

O MERCOSUL E AS ATUAIS PERSPECTIVAS JURÍDICAS DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO SULAMERICANA

Frederico E. Z. Glitz¹

Resumo: O presente artigo teve por objetivo a análise das principais características do processo de integração representado pelo Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Perpassando pela análise da formação do bloco, de seus antecedentes e estrutura foi possível não só indicar os principais entraves atuais para a integração econômica-política, mas igualmente indicar os desafios da integração jurídica e criação de um verdadeiro Direito do MERCOSUL. Ao final se conclui pela inexistência de um verdadeiro Direito Comunitário do MERCOSUL e se apontam as dificuldades da opção do bloco pela harmonização legislativa.

Palavras-Chave: MERCOSUL. Integração regional. Direito comunitário.

THE MERCOSUR AND THE PRESENT LEGAL PERSPECTIVES ON THE SOUTHAMERICAN INTEGRATION PROCESS

Abstract: The purpose of this article is to analyze the main characteristics of the integration process represented by MERCOSUR. Through the analysis of the formation of the bloc, its

¹ Advogado. Mestre e Doutor em Direito das Relações Sociais (UFPR). Professor de Direito Internacional Privado e Coordenador Geral da Pós-Graduação *Lato Sensu* do UNICURITIBA. Professor do Programa de Mestrado em Direito da UNOCHAPECÓ. Componente da lista de árbitros da Câmara de Arbitragem e Mediação da Federação das Indústrias do Paraná (CAMFIEP) e, da Câmara de arbitragem da Federação de Entidades Empresariais do Rio Grande do Sul (CAF). Vice-Presidente da Comissão de Educação Jurídica da OAB/PR.

antecedents and structure, it was possible not only to indicate the main current obstacles to economic-political integration, but also to indicate the challenges of legal integration and the creation of a true Community law. In the end, it is concluded that there is no real Community Law of MERCOSUR and the difficulties of the bloc's choice for legislative harmonization are pointed out.

Keywords: MERCOSUR. Regional integration. Community law.

Sumário: 1. Introdução. 2. O MERCOSUL como processo de integração. 3. Estruturas atuais e principais órgãos e instituições. 4. Existe um Direito do MERCOSUL? 5. Conclusões. Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO



riado em 1991 como forma de promoção de uma maior integração político-econômica dos países sul-americanos, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) se revelou, com o passar dos anos, importante iniciativa política de aproximação dos países sul-americanos.

Este processo de integração esteve baseado em estreita cooperação intergovernamental e teria por impulso o desenvolvimento comercial da região, a promoção de sistemas democráticos de governo, a solução pacífica de controvérsias e a integração jurídica.

Estas eram, já na época, propostas ousadas, especialmente se considerado o histórico recente de ditaduras e desconfianças mútuas entre os Estados fundadores. As grandes esperanças depositadas no MERCOSUL, como bloco de integração, extrapolariam, então, os meros e estreitos limites da construção

jurídica. Agora, passadas quase três décadas de construção deste modelo de bloco econômico, as avaliações dos resultados alcançados pelo MERCOSUL e as críticas sobre a forma de sua condução política são inevitáveis.

Ainda que o MERCOSUL seja um sucesso em alguns de seus objetivos iniciais, especialmente a promoção de soluções pacíficas de controvérsias, o aprofundamento da cooperação intergovernamental e o incentivo à adoção de práticas democráticas, outros de seus objetivos iniciais ainda não foram plenamente alcançados. Cite-se, por exemplo, que, em termos globais, os países da região continuam sendo mal avaliados em índices desenvolvimento humano (IDH)² e competitividade econômica³.

Também no tocante à construção de um Direito próprio do Mercosul muito pouco foi alcançado. Assim, por exemplo, em uma área extremamente sensível para os objetivos do MERCOSUL apenas três tratados estão hoje em vigor (Direito contratual) e nenhum destes instrumentos tem pretensão de dar tratamento geral para a matéria. Então, considerando que a construção da integração jurídica do bloco depende da política e dos instrumentos nacionais, o objetivo de integração jurídica regional parece distante.

Neste cenário e para uma correta compreensão dos desafios atuais e perspectivas futuras do MERCOSUL, passa a ser extremamente relevante entender como o bloco se institucionaliza, quais suas opções institucionais e quais seriam seus entraves para atender a aquele último objetivo, ou seja, a criação de

² Os países do Mercosul ocupam as seguintes posições no ranking global (IDH): Argentina (47°), Uruguai (55°), Venezuela (78°), Brasil (79°) e Paraguai (110°). Lista completa disponível em: <http://hdr.undp.org/en/composite/HDI>, acesso em 10/09/2019.

³ Os países do Mercosul ocupam as seguintes posições no ranking global de competitividade: Uruguai (55°), Brasil (72°), Argentina (81°), Paraguai (95°) e Venezuela (127°). Lista completa disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>, acesso em 10/09/2019.

um Direito do Mercosul que estivesse em vigor e fosse aplicado pelos Estados membros.

Para atender estes objetivos, o presente artigo, então, propõe a avaliação do MERCOSUL como processo de integração jurídica, perpassando sua institucionalização e sua atual estrutura, para ao final abordar o tema da construção de um Direito do MERCOSUL. Eis o que se passa a fazer.

2. O MERCOSUL COMO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO.

A ideia de integração é antiga na América do Sul⁴. Como processo, serviria para ampliar o comércio entre os Estados membros, promovendo desenvolvimento econômico e humano, assim como facilitaria a inserção do Cone Sul no ambiente das negociações multilaterais, especialmente importante a partir da década de 1990. A aproximação política e a liberação do comércio internacional, então, promoveriam a almejada superação dos entraves puramente nacionais, ao mesmo tempo que ampliaria os horizontes regionais.

Historicamente a integração latino-americana é fortemente marcada como um processo político, especialmente como ferramenta de manutenção da independência política alcançada pelos países da região a partir do início do século XIX. O Brasil se insere, por outro lado, tardiamente neste processo, especialmente porque seria uma exceção regional, não só em termos

⁴ Um sentimento regional aparece primeiramente no continente americano durante o primeiro quarto do século XIX durante o período em que vários países da América Latina tornavam-se independentes. Simon Bolívar lançou, em 1822, a ideia de uma Confederação entre as ex-colônias espanholas. Já em 1823 o Presidente Monroe, em um discurso diante do Congresso norte-americano, proclamou a "América aos americanos". Embora este sentimento seja antigo sua concretização jurídica (na forma de instrumentos de cooperação regional) só se concretizará após a segunda grande guerra com a criação da OEA. (MICALI, Isabella Soares. *Le Marché commun de Cône Sud Mercosur et les autres mécanismes d'intégration et de coopération sur le continent américain – un panorama comparatif*. In *Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos estados-membros*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995, p.401-444.).

culturais (colonização portuguesa e não espanhola), como políticos (única monarquia da região). As “ameaças externas” seriam, então, segundo Stersi Santos, os grandes catalizadores da integração regional: inicialmente o receio da intervenção europeia, seguido do intervencionismo norte-americano e, por fim, os imperativos de ordem econômica⁵. Assim, no começo da década de 1990, uma vez que as diferentes nacionalidades já estavam consolidadas, somente o receio do atraso econômico regional e alienação da “nova ordem econômica” é que motivariam a nova busca pela integração regional.

É neste ambiente que, em 1991, por meio do Tratado de Assunção, as Repúblicas da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai decidiram, no prazo de três anos, criar o chamado MERCOSUL⁶. Apontava-se, na época, a importância histórica do evento, especialmente revelador do momento de superação dos conflitos e desentendimentos que haviam marcado a história do Cone Sul⁷.

Os quatro países fundadores expressavam, naquela ocasião, seu desejo de utilizar o processo de integração como ferramenta de desenvolvimento econômico. Para tanto promoveriam a “livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos”, alcançada pela “eliminação de direitos alfandegários, restrições não tarifárias” e outras medidas visando à “circulação de mercado”

⁵ SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. A integração latino-americana no Século XIX: antecedentes históricos do Mercosul. Revista Sequência, n. 57, dezembro 2008, p. 177-194.

⁶ Íntegra do Tratado disponível em: http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/treatya_sun_s.asp#Preamble, acesso em 10/09/2019.

⁷ As relações entre os países fundadores nem sempre foram harmônicas, especialmente em relação à competição pelo acesso de mercados estrangeiros (por economias que em grande parte eram semelhantes) e a livre navegação da Bacia do Prata (especialmente em relação aos rios Paraná e Paraguai). Lembre-se, ainda, que a região viveu conflito bélico com considerável impacto econômico e social entre 1864 e 1870 com apontadas 150mil mortes (LIMA, Luiz Octavio. A guerra do Paraguai. São Paulo: Planeta, 2016, *passim*). Atribui-se, ainda, ao conflito parte da razão do grande atraso econômico e do *déficit* democrático da região que conviveu durante décadas com regimes militares ditatoriais.

(art. 1º). Projetavam, ainda, a criação de uma tarifa externa comum (TEC), a promoção de política comercial comum em relação a terceiros países e a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados membros (art. 1º).

Embora ainda não se constituísse em uma organização internacional, nem possuísse personalidade jurídica própria, é no período de transição (1991-1994) que parte da estrutura do MERCOSUL foi criada: o Protocolo de Brasília (1991)⁸ criaria a estrutura de solução de controvérsias; o Protocolo de Las Leñas (1992)⁹ organizaria a assistência e cooperação jurisdicional em matéria civil, comercial, trabalhista e administrativa e o Protocolo de Buenos Aires (1994)¹⁰ disporia sobre a jurisdição contenciosa internacional em matéria contratual. Por outro lado, importantes iniciativas do período acabaram nunca entrando em vigor como o Protocolo de Colônia para a promoção e proteção recíproca de investimentos no MERCOSUL (1994)¹¹ e o Código Aduaneiro do MERCOSUL (1994)¹².

Em dezembro de 1994, durante a Reunião do Conselho do MERCOSUL, os países membros decidiram pela implementação das fases de livre comércio e união aduaneira parcial: a integração seria “pragmática e gradual” a partir de 1º de janeiro de 1995¹³. Construiu-se, ainda, naquela oportunidade, a

⁸ Íntegra do Protocolo disponível em: http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSR/brasil/pbrasilText_s.asp#Preambulo, acesso em 10/09/2019.

⁹ Íntegra do Protocolo disponível em: <https://www.oas.org/dil/esp/Protocolo%20de%20Coopera%C3%A7%C3%A3o%20e%20Assist%C3%Aancia%20Jurisdicional%20em%20Mat%C3%A9ria%20Civil,%20Comercial,%20Trabalhista%20e%20Administrativa%20E2%80%93%20MERCOSUL%20Brasil.pdf>, acesso em 10/09/2019.

¹⁰ Íntegra do Protocolo disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec0194p.asp>, acesso em 10/09/2019.

¹¹ Íntegra do Protocolo disponível em: http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSR/colonia/pcolonia_s.asp, acesso em 10/09/2019.

¹² Íntegra do Código disponível em: <http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec2594p.asp>, acesso em 10/09/2019.

¹³ D'ANGELIS, Wagner Rocha. Mercosul: da intergovernabilidade à supranacionalidade? Perspectivas jurídicas para a efetivação do mercado comum. Curitiba: Juruá, 2000, p. 71.

institucionalização definitiva do MERCOSUL por meio da adoção do Protocolo de Ouro Preto¹⁴ e a definição de sua personalidade jurídica de Direito internacional (art. 34). Posteriormente, por meio do Protocolo de Olivos (2002)¹⁵ e da criação do Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL - 2005)¹⁶ é que se completa o quadro institucional atual do bloco.

A este processo aderiram, posteriormente, Chile (1996), Peru (2003), Equador e Colômbia (2004), Guiana e Suriname (2013) como membros associados¹⁷. Já o ingresso da Bolívia como membro pleno (iniciado em 2012) depende, atualmente, unicamente da aprovação do Congresso brasileiro, uma vez que os demais Membros já ratificaram o Protocolo de adesão¹⁸.

A Venezuela, por sua vez, tornou-se membro pleno em 2012¹⁹, após prolongada crise política, a suspensão do Paraguai do bloco e a final aprovação pelo Congresso paraguaio do

¹⁴ Íntegra do Protocolo disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1901.htm, acesso em 10/09/2019.

¹⁵ Íntegra do Protocolo disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d4982.htm, acesso em 10/09/2019.

¹⁶ Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul de dezembro de 2005, íntegra disponível em: https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7555/1/protocolo_pt.pdf, acesso em 10/09/2019.

¹⁷ Nos termos das Decisões do Conselho Mercado Comum nº 18/04 (http://www.confea.org.br/media/legisl10_regime_estadosassociados.pdf), 28/04 (http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/normas_web/Decisiones/PT/DEC_028_004_Acordos%20com%20Associados_Atta_02_04.PDF) e 11/13 (http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1113_p.pdf) é possível que Estados requeiram a condição de Associado desde que: (i) sejam os países membros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) com os quais o MERCOSUL tenha assinado Acordos de Livre Comércio, protocolizados naquela associação; e (ii) sejam países com os quais o MERCOSUL assine Acordos conforme as disposições do artigo 25 do Tratado de Montevideu de 1980. A condição de Estado associado permite a participação nas reuniões dos órgãos da estrutura institucional do MERCOSUL.

¹⁸ Protocolo de adesão da Bolívia ao Mercosul, disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/notas_a_imprensa/20150717-Bolivia-pt.pdf, acesso em 10/09/2019.

¹⁹ Protocolo de adesão disponível em: http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/ProtAdhVenezuela_s.pdf, acesso em 10/09/2019.

ingresso daquele país como membro do MERCOSUL²⁰. Atualmente, a mesma Venezuela encontra-se suspensa do MERCOSUL em razão da reiterada recusa em incorporar diversas normas do bloco a seu ordenamento jurídico interno²¹.

O Tratado de Assunção fazia referência, ainda, ao Tratado de Montevideu de 1980²² (que criou a ALADI - Associação Latino-americana de Integração) de modo que outro objetivo declarado deste bloco seria a integração latino-americana mais ampla, embora, com os anos, outros processos de integração regional tenham sido promovidos com objetivos parecidos (vide, por exemplo, UNASUR)²³. Os impasses políticos que marcaram os últimos anos na região, tem adiado outras discussões políticas em torno da ampliação da integração.

O MERCOSUL, então, refletiria ambiciosa iniciativa que aliaria a liberação econômica ao processo político de maior integração política na região. O projeto teria iniciativa essencialmente intergovernamental²⁴, sem “coesão sistêmica”²⁵, ou seja, sem a criação de órgão supranacional que a promovesse ou coordenasse.

Nos últimos anos, contudo, a região tem vivenciado intensas mudanças de agenda política e conturbados períodos de

²⁰ Lembre-se que este ingresso só foi possível por meio da suspensão da República do Paraguai no bloco (o Parlamento paraguaio era o único que se opunha à ratificação da adesão da Venezuela). A tensão foi provisoriamente afastada quando, depois de intensas negociações, o Paraguai aprovou a adesão da Venezuela e foi reintegrado ao Bloco.

²¹ Conforme notícia de declaração conjunta dos Chanceleres em dezembro de 2016. Por exemplo: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/12/itamary-confirma-suspensao-da-venezuela-do-mercosul>, acesso em 10/09/2019.

²² Integra do Tratado disponível em: <http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/vtrata-doweb/tm80>. acesso em 10/09/2019.

²³ União de Nações Sul-americanas. Disponível em: <http://www.unasur.org/>, acesso em 10/09/2019.

²⁴ BAPTISTA, Luiz Olavo. O Mercosul após o Protocolo de Ouro preto. Estudos Avançados, v. 10, n. 27, 1996, p.197.

²⁵ GUERRA, Sidney. Mercosul: do ideal bolivariano para a realidade atual (e quem sabe futura?). Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul, n. 1, 2013, p.292.

dificuldades econômicas. As idas e vindas da agenda política parecem ter ocasionado a perda da “velocidade” deste processo de integração (ora em busca de outro modelo ideológico, ora em razão das desavenças entre os “sócios”). As pautas eminentemente locais e nacionais acabaram ocupando os governos dos Estados membros, diluindo as discussões puramente regionais.

É neste sentido que Paulo Roberto de Almeida constata que

“os problemas do Mercosul atual não derivam de deficiências próprias do Mercosul, enquanto tal, mas de inadimplência e descumprimentos de suas normas fundamentais por decisão voluntária dos governos dos países membros”²⁶.

As dificuldades políticas e econômicas são agravadas por uma razão institucional do MERCOSUL: suas decisões são baseadas em consenso (art. 16 do Tratado de Assunção e art. 37 do Protocolo de Ouro Preto). Assim condicionado, o MERCOSUL como projeto acaba sendo afetado pelas prioridades momentâneas deste ou daquele “sócio”, especialmente nos campos políticos e econômicos. Os objetivos regionais, em suma, podem acabar sendo bloqueados pela pauta nacional de um único membro.

Diante desse cenário, o balanço da integração econômica promovida pelo MERCOSUL nem sempre é positivo: ao contrário da União Europeia, por exemplo, o Bloco ainda não alcançou a plena liberdade de circulação de pessoas, bens, capitais e serviços; nem iniciou qualquer processo de harmonização e uniformização de políticas econômicas e monetárias. Neste sentido, aliás, o MERCOSUL é mais bem descrito como uma União Aduaneira imperfeita, uma vez que embora exista, formalmente, uma tarifa externa comum (TEC), muitas são as exceções permitidas e utilizadas pelos Estados membros. Frise-se que esta é a realidade do bloco desde sua institucionalização definitiva em

²⁶ ALMEIDA, Paulo Roberto de. Seria o Mercosul reversível? Especulações teóricas sobre trajetórias alternativas concretas. *Universitas: Relações Internacionais*. Brasília, v. 9, n. 1, jan-jun 2011, p. 70.

1994.

Em termos econômicos, a conclusão mais superficial é a de que o MERCOSUL como processo de integração econômica ainda tem muito a avançar no sentido de assegurar a plena liberdade de circulação (bens, capitais e serviços). Mais ainda, que qualquer processo de aprofundamento da integração econômica está adiado até, no mínimo, 2021, prazo no qual os Estados membros estão autorizados a manter amplas exceções à Tarifa externa comum (TEC)²⁷.

Em termos políticos, por sua vez, toda a análise do progresso do MERCOSUL é, normalmente, comparativa com aquele da União Europeia. Embora esta abordagem seja inadequada em vários sentidos²⁸, ela tenta avaliar qual o possível resultado que se pode alcançar com estes esforços integrativos. Além disso, ainda que nem todo processo de integração precise ou possa alcançar os resultados daqueles alcançados pela União Europeia, em termos didáticos a pergunta que se faz é: o MERCOSUL poderia vir a ser uma “União Europeia” da América do Sul?

A resposta que se der a esta indagação condiciona, como

²⁷ Trata-se da Decisão do Conselho Mercado Comum nº 26/2015 (inteiro teor disponível em: http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/DEC_026-2015_s.pdf). O Brasil e a Argentina estão autorizados a manter, até 31 de dezembro de 2021, uma lista de 100 itens como exceções a TEC. O prazo para o Uruguai e a Venezuela é 31 de dezembro de 2022 e para o Paraguai é 31 de dezembro de 2023.

²⁸ Segundo Lorenzetti, por exemplo, a comparação é equivocada por duas razões: em primeiro lugar pela questão metodológica, já que ela representa a importação de um modelo de integração estrangeiro e em segundo lugar porque a União Europeia é, também ela, um experimento que tem, em si, aspectos positivos e negativos (LORENZETTI, Ricardo. Sistema jurídico del Mercosur. In MARQUES, Cláudia Lima; ARAÚJO, Nadia. O novo Direito Internacional: estudos em homenagem a Erik Jayme. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 645-646) Apesar disso, pesquisa revela que, pelo menos, 2,2% das normas oriundas do MERCOSUL fazem menção direta à União Europeia, fora outras formas de transferência político-institucional (MEDEIROS, Marcelo de Almeida; MEUNIER, Isabel; COCKLES, Mariana. Processos de difusão política e legitimidade no Mercosul: mimetismo institucional e mecanismos de internalização de normas comunitárias. Contexto Internacional, vol. 37, n. 2, maio/ago 2015, p. 537-570).

se sabe, a própria ideia de formação de um Direito Comunitário. Se pensarmos no MERCOSUL como uma “União europeia em desenvolvimento” a situação atual de ausência de um Direito Comunitário do MERCOSUL e, mesmo, os escassos passos dados em prol da uniformização do Direito podem parecer mais próximos de um fracasso. Também em outros sentidos políticos, como a representação eleitoral regional, a definição de pautas do bloco (em detrimento daquela nacional), o acesso de particulares a mecanismo de solução de controvérsias em temas que não comerciais e a liberação de circulação de profissionais pouco avançaram nestes últimos anos. Esta comparação, contudo, deve levar em conta, também, que não só a história do MERCOSUL e da União Europeia é distinta, como o desenvolvimento econômico e social dos países membros as distancia²⁹.

Ainda, no MERCOSUL, ao contrário da União Europeia, o grau de institucionalização é, ainda, muito escasso e acaba se resumindo a discussões políticas fugazes e, aparentemente, remotas do dia-a-dia do eleitorado nacional. Em termos de percepção do público, a produção normativa derivada do MERCOSUL pouco influencia o cotidiano dos particulares de seus Estados membros, fazendo com que a tensão política acabe, ainda, encontrando espaço apenas local. Além disso, a demora na concretização das políticas do MERCOSUL dilui o espaço de crítica e contestação, além de serem muito pouco invasivas da vida privada. Além disso, como aponta Sidney Guerra o processo de formação do bloco seria “opaco (com imenso acervo de documentos confidenciais) e hermético (pouco permeável à participação

²⁹ A integração europeia completará 60 (sessenta) anos de existência, com raízes ainda mais antigas (Comunidade do Carvão e do Aço de 1951, por exemplo). A União Europeia teve, ainda, como um de seus pilares servir para a pacificação regional. Além disso, os Estados membros tinham economias distintas como pautadas em estratégias comerciais diversas. O MERCOSUL, por outro lado, não só é muito mais recente (1991), não se propunha à pacificação regional (embora projeto geopolítico) como visa integrar economias com pautas de exportação e estratégias comerciais muito similares.

da sociedade civil)”³⁰, o que, por sua vez, condiciona a própria discussão pública dos objetivos e caminhos a serem seguidos pelo bloco. Este *déficit* democrático acaba condicionando a percepção pública do bloco e suas perspectivas futuras.

Segundo Dri e Paiva, mesmo a criação do Parlamento do Mercosul não mudaria este cenário, pois, embora criado, em um momento de revitalização da discussão política no Mercosul, ainda haveria o excessivo domínio da agenda política do Mercosul pelos Poderes Executivos nacionais, cabendo aos congressistas “aprovar ou rejeitar propostas fechadas negociadas pelas diplomacias”³¹. Além disso, a não reivindicação de maior papel ou competência para o Parlamento regional demonstraria a forte vinculação dos parlamentares a suas respectivas agendas nacionais (base de eleitorado), sem incentivo para uma postura mais ativa em ambiente regional³². Neste aspecto, a própria ausência de representação eleitoral regional criaria o desincentivo para o aprofundamento da discussão política.

Segundo Furlan, o avanço do processo de integração do Mercosul acaba dependendo, então, “excessivamente de circunstâncias políticas e da situação econômica dos principais parceiros”³³, em outros termos, estaria ainda muito pautada pelos interesses eleitorais dos respectivos Poderes Executivos nacionais. Desta forma, em momentos de crise econômica ou política as

“instituições intergovernamentais não têm se mostrado capazes de resistir a pressões para que o processo não avance – ainda

³⁰ GUERRA, Sidney. Mercosul: do ideal bolivariano para a realidade atual (e quem sabe futura?). Revista Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul, n. 1, 2013, p.292.

³¹ DRI, Clarissa Franzoi; PAIVA, Maria Eduarda. Parlasul, um novo ator no processo decisório do Mercosul? Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 57, março 2016, p. 31-48.

³² DRI, Clarissa Franzoi; PAIVA, Maria Eduarda. Parlasul, um novo ator no processo decisório do Mercosul? Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 57, março 2016, p. 31-48.

³³ FURLAN, Fernando de Magalhães. A supranacionalidade no Mercosul. Revista de Direito Constitucional, n. 15, jan/jun 2010, p. 121.

mais grave – não têm sido suficientes para evitarem retrocessos no processo integrativo”³⁴.

Por fim, deve se destacar a instabilidade do bloco: o cidadão comum desconfia de sua permanência. Não só o fator temporal e o pouco impacto das medidas devem ser levados em conta, mas também a própria instabilidade dos regimes políticos latino-americanos. Além disso, como não é “convidado a participar”, o cidadão comum não enxerga a conveniência dos esforços e custos da integração, preferindo, usualmente, pautas nacionalistas e populistas.

Como se pode perceber, então, a institucionalização do MERCOSUL ainda é muito dependente da realidade política nacional de cada um de seus Estados membros, problema que se agrava com os alinhamentos ideológicos extremados na região.

Contudo, apesar da eventual percepção do público, o MERCOSUL é dotado de estrutura permanente e personalidade jurídica própria. Além disso, o MERCOSUL é reconhecido internacionalmente como ator de peso e a forma de sua institucionalização capaz de produzir Direito derivado digno de algum destaque. Para compreender esta possibilidade de repercussão jurídica, é conveniente a análise, ainda que sumária, da estrutura atual do bloco.

3. ESTRUTURAS ATUAIS E PRINCIPAIS ÓRGÃOS E INSTITUIÇÕES.

A estrutura do MERCOSUL foi, paulatinamente, construída neste último quarto de século. O Tratado de Assunção (1991), por exemplo, criou, uma estrutura decisória inicial do MERCOSUL composta por: (i) Conselho do Mercado Comum (CMC), formado pelos Ministros das relações exteriores e da Economia dos Estados membros, seria responsável pela

³⁴ FURLAN, Fernando de Magalhães. A supranacionalidade no Mercosul. Revista de Direito Constitucional, n. 15, jan/jun 2010, p. 121.

condução política e a tomada de decisões do bloco e (ii) Grupo Mercado Comum (GMC), coordenado pelos Ministros das Relações exteriores e formado por membros indicados pelos respectivos países, seria o órgão executivo do bloco, zelando pelo cumprimento dos Tratados e decisões do Conselho, propondo medidas e fixando programas de trabalho.

Segundo Luiz Olavo Baptista, houve, naquele momento, a preocupação em se “evitar estruturas administrativa, judicial ou legislativa fechada (nos moldes das europeias) e a escolha de modelos flexíveis cujos limites ficam meio indefinidos, para que a prática os vá aperfeiçoando”³⁵.

Esta opção política pelo “não comprometimento”, aparentemente, refletia a tentativa de não inviabilizar o próprio projeto.

Contudo, após o período de transição, consolidados os objetivos e intenção política de formação do bloco, coube ao Protocolo de Ouro Preto (1994) aprofundar e complementar a estrutura inicial. Previu-se, então, além do CMC e do GMC a criação: 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).

É a partir deste momento que se pode destacar a existência de duas estruturas no MERCOSUL: a decisória e a consultiva.

A *estrutura decisória* do MERCOSUL, então, seria formada: (i) pelo Conselho Mercado Comum (CMC), como órgão superior de presidência rotativa e responsável pela condução política do bloco; (ii) pelo Grupo Mercado Comum (GMC), como órgão de execução e supervisão e (iii) pela Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), como órgão técnico que fiscalizaria o cumprimento das políticas comerciais do bloco (inclusive com

³⁵ BAPTISTA, Luiz Olavo. O Mercosul após o Protocolo de Ouro preto. Estudos Avançados, v. 10, n. 27, 1996, p.181.

competência normativa, produzindo *Diretrizes* obrigatórias aos Estados membros - art. 20). A estrutura decisória teria natureza intergovernamental e a “capacidade decisória”, nos termos do Protocolo de Ouro Preto (art. 2º), com competência específica para cada um destes órgão (art. 8º, art. 14 e art. 19, respectivamente).

É aqui que se concentra a atividade “normativa” do MERCOSUL. Nos termos do Protocolo de Ouro Preto cabe a estrutura decisória, na figura do CMC: formular políticas e promover as ações necessárias à conformação do mercado comum (art. 8º, II); exercer a titularidade da personalidade jurídica do bloco (art. 8º, III) e criar órgãos que estime pertinentes, assim como modificá-los ou extingui-los (art. 8º, VII).

Além desta competência normativa específica do Conselho, ele deve apreciar as recomendações do Grupo (art. 8º, V) que, por sua vez, tem ampla competência executiva (art. 14, III) e pode propor projetos de *Decisão*³⁶ ao Conselho (art. 14, II). A capilaridade destas iniciativas normativas é conduzida ao Conselho pela atribuição do Grupo de apreciar as propostas de outros órgãos do bloco (art. 14, VI). Neste sentido, portanto, o sistema normativo do MERCOSUL seria piramidal.

Um último destaque deve ser dado ao papel da Comissão de Comércio, a quem compete tomar as “decisões vinculadas à administração e à aplicação de tarifa externa comum e dos instrumentos de política comercial comum” (art. 19, V). Na prática, esta competência equivale a adoção de *Decisões* que também são obrigatórias aos Estados membros (art. 20).

Já a *estrutura consultiva* seria formada: (i) pela Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) que representaria os parlamentos nacionais, buscando harmonização legislativa (por meio da internalização das normas do MERCOSUL – art. 25); (ii) pelo Foro consultivo econômico e social (FCES), que representa

³⁶ Segundo o art. 9º do Protocolo de Ouro Preto, as *Decisões* são a manifestação do Conselho e são obrigatórias para todos os membros.

setores econômicos e sociais, buscando assessorar a tomada de decisões e (iii) pela Secretaria do Mercosul que seria órgão de natureza operacional. Em 2006 a Comissão Parlamentar Conjunta foi substituída pelo Parlamento do Mercosul (PARLASUR) com propósitos e competências ampliadas (arts. 2º e 4º do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, respectivamente), mas mantendo, na essência, a necessidade de internacionalização, por cada Estado membro, das normas oriundas do Mercosul.

Dentro da estrutura do MERCOSUL deve-se destacar, ainda, a existência de um subsistema para *solução de disputas comerciais*, esboçado no Tratado de Assunção (1991), detalhado no Protocolo de Brasília (1992) e finalmente institucionalizado no Protocolo de Olivos (2005).

Este sistema prevê que a solução de eventuais controvérsias comerciais entre os Estados membros se dará em escala: em primeiro lugar, ocorrerão as negociações diretas entre os Estados (art. 4º do Protocolo de Olivos). Se estas não forem bem-sucedidas no prazo de 15 dias, poderão ser substituídas pela intervenção do Grupo Mercado Comum (GMC) (art. 6º do Protocolo de Olivos). Ambos os mecanismos são entendidos como procedimentos de cooperação diplomática. Entretanto, se em 30 dias não for alcançada uma solução, pode-se acionar o procedimento arbitral perante Tribunal *ad hoc* (art. 9º do Protocolo de Olivos). O laudo arbitral proferido está sujeito a recurso para o Tribunal Permanente de Revisão (art. 17 do Protocolo de Olivos).

Importante frisar que ambos os sistemas (Brasília e Olivos) produziram, até o momento, cerca de 18 casos³⁷. A imensa maioria destes casos diziam respeito à defesa de concorrência e políticas comerciais dos Estados membros, embora competência do sistema de solução de controvérsias seja mais ampla:

³⁷ Para acesso aos casos submetidos ao regime do Protocolo de Brasília: http://tprmercosur.org/pt/sol_contr_laudos_br.htm; para acesso aos casos submetidos ao regime do Protocolo de Olivos: http://tprmercosur.org/pt/sol_contr_laudos.htm.

“a interpretação, a aplicação ou o não cumprimento do Tratado de Assunção, do Protocolo de Ouro Preto, dos protocolos e acordos celebrados no marco do Tratado de Assunção, das Decisões do Conselho do Mercado Comum, das Resoluções do Grupo Mercado Comum e das Diretrizes da Comissão de Comércio do MERCOSUL”. (art. 1º do Protocolo de Olivos)

Embora sejam raros outros temas, o último Laudo proferido no MERCOSUL envolveu a discussão em torno da suspensão do Paraguai³⁸.

Além disso, dada a possibilidade de intervenção apenas indireta de um particular, todos os casos foram promovidos por Estados membros.

A criação de um Tribunal Permanente tem sido vista como um importante fator de estabilização jurídica do MERCOSUL, especialmente pela possibilidade de criação de jurisprudência regional. Apesar disso, salienta Jaeger Junior que a diversidade de tribunais formados (*ad hoc*) tornaria difícil qualificar a atual produção do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL como verdadeira jurisprudência³⁹. Por outro lado, os laudos arbitrais proferidos pelo próprio Tribunal permanente não possuem exequibilidade própria, dependendo dos mecanismos de incorporação específicos de cada Estado membro.

Esta escolha estrutural do MERCOSUL acaba refletindo uma visão “clássica” de Direito internacional, motivo pelo qual seria “minimalista”, ou seja, “quase não tem supranacionalidade, nem força para impor leis”⁴⁰. Em outros termos, a atual conformação do MERCOSUL está excessivamente concentrada em torno da estrutura política, negando-se as tradicionais funções “legislativas” ao Parlamento e condicionando o conteúdo

³⁸ Laudo disponível em: http://www.tprmercosur.org/pt/docum/laudos/Laudo_01_2012_pt.pdf, acesso em 10/09/2019.

³⁹ JAEGER JUNIOR, Augusto. Metodologia jurídica europeia e mercosulista: considerações fundamentais. *Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul*, n. 3, 2014, p.151.

⁴⁰ MARQUES, Claudia Lima. O “Direito do Mercosul”: Direito oriundo do Mercosul, entre Direito Internacional clássico e novos caminhos de integração. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, v. 35, 2001, p.78.

apreciado pelo Tribunal.

Como se pode perceber, então, a própria institucionalização atual do MERCOSUL ainda parece se concentrar em seus instrumentos políticos, valorizando a “flexibilidade” não comprometedora e o “pragmatismo das decisões”⁴¹. Passos largos serão necessários, contudo, se a efetiva integração pretender ser alcançada, isso fica claro quando se analisa a construção normativa do bloco.

4. EXISTE UM DIREITO DO MERCOSUL?

A integração buscada pelo MERCOSUL passaria, por fim, por dotar o bloco dos instrumentos jurídicos necessários para a efetivação de seus objetivos.

Neste aspecto, contudo, os Estados fundadores foram bastante conservadores: comprometeram-se a harmonizar suas respectivas legislações nacionais (art. 1º do Tratado de Assunção). Esta mesma intenção está, mais uma vez, presente no Protocolo de Ouro Preto, que estrutura a atual configuração do bloco, ao determinar que as normas produzidas pelo MERCOSUL sejam obrigatórias para os Estados membros (art. 9º) e que devam ser adotadas as medidas necessárias para cumprimento das normas do MERCOSUL nos respectivos territórios (art. 38).

Também é no Protocolo de Ouro Preto que já se percebe outra característica fundamental em relação à criação do Direito Comunitário no MERCOSUL: suas normas precisam ser internalizadas por todos os respectivos Estados membros (art. 40 e 42). Este detalhe faz, então, com que além da negociação internacional para a harmonização legislativa ela seja acompanhada das discussões políticas internas de cada país.

Além disso, como os Protocolos do MERCOSUL

⁴¹ MARQUES, Claudia Lima. O “Direito do Mercosul”: Direito oriundo do Mercosul, entre Direito Internacional clássico e novos caminhos de integração. Revista da Faculdade de Direito da UFPR, v. 35, 2001, p.79.

dependem da adesão unânime (art. 40 do Protocolo de Ouro Preto), a entrada em vigor de cada Protocolo pode se arrastar indefinidamente, a depender das características específicas dos sistemas políticos internos de cada país⁴². Some-se a isso que as decisões do MERCOSUL também são tomadas por unanimidade, o que pode produzir considerável atraso desde sua discussão.

Aliás, esta exigência de quórum unânime não só traz os problemas de ordem política já mencionados, como condiciona a produção normativa ao próprio engajamento dos Estados membros em sacrificar discussões/interesses nacionais em prol da maior integração. Nos últimos anos, esta dificuldade fez, por exemplo, com que fossem muito insipientes as tentativas de harmonização legislativa nacional. Além disso, aparentemente é mais simples obter consenso em torno do adiamento de metas (como o que ocorreu com a TEC, já mencionada) que aprofundar as exigências de adequação de mercados.

Também se deve ter em mente que a estrutura institucional do MERCOSUL é intergovernamental, inexistindo uma autoridade central incumbida de promover a integração⁴³ ou de impor suas decisões. Note-se que mesmo os instrumentos normativos próprios (como as Decisões do Conselho Mercado Comum e da Comissão de Comércio) dependem de internalização pelos Estados membros⁴⁴. Talvez, neste aspecto, possam servir de lição as recentes suspensões do Paraguai e Venezuela, esta última

⁴² Este tema, por exemplo, já foi objeto de debate no órgão de solução de controvérsias do MERCOSUL, em que a Argentina argumentava a demora brasileira em incorporar instrumentos do MERCOSUL (Lauda VII). Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/controversias/VII%20LAUDO.pdf>, acesso 04/10/2016.

⁴³ GUERRA, Sidney. Mercosul: do ideal bolivariano para a realidade atual (e quem sabe futura?). *Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul*, n. 1, 2013, p.292.

⁴⁴ MARQUES, Claudia Lima. O “Direito do Mercosul”: Direito oriundo do Mercosul, entre Direito Internacional clássico e novos caminhos de integração. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, v. 35, 2001, p.82.

motivada, oficialmente, pela insistência na não incorporação de inúmeras fontes normativas oriundas do MERCOSUL.

A opção dos Estados fundadores de utilizar a ferramenta da harmonização como principal indutor da criação de um Direito do Mercosul traz, portanto, consequências bastantes sérias.

Em *primeiro lugar*, o Direito produzido pelo MERCOSUL precisaria vir a ser incorporado aos diferentes sistemas normativos nacionais. Ou, em outros termos, abandonou-se qualquer pretensão de criação de um Direito supranacional e optou-se pelo dualismo clássico do Direito Internacional Público.

Lembre-se que o próprio Protocolo de Ouro Preto (art. 25) legou esta importante tarefa de incentivo a esta internalização ao atual Parlamento do MERCOSUL. Sua eficácia em fazê-lo, contudo, é condicionada à receptividade dos Executivos e Legislativos de cada Estado membro.

Neste aspecto, a construção normativa mercosulina atual não poderia ser considerada supranacional, mas de mera “integração”, ou seja, marcada pela aplicação indireta e sem características comunitárias⁴⁵. Em outros termos: as normas derivadas dessa estrutura normativa, para serem eficazes nos territórios de seus respectivos Estados membros, precisam ser ratificadas e promulgadas por cada “sócio” (art. 42 do Protocolo de Ouro Preto).

Em *segundo lugar*, é necessário indagar como estas normas eventualmente oriundas do MERCOSUL seriam tratadas uma vez que fossem internalizadas. Para a construção de um verdadeiro Direito Comunitário, aparentemente, elas deveriam ter incorporação imediata, direta e preferencial.

Neste aspecto, embora alguns dos Estados membros já tenham adaptado seu sistema constitucional para uma realidade de integração, não é o que ocorre com todos os Estados

⁴⁵ LORENZETTI, Ricardo. Sistema Jurídico del MERCOSUR. In MARQUES, Claudia Lima; ARAÚJO, Nadia (Org.). O novo direito internacional: estudos em homenagem a Erik Jayme. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 648.

membros.

A República do Paraguai, por exemplo, consagra, em sua Constituição de 1992, os princípios da Soberania e da Independência, ao mesmo tempo em que admite a existência de um ordenamento jurídico supranacional (art. 145)⁴⁶ e reconhece ao tratado internacional regularmente concluído, hierarquia imediatamente inferior à Constituição (art. 137)⁴⁷. A Constituição Venezuelana, por sua vez, prevê a aplicação direta e preferencial das normas de integração regional (art. 153)⁴⁸.

Já a República da Argentina autoriza o seu Congresso a aprovar (art 75, 24) atos de integração que deleguem competências e jurisdição a organizações supra estatais, em condições de reciprocidade e igualdade.⁴⁹

Por outro lado, a República do Uruguai⁵⁰ é, mais tímida,

⁴⁶ “La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural. Dichas decisiones sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso.”

⁴⁷ “La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado.”

⁴⁸ Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Venezuela.pdf, acesso em 10/09/2019.

⁴⁹ “24. Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes. La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y sólo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo. La denuncia de los tratados referidos a este inciso, exigirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.”

⁵⁰ “Artículo 6º.- En los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos. La República procurará la

a exemplo do Brasil⁵¹, consagrando apenas a “busca” pela integração social e econômica dos Estados latino-americanos.

Neste sentido é extremamente relevante a crítica de Casella

“A estrita observância de Tratados internacionais, não sujeitos a alteração pela lei interna posterior, impõe-se como corolário lógico e imperativo jurídico, sob pena de esvaziar o processo de integração de seu conteúdo, devendo tanto a legislação interna, como a jurisprudência observar tais preceitos.”⁵²

Assim, incumbiria ao Direito pátrio de cada Estado membro uma tomada clara de posição em relação ao Direito internacional, especialmente aquele produzido no seio do processo de integração, seja por meio de modificações pontuais seja por meio de alteração constitucional visando a propiciar vigência plena e imediata aos tratados internacionais. Sem essas medidas o processo de integração jurídica poderia estar fadado ao fracasso.

Da análise desses mecanismos constitucionais dos países fundadores do MERCOSUL, conclui-se, ainda, a necessidade de emprestar às normas, provenientes de sua estruturação, supremacia sobre as de Direito interno, garantindo desse modo a possibilidade de construção de verdadeiro Direito comunitário.

Em *terceiro lugar*, a atual estrutura de solução de controvérsias do MERCOSUL está excessivamente concentrada em temas concorrenciais, com pouca intervenção na realidade cotidiana dos cidadãos dos Estados membros (ainda que estes possam, por via indireta, acessar o sistema). A aplicação das normas do MERCOSUL, quando envolvidos temas e interesses

integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos.”

⁵¹ “Art. 4º, Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.”

⁵² CASELLA, Paulo. Mercosul: exigências e perspectivas. São Paulo: LTr, 1996, p.

privados, acaba sendo resolvida pelos diferentes tribunais dos Estados membros. Trata-se de mais uma consequência da ausência de supranacionalidade. A dificuldade desta opção consiste na existência de diferentes interpretações e da virtual não aplicação de normas oriundos do MERCOSUL, em detrimento de normas nacionais.

Em *quarto lugar*, deve-se destacar a inexistência de definição clara de áreas de interesse e esforço concentrado para a harmonização legislativa. Seria, por exemplo, de se esperar que houvesse definição sobre temas-chave de esforço integrativo. Um exemplo disso é o próprio Direito contratual, tão essencial para o preenchimento dos objetivos do MERCOSUL. Embora tenha havido a tentativa de construção de um tecido normativo minimamente coerente e alguns tratados tenham sido celebrados⁵³, apenas parte deles entrou em vigor, sendo todos s instrumentos de natureza específica. Daí se conclui que o material normativo para a constituição de um Direito Contratual próprio do MERCOSUL é superficial e sem a pretensão de qualquer generalidade. Embora sua criação não seja uma “missão impossível”⁵⁴, o atual grau de dificuldade desta missão não é comparável, por exemplo, com o cenário europeu. Este, no entanto, é apenas um exemplo, ainda que muito revelador da opção política atual do bloco.

5. CONCLUSÕES.

De todo o exposto, pode-se afirmar que a tentativa de aprofundar a harmonização das legislações nacionais dos

⁵³ Destaque-se: o Protocolo de Buenos Aires (1994) sobre jurisdição internacional contratual; o Protocolo de Santa Maria sobre jurisdição internacional em matéria de relações de consumo (1996); o Protocolo de Montevideu sobre o comércio de serviços (1997); o Acordo de Buenos Aires (1998) sobre arbitragem comercial internacional e o Acordo de Buenos Aires (2002) sobre transporte internacional de cargas.

⁵⁴ FELDSTEIN DE CÁRDENAS, Sara Lidia. Armonización del derecho contractual del mercosur: ¿una misión imposible? Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión. Año 4, N°7, Mayo 2016; p.91-91.

Estados membros do MERCOSUL, ainda não resultou em um Direito comunitário próprio, como seria de se esperar.

Desta forma, embora o Protocolo de Ouro Preto assegure o reconhecimento de personalidade jurídica própria do MERCOSUL (art. 34), que passaria a ser capaz de produzir seu próprio conjunto normativo, pouco esforço tem sido feito neste sentido.

Não se pode, contudo, negar a existência de um Direito do MERCOSUL. Ainda que excessivamente concentrado em temas políticos e de política comercial, ele existe. Sua aplicabilidade e exequibilidade, contudo, dependem, ainda, muito de iniciativa dos próprios Estados membros.

Trata-se de reflexo da opção pela integração “flexível” e “pragmática”. As rédeas do processo de integração do Cone Sul continuam firmemente seguras nas mãos dos Executivos nacionais. Com isso, a iniciativa parlamentar clássica é inexistente e se resume a postura “consultiva” e a análise “jurisprudencial” se resume aos temas que o próprios Executivos lhe delegam. Temas de interesse imediato do cidadão comum não só ganham pouco destaque no dia-a-dia da estrutura do bloco, como ficam condicionado às pautas eleitorais nacionais. Com isso, o MERCOSUL permanece distante dos “olhos e mentes” do cidadão comum e ele permanece, do ponto de vista de produção e aplicação normativa, condicionado à atuação dos Judiciários e Legislativos nacionais.

A escolha do bloco pela ferramenta da harmonização legislativa é, apenas, em parte a responsável por este “*déficit normativo*” do MERCOSUL. Também são por ele responsáveis, em graus variados, a ausência de interesse político de aprofundamento da integração normativa regional e os condicionantes institucionais do bloco (consenso, ausência de supranacionalidade, acesso indireto ao órgão de solução de controvérsias, etc).

Em verdade, alguma integração normativa tem sido obtida, no entanto isso ocorre mais pela via indireta que pela

projetada. Assim, por exemplo, existiram resultados de harmonização legislativa alcançados por indução (por exemplo o atual Direito Internacional privado argentino)⁵⁵, pelo compartilhamento da mesma tradição ibérica da *Civil Law* (por exemplo os conceitos contratuais básicos)⁵⁶, pelo compartilhamento de tendências doutrinárias e jurisprudenciais⁵⁷ e pela adoção dos mesmos Tratados multilaterais externos ao MERCOSUL⁵⁸. Contudo, em termos gerais, existem muitas questões jurídicas em aberto, especialmente no que se refere a invocação do Direito oriundo do MERCOSUL perante Tribunais estatais e por privados⁵⁹.

Atualmente, contudo, a fragilidade institucional do MERCOSUL e a ausência de instrumentos mais gerais e iniciais específicas de harmonização legislativa fazem supor a inexistência de um verdadeiro Direito Comunitário do MERCOSUL.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

⁵⁵ SCOTTI, Luciana Beatriz. Diálogo de fuentes: las normas regionales del Mercosur y las nuevas disposiciones del Derecho internacional privado Argentino. Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul, n. 7, maio 2016, p. 152-184.

⁵⁶ LORENZETTI, Ricardo. Sistema jurídico del Mercosur. In MARQUES, Cláudia Lima; ARAÚJO, Nadia. O novo Direito Internacional: estudos em homenagem a Erik Jayme. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 659-660.

⁵⁷ FELDSTEIN DE CÁRDENAS, Sara Lidia. Armonización del derecho contractual del mercosur: ¿una misión imposible? Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión. Año 4, N°7, Mayo 2016; p.91-92.

⁵⁸ Citem-se, como exemplos, a Convenção de Nova Iorque de 1958 sobre reconhecimento e execução de laudos arbitrais estrangeiros; a Convenção de Viena de 1980 sobre compra e venda internacional de mercadorias e a Convenção de Montreal 1999 sobre para unificação de regras atinentes ao transporte aéreo.

⁵⁹ JAEGER JUNIOR, Augusto. Metodologia jurídica europeia e mercosulista: considerações fundamentais. Revista Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul, n. 3, 2014, p.154.

- ACCIOLY, Elizabeth. As fraturas do velho continente: uma radiografia da União Europeia. *Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de revisão do Mercosul*, ano 4, n. 8, agosto 2016, p. 12-18.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Seria o Mercosul reversível? Especulações teóricas sobre trajetórias alternativas concretas. *Universitas: Relações Internacionais*. Brasília, v. 9, n. 1, jan-jun 2011, p. 39-71.
- BAPTISTA, Luiz Olavo. O Mercosul após o Protocolo de Ouro preto. *Estudos Avançados*, v. 10, n. 27, 1996, p.179-199.
- BASSO, Maristela. Harmonização do Direito dos países do Mercosul. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, v. 33, 2000, p.99-108.
- CASELLA, Paulo. *Mercosul: exigências e perspectivas*. São Paulo: LTr, 1996.
- D'ANGELIS, Wagner Rocha. *Mercosul: da intergovernabilidade à supranacionalidade? Perspectivas jurídicas para a efetivação do mercado comum*. Curitiba: Juruá, 2000.
- DRI, Clarissa Franzoi; PAIVA, Maria Eduarda. *Parlasul, um novo ator no processo decisório do Mercosul?* *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, março 2016, p. 31-48.
- FELDSTEIN DE CÁRDENAS, Sara Lidia. *Armonización del derecho contractual del mercosur: ¿una misión imposible?* *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*. Año 4, Nº7, Mayo 2016; p.40-96.
- FRADERA, Véra Maria Jacob de. *Reflexões sobre a contribuição do Direito comparado para a elaboração do Direito comunitário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- FURLAN, Fernando de Magalhães. *A supranacionalidade no Mercosul*. *Revista de Direito Constitucional*, n. 15, jan/jun 2010, p. 91-124.
- GUERRA, Sidney. *Mercosul: do ideal bolivariano para a realidade atual (e quem sabe futura?)*. *Revistada Secretaria do*

- Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul, n. 1, 2013, p.275-293.
- JAEGER JUNIOR, Augusto. Metodologia jurídica europeia e mercosulista: considerações fundamentais. *Revistada Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul*, n. 3, 2014, p.117-157.
- LIMA, Luiz Octavio. *A guerra do Paraguai*. São Paulo: Planeta, 2016
- LORENZETTI, Ricardo. Sistema Jurídico del MERCOSUR. In MARQUES, Claudia Lima; ARAÚJO, Nadia (Org.). *O novo direito internacional: estudos em homenagem a Erik Jayme*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 645-675.
- MARQUES, Claudia Lima. O “Direito do Mercosul”: Direito oriundo do Mercosul, entre Direito Internacional clássico e novos caminhos de integração. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, v. 35, 2001, p.73-100.
- MEDEIROS, Marcelo de Almeida; MEUNIER, Isabel; COCKLES, Mariana. Processos de difusão política e legitimidade no Mercosul: mimetismo institucional e mecanismos de internalização de normas comunitárias. *Contexto Internacional*, vol. 37, n. 2, maio/ago 2015, p. 537-570
- MICALI, Isabella Soares. *Le Marché commun de Cône Sud Mercosur et les autres mécanismes d'intégration et de coopération sur le continent américain – un panorama comparatif*. In *Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos estados-membros*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995, p.401-444.
- OLIVEIRA, Renata Fialho de. *Harmonização jurídica no Direito Internacional*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.
- SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. *A integração latino-americana no Século XIX: antecedentes históricos do Mercosul*. *Revista Sequência*, n. 57, dezembro 2008, p. 177-194.
- SCOTTI, Luciana Beatriz. *Diálogo de fuentes: las normas*

regionales del Mercosur y las nuevas disposiciones del Derecho internacional privado Argentino. *Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul*, n. 7, maio 2016, p. 152-184.