Biacchi (2014).

Após a celebração do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), em 1978, que terminou originando mais tarde a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), o Brasil começou a se aproximar de fato dos países sul-americanos, distanciando-se da influência norte-americana, no intuito de fomentar o desenvolvimento e a proteção da Bacia Amazônica.

O papel brasileiro na integração sul-americana passou a ter de destaque e muita relevância no continente quando começou a se esboçar a criação do MERCOSUL, através de acordos bilaterais entre Brasil e Argentina, em um primeiro momento, para depois incorporarem-se Uruguai e Paraguai nas discussões acerca da criação do mercado comum.

No que se refere ao processo de internalização das normas promulgadas pelo MERCOSUL no Brasil, de acordo com a Constituição Federal de 1988, os Tratados necessariamente devem passar pelo crivo do Congresso Nacional. Os Tratados que versem sobre temas relacionados aos direitos humanos têm equivalência a uma emenda constitucional, conforme o parágrafo 3º do artigo 5º da Carta Magna brasileira<sup>1</sup>.

Anteriormente, a Constituição pátria não determinava de maneira expressa a posição hierárquica das normas internacionais; assim, a jurisprudência passou a conferir aos tratados internacionais valor equivalente ao das leis infraconstitucionais. Quênia de Rezende Menezes (2017) nos lembra que, caso não se trate de Tratado, mas sim de acordos ou normas que almejam apenas regulamentar questões administrativas do bloco, não há necessidade do mesmo procedimento legislativo exposto acima.

---

<sup>1</sup>Art. 5º [...]§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (BRASIL, 1988)

O mesmo ocorre com aquelas regras que já possuem regulamentação no ordenamento jurídico do país; por isso, a entrada em vigor pode ser imediata, sem a necessidade de maiores procedimentos posteriores a assinatura do documento. O Estado deve informar a sua situação para a Secretaria do MERCOSUL, para que as devidas providências sejam concretizadas, efetivando a norma. Assim, quando um documento é elaborado pelo bloco, encontramos sempre o seu marco de vigência, bem como qual dos países terá a responsabilidade de recepcionar a novas regras. Ratificado por todos os países-membros o documento, passados trinta dias, entra em vigor a norma e a obrigação de cumprimento dos signatários, sob pena de aplicação de penalidades pelos integrantes do bloco.

Por fim, é notório que a aliança das nações sul-americanas em organismos com personalidade jurídica e representação internacional fortalece seus objetivos políticos, comerciais e sociais, e auxilia no enfrentamento dos problemas internacionais. Além disso, a integração e a união sul-americana são indispensáveis para que os países do continente alcancem um desenvolvimento econômico e social sustentáveis, assim como um bem-estar comum, contribuindo para a resolução dos problemas endêmicos que ainda afetam a região, como a pobreza, a exclusão e a desigualdade social, demonstrando uma preocupação continental em atender as demandas sociais tão necessárias para a região.

Sendo a América do Sul uma região em que há relativamente poucos conflitos territoriais entre as nações integrantes, se compararmos o continente com outras realidades encontradas no mundo, existe grande expectativa de que a região consiga estabelecer um bloco regional supranacional efetivo, ainda que de forma lenta e gradual.

## **2.MERCOSUL**

### **2.1 Surgimento do MERCOSUL**

De acordo com Eduardo Biacchi Gomes (2014, p. 117), o MERCOSUL se constitui em um bloco econômico de natureza intergovernamental, que é regido pelas regras do direito internacional público, e é classificado como uma União Aduaneira Imperfeita.

Ainda de acordo com o referido autor, o MERCOSUL tem suas origens remontadas ao início dos anos 1990. É a partir da nova realidade mundial apresentada neste período que surge a necessidade efetiva de associação entre os Estados, para que estes pudessem se inserir no mundo globalizado e no mercado internacional que se impõem às nações de forma determinante.

O Mercosul foi criado, em 1991, com o Tratado de Assunção, e teve como finalidade principal criar um mercado comum entre os países que o compunham. Tal tratado foi essencial para garantir a solidez do projeto de integração que se inaugurava, gerando uma interdependência regional.

No entanto, conforme Marcos Mendonça (2008, p.3) apenas entrou em vigor após o Protocolo de Ouro Preto de 1994, onde se definiram as características institucionais e normativas do bloco recém-criado. Importante ressaltar que cada país-membro tem direito a um voto para as decisões, que são ratificadas apenas com a unanimidade de votos, demonstrando que a soberania das nações no MERCOSUL permanecia latente, no sentido clássico do termo, como nos.

Para exemplificar a concretude da integração proposta pelo MERCOSUL, dentre as suas metas políticas e desenvolvimentistas, incluíam-se a criação de um parlamento, um conselho de defesa e um banco continental. Voltaremos a estes temas posteriormente, em momento oportuno.

Em 1994 é extinta a alíquota de importação de produtos intercambiados entre os países integrantes do bloco. Houve também a diminuição das tarifas alfandegárias, além da instituição de tarifas externas comuns, a reformulação das metas nos prazos preestabelecidos, um maior dinamismo no setor privado, a criação da Comissão de Comércio do Mercosul, além da aproximação do bloco com os Estados Unidos da América e com a União Europeia.

É possível notar também, ainda no primeiro ano de vigência da União Aduaneira do MERCOSUL, uma ampliação das diretrizes e das preocupações do bloco, que demonstrava também uma mudança nos interesses do bloco em ter como finalidade profícua não só os aspectos e relações econômicas e tarifárias, mas uma preocupação com questões sociais e políticas, por exemplo. Dentre tais mudanças, a compreensão da democracia como requisito básico para a permanência e integração de novos Estados ao bloco econômico, exigência esta estabelecida pelo Protocolo de Ushuaia, como nos lembram Mazzuoli e Gomes (2015, p.160)

No que se refere a solução de possíveis controvérsias no âmbito dos países-membros do Mercosul, e com a finalidade de dar segurança jurídica aos acordos realizados em tratados anteriores, em 2002, é firmado o Protocolo de Olivos, que estabelece a determinação de que, no momento em que surgir uma controvérsia dentro do bloco econômico, os Estados litigantes podem solucionar o litígio por meio de negociações diretas, dentro do prazo de quinze dias. Não havendo êxito nas negociações, é facultada a intervenção do Grupo Mercado Comum (GMC) que, no prazo de trinta dias, emitirá seu pronunciamento sobre o litígio. No entanto, independentemente da atuação do GMC, na hipótese de não haver a solução da problemática estabelecida, a qualquer

Estado é dada a possibilidade de solicitação da instauração do procedimento arbitral *ad hoc*, como afirma Gomes (2014, p. 133).

Por fim, conforme Mazzuoli e Gomes (2015), em 2005, a finalidade do MERCOSUL passa a ter um viés mais social, alterando de vez aquela ideia originária do bloco, que visava apenas às relações comerciais e de mercado entre seus países-membros. O grande ato que embasa a conclusão dos autores é a criação do Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL).

No documento constitutivo, aparecem expressões como equidade social, desenvolvimento científico e tecnológico, investimentos e criação de emprego. Agora, o interesse passa a ser a criação de um espaço comum que reflete o pluralismo e as diversidades da região, contribuindo para a democracia, a participação, a representatividade, a transparência e a legitimidade social no desenvolvimento do processo de integração regional, como entendem os autores acima citados.

Apesar das possíveis críticas que possam surgir em relação ao MERCOSUL, como a limitação do bloco regional para alastrar a sua atuação no continente em relação aos outros países que não são membros efetivos, muito em razão da sua natureza rígida e intergovernamental, que torna necessário um longo período de negociações e adaptações legislativas e econômicas para que se implantem políticas regionais, a importância da integração regional na América do Sul é inegável.

Segundo Balbé e Machado (2008, p. 229), o Mercosul foi o grande responsável por estabelecer um novo marco histórico para a América do Sul, sendo o resultado de um longo processo histórico e cumulativo que levou seus países-membros a substituírem o conceito de conflito pelo ideal de integração.

## **2.2. Objetivos do MERCOSUL**

Sabemos que o MERCOSUL advém de um processo de integração regional composto, inicialmente, por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – considerados membros fundadores –, e que, posteriormente, contou com a adesão da Bolívia – que está com seu pedido de membro efetivo em trâmite – e da atualmente suspensa Venezuela.

Além destes, conta também com membros associados, no intuito de ampliar a integração na região, demonstrando que o bloco regional pretende ser aberto e ao mesmo tempo dinâmico nas suas inter-relações. Esses membros associados são todos os outros países do continente.

Podemos dizer que o grande objetivo do MERCOSUL é proporcionar ao continente sul-americano um ambiente que englobe interesses comuns próprios da América do Sul, em um cenário de economia global e de relações internacionais acentuadas, e com tendências a aumentar cada vez mais no decorrer do século XXI. Assim, o MERCOSUL se configura como um espaço capaz de gerar relações comerciais globais e abrir espaço para investimentos estruturais, tornando a região mais competitiva e atrativa no cenário do capitalismo internacional, por aglomerar as economias nacionais em torno de um objetivo comum maior.

Por outro lado, o MERCOSUL também tem uma preocupação latente com o fortalecimento do processo democrático na América do Sul, muito em função do passado recente de ditaduras que assolaram o continente no século XX e que atormentam a história dos países-membros até hoje.

Portanto, tanto a defesa da democracia, aliada a uma ampliação de uma justiça social, quanto o desenvolvimento econômico sustentável se tornam princípios essenciais do MERCOSUL, e estão presentes em todos os atos constitutivos e normativos do bloco, sendo alicerces fundamentais das políticas públicas do MERCOSUL, além de sempre permearem as decisões dos órgãos colegiados, como em matérias trabalhistas, migratórias, sociais, culturais, dentre outras áreas que influem diretamente na vida dos habitantes do MERCOSUL, reforçando uma dimensão participativa por parte dos cidadãos sul-americanos, proporcionando uma integração produtiva nas mais diversas esferas da vida social dos Estados nacionais, por mais que, muitas vezes, tais ações não saiam da abstração teórica para se aplicarem efetivamente na sociedade sul-americana.

Desta forma, este processo demandou adaptar e ampliar a institucionalização e concretização do MERCOSUL dentro das legislações internas dos países membro, para que seu papel fosse efetivo na sua atuação dentro dos mesmos. Dentre outras medidas tomadas, temos a criação de fundos de financiamento solidário para viabilizar as ações do bloco, assim como locais de participação popular através de observatórios e institutos democráticos, assim como várias secretarias especializadas em várias áreas, como veremos nas próximas linhas deste capítulo.

## **2.3 Documentos constitutivos do MERCOSUL**

### **2.3.1 Tratado de Assunção – Ideia Constitutiva**

Se analisarmos o Tratado de Assunção, aquele que é conhecido como o documento constitutivo do MERCOSUL, firmado em 26 de março de 1991, quando os Estados Partes

fundadores decidem formar um mercado comum, veremos que lá estão estabelecidos os termos fundamentais do bloco regional.

Logo nas primeiras linhas do referido Tratado, percebemos que há um período de transição para que os Estados Partes se adaptem a nova realidade integrationista e possam estabelecer as suas diretrizes internas para o novo bloco que se formara, em que se estabelece o compromisso dos países-membros de harmonizar suas legislações com o Tratado de Assunção nas áreas pertinentes, para fortalecer o processo de integração. Porém, já aparece de forma clara o intuito e a forma de integração que ocorreria na região, ao constatarmos que os primeiros capítulos apontam para princípios e objetivos fundamentais. O segundo parágrafo do Tratado já nos coloca essa realidade.

Conforme Mazzuoli e Gomes (2015, p.160), o Tratado de Assunção é estruturado em seis capítulos, e cinco anexos. Verifica-se, em todos estes itens, uma grande preocupação em estabelecer formas e a adoção de medidas para tornar mais efetivas e lucrativas as transações comerciais entre os Estados que compõem o bloco.

Desse modo, o Tratado de Assunção se concentra em registrar e legitimar a decisão dos quatro países fundantes de se comprometem em ampliar as dimensões de seus mercados internos, buscando alcançar uma maior inserção na ordem econômica mundial, caracterizada cada vez mais pela globalização e pela regionalização. O documento estabelece que o objetivo principal do MERCOSUL é a conformação de um amplo espaço econômico integrado, e sua primeira etapa é a concretização de uma união aduaneira, que deve ser consolidada de modo gradual, até alcançar as etapas mais avançadas de integração econômica.

Nesta perspectiva, prevê-se a livre circulação de bens, serviços e de insumos industriais e fatores produtivos entre os países signatários, através, dentre outros atos, da eliminação dos direitos alfandegários e de restrições não-tarifárias em relação a circulação de mercadorias, além da adoção de outras medidas de efeito equivalente, assim como o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC) e a adoção de uma política comercial comum voltada a Estados terceiros, ou grupos de Estados, representados por blocos regionais, estimulando a coordenação de posições e interesses da América do Sul em foros econômico-comerciais regionais e internacionais<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Esta coordenação se volta para as políticas macroeconômicas e de setores específicos entre os Estados fundadores, que vão desde relações de comércio exterior, passando pelos setores agrícola e industrial, além de questões fiscais, monetárias, cambiais e de investimento de capitais, assim como de serviços, taxas alfandegárias, de transportes e comunicações, dentre outras que sejam passíveis de se tornarem tema de

No Brasil, o Tratado de Assunção foi ratificado pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo nº 197, de 25 de setembro de 1991, e promulgado pelo Decreto nº 350, de 21 de novembro do mesmo ano.

O Tratado de Assunção foi aditado por três Protocolos Adicionais importantes: o Protocolo de Brasília<sup>3</sup>, talvez o mais importante, que dispõe sobre o mecanismo de Solução de Controvérsias previstos no Tratado paraguaio, assinado em 17 de dezembro de 1991 e internalizado pelo Brasil com a promulgação do Decreto Legislativo nº 88, de 01 de dezembro de 1992, e do Decreto Legislativo nº 922, de 10 de setembro de 1993 além dos protocolos de Ouro Preto e de Olivos, que veremos a seguir.

### **2.3.2 Protocolo de Ouro Preto – Implementação de fato**

O Protocolo de Ouro Preto foi um Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura do MERCOSUL, assinado em 17 de dezembro de 1994, promulgado no Brasil através dos Decretos Legislativos nº 188, de 16 de dezembro de 1995, e 1.901, de 09 de maio de 1996.

É considerado o documento que dá as bases institucionais e a estrutura para as demandas do Tratado de Assunção, e pode ser visto como a efetivação prática do MERCOSUL, pois foi o instrumento que dotou o MERCOSUL de personalidade jurídica de direito internacional, fato que possibilitou ao bloco estabelecer relações comerciais e econômicas com outros países, blocos regionais e órgãos internacionais, além de ampliar a participação dos parlamentos nacionais e da sociedade civil nas decisões e diretrizes do bloco, pois disciplinou o funcionamento do bloco econômico, comandando os seus conselhos administrativos, os órgãos executivos e os que exerceriam o poder de controlar essas instituições, como podemos observar no artigo 1º do Protocolo de Ouro Preto, que consolida a existência do Conselho do Mercado Comum (CMC), do Grupo de Mercado Comum (GMC), da Comissão de Comércio do Mercosul (CCM, da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), do Foro Consultivo Econômico- Social (FCES) e da Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM).

---

acordos internacionais, para que se assegurem condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes no tocante as relações internacionais.

<sup>3</sup> Retornaremos ao Protocolo de Brasília quando falarmos do Protocolo de Olivos, visto que estes últimos são a continuação daquilo que foi estabelecido no Anexo III do Tratado de Assunção, que foi substituído, gradativamente, pela assunção do Tribunal Permanente de Revisão (TPR), estabelecido pelo Protocolo de Olivos.

Falaremos adiante de cada um destes institutos, em momento oportuno, mas o fato relevante é que o Protocolo de Ouro Preto é o documento que dá continuidade às decisões do Tratado de Assunção, e coloca de forma pragmática a estrutura jurídica e administrativa de funcionamento dos organismos e institutos do MERCOSUL.

### **2.3.3 Protocolo de Ushuaia – Compromisso com a democracia**

O Protocolo de Ushuaia, assinado em 24 de julho de 1998, na localidade argentina, foi uma medida tomada pelos quatro Estados-membros do MERCOSUL, além de Bolívia e Chile, que se tornariam, posteriormente, Estados-associados do referido bloco de integração regional,

O Decreto nº 4.210, de 24 de abril de 2002, promulgou o Protocolo de Ushuaia no Brasil, ratificando o que fora decidido no Decreto Legislativo nº 452 de 14 de novembro de 2001. No entanto, conforme o artigo 10 do Protocolo, ele já estava em vigor desde 17 de janeiro de 2002, portanto, antes da sua implementação final no ordenamento jurídico interno no país.

Tal documento tinha como finalidade principal estabelecer o compromisso democrático no MERCOSUL e na América do Sul, por parte dos membros componentes, através da adesão dos Estados signatários ao texto supracitado.

O protocolo de Ushuaia é visto como um momento em que o MERCOSUL passa, definitivamente, a se ocupar de questões que transcendem a esfera econômica, passando a ter como temática norteadora aquelas questões relacionadas ao respeito ao Estado democrático de direito, a ampliação da democracia, da participação popular e dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos da região.

Vale frisar que este compromisso democrático, por mais que não tivesse expresso normativamente, não teve como marco inicial o Protocolo de Ushuaia, pois, já no ano de 1992, os presidentes dos países signatários do bloco regional formularam um documento, denominado de *Declaração Presidencial de Las Leñas*, com o intuito de ratificar "que a plena vigência das instituições democráticas é condição indispensável para a existência e desenvolvimento do MERCOSUL". (MERCOSUL, 1996)

Esta Declaração Presidencial não diferia, em sua essência, dos preceitos propostos no Protocolo de Ushuaia, pois já demonstrava que a vigência de instituições democráticas era condição *sine qua non* para a existência colaborativa do MERCOSUL, além de cominar punições para os países-membros que vão contra a ordem democrática, tendo como penalidade majoritária a suspensão de seus direitos e deveres perante o bloco, caso

constatada situação passível de punição por ruptura do Estado democrático de direito realizada por algum país-membro, após tratativas e tentativas de reverter o contexto de violação da democracia. A participação só volta a ser restabelecida quando retornar o regime democrático a imperar no agente causador da ruptura democrática (MERCOSUL, 1996)

Como uma espécie de complemento ao Protocolo de Aushuaia, surgiu aquilo que é conhecido como Protocolo de Ushuaia II, ou Protocolo de Montevidéu, em 2011, que contava com os signatários de Ushuaia mais Venezuela, Colômbia, Equador e Peru.

Este documento estabeleceu a possibilidade de que o governo do país que sofre com tensões que coloquem em risco a democracia possa acionar o MERCOSUL para mediar o conflito, este agindo em prol do restabelecimento o sistema democrático.

Diversamente do Protocolo de Ushuaia, no Protocolo de Montevidéu apresentam-se políticas efetivas e concretas para as relações com o Estado cuja democracia está ameaçada, como comitivas diplomáticas para promover o restabelecimento da democracia no país afetado (Art. 4º) e da ordem constitucional (Art. 8º) a além de formular comissões de apoio, cooperação e assistência técnica e especializada (Art. 5º).

Assim, percebemos que o Protocolo de Ushuaia se volta mais para questões políticas e jurídico-normativas do que econômicas, o que, como dissemos, ressalta as ambições de atuação supranacional do MERCOSUL no continente.

#### **2.3.4 Declaração do MERCOSUL como Zona de Paz e livre de armas de destruição em massa**

No intuito de afirmar que o MERCOSUL tem compromisso com os propósitos e princípios da Carta da Organização das Nações Unidas e da Carta da Organização dos Estados Americanos, os estados-membros decidiram declarar formalmente a todos os organismos internacionais que o bloco regional trabalha na perspectiva de implementação da paz na região, assim, como de resto, em todo mundo, além de abominar o uso de armas nucleares, biológicas ou químicas.

Nesse sentido, foi promulgada a Declaração Política do MERCOSUL como Zona de Paz, decretando a necessidade de que as ações e políticas do MERCOSUL estejam alinhadas com princípios fundamentais de convivência pacífica, e devem endossar os ditames do Pacto de San José da Costa Rica e da declaração universal dos direitos humanos, por exemplo.

Assim, o bloco entende que o fortalecimento da democracia representativa, o respeito aos direitos humanos, as liberdades fundamentais dos indivíduos, ao progresso social e a conservação e preservação do meio ambiente são elementos fundamentais para a garantia da paz e da segurança na região, seguindo a compreensão do Tratado de Tlatelolco, em vigência desde 1968, sobre a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe, expressando sua posição em relação a não proliferação de armas nucleares em seus territórios, e do Compromisso de Mendonza sobre a Proibição Completa das Armas Químicas e Biológicas, de 1991, apoiando os trabalhos da Comissão de Segurança Hemisférica da Organização dos Estados Americanos, em especial no tocante ao mandato que lhe foi conferido no Plano de Ação da Segunda Cúpula das Américas.<sup>4</sup>

Essa Declaração tem o objetivo de transmitir aos órgãos internacionais e demais países, por meio dos Secretários-Gerais da Organização das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos, como serão~pautadas as ações, as políticas e as relações do bloco regional no que tange a questão da proliferação da paz.

### **2.3.5 Protocolo de Olivos – Tribunal Permanente de Revisão (TPR) – Arbitragem Internacional**

O Protocolo de Olivos, assinado em 18 de fevereiro de 2002 e vigente nos estados-membros a partir de 2004, tinha como objetivo profícuo solucionar controvérsias e minimizar as suas consequências para a integração regional. No Brasil, foi internalizado pelo Decreto Legislativo nº 712, de 15.10.2003, e pelo Decreto nº 4.982, de 09.02.2004.

Foi uma espécie de revisão e atualização do Protocolo de Brasília, que, por sua vez, era uma implementação expressa ainda no Tratado de Assunção. Lembremos que o Protocolo de Brasília forneceu os pilares fundamentais e originários de um sistema jurídico supranacional, a partir da adoção de uma série de medidas e práticas com características normativas e punitivas.

Nas palavras expressas no meios de divulgação oficial do MERCOSUL,

O Protocolo de Brasília substituiu o mecanismo de controvérsias inicialmente previsto no Tratado de Assunção. Disponibilizou a utilização de meios jurídicos para a solução de eventuais conflitos comerciais, prevendo inclusive o recurso à arbitragem, como forma de assegurar a desejada estabilidade no comércio regional. Definiu prazos, condições de requerer o assessoramento de especialistas, nomeação de

---

<sup>4</sup><https://www.oas.org/csh/portuguese/doccon&tramercosul99.asp>

árbitros, conteúdo dos laudos arbitrais, notificações, custeio das despesas, entre outras disposições<sup>5</sup>.

Com a promulgação do Protocolo de Olivos, foi estabelecido o Tribunal Permanente de Revisão (TPR), com o intuito de normatizar legitimamente e legalmente as decisões arbitrais respaldadas pelo bloco integracionista, abrindo concretamente a possibilidade de a América do Sul passar para outro estágio da integração regional, como, por exemplo, uma Corte Permanente deliberativa e regras jurídicas regionais.

O TPR é formado por cinco árbitros, cada Estado com um representante, que ocupa o cargo por um período de dois anos, passível de renovação por até duas vezes consecutivas. A escolha do quinto árbitro é feita por unanimidade dos representantes, para um período de três anos, não sendo renovável, salvo acordo em contrário. De acordo com os outorgantes, o Protocolo de Olivos

Possibilita uma uniformização de interpretação da normativa MERCOSUL, pela maior estabilidade dos árbitros. Estabelece critérios para a designação dos árbitros e disciplina o cumprimento dos laudos arbitrais e o alcance das medidas compensatórias. Adotou uma instância de revisão no sistema arbitral ad hoc (o TPR). A nova instância pode vir a ser o embrião de um sistema permanente de solução de controvérsias<sup>6</sup>.

### **2.3.6 Criação do Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM)<sup>7</sup>**

O Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) foi criado para financiar programas com o intuito de promover uma convergência estrutural no bloco, para desenvolver maior competitividade internacional através de uma coesão dos países, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas, para que todos se desenvolvam de forma harmônica, fortalecendo o processo de integração.<sup>8</sup>

O Brasil é o maior contribuinte, sendo responsável por 70% (setenta por cento) dos recursos destinados ao FOCEM. A Argentina vem em seguida, com o aporte de 27% (vinte e sete por cento) do total arrecadado, sendo o resto complementado pelo Uruguai, com a contribuição de 2% (dois por cento), e o Paraguai, com 1% (um por cento).

---

<sup>5</sup><http://www.mdic.gov.br/index.php/licitacoes-e-contratos-2/9-assuntos/categ-comercio-exterior/338-certificado-form-8>

<sup>6</sup><http://www.mdic.gov.br/index.php/licitacoes-e-contratos-2/9-assuntos/categ-comercio-exterior/338-certificado-form-8>

<sup>7</sup><http://www.mercosul.gov.br/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-mercosul-focem>

<sup>8</sup><http://www.mercosul.gov.br/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-mercosul-focem>

A Decisão do CMC nº 41/12, determinou que a Venezuela contribuiria para o FOCEM com uma quantia anual de US\$ 27 milhões (vinte e sete milhões de dólares). A referida Decisão estabelece, ainda, que US\$ 11,5 milhões (onze milhões e 500 mil dólares) desse dinheiro deverão financiar projetos venezuelanos, enquanto os 15,5 milhões (quinze milhões de dólares) restantes serão colocados à disposição dos demais integrantes do MERCOSUL através do FOCEM. Fato curioso é que os menores contribuintes do MERCOSUL são os principais beneficiários dos recursos dos projetos aprovados pelo FOCEM, sendo que o Paraguai é destinatário de 48% (quarenta e oito por cento) dos recursos e o Uruguai é contemplado com 32% (trinta e dois por cento) do total arrecadado, demonstrando a preocupação de efetivar a equidade entre as nações componentes do bloco.

O FOCEM passou a vigorar em janeiro de 2007, com a aprovação dos primeiros projetos a serem financiados com recursos comunitários do MERCOSUL. Durante seu funcionamento, o FOCEM teve vários projetos aprovados e devidamente implementados, contribuindo com a melhoria de setores como habitação, transportes, assim como incentivos empresariais, e políticas de biossegurança e de capacitação e transferência tecnológica, dentre outros.

Em 2015, a Decisão do CMC nº 22/15 estabeleceu a renovação do FOCEM, fato que permitirá a continuidade da política dos aportes ao fundo a partir de sua vigência em todos os países integrantes do MERCOSUL.

### **2.3.7 Protocolo Constitutivo do PARLASUL**

Falaremos mais detalhadamente do PARLASUL no próximo capítulo, que é nosso objetivo profícuo; neste momento, vale o destaque de que o ato constitutivo do PARLASUL é um dos momentos importantes do processo de fortalecimento do MERCOSUL como bloco regional de integração, pois é através dele que passam a ocorrer todos os processos normativos e legislativos propostos pelos países componentes da integração regional sul-americana.

### **2.3.8 Criação do Instituto Social do MERCOSUL<sup>9</sup>**

O Instituto Social do MERCOSUL (ISM) foi criado em 2007, com a Decisão 03 de 2007 do CMC, e inaugurado posteriormente, em julho de 2009, na cidade de Assunção, tendo como sede a mesma localidade.

---

<sup>9</sup><http://www.ismercosur.org/pt-br/>

Ao longo do processo de integração na América do Sul, e, de certa forma, refletindo o sucesso inicial das iniciativas integrationistas nas áreas comerciais e econômicas, os interesses do MERCOSUL foram gradativamente ampliados, passando a incluir temas relacionados a políticas públicas, a questão de defesa dos direitos humanos, sociais e de representação popular através da ideia de uma cidadania regional.

O ISM é uma instituição que tem como escopo o apoio aos países do bloco no que se refere a elaboração e sistematização de projetos sociais de interesse comum aos países-membros do bloco regional, fortalecendo a dimensão social e cooperativa do MERCOSUL.

Nesse sentido, o órgão tem atribuições como, por exemplo, fomentar pesquisas para que sejam formuladas políticas sociais, contribuindo para a difusão de experiências positivas na área, para que possam ser replicadas em nível regional, ou, ao menos, fornecendo um banco de dados próprio que sirva de base para a elaboração de estatísticas inatas à nossa região, em um processo de constante intercâmbio.

Os dois grandes momentos do MERCOSUL na área social são, respectivamente, o Plano de Ação para o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, de 2010, e o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), aprovado pela Decisão do CMC nº 12/11, sendo a implementação prática destes um dos grandes objetivos do instituto, pois englobaria vários aspectos danosos ao desenvolvimento nacional e regional, uma vez que pretende erradicar a miséria, a fome, o analfabetismo, assim como outras mazelas sociais, que fomentam a desigualdade social nos países-membros.

A estrutura do PEAS contempla dez Eixos<sup>10</sup>:

- Eixo 1 – Erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais;
- Eixo 2 – Garantir os direitos humanos, a assistência humanitária e a igualdade étnica, racial e de gênero;
- Eixo 3 – Universalizar a Saúde Pública;
- Eixo 4 – Universalizar a educação e erradicar o analfabetismo;
- Eixo 5 – Valorizar e promover a diversidade cultural;
- Eixo 6 – Garantir a inclusão produtiva;
- Eixo 7 – Assegurar o acesso ao trabalho decente e aos direitos previdenciários;
- Eixo 8 – Promover a Sustentabilidade Ambiental;
- Eixo 9 – Assegurar o Diálogo Social;

---

<sup>10</sup><http://www.mercosul.gov.br/o-mercossul-na-vida-do-cidadao/plano-estrategico-de-acao-social-do-mercossul>

Eixo 10 – Estabelecer mecanismos de cooperação regional para a implementação e financiamento de políticas sociais.

Recentemente, mais precisamente em 18 de janeiro de 2020<sup>11</sup>, houve o 13º aniversário da Decisão 03 de 2007 CMC, que marcou o fim da primeira década de atuação do ISM, e possibilitou ao instituto uma análise concreta sobre o que tinha sido construído até o presente momento em relação aos objetivos principais do ISM. O órgão conta com publicações periódicas acerca das atividades desenvolvidas, além de manter canais de comunicação com os cidadãos através de capacitação e oferecimento de cursos e grupos de trabalho que estão em constante atuação.

### **2.3.9 Criação do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH)<sup>12</sup> e da Unidade de Apoio à Participação Social (UPS)<sup>13</sup>**

No intuito de fortalecer as diretrizes do MERCOSUL em relação a proteção e defesa dos direitos humanos, foi criado o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH), que visa encarar os direitos humanos como um dos eixos fundamentais da identidade e dos propósitos de integração regional do referido bloco, abrindo espaços de diálogo e participação dos países-membros para a gestão pública de direitos humanos, criando inclusive uma Escola Internacional de direitos humanos.

Ainda em 2006, durante a III Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos e Chancelaria do MERCOSUL e Estados Associados (RAADH)<sup>14</sup>, surgiu a proposta de formalizar o entendimento do bloco sobre direitos humanos, que são enxergados como uma espécie de guia para o desenvolvimento geral de políticas públicas e para o fortalecimento das instituições democráticas na região. Na prática, o MERCOSUL explicita que os Estados, e não só os membros do bloco, devem respeitar os direitos humanos, mas também promover ações efetivas para a sua plena implementação, fato que requer a definição objetiva de políticas públicas e governamentais por parte do bloco. Assim, nasce, em 2009, através da Decisão do CMC nº 14/09, o IPPDH, com sede permanente em Buenos Aires, conforme estabelecido na Decisão do CMC nº 32/09, com

---

<sup>11</sup><http://www.ismercous.org/pt-br/ism-celebra-el-13o-aniversario-de-la-decision-cmc-03-2007-que-creo-la-institucion/>

<sup>12</sup><http://www.ippdh.mercosur.int/pt-br/> e <https://www.mercosur.int/documento/criacao-do-instituto-de-politicas-publicas-em-direitos-humanos-ippdh/>

<sup>13</sup><https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/secretaria/ups/>

<sup>14</sup><http://www.raadh.mercosur.int/pt-br/>

o sentido de fundar um organismo internacional de direitos humanos, com personalidade jurídica própria, e que represente o bloco regional de maneira global.

O Secretário-Executivo é o representante institucional do IPPDH, sendo o responsável pelo cumprimento das tarefas atribuídas ao instituto e por gerir tecnicamente as esferas administrativa, financeira e patrimonial do mesmo. O Secretário-Executivo deve ser nacional de um dos Estados-parte, designado pelo GMC, e adota um critério de rotação de nacionalidades estabelecido por ordem alfabética, por um período de dois anos.

Já o Conselho de Representantes Governamentais (CRG), é o órgão direutivo do IPPDH, e é integrado por um representante de cada Estado-parte que é titular, tendo este um suplente da mesma nacionalidade, sendo escolhidos para tal função pela já citada Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos do MERCOSUL (RAADH).

Além de concretizar políticas sociais e servir de interlocutor de movimentos sociais, a UPS tem com função manter um cadastro de organizações e movimentos sociais dos Estados-membros, servindo também de interlocutora entre o MERCOSUL e estes grupos sociais.

Com o intuito de ampliar o entendimento do bloco na questão dos direitos humanos e da defesa da democracia, assim como o processo de integração, o MERCOSUL também fundou, em dezembro de 2017, a Unidade de Apoio à Participação Social (UPS)<sup>15</sup>, através da Decisão do CMC nº30/17, que passou a integrar a estrutura da Secretaria do MERCOSUL.

### **2.3.10 Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-MERCOSUL<sup>16</sup>**

Ao analisarmos o Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-MERCOSUL, veremos que logo no artigo 1º está exposto o principal objetivo deste documento, a saber, a colaboração entre os Estados-parte a respeito de investimentos diretos em prol do desenvolvimento regional.

No artigo 3º, o Protocolo cria uma denominação própria para determinadas ações financeiras, a fim de deixar a normatização jurídica o mais clara possível, para que se desburocratize determinados tipos de investimento econômico e se agilize os resultados de tais empreendimentos. Desta forma, as empresas e as atividades econômicas e

---

<sup>15</sup><https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/secretaria/ups/>

<sup>16</sup><https://www.mercosur.int/pt-br/documento/protocolo-de-cooperacao-e-facilitacao-de-investimentos-intra-mercosul/>

financeiras subjacentes a estas podem estabelecer relações e firmar contratos de maneira mais célere e pragmática.

Ao longo do texto que firma a cooperação e a facilitação de investimentos entre os membros do MERCOSUL, vemos que há uma normatização e orientações específicas para as relações entre os investidores na região.

Como o processo de internalização das normas expostas no Protocolo, por parte dos Estados-membros, ainda se encontra em fase de instauração – até o momento, apenas Brasil e Uruguai ratificaram em seu ordenamento jurídico pátrio as diretrizes do Protocolo –, os resultados práticos deste Protocolo ainda não podem ser levados em consideração, ao menos de forma científica, pois há ainda carência de dados concretos a serem analisados.

## **2.4 Estrutura jurídica e administrativa do MERCOSUL**

Para que o MERCOSUL possa funcionar plenamente, foi criada uma estrutura jurídico-administrativa que permite aos Estados-parte atuar em âmbito regional, estabelecendo uma relação intergovernamental na América do Sul que, com todos os seus acertos e empecilhos, se tornou referência como modelo de integração regional, sendo, ao lado da União Europeia, uma das poucas experiências que podem levar a um governo supranacional.

Nesse sentido, temos três órgãos que são a base de sustentação das atividades do MERCOSUL: o Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão superior do bloco, que conduz politicamente o processo de integração e as diretrizes a serem seguidas; o Grupo Mercado Comum (GMC), que preza pelo funcionamento normativo e administrativo cotidiano do bloco, além da Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), incumbida da tutela dos instrumentos comuns de política comercial na região abrangida pelo MERCOSUL.

**Conforme estabelece o artigo 1º do Protocolo de Ouro Preto, são órgãos da estrutura institucional do MERCOSUL com capacidade decisória de natureza intergovernamental o CMC, o GMCE a CCM.**

Auxiliando estes órgãos, temos mais de trezentos foros de negociação nas mais diversas áreas de atuação do MERCOSUL, que se integram por meio de representantes de cada país-membro, promovendo iniciativas para serem consideradas pelos órgãos decisórios do bloco. Estas iniciativas, quando aprovadas pelos órgãos decisórios, tornam-se obrigatórias para o ordenamento jurídico nacional dos países-membros, mediante os

procedimentos previstos pela legislação de cada país, ou seja, em consonância com o direito interno.

Ainda, para que os efeitos da implementação das políticas regionais se concretizem de modo efetivo, o MERCOSUL criou em várias cidades integrantes do bloco diversos órgãos de caráter permanente, dentre os quais se destacam o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH), o Instituto Social do MERCOSUL (ISM), o Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL), a Secretaria do MERCOSUL (SM) e o Tribunal Permanente de Revisão (TPR).

#### **2.4.1 Conselho de Mercado Comum (CMC)**

O Conselho de Mercado Comum (CMC) é considerado o órgão supremo do MERCOSUL, por ter a função primária de tratar das questões políticas do processo de integração. O CMC é composto pelos Ministros de Relações Exteriores e de Economia dos estados-membros. Foi criado ainda no Tratado de Assunção, vide os artigos 9º, 10º e 11º, mas teve sua estruturação realizada com a implementação do Protocolo de Ouro Preto, conforme os artigos que vão do 1º ao 8º deste documento

O CMC é o responsável pelas eleições do Presidente da Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM), sendo também 1 (um) dos 3 (três) órgãos decisórios do MERCOSUL (além do Grupo Mercado Comum e da Comissão de Comércio do MERCOSUL, como veremos).

As suas normas jurídico-administrativas são denominadas de Decisões, e são de aplicação obrigatória para os países-membros. Vale o destaque de que, assim como ocorre com toda legislação estabelecida no MERCOSUL, as Decisões devem ter o consenso de todos os Estados-parte, seguindo o estabelecido no artigo 37 do Protocolo de Ouro Preto.

O CMC faz, habitualmente, a convocação de Reuniões de Ministros do MERCOSUL (RMM), para tratar de temas importantes de diversas áreas de interesse do bloco, e, eventualmente, produz recomendações ao CMC, que podem ou não ser aprovadas. Como tem o poder de formular as Decisões, o CMC pode também criar novos órgãos auxiliares do MERCOSUL, como expresso no Protocolo de Ouro Preto, em seu artigo 1º, parágrafo único. Usando deste atributo, criou a já citada Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL, o Observatório Laboral, entre outros, que auxiliam não só a administração do bloco, mas as tomadas de decisões e quais rumos devem ser tomados pelo MERCOSUL.

O Conselho tem um presidente, que deve revezar entre os Estados-membros a cada 6 (seis) meses, seguindo o critério da ordem alfabética. **O CMC deve reunir-se** ao menos nesse prazo, quando do revezamento da presidência, o que o torna um dos órgãos mais atuantes do MERCOSUL.

#### **2.4.2 Grupo de Mercado Comum (GMC)**

**O Grupo de Mercado Comum (GMC) é um órgão com poder decisório, que tem como competência, dentre outras, fixar os programas de trabalho do bloco, e negociar acordos com terceiros em nome do MERCOSUL, por delegação expressa do CMC. O GMC se pronuncia por Resoluções, diferentemente das Decisões do CMC, e é formado por representantes dos Ministérios de Relações Exteriores e de Economia, assim como dos Bancos Centrais dos Estados-parte.**

O GMC foi imposto pelo Tratado de Assunção, em seus artigos 13, 14 e 15, e, como ocorreu com o CMC, teve sua estrutura básica firmada pelo Protocolo de Ouro Preto, nos artigos que vão do 10 ao 15. Em verdade, o GMC executa as decisões do CMC; constituindo órgãos de suporte para isso, desde organismos dependentes do Grupo, encarregados de analisar e propor decisões sobre temas relacionados a integração. O GMC criou Subgrupos de Trabalho para organizar suas atividades, e estabeleceu grandes áreas de trabalho, que têm Reuniões Especializadas, quando determinado tema merece uma atenção especial, fazendo recomendações ao GMC, com o objetivo de que este sancione uma Resolução, ou, se o tema é muito importante, leve a sua recomendação ao CMC, para que se adote uma Decisão.

**O GMC também é o organismo encarregado de aprovar o orçamento do bloco, além de eleger e supervisionar o Secretário da Secretaria Permanente do Mercosul em suas atribuições.**

#### **2.4.3 Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM)**

**A Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM) também é um órgão decisório, mas com um caráter técnico, pois é o responsável por apoiar o GMC no tocante a política comercial do bloco.**

**Seus pronunciamentos são chamados de Diretivas, e, contrariamente ao que ocorreu com o CMC e com o GMC, foi constituído através do Protocolo de Ouro Preto, pois não existia no Tratado de Assunção. A CCM tem como atribuição básica zelar pela**

aplicação dos instrumentos de políticas comerciais comuns, definidos para o funcionamento da União Aduaneira do MERCOSUL.

Também cabe ao CMC apontar diretrizes, que são propostas editadas e que precisam ser analisadas pelo seu órgão superior, o GMC.

A composição é semelhante à do GMC, tendo quatro membros titulares e quatro substitutos por Estado, sempre coordenados pelos ministros das Relações Exteriores, não sendo necessário que os membros tenham origem em um determinado ministério, apesar de a prática mostrar que o comum é que sejam provenientes dos ministérios das Relações Exteriores e dos ministérios da Economia dos países-membros.

As funções adotadas pelo CCM são de ordem executiva, legislativa e judiciária; na natureza executiva, cabe ao CCM pronunciar-se sobre a aplicação e o cumprimento da Tarifa Externa Comum, princípio básico da União Aduaneira, melhorando o fluxo de mercadorias entre os integrantes ao administrar e aplicar as tarifas aduaneiras. Em relação ao aspecto legislativo, a CCM fica incumbida de emitir diretrizes que serão obrigatorias para todos os Estados-parte, e, quanto as suas competências judiciárias, deve mediar conflitos e analisar reclamações das Seções Nacionais da CCM, agindo como uma espécie de pequeno tribunal de primeira instância no que se refere a aplicação de normas relativas à política comercial do MERCOSUL.

**A CCM é de fundamental importância para o funcionamento da União Aduaneira do bloco, integrando os países componentes através de políticas comerciais e de uma tarifa externa comum.**

#### **2.4.4 Secretaria do MERCOSUL (SM)**

**Estava previsto no Tratado de Assunção a criação de uma Secretaria Administrativa, com sede em Montevidéu, que teria, a princípio, a função de guardar documentos e apoiar o GMC. Com o advento do Protocolo de Ouro Preto, criou-se a Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SM) na estrutura institucional do bloco, que deveria funcionar como um órgão de apoio operacional, responsável pela prestação de serviços e auxílio geral aos demais órgãos do MERCOSUL.**

**A Decisão nº 04/96 do CMC, confirmada pela lei nº 16.829, de maio de 1997 da República Oriental do Uruguai que passou a figurar em seu direito interno, formalizou o funcionamento da Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM), dando-lhe status de órgão institucional do MERCOSUL.**

**Até o ano de 2002, a Secretaria desempenhou tarefas principalmente administrativas, tais como arquivar a documentação oficial, publicar normas aprovadas pelos órgãos deliberativos do bloco, organização de aspectos logísticos das reuniões e encontros, além do fornecimento regular de informações quando solicitadas pelos Estados-parte sobre a incorporação das normas aprovadas, dentre outras tarefas de cunho pragmático.**

**Com a evolução do processo de integração, no ano de 2002, os Estados-membros transformaram a SAM em uma Secretaria Técnica. A Decisão do CMC nº 30/02 autorizou a Secretaria Administrativa do MERCOSUL a usar a denominação Secretaria do MERCOSUL (SM) para fins de divulgação, sem efeitos jurídicos. Desta forma, novas funções foram atribuídas a este órgão, e foi criado o Setor de Assessoria Técnica (SAT), com vistas a contribuir para a construção de um espaço de reflexão comum sobre o desenvolvimento e a consolidação do processo de integração na região.**

Deste modo, as tarefas da SM aumentaram, e abarcam desde a realização de estudos de interesse para o processo de integração, até a preparação de documentos de trabalho, compilando informações e propostas de interesse do bloco, fazendo relatórios periódicos da atuação do MERCOSUL semestralmente, sobre a evolução do processo de integração na região. Portanto, a SM foi reorganizada, com o intuito de fortalecer-la e dotá-la de maior capacidade técnica e operativa, em detrimento de um maior processo de integração.

Quando a função de dar um suporte mais técnico e complexo ao bloco regional prosperou, a SM foi dividida em três setores específicos, a saber: acessória técnica, composta por dois consultores jurídicos e dois consultores econômicos, que auxiliam, se forem solicitados, nas funções de políticas econômicas utilizadas pela União Aduaneira; área normativa e de documentação, que objetivam auxiliar na elaboração de normas e documentos que servirão de base para aplicação e divulgação do que foi estabelecido pelos órgãos deliberativos, e por fim, um setor administrativo e de apoio, que dá suporte na gestão do MERCOSUL.

#### **2.4.5 Outros órgãos constitutivos do MERCOSUL**

Além dos órgãos citados acima, o MERCOSUL ainda conta com outros institutos consultivos que auxiliam as ações do bloco, tais como a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), fundamentada no artigo 24 do Tratado de Assunção, uma representação

parlamentar, integrada por até sessenta e quatro parlamentares, dezesseis de cada Estado-partes, com um caráter consultivo, deliberativo, e de formulação de Declarações, Disposições e Recomendações que foi substituída pelo PARLASUL, o Foro Consultivo Econômico Social (FCES), um foro consultivo previsto nos artigos 28 e 29 do Protocolo de Ouro Preto, que representa os diversos setores da economia e da sociedade na região, que se manifesta por Recomendações ao GMC, além da Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM), **que atua de forma permanente junto ao CMC, integrado por representantes de cada Estado-partes e presidida por personalidade política com destaque dentro de um dos países partes. Sua principal função é apresentar iniciativas para o CMC sobre temas relacionados ao processo de integração, às negociações externas e a conformação do Mercado Comum em âmbito mundial.**

### **3. PARLASUL<sup>17</sup>**

Como vimos no capítulo anterior, o parlamento do MERCOSUL surge com papel de destaque dentro da integração regional sul-americana. Antes de adentrarmos nos pormenores do PARLASUL, faz-se necessária uma breve retrospectiva histórica da formação dos parlamentos regionais ou supranacionais.

#### **3.1 Parlamentos regionais**

Em virtude da comemoração dos 130 anos da instauração do Dia Internacional do Parlamentarismo, celebrado especialmente após a criação da União Interparlamentar (UIP) em Genebra, a 30 de junho de 1889, a discussão sobre o papel dos parlamentos regionais voltou a tona de forma acentuada em 2019, principalmente na América do Sul, reforçando uma tendência de ampliação de atuação desta instituição em âmbito mundial.

A UIP<sup>18</sup> foi a primeira experiência de parlamentarismo regional que tivemos, fundada em 1889. Trata-se de uma organização internacional que terminou por reunir os parlamentos dos Estados soberanos de sua época fundacional, que tinham o intuito de estabelecer um sistema de mediação internacional das relações entre os Estados, e dos

---

<sup>17</sup>Os dados sobre a estrutura jurídico-administrativa do PARLASUL foram extraídos, basicamente, do *site* do órgão e do Protocolo Constitutivo do PARLASUL, assim como do seu Regimento Interno.

<sup>18</sup><https://www.ipu.org/about-us/history> acesso em 29/07/2019

possíveis conflitos decorrentes destas, através dos parlamentares dos países componentes da referida união. Esta proposta tinha como objetivo profícuo a criação de normas supranacionais que mediassem as relações internacionais para evitar ações bélicas entre as diversas nações.

Tal associação apresentava um caráter pacifista, ao propor uma espécie de arbitragem internacional para solucionar litígios, em detrimento do uso de forças militares, mas terminou tendo pouca relevância prática à época, muito em função de posturas protecionistas dos Estados, que privilegiavam sempre os interesses nacionais e não se dispunham a efetivar políticas públicas regionais, sem contar, ainda, a limitação à atuação dos parlamentos por parte de vários governos, que tinham tendências centralizadoras por parte do poder executivo.

Porém, com o passar do tempo – não mais que uma década –, a UIP foi se estabelecendo como referência básica para o apoio de decisões internacionais e para a cristalização de parlamentos regionais, se especializando na criação de uma diplomacia parlamentar internacional. Sua atuação nos levou à primeira experiência de organização política internacional permanente do mundo, e forneceu as bases e as origens da cooperação multilateral entre Estados, fato que perdura até hoje.

Além do mais, a UIP foi fundamental para a criação da Corte Permanente de Arbitragem em Haia, em 1899, e seus esforços na luta por uma instituição internacional unindo os governos ajudaram a concretizar a existência da Liga das Nações, em 1919, e das Organizações das Nações Unidas (ONU), em 1945.

Tendo como inspiração o aniversário de fundação da UIP, o Parlamento do Mercado Comum do Sul (PARLASUL/MERCOSUL) se posicionou sobre a necessidade de pensarmos uma política integrada comum para a região sul do continente americano. Com uma Sessão Especial realizada pelo Parlamento do Mercosul (PARLASUL), conjuntamente com representantes do Parlamento Andino (PARLANDINO), do Parlamento Centro-Americano (PARLACEN) e do Parlamento Latino-Americano e Caribenho (PARLATINO), ocorrida em 15 de julho do corrente ano, na cidade de Montevidéu, durante a LXV Sessão do PARLASUL, todos os parlamentos regionais da América Latina acordaram que seria aprovada uma Declaração, sob o título “O papel dos Parlamentos na Integração Regional”<sup>19</sup>, demonstrando a importância de ampliar a participação destes órgãos nos projetos nacionais, assim como os debates sobre a função

---

<sup>19</sup><https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/16934/2/parlasur/parlamentos-regionais-comemoram-130-anos-de-parlamentarismo-em-montevid%C3%A9u.html> acesso em 30/07/2019

destes institutos nas políticas públicas dos países-membros e nos diversos parlamentos regionais existentes, em consonância com os ditames da promoção e da inclusão dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – expostos pela ONU, através dos 17 (dezessete) objetivos principais de desenvolvimento, em reunião no ano de 2015, que, por sua vez, seguem os 8 (oito) princípios apontados pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) da própria ONU<sup>20</sup> – na agenda pública dos Estados nacionais.

De acordo com o presidente do PARLASUL à época, o parlamentar uruguai Daniel Caggiani<sup>21</sup>, os parlamentos regionais têm adquirido, cada vez mais, um papel fundamental nos processos de integração mundial e regional, sendo palco de representação das populações integrantes dos blocos regionais aos quais estão vinculados estes parlamentos, reforçando a ideia de participação popular e cidadã de forma direta, convertendo-se em espaços democráticos dos processos de integração, objetivando alcançar consenso sobre as questões de interesse comum.

Nesse sentido, a referida Declaração ressalta a necessidade de criação de um espaço de diálogo interparlamentar permanente, que permita a troca de experiências entre os países integrantes dos parlamentos regionais, a avaliação de estratégias de desenvolvimento sustentável e de combate a entraves para a implementação concreta do mesmo na região, privilegiando a construção de uma pauta comum para a plena integração destes parlamentos regionais latino-americanos, nos moldes dos objetivos apontados pela ONU. Não obstante, o fortalecimento do processo democrático e da defesa dos direitos humanos surgem como pilares basilares para a expansão do parlamento regional.

O mesmo parece ocorrer com outros parlamentos regionais, como, por exemplo, o Parlamento Europeu, que, diferentemente do que ocorre na América Latina, tem poderes deliberativos para atuar de forma significativa e marcante na agenda pública dos membros do parlamento da União Europeia (UE), tendo este um caráter supranacional, pois existe um sistema próprio de funcionamento, como, exemplificadamente, eleições diretas e poderes para intervir nas políticas nacionais dos países europeus, o que termina gerando uma mitigação da noção clássica do conceito de soberania, intrínseco às discussões acerca da formação do Estado moderno e seu papel na contemporaneidade. Já no continente americano, temos o processo inverso: parlamentos que atuam mais de forma consultiva

---

<sup>20</sup><https://nacoesunidas.org/pos2015/> acesso em 30/07/2019

<sup>21</sup><https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/16934/2/parlasur/parlamentos-regionais-comemoram-130-anos-de-parlamentarismo-em-montevideu.html> acesso em 30/07/2019

do que deliberativa, e isso termina sendo um empecilho para que se implementem políticas de integração, de fortalecimento da democracia e de desenvolvimento sustentável na região.

Note-se que projetos de integração regional na América Latina surgem de forma tardia em relação a outros modelos mundiais, por diversos fatores, que vão desde o histórico colonial da região até o processo de formação dos Estados latino-americanos pós independência em relação as suas metrópoles, passando por períodos de caudilhismos e ditaduras militares.

Quando nos referimos a construção de um parlamento latino-americano, os obstáculos são ainda maiores, pois políticas protecionistas ainda são adotadas com frequência na região, além de constante monitoramento de potências internacionais nas diretrizes político-econômicas da região. Mesmo com as experiências que encontramos atualmente, ainda parecemos distantes da instauração de um parlamento que atue de forma supranacional, no sentido daquilo que é entendido pelo direito comunitário, aplicado na prática pelo Parlamento Europeu, e não apenas de forma intergovernamental, que se apegue mais às relações regulamentadas e estabelecidas pelo direito internacional, como os tratados bilaterais, multilaterais, ou mesmo apenas acordos econômicos.

**Mesmo assim, temos o PARLASUL; veremos como, apesar dos entraves e dificuldades inerentes ao processo de formação de uma identidade latino-americana, observamos ações concretas e projetos em andamento para fortalecer essa ideia de integração regional no cone sul, não só com um viés econômico, mas do ponto de vista normativo, ou seja, sobre a possibilidade de instituição de um órgão supranacional para deliberar na região,**

### **3.2 PARLASUL e integração regional**

Quando o MERCOSUL se estabeleceu na América do Sul, começaram as discussões acerca da criação de um órgão parlamentar que fosse capaz de reunir os interesses comuns dos países-membros e de deliberar sobre questões que abarcassem políticas públicas integradas na região.

**No entanto, logo percebeu-se que tal objetivo seria complexo e de difícil realização, em decorrência do próprio processo de integração americano, que tem circunstâncias específicas em relação a outras localidades do planeta, como o**

**passado de colonização implementado por potências europeias, as ditaduras que assolaram o continente sul-americano no século XX, dentre outros aspectos.**

**Ao analisarmos a história do PARLASUL, veremos que ele não estava previsto originariamente nos tratados fundacionais do MERCOSUL, uma vez que as discussões legislativas do bloco estavam a cargo da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), que, dentre outras atribuições, tinha como função primordial representar os parlamentos dos Estados-membro do MERCOSUL.**

**A criação do PARLASUL, constituído em 14 de dezembro de 2006, pretende acelerar a tramitação de matérias de interesse do bloco, e criar mecanismos para que as normas aprovadas pelo referido parlamento possam surtir efeitos práticos dentro do direito interno de cada país integrante do MERCOSUL, numa busca por um instrumento que possa superar a ideia de intergovernabilidade do MERCOSUL, possibilitando que o mesmo atinja um *status* de bloco regional supranacional, em que o parlamento do bloco tenha liberdade para deliberar e impor normas aos ordenamentos jurídicos pátrios dos países componentes, através das determinações do CMC, e não ser apenas um órgão consultivo.**

**Desta forma, o PARLASUL constituiu-se em uma personalidade jurídica internacional, com o objetivo de representar o bloco de integração em âmbito mundial, além de organizar e implementar normas regionais. Trata-se, portanto, de um órgão unicameral, de representação cidadã, que incorpora a perspectiva parlamentar ao processo de integração regional.**

Para analisarmos a conjuntura do estabelecimento do PARLASUL, faz-se necessária uma contextualização dos percalços pelos quais este parlamento passou. Como referência básica, adotamos os textos disponibilizados pelo próprio PARLASUL, mensurados, principalmente, através dos documentos oficiais em seu *site* na rede mundial de computadores, em que aparecem dados referentes ao seu processo histórico, assim como a sua organização, com seus respectivos atos normativos, dentre outras informações.

### **3.2.1 Formação do PARLASUL**

No artigo 24 do Tratado de Assunção, foi prevista a instauração da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) do MERCOSUL, citada no capítulo anterior, que, como vimos, tinha como escopo inserir o poder legislativo de cada país componente do bloco no processo de implementação da integração no chamado cone sul, que estava surgindo.

Assim, a CPC prevista no tratado inaugural do MERCOSUL, era uma espécie de canal de comunicação entre os poderes executivos e legislativos dos Estados-partes.

Ao longo de doze anos, a CPC foi o órgão parlamentar do MERCOSUL, integrando os parlamentos nacionais dos Estados-membro com outros institutos do bloco, principalmente o CMC e o GMC. No entanto, a CPC, por mais que tivesse importância destacada no processo de integração regional, aparentava ter uma atuação discreta, longe daquilo que se espera de um órgão legislativo regional, servindo apenas como local de reunião dos parlamentos nacionais na região.

Porém, com o aprofundamento do processo de integração, não só na América do Sul, como, de resto, no mundo todo, através de um acentuado desenvolvimento da globalização, ficou patente a necessidade de uma maior participação dos poderes legislativos dos países componentes.

Nesse sentido, em 2003, a CPC firmou com o CMC um acordo interinstitucional, para que fosse agilizada a tramitação nos Congressos Nacionais respectivos das matérias que exigissem aprovação legislativa por parte destes, para que fosse internalizado nos ordenamentos jurídicos pátrios e pudesse começar a se formar uma legislação regional no continente.

Desta forma, foi aprovado pelo CMC o Programa de Trabalho 2004-2006, que estabelecia, dentre outras diretrizes, a elaboração de uma proposta relativa ao estabelecimento de um Parlamento para o MERCOSUL, e, ainda em 2004, o CMC assinou uma Decisão dando total autonomia para a CPC redigir o Protocolo de Constituição do Parlamento do MERCOSUL.

Já em 2006, os parlamentos nacionais dos Estados-partes aprovaram a criação do PARLASUL, e, em 14 de dezembro, na cidade de Brasília, foi constituído o Parlamento Regional do MERCOSUL, PARLASUL. Em maio de 2007, na cidade de Montevidéu, que se tornou a sede oficial do Parlamento do MERCOSUL, foi realizada a Sessão de Instalação, ocasião em que tomaram posse os primeiros parlamentares do MERCOSUL/PARLASUL, marcando a primeira etapa de transição prevista no acordo interinstitucional, que iria de 31 de dezembro de 2006 a 31 de dezembro de 2010. O acordo colocava ainda a necessidade de que os representantes do parlamento regional fossem eleitos em seus países para este mandato especificamente, por meio de eleições diretas. O PARLASUL teve seus cargos ocupados por dezoito representantes por país-membro, indicados pelos seus próprios parlamentos nacionais.

Ainda em 2007, o Paraguai aprovou em seu ordenamento jurídico uma lei nacional para que houvessem eleições diretas na escolha dos parlamentares do PARLASUL, em consonância co o que previa o acordo interinstitucional. Em 2009, celebrou-se um acordo político, estabelecendo a chamada proporcionalidade atenuada, que aumentava a participação dos Estados-parte, muito em função da nova legislação paraguaia. Este formato valeu até que cada Estado-membro realizasse sua eleição direta para o PARLASUL. Assim, o número de parlamentares de cada país componente do órgão ficou constituído da seguinte maneira: Argentina 26; Brasil 37, Paraguai 18; Uruguai 18 e Venezuela 23<sup>22</sup>.

No momento que estiver concluída a maneira pela qual os representantes do parlamento são eleitos em seus países, de forma democrática, o PARLASUL terá a seguinte composição parlamentar: Argentina 43 componentes, Brasil 75 parlamentares; Paraguai e Uruguai 18 membros e Venezuela 33 representantes, uma vez que, em 13 de agosto de 2013, a Venezuela foi incorporada formalmente ao MERCOSUL, sendo definitivamente aceita em 2014, ainda que esteja, no momento da realização deste trabalho monográfico, suspensa.

A Argentina, por meio de seu Congresso Nacional, aprovou, em 2014, uma lei eleitoral que oficializava a eleição direta dos 43 parlamentares que representariam o país no PARLASUL, seguindo o critério de representação cidadã. Em outubro de 2015, foram realizadas eleições diretas na Argentina, momento em que foram eleitos os parlamentares.

A Bolívia, que está em processo de adesão ao MERCOSUL, integra o PARLASUL, e tem direito a voz e participação nas discussões e ações parlamentares, porém, não tem direito a voto. Caso seja aceita, a Bolívia passará a ter 18 parlamentares representando o país no PARLASUL.

Desde que o parlamento se estabeleceu definitivamente, em maio de 2007, são realizadas Sessões Plenárias na sua sede, em Montevidéu, e, com a aprovação do seu Regimento Interno, em agosto do mesmo ano, o PARLASUL ratificou importantes medidas, principalmente no campo de Declarações Políticas e Recomendações de Normas, além de promover audiências públicas sobre importantes temas de interesse da integração regional, se tornando uma verdadeira casa representativa do povo sul-americano em questões de interesse comum, respeitando a pluralidade ideológica e

---

<sup>22</sup><https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/4495/2/parlasur/historia.html>

política, a defesa da democracia, da liberdade e da paz, promovendo cooperação e solidariedade regional e internacionalmente.

### **3.3 Estrutura do PARLASUL**

O PARLASUL tem uma estrutura que lhe permite desenvolver suas ações de forma efetiva e legítima. Assim, temos uma organização própria e competências e objetivos exclusivos e específicos do órgão.

#### **3.3.1 Organização do PARLASUL<sup>23</sup>**

Como vimos, o PARLASUL teve como formação inicial a presença de 18 parlamentares por país, designados pelos respectivos Congressos Nacionais. Em 2009, através do Acordo Político, foi estabelecido que os Estados-membro elegeriam diretamente seus representantes, e o número de parlamentares por país passou a seguir o critério demográfico e de proporcionalidade populacional. Inclusive, caso algum país adira ao MERCOSUL/PARLASUL, este seguiria também o critério demográfico da proporcionalidade.

Com o advento do acordo, o PARLASUL tem como composição, até o momento, de 43 parlamentares argentinos, 75 brasileiros, 18 paraguaios e 18 uruguaios, além de 33 venezuelanos. A partir de então, acordou-se que, até 2020, todos os parlamentares seriam eleitos de forma direta, para que a ideia de representatividade cidadã seja implementada no bloco regional. Até o presente, apenas paraguaios e argentinos elegem diretamente seus representantes, enquanto, em contrapartida, uruguaios, brasileiros e venezuelanos têm seus representantes eleitos de forma indireta, por meio dos seus Congressos Nacionais.

Segundo o Regimento Interno do PARLASUL, em conformidade com o Protocolo Constitutivo, a instituição conta com uma Mesa Diretora, que conduz os processos legislativos e os serviços administrativos do órgão, e é composta por um Presidente e um Vice-Presidente de cada Estado-parte, sendo, estes, assistidos por um Secretário Parlamentar e um Secretário Administrativo. Além disso, o PARLASUL tem dez comissões permanentes, que se caracterizam por serem responsáveis por temáticas distintas e específicas. Essas comissões são compostas por quatorze parlamentares cada uma, que analisam e propõem medidas relacionadas a matéria legislativa ao qual estão vinculadas.

---

<sup>23</sup><https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/4496/2/parlasur/organizac%C3%A3o.html>

A Sessão Plenária é a figura de maior representação do parlamento do cone sul, em que são decididos e realizados atos formais, sempre em consonância com as regras constantes no Protocolo de fundação e no Regimento Interno, tendo competência para deliberar segundo os ditames destes dois documentos. São previstas no regulamento interno dez Sessões Plenárias por ano, preferencialmente em sua sede, mas podendo ser realizada em outra localidade pertencente ao MERCOSUL, caso assim decidam os parlamentares.

Assim, pelo menos uma vez por mês, o parlamento se reúne em Sessão Plenária para discutir e deliberar sobre os assuntos propostos; tais sessões são públicas, menos aquelas em que forem estabelecidas reservas por parte da Mesa Diretora.

### **3.3.1.1 Presidência e Vice-Presidência<sup>24</sup>**

O Protocolo constitutivo do PARLASUL determina, em seu artigo 51, que o Presidente representa o parlamento regional, sendo o responsável por fazer as comunicações oficiais e podendo delegar atribuições próprias do funcionamento do PARLASUL, de acordo com o parágrafo 1º do referido artigo.

Compete ao Presidente também, conforme o artigo 52 do regimento interno do parlamento, observar e fazer respeitar o Protocolo constitutivo do PARLASUL, preparando a ordem do dia que será submetida à Mesa Diretora, com poderes para presidir as sessões, garantir as discussões de forma ordeira<sup>25</sup>, propor votações, proclamando os seus resultados, através da convocação dos parlamentares do órgão, e apresentar e distribuir entre as comissões os assuntos demandados.

O Presidente pode revogar a convocação de uma sessão, em situações em que não houver atos obrigatórios de trâmite parlamentar, ou existirem circunstâncias excepcionais que assim o aconselhem, de acordo com a alínea “h” do Regimento Interno. Ademais, o Presidente é o responsável por prezar pelo decoro parlamentar, decidindo quem pode ou não participar das Sessões em nome do bom trâmite dos temas tratados. Também é o encarregado de cuidar dos pagamentos e ordenar os gastos do PARLASUL, através de rubrica nas atas das Sessões do parlamento, fazendo que es mesmas sejam publicadas no

---

<sup>24</sup><https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/4509/2/parlasur/presid%C3%A3ncia.html>

<sup>25</sup>A alínea “f” do artigo 52 do Protocolo constitutivo do PARLASUL estabelece que o presidente tem o poder de suspender as sessões por até 60 (sessenta) minutos em casos de descumprimento do regimento ou possível desordem nas sessões. Parece seguir o mesmo entendimento a alínea “j” do supracitado artigo, que nos expõe o fato do Presidente ter poder para chamar os parlamentares à ordem durante as sessões, e se tal advertência não for acatada, o Presidente pode pedir autorização do Plenário para que o colegiado decida sobre a temática em voga.

diário oficial do órgão. Por fim, o Presidente tem a prerrogativa de exercer todas as demais funções que sejam necessárias para o eficaz cumprimento de seu cargo, conforme a alínea “q” do artigo 52 do Protocolo constitutivo do PARLASUL.

Em relação ao Vice-Presidente, ele é o substituto direto do Presidente, conforme o artigo 53, nos casos de morte, renúncia, ausência ou impedimento, temporário ou não, e pode receber delegações do Presidente para fiscalizar a atuação das comissões do PARLASUL.

Tanto o Presidente quanto o Vice-Presidente do parlamento compõem a Mesa Diretora, como estabelece o artigo 40 do Regimento Interno do PARLASUL, e têm um mandato de dois anos, podendo, ambos, serem reeleitos uma vez, vide o artigo 12 da legislação cabível.

### **3.3.1.2 Mesa diretora<sup>26</sup>**

A Mesa Diretora é o instituto que regula e efetiva as ações do PARLASUL, e se organiza através da assistência de um Secretário Parlamentar e um Administrativo, indicados pelo Plenário ao início de cada exercício parlamentar, quando se reúnem, na sede do PARLASUL, ou mesmo em outros Estados-parte, por decisão da maioria dos seus integrantes, como nos mostra o parágrafo 1º do artigo 41 do Protocolo constitutivo do parlamento<sup>27</sup>.

Caso ocorra uma condição em que todos os membros da Mesa Diretora estejam impossibilitados ou ausentes das prerrogativas funcionais a que estão vinculados, a Presidência será assumida pelo Presidente da Comissão de Assuntos Jurídicos e Institucionais, conforme o artigo 42 no expõe. Se a situação de ausência for permanente, serão realizadas eleições de forma imediata para a escolha das novas autoridades, que cumprirão o tempo de mandato que restar quando da escolha originária,

A Mesa Diretora tem como competência, seguindo o cominado no artigo 43 do Protocolo constitutivo, dentre outras atribuições, apresentar, anualmente, ao Plenário, a proposta de orçamento do órgão – até a terceira sessão de cada subperíodo ordinário –, propor ao Plenário a organização administrativa, financeira e o Estatuto de Pessoal, além de indicar possíveis modificações, autorizar nomeações, acessos, traslados, destituições e demais atos relativos ao pessoal, seguindo a regulamentação respectiva, aprovar a ordem do dia das sessões ordinárias e extraordinárias, elaborar Proposta de Código de Ética do

---

<sup>26</sup><https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/4510/2/parlasur/mesa-diretora.html>

<sup>27</sup><https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/4510/2/parlasur/mesa-diretora.html>

Parlamento do MERCOSUL, que será submetida ao pleno da casa antes da discussão e informe da Comissão de Assuntos Internos, autorizar a realização das reuniões das comissões em locais diferentes da sede do PARLASUL, estabelecer o número de membros e aprovar a instauração das comissões permanentes.

Ainda, a Mesa Diretora pode autorizar a presidência do parlamento a encaminhar ao CMC solicitações para que determinados eventos ou atividades sejam declaradas como de interesse regional, inclusive firmando datas para que tais temáticas sejam analisadas exclusivamente. Vale lembrar que as decisões da Mesa Diretora sempre serão adotadas por consenso, e o mandado dos membros é de dois anos, podendo os representantes serem eleitos novamente uma única vez.

### **3.3.1.3 Secretarias, Comissões e Delegações**

Observamos que o PARLASUL tem, em sua estrutura funcional e administrativa, comissões, delegações e secretarias, que atuam de modo integrado e homogêneo, para que os objetivos da instituição sejam alcançados.

O PARLASUL conta com quatro Secretarias em sua estrutura, que funcionam em caráter permanente, e são responsáveis por diversas atividades da instituição.

A primeira é a Secretaria de Relações Internacionais e Comunicação Social, que zela pela relação entre o PARLASUL e os Congressos Nacionais dos países-membro, assim como todas as outras entidades civis no tocante aos assuntos que competem ao PARLASUL. Funciona como importante órgão de transparência da atuação do parlamento, pois também é a responsável pelos meios de comunicação do PARLASUL e seu contato com a imprensa.

Depois temos a Secretaria de Relações Internacionais e Integração, que se volta para as relações internacionais do PARLASUL com outros blocos integracionistas, dentro continente sul-americano e fora dele, e também tem como competência contatar organismos internacionais como os institutos da ONU, com o Banco Mundial, dentre outras personalidades jurídicas internacionais.

Posteriormente, aparece a Secretaria Parlamentaria, que executa serviços de gestão e assessoria parlamentar nas Sessões Ordinárias, Extraordinárias e Protocolares, atuando também junto as Reuniões de Comissões Permanentes e Especiais e Reuniões públicas. Esta secretaria é responsável também por toda documentação do PARLASUL, sendo local de arquivamento de documentos, arquivos, e administra a biblioteca do PARLASUL. É encarregada de estabelecer o Diário de sessões para posterior publicação.

Por fim, surge a Secretaria Administrativa, que administra de forma direta o PARLASUL, tendo como função primordial a gestão financeira, o setor de informática, a correspondência oficial em consonância com a secretaria supracitada, além de cuidar dos aspectos práticos de funcionamento do órgão, como limpeza, abastecimento e situações semelhantes.

Além disso, o PARLASUL tem estabelecido, em seu artigo 59 do Regimento Interno, que há em sua estrutura funcional Comissões Permanentes, Temporárias e Especiais.

De acordo com o artigo 69 da legislação citada, o PARLASUL tem dez Comissões Permanentes, com temáticas específicas, que apreciam matérias legislativas relacionadas a proposta ao qual estão vinculadas. São elas:

- ⑩ Assuntos Econômicos, Financeiros, Comerciais, Fiscais e Monetário
  - Assuntos Interiores, Segurança e Defesa
- ⑩ Assuntos Internacionais, Inter-Regionais e de Planejamento Estratégico
  - Assuntos Jurídicos e Institucionais
  - Cidadania e Direitos Humanos
  - Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Habitação, Saúde, Meio Ambiente e Turismo
  - Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Esportes
  - Infraestrutura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuária e Pesca
- ⑩ Trabalho, Políticas de Emprego, Seguridade Social e Economia Social
- ⑩ Orçamento e Assuntos Internos

Aparecem ainda as Comissões Temporárias, Especiais e as Delegações Externas.

As Comissões Temporárias são criadas para um fim específico, para tratar de algum assunto, mas logo depois que atinge seus objetivos, ou quando expira o prazo de duração ou o período parlamentar, é extinta, como nos mostra o artigo 80 do Regimento Interno, e podem ser criadas Comissões Especiais, vide artigo 81.

Por fim, temos as Delegações Externas, que são feitas para representar o instituto em eventos internacionais de outros parlamentos, de blocos de integração, Estados ou qualquer tipo de ato público como solenidades e congressos, em consonância com o artigo 82 do Regimento Interno. As Delegações Externas são propostas pela Mesa Diretora, que faz comunicação ao Plenário do PARLASUL sobre a sua formação.

### **3.4 Competências do PARLASUL**

As competências do PARLASUL estão previstas no seu Regimento Interno, e estão relacionadas ao cumprimento das normas e dos objetivos gerais do parlamento e do MERCOSUL, uma vez que representa os Estados-parte, assim como os povos do cone sul.

Portanto, os poderes conferidos ao parlamento devem respeitar princípios fundamentais do Estado democrático de direito, tais como a proteção da democracia e dos direitos humanos – seguindo o estabelecido no Protocolo de Ushuaia a respeito do Compromisso Democrático no MERCOSUL –, da pluralidade política e ideológica, da liberdade e da promoção da paz, dentre outros atributos do poder legislativo, como fiscalizar a atuação dos poderes dos Estados-parte, ainda que com caráter consultivo e não deliberativo, já que o PARLASUL é composto por representantes eleitos pelas nações componentes, direta ou indiretamente, e tem legitimidade para atuar nas políticas públicas da região, garantindo a participação dos diversos protagonistas e atores sociais envolvidos neste contexto.

Ainda, deve haver respeito a diversidade cultural da população e dos respectivos costumes na região e nas ações do parlamento, que pode ser percebida através da língua oficial do parlamento e do bloco regional, que contempla, além do português e do espanhol, a língua guarani. De acordo com o *site* do órgão, “pretendesse estimular a formação de uma consciência coletiva de valores cidadãos e comunitários, consolidando e fortalecendo a integração latino americana.”<sup>28</sup>

Para isso, o PARLASUL deve, em conformidade com o artigo 4 do Protocolo Constitutivo, publicar anualmente um relatório sobre a questão dos direitos humanos nos Estados componentes, podendo também pedir documentos e análises aos órgãos e conselhos do MERCOSUL sobre questões que digam respeito ao desenvolvimento do processo de integração na região, por meio de suas Sessões. Tais requisições têm um prazo de resposta dos demandados de cento e oitenta dias. Também pode propor recomendações e emitir declarações para qualquer ramo do MERCOSUL em questões que envolvam o processo de integração, inclusive propondo normas, mas não as impondo, visto que não é um parlamento supranacional.

O PARLASUL pode organizar audiências e reuniões públicas com movimentos sociais e entidades organizadas da sociedade civil, com empresários e industriais que formam o setor produtivo e comercial da região, ou mesmo com institutos e órgãos

---

<sup>28</sup><https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/4497/2/parlasur/compet%C3%A3ncias.html>

internacionais nas temáticas relacionadas aos objetivos do parlamento e ao processo integracionista do MERCOSUL.

O instituto busca agir de forma célere, apesar das limitações normativas que recaem sobre ele, por não ter poderes supranacionais. Nesse sentido, o parlamento tem uma dinâmica interna que visa uma rápida assimilação das normas propostas pelo PARLASUL nos direitos internos dos países participantes, adotando a elaboração de Ditames sobre todos os projetos normativos do bloco que dependam de aprovação legislativa nos Estados-membro para que sejam enviados aos Congressos Nacionais das partes, em um prazo de noventa dias. Caso a norma seja aceita no direito pátrio de um dado componente, ela tem quarenta e cinco dias para entrar em vigência no direito interno, depois da aprovação da norma no PARLASUL. Se a norma em discussão não for passível de ser enviada por meio dos Ditames do PARLASUL, ou se houver prescrição do prazo, a mesma será incorporada conforme os trâmites ordinários de incorporação, que, na prática, terminam sendo mais demorados no tocante a sua eficácia dentro do bloco regional do cone sul.

Tal preocupação reflete o intuito de ativa participação do PARLASUL na integração regional da América do Sul, pois, através do Ditames, os Congressos Nacionais dos Estados-parte são obrigados a criar mecanismos de apuração, análise e incorporação das normas propostas pelo MERCOSUL através do seu parlamento, de forma preferencial, ou seja, com prioridade de trâmite, para que o desenvolvimento do projeto de integração seja cada vez mais reforçado e participativo, levando a nossa “pergunta problema” sobre as possibilidades do PARLASUL ter uma atuação supranacional dentro da região em que atua. O protocolo Constitutivo e o Regimento Interno apontam para este caminho, por mais que, na prática, o processo seja um tanto quanto lento. Exemplificadamente, caso um Congresso Nacional rejeite a norma proposta, ela será reenviada para o executivo do MERCOSUL e para seus respectivos conselhos, para que seja haja uma tratativa entre tais conselhos e o parlamento interno rejeitador da norma. Note-se que tal processo atrasa os procedimentos de vigência e eficácia da norma dentro do bloco regional, e essa situação deve ser evitada a todo custo, porque qualquer pendência ou dúvida sobre a aprovação de um determinado Congresso Nacional deve ser resolvida nas discussões internas do PARLASUL, através de seus representantes legais nas Sessões e comissões internas que estruturam o órgão.

Ademais, o parlamento tem como competência propor normas para o CMC, com quem mantém estreita relação institucional, elaborar anteprojetos de normas para os

Estados nacionais, com o fim de criar uma maior harmonização dos ordenamentos jurídicos dos países-membro no que se refere aos direitos internos dos países. Desta forma, o PARLASUL consegue manter um plano de trabalho com os parlamentos internos, ressaltando sempre os objetivos de integração proposta pelo MERCOSUL, tentando estabelecer uma atividade legislativa integrada na região, e também reforça o seu papel dentro das relações internacionais do bloco no que se refere as tratativas com parlamentos de Estados terceiros, alheios ao MERCOSUL. O PARLASUL também pode estabelecer convênios de cooperação e assessoramento com entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, sempre com o apoio dos órgãos competentes do MERCOSUL.

Por fim, compete ao PARLASUL realizar e cuidar do seu orçamento, através da sua autonomia administrativa, e também fiscalizar as finanças do bloco, de forma geral, já que recebe em todo primeiro semestre do ano legislativo, relatórios sobre a execução do orçamento da SM do ano anterior. É o que nos coloca o artigo 4, inciso XX do Protocolo Constitutivo.

São Atos do PARLASUL<sup>29</sup>:

- **Parecer:** opiniões emitidas pelo Parlamento sobre normas enviadas pelo CMC antes de sua aprovação legislativa em um ou mais Estados Parte.
- **Projetos de Normas:** são proposições normativas apresentadas para consideração do CMC.
- **Anteprojetos de Normas:** são proposições que têm como objetivo a harmonização das legislações dos Estados Parte; são dirigidas aos Parlamentos Nacionais para sua eventual consideração.
- **Declarações:** manifestações do PARLASUL sobre qualquer assunto de interesse público.
- **Recomendações:** indicações gerais dirigidas aos órgãos decisórios do MERCOSUL.
- **Relatórios:** estudos sobre temas específicos, realizados por uma ou mais comissões permanentes ou temporais, aprovados pelo Plenário.
- **Disposições:** são normas gerais, de caráter administrativo, que dispõem sobre a organização interna do PARLASUR.

---

<sup>29</sup><https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/parlasul/>

- **Solicitação de Opiniões Consultivas:** O PARLASUL poderá solicitar opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão.

Temos também as Petições, que são instrumentos que os cidadãos podem usar para se relacionar com o PARLASUL, pois qualquer pessoa no exercício dos seus direitos civis que componha as nações integrantes do bloco, sobre assuntos relacionados a atividade do parlamento e do MERCOSUL e que o afetem de forma direta, seja em âmbito público ou privado, pode ingressar com uma petição. Este documento pode ser feito na forma de um pedido, de uma observação sobre o descumprimento de uma norma de direito comunitário ou de manifestação do parlamento sobre determinado tema, de uma queixa, ou algo semelhante.

### **3.5 Grupos políticos e Convênios do PARLASUL**

Dentro do PARLASUL, os parlamentares podem formar grupos políticos de atuação, de acordo com as afinidades políticas ou em conformidade com interesses comuns específicos.

Porém, a consolidação destes grupos seguem regras preestabelecidas, que devem respeitar um quorum específico nas suas composições, sendo, como número mínimo para se formar um grupo político, 10% (dez por cento) do número total de parlamentares da casa legislativa caso sejam representantes do mesmo Estado. Se forem de Estado diferentes, basta que cinco parlamentares se disponham a compor um grupo para que ele seja concretizado e atue nas Sessões e comissões, após a comunicação à Mesa Diretora do parlamento.

Cada parlamentar pode pertencer apenas a um grupo político de cada vez, e estes podem renunciar a qualquer momento a sua participação em um destes ordenamentos, também por intermédio de comunicação à Mesa Diretora.

Os grupos políticos podem se extinguir em ocasiões específicas: através da renúncia de todos os seus membros, por meio de descumprimento dos preceitos legais expostos no Regimento Interno e no Protocolo Constitutivo, ou quando os membros comunicarem à Mesa Diretora a dissolução do grupo.

Por meio desta forma de organização, o PARLASUL objetiva acelerar o entendimento entre os diversos parlamentares em torno de uma temática ou preocupação comum, possibilitando que propostas surgidas nestes grupos possam tramitar na casa e, se assim for o entendimento do Plenário, integrar os ordenamentos jurídicos internos de

forma harmônica e integrada, ainda que, como já dissemos, com algumas restrições e limitações.

A reunião de parlamentares em um grupo político também possibilita aos cidadãos e as entidades representativas da sociedade civil um maior contato com a integração regional, pois pode direcionar sua atuação para as demandas próprias dos interesses do grupo.

Isso leva a uma maior participação cidadã e fortalece a democracia e a pluralidade política e ideológica dentro do bloco e da região, de forma geral, pois permite que interesses comuns sejam discutidos com o maior número possível de atores sociais ligados aos preceitos e objetivos do grupo político.

Observamos isso na prática quando analisamos os Convênios firmados pelo PARLASUL, que reforça a importância dos grupos políticos como local privilegiado de discussão e deliberação de propostas para o desenvolvimento da integração regional.

Isso está exposto no *site* do PARLASUL, na parte que enfoca os convênios estabelecidos pelo órgão:

O Parlamento do MERCOSUL, atento a importância em fortalecer o âmbito institucional de cooperação, possui diversos contatos com grupos de interesse, tais como privados, públicos ou não governamentais, constituindo um meio para facultar ao Parlamento parcerias que permitam o desenvolvimento e fortalecimento do processo integracionista. Em paralelo, o Parlamento está aberto a futuros convênios, parcerias, a fim de aprofundar o intercâmbio de experiências com a sociedade civil em seu conjunto em matéria de integração regional.<sup>30</sup>

Alguns Convênios se destacam, e mostram bem a atuação do PARLASUL enquanto protagonista normativo e agregador da cooperação, tão propagada pelo MERCOSUL, visto que a solidariedade e assistência são pilares basilares da integração proposta por este bloco.

Um deles é o Convênio firmado em 2008 com o Instituto de Energias Alternativas da América Latina (IDEAL), que objetiva o fomento e o desenvolvimento de energias renováveis e não poluentes dentro da matriz energética dos Estados participantes, seja por meio de vínculos com ministérios, empresas, universidades ou setores ligados à área, buscando aplicar uma política pública integrada na região sobre energia, sustentabilidade

---

<sup>30</sup><https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/4478/2/parlasur/conv%C3%A3Anios.html>

e meio ambiente. Essas ações são apresentadas em seminários e cursos de capacitação, aumentando o contato entre os diversos atores relacionados ao Convênio.

Outro Convênio importante, e que se destaca na atuação do PARLASUL, é o pactuado com a Organização Pan-Americana de Saúde (OPS), em 2009, que visa a cooperação e o estabelecimento de políticas que cuidem da saúde pública da população que integra o bloco regional. Sabemos que a OPS é um órgão importante no continente americano, visto que é o representante regional da Organização Mundial da Saúde (OMS), que tem como função a promoção e o fortalecimento de ações integradas na área da saúde.

O Convênio entre PARLASUL e OPS propõe a análise da situação da saúde nos países do bloco de integração, além do desenvolvimento de estudos e ações práticas que promovam o intercâmbio de experiências, de conhecimento e de tecnologia para o bem-estar geral da população da região, que ajudam a impulsionar as políticas públicas de saúde dentro dos países do MERCOSUL.

Também temos o Convênio do PARLASUL, celebrado em 2008, com o Centro de Formação para a Integração Regional (CEFIR), que foi criado, em 1993, para servir de espaço institucional de comunicação e diálogo para troca de ideias e experiências entre blocos de integração inter-regionais, principalmente da Europa e da América Latina, para fortalecer o processo de integração regional no mundo. Assim, o CEFIR promove, de forma contínua, cursos e seminários voltados para o desenvolvimento de integração, tentando replicar experiências exitosas em outras localidades.

Para promover a integração regional em consonância com os direitos humanos e com a dignidade do ser humano, o PARLASUL realizou Convênios com duas instituições, o Programa MERCOSUL Social e Solidário (PMSS) e o Instituto Interamericano de Direitos Humanos (IIDH), no ano de 2009.

O PMSS foi desenvolvido através da ação regional de dezessete Organizações Não Governamentais (ONGs) dos países-membro do MERCOSUL, e busca fiscalizar e assessorar os temas e questões relacionadas ao âmbito social dentro das ações da integração regional.

Já o IIDH é um órgão internacional autônomo, que atua principalmente no meio acadêmico, e se caracteriza por ter uma natureza interdisciplinar, propiciando que a esfera social e a defesa dos direitos humanos seja estudada, ensinada e analisada não só nas instituições oficiais, mas em diversos setores da sociedade civil.

Em ambos os casos, o PARLASUL criou em espaço de assessoria técnica, de cooperação no desenvolvimento de ações, e de fortalecimento da proteção da democracia

e dos direitos humanos nas ações e nos espaços da integração regional, através de atividades que possibilitem uma maior harmonização legislativa entre os participantes do bloco de integração naquilo que se refere aos direitos humanos.

Dois outros importantes Convênios merecem destaque são os acordos de cooperação que o PARLASUL estabeleceu com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e com a União Europeia (UE). Desta maneira, o instituto tem participação importante na relação dos países do bloco regional sul-americano com grandes órgãos financeiros e parlamentares, pois propicia que haja um representante legítimo, com apoio governamental e dos cidadãos, nas atividades internacionais, principalmente quando estas são feitas com nações desenvolvidas, que tendem a subjugar os países em desenvolvimento em todos os aspectos das relações internacionais.

Finalmente, aparece o Convênio de cooperação entre o PARLASUL e a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), instituído através da Disposição nº03/2017, que possibilitou a UNILA ter papel decisivo na colaboração das atividades permanentes do Observatório da Democracia do Parlamento do MERCOSUL (ODPM), acompanhando suas atividades, elaborando relatórios, mensurando dados, traduzindo documentos, e dando suporte técnico e administrativo de modo geral para o ODPM.

### **3.6 Observatório da democracia<sup>31</sup>**

O Observatório da Democracia do Parlamento do MERCOSUL (ODPM) foi instituído através da Disposição nº 26/2008 do PARLASUL, e teve sua Regulamentação com a Disposição nº 07/2009, em que se concretizou sua estrutura administrativa, seu regulamento interno e suas competências, com o intuito de ajudar no fortalecimento dos princípios fundamentais do Protocolo de Ushuaia, que estão relacionados ao compromisso democrático estabelecido no MERCOSUL.

Nesse sentido, o ODPM tem como função primordial monitorar, fiscalizar e acompanhar os processos eleitorais que ocorrem dentro dos países do bloco, mas também podem atuar em Estados associados e Estados terceiros, caso seja requisitado, conforme o artigo 3, do Regimento do Observatório da Democracia do PARLASUL. Sua ação se dá através da efetivação de um Corpo de Observadores Eleitorais do MERCOSUL, que realiza relatórios sobre os escrutínios internos dos Estados-parte. Ademais, o ODPM

---

<sup>31</sup><https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/15400/2/parlasur/>

promove estudos e analisam indicadores, formando uma base de dados que possa servir como fonte estatística e histórica sobre a democracia dentro do bloco regional.

No intuito de assegurar a defesa da democracia, o ODPM conta com um Fórum de Consulta permanente, formado por cinco parlamentares de cada Estado-membro, que busca se aproximar da sociedade civil em momentos eleitorais, sempre objetivando a defesa da democracia e a participação popular nos processos de escolha de representantes.

Com esta observação eleitoral constante, é possível estabelecer parâmetros de análise imparciais e, portanto, mais precisas, que podem ser confrontados com os dados oficiais sobre a eleição de um Estado que esteja sendo monitorado pelo ODPM.

Em 2017, o ODPM participou de sete processos eleitorais na América Latina, indo de Honduras, Equador, até Bolívia, Chile e Argentina.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao fazermos uma análise do processo de integração na América do Sul, após um breve estudo sobre o desenvolvimento dos processos de integração regional advindos do processo de acentuada globalização, observamos em que medida é possível se estabelecer no nosso continente um órgão com poderes supranacionais deliberativos, que influa no direito interno dos países e harmonize o ordenamento jurídico de Estados que compõem um bloco regional.

Quando atentamos para a formação do MERCOSUL, vemos que ele é um bloco regional que pode ser considerado como uma realidade nas práticas e políticas intergovernamentais das relações internacionais entre nações, regulamentadas por normas propostas por um bloco regional.

O surgimento do PARLASUL parece reforçar o entendimento de que o cone sul partiria para um aprofundamento da integração, pois, como vimos, há uma estrutura jurídico-administrativa consolidada, com competências e atribuições bem definidas, e, em tese, este órgão teria cada vez mais destaque não só na América do Sul, mas o cenário global.

Mas, na prática, percebemos que isso não ocorre como os documentos constitutivos destas instituições previam. Conforme Antonio Carlos Wolkmer e Milena Petters Melo (2013), ocorrem com frequência na América Latina propostas institucionais normativas que, abstratamente, pregam uma igualdade formal perante a lei que abrangeriam todas as esferas da sociedade, de acordo com princípios republicanos, que consagrariam um Estado de direito democrático e universal. Mas quando elas vão ser implementadas e efetivadas na prática, as instituições jurídicas, legislativas e judiciárias ainda são marcadas por um controle centralizado e burocrático dos atores que compõem

a estrutura de poder, gerando uma espécie de democracia excludente, que privilegia as classes dominantes em detrimento do resto da população, vítimas de um sistema clientelista e elitista.

Mesmo assim, o MERCOSUL se apresenta como um dos principais blocos de integração do mundo, e ainda que tenha um processo lento de concretização, e com todos os entraves descritos acima, o continente sul-americano entra no cenário internacional com uma personalidade jurídica formal, e forte representação dos países-membro do bloco, no contexto externo da globalização, cada vez mais pujante. Exemplo disso é o avanço gradual e, por vezes, moroso e desacreditado, entre o MERCOSUL e outros blocos regionais, como a União Europeia.

A despeito de algumas turbulências que ocorreram no âmbito político, o fato do MERCOSUL, com sua representação parlamentar, se estabelecer como um dos protagonistas da integração mundial, nos faz acreditar que é possível que o PARLASUL possa vir a ter uma atuação supranacional, nos moldes da União Europeia, o grande expoente os processos de integração.

Segundo Machado (2000), os êxitos alcançados pela integração regional propiciada pelo MERCOSUL ainda são menosprezados por alguns teóricos que se debruçam sobre o tema. Desde as primeiras experiências de integração que tivemos na região, a única que conseguiu estabelecer fronteiras abertas e um crescimento do fluxo comercial e financeiro entre países de forma eficaz e complexa foi exatamente o MERCOSUL, que se concretizou de maneira efetiva no hemisfério sul.

Análises comparativas nem sempre são um bom ponto de partida para compreendermos situações distintas que tem pontos em comum, mas é inevitável fazermos algumas comparações entre o processo de integração europeu e o sul-americano, já que o modelo da Europa serve de inspiração para qualquer bloco de integração regional, por mais que eles sejam, conforme Martinez (2006), assimétricos, seja pelo grau de integração ou pela dimensão que atingem no cenário internacional. Para estabelecermos um grau de comparação entre estas duas realidades, utilizamos os conceitos de intergovernabilidade e supranacionalidade, caracterizando-os a partir das fases de integração expostas no primeiro capítulo, em que teríamos o MERCOSUL como um bloco intergovernamental e o parlamento europeu como o maior representante de um órgão supranacional.

Martinez (2006) nos revela fatores que influem negativamente nas possibilidades de formação de um parlamento supranacional na América do Sul, colocando as

consequências negativas de propostas de integração anteriores como uma espécie de herança que gera uma desconfiança quanto a solidez e segurança jurídica de experiências transnacionais no continente.

Ainda, os reflexos de algumas práticas integracionistas, principalmente aquelas ocorridas na década de 80 e no início do período de redemocratização no continente, desembocaram em impactos negativos nas políticas econômicas da região, com altos índices de inflação e com uma instabilidade econômica e social que trouxeram sérios problemas para os países sul-americanos, seguindo-se uma severa conjuntura de recessão econômica e aumento da dívida externa dos mesmos em relação ao cenário internacional.

Ademais, Martinez (2006) nos alerta para as práticas protecionistas que ainda permeiam as políticas públicas dos Estados do MERCOSUL, fato que termina sendo um entrave para uma maior integração na região, pois os países tendem a adotar uma postura defensiva e individualista, colocando em risco os laços de solidariedade e cooperação dos processos de integração, com o intuito de proteger e administrar, de forma independente, suas crises econômicas e sociais.

Isso nos leva a concluir, seguindo o entendimento de Martinez (2006), que uma das principais dificuldades do MERCOSUL está na ausência de harmonia entre o direito interno e o direito internacional/comunitário, ou, em outras palavras, devido à ausência de alinhamento e harmonização entre estes institutos, principalmente pelo fato da dimensão coercitiva do bloco ainda padecer de poderes supranacionais que se imponham nos diversos direitos internos.

Deste modo, percebemos que por mais que exista uma estrutura jurídica formal, e, em certos aspectos, um desejo de fortalecer os laços integracionistas, na prática isso nem sempre é observável. Um exemplo é o PARLASUL, que surge como ente legislativo com poderes legítimos, uma vez que os parlamentares deste instituto representam os poderes legislativos dos Estados-membro, e são eleitos por estes para desempenharem suas funções, que tem atribuições específicas. Ao analisarmos a sua estrutura, sem levarmos em consideração suas práticas, veremos que trata-se de uma entidade com envergadura para ter poderes deliberativos na esfera política e econômica da região, atingindo o patamar de supranacionalidade.

No entanto, quando partimos para a análise das ações concretas do PARLASUL, vemos que sua prática está aquém do esperado. O projeto da União Sul-Americana (UNASUL), que poderia fortalecer o papel do PARLASUL no continente, entrou em colapso com a ascensão de governos com vertentes nacionalistas nos países componentes.

Assim, o PARLASUL se volta para interesses regionais, mas não representa nem metade dos Estados sul-americanos.

Nesse sentido, percebemos que o PARLASUL tem potencial e estrutura para se tornar um órgão legislativo supranacional, mas, para tanto, precisa ampliar sua influência nos ordenamentos jurídicos internos da região, encarando, por exemplo, a aporia entre dualismo e monismo que caracterizam o papel do direito nas integrações regionais.

Sem essa harmonização normativa, e sem poderes coercitivos efetivos, o PARLASUL corre o risco de se tornar um ente sem eficiência jurídica e eficácia política, tornando-se letra morta.

## REFERÊNCIAS

ALTHOFF, Ivia dos Santos. **Protocolo de Ushuaia e a necessidade de respeito pela ordem democrática dos estados partes e associados do Mercosul**. Disponível em: <<http://periodicos.unesc.net/AnaisDirH/article/view/4620/4219>>. Acesso em: 7 jan. 2020.

ARRUDA, Ney Alves. Uma introdutória abordagem histórica da Unasul e o diálogo de instituições. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; GOMES, Eduardo Biacchi. **Direito da integração regional: diálogo entre jurisdições na América Latina**. São Paulo: Saraiva, 2015.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TECNICAS (ABNT). **NBR 15287**: informação e documentação: projeto de pesquisa: apresentação. Rio de janeiro, 2011.

\_\_\_\_\_. **NBR 6023**: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. **NBR 10520**: informação e documentação: citações em documentos: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

BALBÉ, Fabiane Frois; MACHADO, Taize Andrade. O Mercosul como experiência de integração econômica: avaliações e perspectivas. In: **II Encontro de Economia Catarinense**. (?) Chapecó, Santa Catarina, 2008.

BAPTISTA, Luiz Olavo. O Mercosul após o Protocolo de Ouro Preto. **Estud. av.**, São Paulo, v. 10, n. 27, p. 179-199, Ago.1996. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141996000200011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141996000200011&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 26 set. 2019.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 11<sup>a</sup> ed., São Paulo: Paz e Terra, 2009.

\_\_\_\_\_. **Estado, governo e sociedade**. 15<sup>a</sup> ed., São Paulo: Paz e Terra, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília - DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. **Emenda constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm)> Acesso em: 22 dez. 2018.

BRAILLARD, Philippe. **Teoria das relações internacionais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

CAPARROZ, Roberto. **Direito internacional público**. São Paulo: Saraiva, 2012. Coleção Saberes do Direito, v. 55.

CASELLA, Paulo Borba & LIQUIDATO, Vera Lúcia Viegas. (org.). **Direito da Integração**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

CASTRO, Thales. Revisitando os Fundamentos do Direito Internacional da Integração Regional: Novos Paradigmas, Dilemas e Perspectivas à Luz do Processo de Globalização. **Cadernos de Relações Internacionais**, v. 8. n. 5, p. 5-26, 2017. Disponível em:

<<http://www.faculdadedamas.edu.br/revistafd/index.php/relacoesinternacionais/article/view/639/532>> Acesso em: 7 jan. 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. Variações sobre o conceito de povo no regime democrático. **Estud. av.** vol.11, n. 31, 1997. Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&id=S0103-40141997000300013](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&id=S0103-40141997000300013)> Acesso em: 28 set. 2018.

DRI, Clarissa & MEDEIROS, Marcelo de Almeida. A dimensão parlamentar do Mercosul: funcionamento, atores e poderes. In: RESENDE, Erica Simone A. e MALLMAN, Maria Izabel (Orgs.). **Mercosul 21 anos**: maioria ou imaturidade? Curitiba: Appris, 2013.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. 4ª reimpressão. Porto Alegre: L&PM, 2014.

GALERANI, Kleber Antonio. **Conselho Sul-Americano de Defesa**: gênese, desenvolvimento inicial e desafios (2008-2010). 2011. 111 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

GOMES, Eduardo Biacchi. **Manual de direito da integração regional**. Curitiba: Juruá, 2014.

GOMES, Eduardo Biacchi; Almeida, Ronaldo Silka de. Direito intergovernamental do Mercosul e o diálogo entre jurisdições: o sistema de opiniões consultivas. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; GOMES, Eduardo Biacchi. **Direito da integração regional**: diálogo entre jurisdições na América Latina. São Paulo: Saraiva, 2015.

GOMES, Eduardo Biacchi, Supranacionalidade e os blocos econômicos. **Revista da Faculdade de direito da Universidade Federal do Paraná**. Curitiba, n. 38, p. 159–183, 2003. ISAGS, Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde. Disponível em <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/1767>> Acesso em 23 set. 2019.

GUSSI, Evandro Herrera Bertone. Soberania e Supranacionalidade. In: CASELLA, Paulo Borba & LIQUIDATO, Vera Lúcia Viegas. (org.). **Direito da Integração**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

KERBER, Gilberto. **Mercosul e supranacionalidade**: um estudo à luz das legislações constitucionais. 2000. xx f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Turma Especial – URI – Campus Erechim. Florianópolis, 2000.

KUMAR, Krishan. **Da sociedade pós-industrial à pós-moderna**: novas teorias sobre o mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.

MARCONI, Marina de Andrade e LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

\_\_\_\_\_. **Metodologia científica**. 6. ed. Rev. e ampli. São Paulo: Atlas, 2011.

\_\_\_\_\_. **Metodologia do trabalho científico**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LEFORT, Claude. **Pensando o político**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. **A soberania no estado contemporâneo**. Porto Alegre: Fi, 2017.

MACHADO, João Bosco M. **Mercosul**: processo de integração – origem, evolução e crise. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

MARTÍNEZ, Mónica Montaña. Análise comparada da integração no Mercosul e na União Européia. **Revista eletrônica do curso de direito da UFSM**, vol.1, nº2, p.82-97, jul. 2006. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/79069554.pdf>> Acesso em: 22 jan. 2020.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; GOMES, Eduardo Biacchi. **Direito da integração regional**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direito constitucional internacional**. 2<sup>a</sup> ed. rev. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MERCOSUL. **Protocolo constitutivo do parlamento do MERCOSUL**. Disponível em: <[https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7308/1/protocolo\\_es.pdf](https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7308/1/protocolo_es.pdf)> 9 de dezembro de 2005. Acesso em: 26 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **MERCOSUL universitário**: estruturas e agendas. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/7348/2/innova.front/mercosul-universitario>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Protocolo de Ushuaia sobre o compromisso democrático**. 24 de jul. de 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4210.htm)> Acesso em: 28 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Protocolo de Montevidéu sobre o compromisso com a democracia no MERCOSUL** (Ushuaia II). 20 dez. de 2011. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/ushuaia\\_ii.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/ushuaia_ii.pdf)> Acesso em: 21 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Declaração presidencial sobre o compromisso democrático**. 25 de junho de 1996. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4677/1/cmc\\_1996\\_acta01\\_declarapresiden\\_pt\\_compdemocratico.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4677/1/cmc_1996_acta01_declarapresiden_pt_compdemocratico.pdf)> Acesso em: 18 ago. 2018.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; PAIVA, Maria Eduarda; LAMENHA, Marion. Legitimidade, representação e tomada de decisão: o Parlamento Europeu e o Parlasul em perspectiva comparada. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 55, n. 1, p. 154-173, 2012.

MENDONÇA, Marcos Cândido; LOPEZ, Rafael; GOMIDE, Thiago; FARIA, Ricardo Costa de; GOMES, Nayhara Freitas M. MERCOSUL: um mercado comum do sul. In: **Revista de História Contemporânea**. Nº 1. 2008.

MENEZES, Quênia de Rezende. Um Tribunal constitucional internacional para garantir os direitos democráticos e os Direitos Humanos. **Rev. direito GV**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 677-705, Ago. 2017.

MIRANDA, Jorge. **Curso de Direito Internacional público**. Rio de Janeiro: Forense, 4<sup>a</sup>ed., 2009.

OLIVEIRA, Ana Carolina Vieira de; SALGADO, Rodrigo Souza. **Modelos de integração na América do Sul**: do MERCOSUL à UNASUL. 2011. Disponível em: <<http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC000000122011000100011&script=sciarttext>> Acesso em 15 mar. 2019.

PABST, Haroldo. **Mercosul**: direito de integração. Forense: Rio de Janeiro, 1997.

PARLASUL. **Legislação do Parlasul** [recurso eletrônico]: Regimento interno do Parlamento do Mercosul, Protocolo constitutivo do Parlamento do Mercosul e a Resolução do Congresso Nacional do Brasil nº 1 de 2011/Câmara dos Deputados. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

RESENDE, Erica Simone A. & MALLMAN, Maria Izabel (orgs.). **Mercosul 21 anos: maioridade ou imaturidade?** Curitiba: Appris, 2013.

RIBEIRO, Clarissa Correa Neto. DIZ, Jamile Bergamachine Mata. **A situação do Paraguai no contexto do MERCOSUL**: a integração sul-americana a partir de uma concepção democrática. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ea9d1c73e9ecc563>> Acesso em: 23 jul. 2018.

SANTOS, Thauan; RODRIGUEZ, Ana Paula Moreira; MONFREDO, Cintiene Sandes. **MERCOSUL e Protocolo(s) de Ushuaia**: cláusula democrática para quem? Trabalho apresentado no XVI Congresso Internacional do Fórum Universitário do Mercosul – FOMERCO, Realizado

em Salvador, na UFBA, entre 27 e 29 de setembro de 2017. Disponível em: <[http://www.congresso2017.fomerco.com.br/resources/anais/8/1504146988\\_ARQUIVO\\_Santos,RodriguezLeiteeMonfredo\(2017\)MERCOSULeProtocolo\(s\)deUshuaia.pdf](http://www.congresso2017.fomerco.com.br/resources/anais/8/1504146988_ARQUIVO_Santos,RodriguezLeiteeMonfredo(2017)MERCOSULeProtocolo(s)deUshuaia.pdf)> Acesso em: 08 de Janeiro de 2020.

SINGER, Peter. **Um só mundo**: a ética da globalização. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SOUZA, Tamires Aparecida Ferreira. **As razões de existência do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL**. Carta Internacional, Belo Horizonte, v. 11, n. 3, p. 124-148, 2013.

VASCONCELOS, Raphael Carvalho de. O sistema de solução de controvérsias do Mercosul, as negociações diretas e a política. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; GOMES, Eduardo Biacchi. **Direito da integração regional**: diálogo entre jurisdições na América Latina. São Paulo: Saraiva, 2015.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 57, n. 2, 2014, pp. 517 a 552. Disponível para download em <<https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/114100/S0011-52582014000200008.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 05 jan. 2020.

WOLKMER, Antonio Carlos. MELO, Milena Petters. **Constitucionalismo latinoamericano**: tendências contemporâneas. Curitiba: Juruá, 2013.