



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA,  
SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM INTEGRAÇÃO  
CONTEMPORÂNEA DA AMÉRICA LATINA (PPGICAL)**

**LIMITES DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL  
(PARLASUL)**

**DAYANNE BRUMATTI DE OLIVEIRA**

**FOZ DO IGUAÇU/PR  
2019**



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA,  
SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
INTEGRAÇÃO CONTEMPORÂNEA DA AMÉRICA  
LATINA (PPGICAL)**

**DAYANNE BRUMATTI DE OLIVEIRA**

**LIMITES DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL  
(PARLASUL)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Integração Latino-Americana.

**Orientadora:** Dra. Gisele Ricobom.

**FOZ DO IGUAÇU/PR  
2019**

O481

Oliveira, Dayanne Brumatti de.

Limites da institucionalização do Parlamento do Mercosul (PARLASUL) / Dayanne Brumatti de Oliveira. - Foz do Iguaçu-PR, 2019.

126 f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política. Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina. Foz do Iguaçu - PR, 2019.

Orientador: Gisele Ricobom.

1. Blocos econômicos. 2. Mercosul - História. 3. Parlamento do Mercosul. I. Ricobom, Gisele. II. Universidade Federal da Integração Latino-Americana. III. Título.

CDU 339.923(091)

DAYANNE BRUMATTI DE OLIVEIRA

**LIMITES DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL  
(PARLASUL)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Integração Latino-Americana.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientadora: Gisele Ricobom, Doutora.  
UNILA

---

Prof. Dr. Marcelino Teixeira Lisboa  
UNILA

---

Profa. Dra. Larissa Liz Odreski Ramina  
UFPR

---

Prof. Dr. Mamadou Alpha Diallo  
UNILA

Foz do Iguaçu, 19 de Fevereiro de 2019.

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todos aqueles que, por diversas vezes, me disseram “você vai ficar maluca de tanto estudar” e, ainda, àqueles que desconfiaram ou duvidaram da minha capacidade, ao questionarem “será que você vai dar conta de 1 Mestrado, 3 Pós-Graduações e 3 trabalhos (Conciliadora do TJ/PR, Professora e Advogada)?”

Sim! A todos esses dedico essa pesquisa, pois com muita força, coragem e apoio eu consegui dar conta de tudo.

Em meio a crises de depressão, falecimento da minha vó querida e também de uma colega de Mestrado, consegui alcançar o objetivo. Foram necessários muitos sacrifícios e passar por fases não tão boas para chegar a esse momento. Gratidão!

“O caminho difícilmente é sempre reto. Não tenha medo de explorar outras direções!” (autor desconhecido).

Portanto, respondendo a todos: não, eu não fiquei maluca. Eu me tornei MESTRE!

## AGRADECIMENTO

A presente dissertação é fruto de uma longa viagem e persistência de um sonho antigo. O caminho trilhado foi árduo, marcado por inúmeros desafios, alegrias, isolamento e algumas crises de depressão. Em muitos momentos, deixei de acreditar em mim mesma, mas, nessas horas, recebi o precioso apoio, direta e indiretamente, de várias pessoas. E por esse motivo, dedico a todos o resultado desse trabalho, em especial:

Aos **meus pais**, para quem deixo, aqui, um agradecimento mais do que especial, por todas as lições de amor e compreensão em meus dias de agonia e desespero.

À **minha prima**, irmã de alma, coração e de outras vidas, que sempre me ouviu, acreditou e ofereceu o mais puro amor e carinho nas horas de aflição. Suas frases de incentivo foram essenciais em minha jornada.

Aos **meus amigos** - aqueles que, de fato, entenderam a minha ausência durante esse tempo e que contribuíram intelectual e emocionalmente para o sucesso dessa pesquisa.

Aos **meus colegas de Mestrado**, em especial, Gabriela, pessoa incrível e de um coração gigante, que por muitas vezes me socorreu. Vencemos essa! Ainda aos queridos(as) Aruanã, Jéssica, Hannah, Henrique, Dayque, Besna e Raquel (*in memoriam*).

À **instituição UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana**, por ser um ambiente acadêmico dedicado realmente ao conhecimento, ao compartilhamento de ideias e experiências culturais. Ainda, por ter proporcionado um significativo espaço de debates, que me possibilitou maior compreensão da trajetória histórica e das perspectivas latino-americanas. #UnilaResiste

Aos **meus professores do Mestrado**, pelo produtivo ambiente de estudo e por garantir uma construção mais inclusiva e participativa.

Aos **meus colegas de trabalho**, pelo alento e força.

Ao **meu aluno Maurício**, pela injeção de ânimo ao dizer: “não decepcione quem se espelha em você”. Missão cumprida!

A **minha vó Fabiana (*in memoriam*)**, pessoa amada que perdi em dezembro de 2017. Mas sei, que lá do alto, ela está comemorando a minha vitória. Não arrumei um marido como ela tanto desejava. Fui além disso, me tornei Mestre e conquistei mais um diploma para a minha história.

À **minha orientadora**, Dra. Gisele Ricobom, pelo profissionalismo e dedicação. Pelos “puxões de orelha” nos momentos em que precisei, assim como pelas

palavras de conforto e incentivo. Obrigada por acreditar em mim e em meu tema. Tenho certeza que não alcançaria esse resultado sem as suas sugestões e criteriosas observações para o aprimoramento da pesquisa.

Por fim, **agradeço a todos** que, com solicitude e boa intenção, colaboraram para que esta dissertação fosse desenvolvida com afinco e esmero.

“O período de maior ganho em conhecimento e experiência é o período mais difícil da vida de alguém.”

*Dalai Lama*



## RESUMO

O pensamento de integração regional teve início após o período de exploração dos países da América Latina por parte das metrópoles portuguesa e espanhola. A luta pela independência foi encabeçada por personagens como Simón Bolívar e José Martín que acreditavam em um pensamento político comum em prol dos países latino-americanos. Nesse contexto, deu-se surgimento aos blocos econômicos – ALALC, ALADI, CAN, MCCA e MERCOSUL - que tem por escopo o fortalecimento econômico e político regional. Partindo dessa perspectiva, o objetivo geral da pesquisa foi analisar o papel do Parlamento do MERCOSUL no fortalecimento da integração do bloco mercosulino. Para alcançar os propósitos acentuados, a metodologia empregada foi a histórico-sociológico (investigação de fatos, processos e instituições ao longo do tempo), dedutiva (análise do geral para o particular) e ainda, o método hipotético-dedutivo, a partir da construção de conjecturas de que os entraves para a efetiva institucionalização do Parlamento do MERCOSUL é de ordem política. Quanto à técnica de pesquisa, utilizou-se a bibliográfica-doutrinária e documental, a partir da análise de literatura especializada sobre o tema. Já no que se refere à parte documental, foram realizadas leituras de livros das áreas, periódicos, dissertações, teses e consulta a artigos publicados na internet. Ainda, realizou-se exame de documentos oficiais como Protocolos, Tratados, atos e Constituições dos Estados nacionais e relatórios emitidos pelos órgãos que compõe o MERCOSUL e Parlamento. Diante disso, o trabalho foi dividido em quatro capítulos, sendo o primeiro destinado ao estudo das teorias de integração europeia; o segundo abordou a história da independência da América Latina até a formação dos blocos econômicos precedentes ao MERCOSUL e inclusive a estruturação desse; o quarto capítulo apresentou a história e função dos quatro principais Parlamentos Latino-Americanos, e por fim, o último capítulo dedicou-se a apresentação de forma mais acurada do Parlamento do MERCOSUL – PARLASUL, em especial, no que tange aos atos legislativos. Como conclusão, chegou-se ao resultado de que o entrave existente no bojo do PARLASUL é de ordem política. Portanto, conclui-se que ao ser dado maior autonomia e capacidade decisória a essa instituição parlamentar, estar-se-á garantindo o avanço no processo de integração bem como segurança jurídica ao acervo normativo do bloco. Com efeito, não se podem negar as contribuições apresentadas pelo PARLASUL, contudo, os tempos atuais impõem novas reflexões e contornos acerca dessa instituição parlamentar.

**Palavras-chave:** América Latina. Teorias. MERCOSUL. Parlamento do MERCOSUL.

## RESUMEN

La idea de la integración regional comenzó después del período de exploración de América Latina por las ciudades de Portugal y España. La lucha por la independencia fue encabezada por personajes como Simón Bolívar y José Martín que creían en un pensamiento político común en favor de los países latinoamericanos. En ese contexto, se dio surgimiento a los bloques económicos - ALALC, ALADI, CAN, MCCA y MERCOSUR - que tiene por objeto el fortalecimiento económico y político regional. Partiendo de esa perspectiva, el objetivo general de la investigación fue analizar el papel del Parlamento del MERCOSUR en el fortalecimiento de la integración del bloque mercosulino. Para alcanzar los propósitos acentuados, la metodología empleada fue la histórico-sociológica (investigación de hechos, procesos e instituciones a lo largo del tiempo), deductiva (análisis de lo general a lo particular) y, además, el método hipotético-deductivo, a partir de la construcción de conjeturas de que los obstáculos para la efectiva institucionalización del Parlamento del MERCOSUR es de orden político. En cuanto a la técnica de investigación, se utilizó la bibliográfica-doctrinaria y documental, a partir del análisis de literatura especializada sobre el tema. En cuanto a la parte documental, se realizaron lecturas de libros de las áreas, periódicos, disertaciones, tesis y consulta a artículos publicados en internet. Se realizó un examen de documentos oficiales como Protocolos, Tratados, actos y Constituciones de los Estados nacionales e informes emitidos por los órganos que componen el MERCOSUR y el Parlamento. El trabajo se dividió en cuatro capítulos, siendo el primero destinado al estudio de las teorías de integración europea; el segundo abordó la historia de la independencia de América Latina hasta la formación de los bloques económicos precedentes al MERCOSUR e incluso la estructuración de éste; el cuarto capítulo presentó la historia y función de los cuatro principales Parlamentos Latinoamericanos, y por último, el último capítulo se dedicó a la presentación de forma más precisa del Parlamento del MERCOSUR - PARLASUR, en especial, en lo que se refiere a los actos legislativos. Como conclusión, se llegó al resultado de que el obstáculo existente en el seno del PARLASUR es de orden político. Por lo tanto, se concluye que al ser dado mayor autonomía y capacidad decisoria a esa institución parlamentaria, se estará garantizando el avance en el proceso de integración así como seguridad jurídica al acervo normativo del bloque. En efecto, no se pueden negar las contribuciones presentadas por el PARLASUR, sin embargo, los tiempos actuales imponen nuevas reflexiones y contornos acerca de esa institución parlamentaria.

**Palabras clave:** América Latina. Las teorías. MERCOSUR. Parlamento del MERCOSUR.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>DAS TEORIAS DE INTEGRAÇÃO: das teorias europeias</b>	<b>16</b>
1.1	TEORIA FEDERALISTA	17
1.2	TEORIA FUNCIONALISTA E NEOFUNCIONALISTA	21
1.3	INTERGOVERNAMENTALISMO	25
1.4	TEORIA DA GOVERNANÇA SUPRANACIONAL	28
<b>2</b>	<b>O PROCESSO HISTÓRICO DA INTEGRAÇÃO LATINO AMERICANA</b>	<b>33</b>
2.1	AS EXPERIÊNCIAS PRECEDENTES AO MERCOSUL	36
2.2	APROXIMAÇÃO ENTRE BRASIL E ARGENTINA: A FORMAÇÃO DO MERCOSUL	47
<b>3</b>	<b>DOS PARLAMENTOS NA AMÉRICA LATINA E DO PARLAMENTO EUROPEU: história e relevância atual</b>	<b>59</b>
3.1	BREVES COMENTÁRIOS SOBRE A FORMAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA E DO PARLAMENTO EUROPEU	64
3.2	PARLAMENTO LATINO AMERICANO E CARIBENHO – PARLATINO	69
3.3	PARLAMENTO ANDINO – PARLANDINO	75
3.4	DO PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO – PARLACEN	80
3.5	DA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA (CPC) AO SURGIMENTO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL – PARLASUL	82
<b>4</b>	<b>DOS ATOS LEGISLATIVOS DO PARLAMENTO DO MERCOSUL E SUA INFLUÊNCIA NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO</b>	<b>91</b>
4.1	DOS ATOS DO PARLAMENTO	94
4.2	DO PROCESSO LEGISLATIVO DO MERCOSUL E A INCORPORAÇÃO DA NORMA NO ÂMBITO NACIONAL	98
4.3	DO IMPACTO DA CRIAÇÃO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO	105
	<b>CONCLUSÃO</b>	<b>112</b>
	<b>REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS</b>	<b>116</b>

## INTRODUÇÃO

Em 26 de março de 1991, foi firmado entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai o Tratado de Assunção, que criou o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL. O organismo regional foi idealizado para ser um espaço comum voltado para a livre circulação de fatores de produção, de bens e serviços, eliminação dos direitos alfandegários, estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum, adoção de uma política comercial comum, além do comprometimento para com a harmonização das legislações nas áreas pertinentes. Tudo isso, sob a égide do modelo intergovernamental.

Posterior à assinatura desse tratado, sobreveio, em 1994, o Protocolo de Ouro Preto, que conferiu ao bloco alterações na estrutura institucional, com a criação de três principais órgãos: Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM). Concedeu, ainda, personalidade jurídica de direito internacional ao bloco e reconheceu a Comissão Parlamentar Conjunta – órgão de natureza consultiva, formada por representantes dos Parlametos dos Estados membros – como órgão integrante do MERCOSUL. Até então, a não incorporação da CPC na estrutura orgânica do bloco acarretava diversos empecilhos na realização dos trabalhos.

Contudo, apesar desse reconhecimento, o Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL substituiu a CPC pelo Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL), tornando-se a primeira instância legislativa com interação mais direta com a sociedade, além de ter como um dos objetivos a harmonização da legislação entre os países. Entretanto, apesar do rol de atribuições conferido ao Parlamento do MERCOSUL, não lhe foi conferido o poder clássico de legislar, bem como não houve modificações na lógica intergovernamental do bloco.

É cediço, sob uma perspectiva mais ampliada da situação, que o parlamento é uma instituição voltada ao fortalecimento da democracia, responsável pelo controle político, legislativo e representativo de um bloco ou de um Estado, e, portanto, considerada como uma verdadeira instância de política supranacional.

Nesse sentido, a dissertação evidenciou questionamentos de significativa importância, a saber: qual seria o real sentido da instituição parlamentar no processo de integração do bloco MERCOSUL? Haveria entraves para sua institucionalização? Como o modelo intergovernamental e o papel dos parlamentares influenciam nessa lógica?

Partindo dessa perspectiva, o objetivo geral da pesquisa foi analisar o papel do Parlamento do MERCOSUL no fortalecimento do processo de integração do bloco mercosulino.

Já os objetivos específicos foram: 1) identificar as principais teorias políticas utilizadas empregadas no processo de integração europeu que correlacionassem com a formação do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL; 2) analisar o processo de independência da América Latina até a concretização dos blocos econômicos, em especial, o Mercado Comum do Sul; 3) abordar as funções desempenhadas pelos Parlamentos latino americanos, dando enfoque ao Parlamento do MERCOSUL; 4) compreender o papel do PARLASUL no âmbito do bloco, em especial, identificar os possíveis entraves na efetivação da institucionalidade daquele parlamento.

Em termos metodológicos, para se alcançar os objetivos acentuados, optou-se pelos métodos histórico-sociológico (investigação de fatos, processos e instituições ao longo do tempo), dedutivo (análise do geral para o particular) e, ainda, pelo método hipotético-dedutivo, a partir da construção de conjecturas de que os entraves para a efetiva institucionalização do Parlamento do MERCOSUL se dão em razão da influência política, ao relegar a instância parlamentar como um espaço meramente de debates visando a interesses nacionais.

Quanto à técnica de pesquisa, utilizou-se a bibliográfica-doutrinária e documental, a partir da análise de literatura especializada sobre o tema, promovendo, dessa forma, um diálogo entre as Relações Internacionais e o Direito, em consonância com a interdisciplinaridade exigida pelo estudo científico contemporâneo. Já no que se refere à parte documental, foram realizadas leituras de livros das áreas, periódicos, dissertações, teses e consulta a artigos publicados na internet. Ainda, realizou-se exame de documentos oficiais, como Protocolos, Tratados, atos e Constituições dos Estados nacionais e relatórios emitidos pelos

órgãos que compõem o MERCOSUL e Parlamento, os quais foram essenciais para o deslinde da pesquisa.

Nesse sentido, o presente trabalho foi dividido em quatro capítulos. O primeiro capítulo tratou a respeito das principais teorias europeias, que, em contrapartida, serviram como referencial para o surgimento dos blocos latino-americanos. São diversas teorias que agregam elementos, tanto de ordem econômica quanto política. Contudo, apesar da União Europeia apresentar um amplo leque teórico, a dissertação limitou-se ao estudo de 5 (cinco) teorias – Federalismo, Funcionalismo e Neofuncionalismo, Intergovernamentalismo e a Teoria da Governança Supranacional, por considerá-las como aquelas que melhor se relacionam com a formação do bloco MERCOSUL.

O segundo capítulo dedicou-se, a partir da perspectiva da CEPAL, ao estudo do processo histórico de formação dos blocos econômicos regionais, tais como: a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) e Comunidade Andina (CAN), até chegar à formação do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, que se deu com a aproximação entre Argentina e Brasil. O estudo dessas organizações internacionais auxiliou na compreensão técnica de como ocorre a cooperação entre os Estados-membros. Uma vez feita tal abordagem, passou-se, então, ao estudo, propriamente dito, da estrutura histórica e organizacional do MERCOSUL.

Afunilando a pesquisa com o objetivo de responder a hipótese proposta, o terceiro capítulo centrou-se na abordagem histórica e estrutural dos Parlamentos Latino-Americanos: Parlamento Latino-Americano e Caribenho, Parlamento Andino, Parlamento Centro Americano e Parlamento do MERCOSUL. Para tanto, utilizou-se como referencial o processo de criação do Parlamento Europeu, por ter sido o primeiro parlamento regional de relevância no contexto histórico e que serviu de paradigma para o PARLASUL.

A quarta e última parte da dissertação tratou do estudo, propriamente dito, dos atos e papel desempenhado pelo PARLASUL no âmbito do processo de integração mercosulino, visando a pontuar possíveis entraves para a institucionalização do bloco, em especial, no que tange ao cumprimento do objetivo

de harmonização das normas jurídicas. Nessa toada, o capítulo foi dividido em três seções: a primeira, responsável pela análise dos atos procedimentais emanados pelo Parlamento do MERCOSUL, entre o período de 2006 a 2018. A seção seguinte restringiu-se à compreensão do processo legislativo do MERCOSUL e da incorporação da norma no âmbito nacional, destacando os procedimentos perante as Constituições nacionais. A última seção, por sua vez, teve como escopo o estudo sobre o efetivo papel do Parlamento do MERCOSUL frente ao processo de integração, indicando as principais fragilidades de ordem jurídica e política reconhecidas durante a pesquisa.

Com efeito, não se podem negar as contribuições apresentadas pelo PARLASUL até o presente momento. A instituição, que foi desenvolvida em um cenário marcado por mudanças políticas e tensões, foi capaz de influenciar no comportamento dos Estados-membros. Contudo, apesar desse fator positivo, o PARLASUL, em virtude de suas limitações, encontra dificuldades para se fortalecer enquanto instituição parlamentar. Nesse sentido, o que se buscou com a presente pesquisa é demonstrar o quanto o órgão pode beneficiar o processo de integração regional.

## 1 DAS TEORIAS DE INTEGRAÇÃO: das teorias europeias

O processo de integração regional pode ser caracterizado como a união entre países com interesses nacionais comuns em prol do fortalecimento em diversas dimensões, como, por exemplo, economia, política e segurança. Segundo Brillard (1990, p. 176), o estudo da integração remonta à ideia de “formação de uma comunidade política através da união de duas ou mais comunidades políticas”.

O conceito de integração regional por si é complexo e não comporta uma definição única. Em razão disso, alguns autores o entendem como um processo; outros, como um produto. Por ora, opta-se pela definição de Herz e Hoffman (2004, p. 168): “Um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores, levando à criação de novas formas de governança político-instrucionais de escopo regional”.

Seguindo essa linha de pensamento, segundo Haas:

(...) a integração regional é um processo pelo qual os atores políticos de diferentes comunidades nacionais são levados a reorientar as suas lealdades, as suas aspirações e as suas atividades políticas para um novo centro, cujas instituições possuem, ou procuram possuir, competências que sobrepõem às dos Estados nacionais pré-existentes (HAAS, 1961 apud PINTO, 2004, 2004).

Nesse contexto, como forma de decifrar esse processo, bem como a própria ação sistemática dos Estados no âmbito internacional, surgem as explicações teóricas. O presente capítulo tem por intuito, portanto, o estudo a respeito das principais teorias que envolveram a formação da União Europeia e que, em contrapartida, serviram como referencial para o surgimento dos blocos latino-americanos. São diversas as teorias que agregam elementos tanto de ordem econômica quanto política. No entanto, a pesquisa limitar-se-á à abordagem das seguintes teorias: Federalismo, Funcionalismo e Neofuncionalismo, Intergovernamentalismo e a Teoria da Governança Supranacional. E esta opção se justifica em razão de que estes aportes representam os cinco modelos de



interpretação que melhor se relacionam com a formação do bloco MERCOSUL, que, por sua vez, é um dos objetos de pesquisa da presente dissertação.

Nesse passo, as Teorias das Relações Internacionais, inspiradas na filosofia de autores como Thomas Hobbes, John Locke e Immanuel Kant, se apresentam como arcabouço instrumental para compreender e permitir explicar os acontecimentos do sistema internacional e os fenômenos da integração, além do surgimento de organizações internacionais que auxiliam no desenvolvimento da política externa.

Dessa maneira, a cada nova análise do processo de transformação que ocorria no âmbito internacional, uma nova teoria nascia para contrapor-se à já existente. E isso ocorria com a finalidade de acentuar as debilidades da teoria precedente. Assim, deu-se surgimento a diversas teorias. Sobre o tema, Rosamond (2000, p. 9-14) explica que essa quantidade variada de teorias existentes é, antes, fruto do tipo de observação e dos recursos metodológicos empregados, do que propriamente das diferenças inerentes ao objeto. O autor complementa a explicação, demonstrando que a própria ausência de linearidade, na evolução da construção europeia, teria levado os teóricos, em vários momentos, à abordagem de diferentes focos dessa evolução.

## 1.1 TEORIA FEDERALISTA

Do ponto de vista etimológico, a origem da palavra *Federal* advém do latim, *foederatio*, de *foedus*, que significa, em sentido lato, *aliança, tratado* ou *ligação* (CAVALCANTI, 1979, p. 38). Partindo dessa conceituação, é possível concluir que um Estado Federal ou Federalista é aquele que se une com outros Estados, com o objetivo de criarem ou estreitarem laços de diversas naturezas. Desse modo, o federalismo pode ser caracterizado como um modelo que permite a articulação dentro de um espaço diversificado, “em nome do poder político da liberdade e da concentração em proveitos de unidade ou governo forte” (VICENTE, 2017, p. 10).

Nesse contexto, cabe aqui explicar a diferença entre os conceitos de federação e federalismo, como forma de evitar confusão semântica, e para isso, recorre-se aos ensinamentos de Burgess<sup>1</sup> (2009, p. 25, tradução nossa):

Federalismo pode ser entendido como uma ideologia política e/ou filosofia política compreendendo identidades variadas e interesses que são agrupados em torno de fatores históricos, culturais, sociais, econômicos, ideológicos, intelectuais e filosóficos, tornando-o efetivamente a dinâmica que foi a *raison d'être* da origem das federações [...] Federação é, todavia, definida como um arranjo institucional, tomando a forma de um Estado soberano e distinto de outras formas de Estado pelo fato de que o governo central deste incorpora unidades regionais nos seus processos decisórios.

Partindo de uma abordagem histórica, Abade de Saint-Pierre (1658-1743) foi um dos pioneiros da construção da ideia de federação, ao propor a criação de um Senado (com funções semelhantes às de um tribunal), uma secretaria de caráter permanente e um exército federal, visando à paz e bons governos. No entanto, a lógica não prosperou por ser destoante das intenções governamentais da época (MACIEL, 2009, p. 216).

Em 1795, os ideais encabeçados por Saint Pierre foram retomados com a publicação da obra de Immanuel Kant, *A Paz Perpétua*. O autor dedicou um tratamento jurídico e político ao tema da paz, bem como defendeu o federalismo entre os Estados como uma forma de salvaguarda contra os temores de guerra (KANT, 1989). Para ele, a tendência racional é que os Estados se aproximem por interesse, percebendo que a paz é vantajosa e, a guerra, irracional. Além dessa visão, Kant propunha ainda a criação de uma federação universal com um governo supranacional (MACIEL, 2009, p. 216).

Além de Immanuel Kant, outros autores clássicos, como “Rousseau e Montesquieu já vislumbravam uma forma política de associação de povos com *ratio* federalista” (KAKU, 2003, p. 130). Para Habermas (2000), o federalismo seria o único modelo que poderia conseguir “*mettre en œuvre une politique sociale et*

---

<sup>1</sup> Burgess dá uma visão abrangente da problemática que envolve o federalismo, nomeadamente ao nível dos conceitos, teorias, estudos de caso e tendências atuais.

*économique et de travailler à l'institution d'un ordre cosmopolitique sensible aux différences et cherchant à corriger les inégalités sociales*"<sup>2</sup>.

Na União Europeia (OLIVEIRA, 2009, p. 146)<sup>3</sup>, o ideal federalista sempre esteve presente desde sua concepção por meio do pensamento de seus fundadores, como Robert Schuman, Altiero Spinelli, Alcide de Gasperi, Konrad Adenauer, Paul-Henri Spaak e Monnet, sendo que esse último acreditava que, ao forjar os laços funcionais entre os Estados, a porta para a federação estaria gradualmente aberta.

Ou seja, optava-se por avanços na integração econômica com o objetivo de desencadear, mais cedo ou mais tarde, um efeito *spillover*, pelo qual “as elites nacionais favorecem mais a integração como solução para resolver novos problemas emergentes no âmbito supranacional” (CONCEIÇÃO, 2016). Por sua vez, Spinelli defendia que as soluções e instituições políticas federais deveriam ser adotadas sem esperar por efeitos de arrastamento da economia (FERNANDES, 2014, p. 80-82).

Em termos pragmáticos, um dos eventos de maior destaque para a consolidação do pensamento federalista ocorreu com a criação do Congresso Europeu em 1948. A partir dele, deu-se início ao Movimento Europeu, formado por vários grupos dedicados à causa da integração do continente (BURGUESS, 2009, p. 31-32). Apesar de sua expressiva representação, o federalismo não possui uma escola acadêmica própria e esse fator pode ser atribuído ao fato de que o ideário federalista, em parte, se assemelha mais a um projeto político, a uma ideologia, do que necessariamente a uma teoria (ROSAMOND, p. 31). O autor ainda revela que esse modelo/teoria prevê que as decisões políticas devem ser tomadas no nível

---

<sup>2</sup> Tradução nossa: “Implementar uma política social e econômica e trabalhar para o estabelecimento de uma ordem cosmopolita sensível às diferenças e buscando corrigir as desigualdades sociais”.

<sup>3</sup> Oficialmente instituída pelo Tratado da União Europeia assinado em Maastricht, em 1992, a União tem sua origem formal na década de 1950, com a instituição das: Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, Comunidade Europeia de Energia Atômica e Comunidade Econômica Europeia. O Tratado de Maastricht criou, portanto, a denominação União Europeia para as Comunidades Europeias. Esta organização surgiu, então, constituída por três pilares: as Comunidades Europeias, a política externa e de segurança comum e a cooperação policial e judiciária em matéria penal. Apresentando caráter misto: natureza supranacional, no primeiro pilar e de cooperação intergovernamental, no segundo e terceiro pilares supracitados. Em 2009, o Tratado de Lisboa foi o primeiro a conceder personalidade jurídica à União e determinou que esta substituiria e sucederia à Comunidade Europeia. OLIVEIRA, Odete Maria. Velhos e Novos Regionalismo: uma explosão de acordos regionais e bilaterais no mundo. Ijuí, Ed. Unijuí, 2009. p.146

mais baixo possível, acarretando na construção de uma união de baixo para cima e não o contrário (ROSAMOND, p. 31).

Elazar (1991, p. 22-23) aponta cinco características fundamentais referentes ao federalismo: (1) uma constituição escrita que especifique a divisão de poder e garanta, quer ao governo central quer aos governos regionais, que os seus poderes repartidos não podem ser subtraídos; (2) uma legislatura bicameral, na qual uma câmara representa o conjunto dos cidadãos no seu todo e, a outra, as unidades componentes da federação; (3) uma representação significativa das pequenas unidades componentes na câmara federal da legislatura bicameral; (4) o direito das unidades componentes a envolverem-se no processo de revisão da constituição federal, reconhecendo-se simultaneamente o processo de revisão da constituição de cada Estado como um ato unilateral e legítimo; (5) governo descentralizado, isto é, a divisão de poder do governo regional em uma federação é relativamente amplo comparado à divisão dos governos regionais em Estados unitários.

Assim, observa-se que em um sistema federal, as políticas básicas são preparadas e implementadas através da negociação, onde todos possam participar nos processos de elaboração e execução de decisão no sistema. Ainda, os Estados Federais possuem como objetivo a cedência, por parte de alguns Estados, de parte de sua soberania em detrimento de uma entidade federal e superior, pois tal teoria acredita que, dessa maneira, os Estados-membros deixam de serem alvos fáceis de ataques exteriores (VICENTE, 2017, p. 11-12).

Além disso, a união entre os membros acarreta em uma economia forte, e, conforme ensina Pasquino (2002, p. 390), “quanto mais próspero for, melhores condições terá o Estado federal para formar um exército próprio para se defender e, se for caso disso, para atacar ou para se expandir”.

Por fim, apesar desse modelo ou teoria ser defendido por grandes expoentes e idealizadores da União Europeia, a solução federal também é criticada por outros que defendem que o federalismo pode favorecer alguns Estados em detrimento de todos os outros<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Belien, 2002, p. 7, que refere a esse propósito: “The story of Zeus and young Europa is a myth. According to Webster’s, a myth is “a story that explains some practice, belief or institution.” However, the word “myth” can also refer to “a thing existing only in imagination or whose actuality is not

## 1.2 TEORIA FUNCIONALISTA E NEOFUNCIONALISTA

A teoria funcionalista surgiu em meados de 1930, sob o contexto histórico entre guerras e tinha por escopo a análise a respeito da dimensão transnacional das relações mundiais (TAYLOR, 1994, p. 125). Foi considerada como uma das primeiras teorias responsáveis pelo estudo do processo de integração europeia sob as bases da tradição liberal idealista (SCHWOK, 2005, p. 41), e teve, como autor de referência, David Mitrany (1888-1975), responsável pela obra *The Working Peace System*, considerado como o primeiro autor a estabelecer “uma conexão clara entre cooperação funcional (...) e a segurança internacional” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 58).

Sob uma perspectiva semântica, Nogueira e Messari (2005, p. 74) explicam que o termo *funcionalismo* faz alusão à visão segundo a qual a forma segue a função, ou seja, a maneira como uma organização se estrutura depende da função específica que desempenha.

Segundo Mariano (2015, p. 214), o autor da teoria em estudo propôs um modelo funcionalista pragmático, que: a) rompesse o elo tradicional entre autoridade e um território definido, e b) que a cessão da soberania ocorresse de forma gradual estabelecendo-se dessa forma a paz.

*“Functionalism’s primary focus is on the relationship between concrete tasks and practical problem-solving on the one hand, and the territorial organization of political authority on the other. For Mitrany, the territorial structure of the nation-state system was badly adapted to meeting the challenges of the modern world, which often crossed national frontiers in complex way.”* (CAPAROSO, 1998, p. 344)<sup>5</sup>

---

verifiable.” Does the federal Europe, or an embryo of it, really exist? can it ever exist? Can it work? Is it something supranational? Or does it just defend the national interest of one (or two) member-states disguised as a federalism claiming to uphold the benefits of all members?”. E ainda, Rainer Baubock escreveu: “When speaking about Europe’s future many regard it as impolite to use the f-word”, in Baubock. Disponível em: [www.imer.mah.se/hemsida\\_forskning/european\\_integration\\_and\\_the\\_politics\\_of\\_identity\\_rainer\\_baubock.pdf](http://www.imer.mah.se/hemsida_forskning/european_integration_and_the_politics_of_identity_rainer_baubock.pdf). Acesso em 8 set. 2018.

<sup>5</sup> O foco principal do funcionalismo é a relação entre as tarefas concretas e a solução prática de problemas, por um lado, e a organização territorial da autoridade política, por outro. Para Mitrany, a estrutura territorial do sistema de Estado-nação foi mal adaptada para enfrentar os desafios do mundo moderno, que muitas vezes atravessou as fronteiras nacionais de maneira complexa (tradução nossa).

Diferentemente da teoria analisada anteriormente, as funções são executadas a partir de instituições internacionais, dirigidas por elites técnicas, nas quais os interesses de cada nação são aos poucos integrados (MATTLI, 1999).

A ideia dessas elites técnicas gira em torno da tentativa de resolver os problemas técnicos que se diferenciam dos problemas políticos, e segundo Mitrany, só a partir dessa separação seria possível avançar no processo integracional. Nesse sentido, “a partir dos bons resultados alcançados pelo desenvolvimento de uma colaboração em um campo técnico, poderia haver uma tendência desse tipo de experiência para outros campos técnicos” (MARIANO, 2015, p. 216). Observa-se, então, a noção de cooperação funcional.

Nessa toada, Mitrany defendia a ideia de que os problemas internos, e algumas vezes comuns aos Estados, estavam longe de serem solucionados sem que houvesse a cooperação, haja vista que os Estados não conseguiam atender aos problemas econômicos e sociais relevantes, devido à arbitrariedade da divisão territorial destes (FERNANDES, 1984, p. 258). Dessa maneira, haveria a necessidade de transferência de certas funções e autoridades a agências específicas (SANDE, 2000, p. 26), para que, então, houvesse o desenvolvimento gradual da integração internacional.

Entretanto, apesar das contribuições para o processo de integração europeia, a referida teoria foi considerada como ultrapassada (SARFATI, 2005, p. 186), dado que não conseguiu explicar a articulação entre o nível nacional (Estados) e o supranacional (Organizações, Instituições Internacionais e Comunidades), demonstrando-se, portanto, ser insuficiente para explicar os fenômenos que ocorriam na União Europeia. Ainda, nesse mesmo contexto, Mariano também observa três problemas dessa teoria:

“Não é propriamente uma teoria de integração, mas um método normativo que busca determinar e descrever a forma de como deveria ser obtida a coexistência pacífica; b) não específica de forma aprofundada as condições necessárias para viabilizar esse processo de aproximação entre os Estados; c) finalmente, esta teoria não identifica quais são as razões que mobilizam os Estados a promoverem e participarem de um processo de integração.” (MARIANO, 2015, p. 217)

Com o fenômeno da integração europeia, os cientistas políticos depararam-se com a abdicação voluntária da soberania nacional, o que requer novas teorias para explicar esta transferência de poderes e de competências para o âmbito europeu. Assim, nasce a escola do neofuncionalismo, desenvolvida a partir de 1958 por Ernst Haas (1958-1964), tendo também outros expoentes, como Amitai Etzioni e Karl W. Deutsch.

Essa teoria postula que a integração se inicia pela formação de um núcleo central – chamado funcional de elites políticas, que incluem governos, partidos políticos, técnicos e burocracias especializadas. As elites supranacionais têm um papel central como instigadoras do processo de integração e que dão início, juntamente com os governos, às negociações. Isso porque são atores dotados de capacidade e de poder para assumirem um compromisso dessa natureza (CONCEIÇÃO, 2016).

A capacidade decisória estaria concentrada nestes formuladores e tomadores de decisão. Contudo, a sociedade não estaria limitada apenas a respeitar os acordos realizados entre os governos, já que teriam a liberdade de participar do processo de negociações e, dessa maneira, influenciar opiniões e percepções dentro do panorama nacional (MARIANO, 2015, p. 219).

Esse modelo traçado por Haas reporta-se à lógica expansiva denominada *spillover*<sup>6</sup>, segundo a qual o núcleo funcional detém capacidade autônoma de provocar estímulos integracionistas (HIRST, 1991).

Nesse aspecto, observa-se que Haas centrava, em seus estudos, a transferência de soberania de estruturas nacionais para as estruturas internacionais e centrais. Dessa maneira, os Estados perderiam o *locus* da decisão em detrimento das instituições supranacionais<sup>7</sup> centrais, acarretando, assim, em um processo de gradativo desmantelamento das soberanias. Desse modo, as instituições supranacionais passariam a possuir elevada importância e seriam consideradas como norteadoras do caminho a ser trilhado pelos Estados no processo de

---

<sup>6</sup> SPILLOVER reporta-se a uma situação em que uma dada ação relacionada com um objetivo específico cria uma situação tal que o objetivo inicial só pode ser assegurado se tomam medidas subsequentes e assim sucessivamente (LINDBERG, 1963, p. 10).

<sup>7</sup> Procurando definir o que se deva compreender como supranacional, Stelzer (2006, p. 75) afirma que esse conceito *expressa um poder de mando superior aos Estados, resultado da transferência de soberania operada pelas unidades estatais em benefício da organização comunitária.*

integração (PEREIRA, 2014, p. 25). Mariano (2015, p. 222) ainda complementa que a supranacionalidade surgiria como consequência do efeito *spillover* e do aprofundamento da integração.

Contudo, apesar da linearidade apresentada pela teoria neofuncionalista, Haas apontou três principais problemas: um modelo institucional definido marcaria os resultados da integração; o processo teria uma única direção; e o incrementalismo seria a principal forma de tomada de decisão (MATLARY, 1994).

A partir dessa perspectiva, os neofuncionalistas chegaram às seguintes constatações:

- a) O estudo da integração regional deve estar vinculado à análise do processo de interdependência internacional (Haas, 1963), proposição retomada posteriormente por Keohane e Nye (1989) que teorizaram essa questão tentando explicar um mundo que estava, e ainda está, em mudança.; b) As explicações não podem fundamentar-se numa causa única, devendo contemplar uma série de fatores para, a partir deles, formular algum tipo de conclusão; c) A interação requer explicações que considerem as diferentes formas de evolução deste processo, assim como os diversos tipos de institucionalização e resultados que podem ser produzidos (MARIANO, 2015, p. 229).

Convém ainda destacar entre o rol de expoentes do desenvolvimento da teoria neofuncionalistas, Keohane e Joseph S. Nye. Ambos desenvolveram um modelo neofuncionalista pautado em dois grupos de conceitos: mecanismos processuais e potenciais integrativos. Diante disso, os autores consideram que para atingir essas condições, devem ser observadas quatro características básicas:

- “[...] politização: refere-se à forma como os problemas são solucionados e os benefícios são distribuídos amplamente entre os participantes de modo a garantir a base de sustentação para o processo; b) redistribuição: na medida em que os processos de integração tendem a gerar desigualdades internas (na distribuição dos benefícios e dos impactos negativos), é fundamental estabelecer os mecanismos que garantem o aumento do benefício para o bloco como um todo compensando assim as perdas de algumas partes; c) redistribuição das alternativas: à medida que o processo de integração se amplia e aprofunda os tomadores de decisão passam a considerar as demais alternativas (ou seja, a desintegração) como menos satisfatórias para os interesses e objetivos dos Estados; d) externalização: os membros do processo de integração passam a sentir a necessidade (ou a identificar as vantagens) de apresentarem um comportamento comum



frente a outros atores não-participantes desse processo.” (MARIANO, 2015, p. 238)

Contudo, a teoria neofuncionalista, assim como seu antecedente, tornou-se insuficiente para explicar determinados acontecimentos, como, por exemplo, a estagnação do processo de integração europeu, sobretudo o episódio da cadeira vazia<sup>8</sup> nas instituições europeias entre 1965-1966, que resultou, tempos depois, no Compromisso de Luxemburgo em 1966. Para os críticos, a teoria além de ser demasiadamente ambiciosa, possuía um viés mais empírico do que de pura avaliação teórica; também se baseava muito nos passos futuros, sem se preocupar com o momento e, por fim, o automatismo associado à ideia de *spillover* veio a provar-se excessivo (MORAVCSIK, 1991, p. 41-84; SANDE, 2000, p. 27-28; WALLACE, 1990, p. 8-12).

Desse modo, os desacreditados entendiam que a supranacionalidade não constrói coesão entre os Estados, uma vez que o processo de integração envolve também elementos de ordem intergovernamental, o que será objeto de estudo subsequente.

### 1.3 INTERGOVERNAMENTALISMO

Com a crise da “cadeira vazia” provocada por Charles de Gaulle, confirmaram-se os limites da teoria neofuncionalista. Dessa maneira, em oposição crítica às teorias anteriormente apresentadas, Stanley Hoffman, na década de sessenta, sob as bases do realismo, partiu do pressuposto de que o processo de integração é derivado do paradigma Estado-cêntrico, ou seja, o protagonismo

---

<sup>8</sup> A partir de Julho de 1965, opondo-se a um conjunto de propostas da Comissão relativas, designadamente, ao financiamento da política agrícola comum, a França deixou de participar nas reuniões do Conselho e, para retomar o seu lugar, exigiu um acordo político sobre o papel da Comissão e a votação por maioria. Este episódio da História da Europa ficou conhecido pela “crise da cadeira vazia”. Esta crise foi ultrapassada graças ao compromisso do Luxemburgo (Janeiro de 1966), nos termos do qual sempre que estejam em causa interesses muito importantes de um ou mais países, os membros do Conselho devem procurar chegar a soluções que possam ser adoptadas por todos, respeitando os seus interesses mútuos. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0025>. Acesso em: 12 out 2018.

estatal, juntamente com a busca dos interesses nacionais, são pontos centrais para o fortalecimento da integração europeia (CINI, 2010, p. 86-103).

Segundo essa teoria, os interesses nacionais são considerados como centrais para compreender o motivo pelo qual os Estados-nação, representados pelos governos dos Estados-membros, resistiram à integração da década de 1970. Os intergovernamentalistas consideram que os governos aproveitaram o processo de integração para manter e reforçar o seu poder de veto sobre as instituições supranacionais. Dessa maneira, o processo de integração é visto como resultado de negociações intergovernamentais, que pode ser explicado através das categorias de poder e de interesses nacionais. (CONCEIÇÃO, 2016)

De outra banda, a teoria intergovernamentalista reconhece a existência de uma sociedade internacional (que não necessariamente anárquica) com canais abertos à negociação, bem como a reafirmação da centralidade dos Estados, nos assuntos internacionais, como nos assuntos nacionais (O'NEILL, 1996, p. 21; ROSAMOND, 2000, p. 130-156). Ou seja, o Estado é um ente racional com capacidade para enfrentar assuntos específicos de natureza interna e internacional, bem como “de avaliar as diferentes alternativas e de decidir de acordo com os custos e benefícios que esta decisão representa” (MORAVCSIK, 1994). Portanto, tal teoria tem por escopo preservar as decisões nacionais.

Observa-se, portanto, que a teoria privilegia o protagonismo dos Estados, que ao se organizarem e definirem os objetivos pretendidos, passam, então, a buscar formas de alcançá-los. Convém explicar que esse fenômeno advém da teoria neofuncionalista, ao considerar que o processo de integração possui “internamente um processo preliminar e constante de identificação de divergências e dos conflitos, tornando-se uma negociação permanente de objetivos sobre os quais será formulado o interesse comum.” (MARIANO, 2015, p. 253)

Da lógica acima apresentada, extrai-se que os intergovernamentalistas possuem a ideia de cooperação, por meio da consideração de três fatores: o fator econômico como determinante na definição dos interesses nacionais no lugar de interesses geopolíticos ou ideológicos; a assimetria na interdependência como fator determinante dos resultados nas barganhas interestatais, em vez da atuação proativa dos órgãos supranacionais; e a obtenção de compromissos mais

consistentes como determinante na decisão de delegar a tomada de decisões ou de tomar decisões em conjunto, e não a convicção em uma ideologia federalista ou na eficácia de uma tecnocracia gerencial centralizada (LAURSEN, 2008, p. 6-7).

Contudo, esse processo de cooperação acarreta no fenômeno da interdependência entre os Estados, ou seja, o poder decisório fica vinculado entre os parceiros. Tal dependência provoca custos nas relações, nem sempre impostos diretamente ou intencionalmente por algum ator, mas que surgem devido às circunstâncias. Dessa maneira, essa relação gera o engessamento no andamento do processo.

O intergovernamentalismo (MORAVCSIK, 1994) não é uma teoria específica de integração regional, tal como é a neofuncionalista, mas, sim, um modelo teórico de relações internacionais que pode ser aplicado em casos de integração regional. Para esta teoria, a integração não provoca alterações nos Estados participantes. Sob esse ponto de vista, Mariano (2015, p. 252) externa a sua discordância, pois, segundo ela, a “integração regional distingue-se da cooperação multilateral justamente pelo fato de promover mudanças significativas nos Estados envolvidos”.

Por outro lado, apesar dessa teoria ter como referência o comportamento racional do Estado, é importante esclarecer que a mesma não ignora o fenômeno da supranacionalidade, pois acredita que, independente da proporção em que for atribuído poder a estas instituições comunitárias, a autoridade máxima continuará nas mãos dos Estados-membros, que detêm, repita-se, a sua criação e controle (RAMOS, MAIOR, 2007, p. 38).

Em um comparativo entre a teoria neofuncionalista e a teoria intergovernamentalista, observa-se que aquela considera as instituições supranacionais como elemento catalisador do processo de integração. Por seu turno, a intergovernamentalista difere dessa posição ao considerar que a existência de uma estrutura institucionalizada mais restrita é um instrumento adequado para a intervenção social nas negociações, o que não era vislumbrada na esfera supranacional (MORAVCSIK, 1994).

Apesar da teoria intergovernamentalista se apresentar otimista quanto ao papel do Estado, Malamud apresenta críticas no sentido de que, para ele, a teoria, em si, se restringe a explicar os processos de integração, deixando omissos os aspectos quanto às motivações para sua subsequente expansão. Argumenta, ainda, que a simples busca pela eliminação de entraves comerciais, derivada de uma ação racional do Estado em defesa de interesses que podem ser mais ou menos abrangentes, não justifica por si só a construção e manutenção de uma atitude que transcenda esta seara específica (MALAMUD, 2000).

Por fim, ante o descontentamento entre a dicotomia intergovernamentalismo e supranacionalismo, assim como da debilidade entre essas teorias em explicarem os processos de formação e estruturação da integração regional, alguns autores, utilizando-se do embasamento de Karl Deutsch, apresentaram uma nova teoria, denominada governança supranacional, que tem como argumento central o fato de que a União Europeia deveria ser vista como uma comunidade em múltiplos níveis com diferentes atores políticos.

#### **1.4 TEORIA DA GOVERNANÇA SUPRANACIONAL**

A partir do episódio da cadeira vazia, deu-se início ao debate sobre a natureza política e o processo de integração europeu, a partir de duas perspectivas teóricas centrais e contrastantes: o supranacionalismo, que se apoia na corrente neofuncionalista, e o intergovernamentalismo, cuja origem assenta na teoria realista das relações internacionais. Estas teorias inspiram-se em contributos originais para a compreensão do fenômeno da integração europeia, mas, por outro lado, foram ultrapassadas pela evolução dos acontecimentos (ROSAMOND, 2000, p. 4-50 e 41-130).

A teoria neofuncionalista é a principal fundação teórica da governança supranacional (STONE SWEET E SANDHOLTZ, 1998, p. 5-6). Para a teoria neofuncionalista, o processo de integração europeu alicerçou-se em passos sucessivos, que, por sua vez, desbravaram caminho para uma integração mais profunda. A integração europeia foi o móbil para o reforço da transferência de

poderes dos Estados membros para a entidade supranacional, dando passos para acentuar a dimensão da integração europeia (MATTLI, 199, p. 2-11). Assim, observa-se que tal corrente teórica dá ênfase às instituições regionais e seus funcionários.

A diferença entre a teoria da governança supranacional e a teoria neofuncionalista reside no fato de que alguns momentos da evolução da integração europeia são determinados pela influência dos governos nacionais – mas nunca como única fonte de inspiração (DINAN, 1997, p. 292). A teoria da governança supranacional para a integração europeia é uma balança, que oscila entre os limites do supranacional e do intergovernamental. Em cada momento, a União Europeia está algures em uma linha contínua, que tem os seus limites marcados pelos polos opostos (supranacional e intergovernamental). Cada momento da evolução da integração europeia move a balança, como se se tratasse de um pêndulo, ao longo da linha contínua. É um momento retrátil: tanto pode ilustrar um avanço supranacional para depois registrar uma conquista intergovernamental, como o contrário (CRAM, DINAN E NUGEN, 1997, p. 7).

A teoria em estudo de Stone Sweet e Sandholz (1997) privilegia o papel das relações transnacionais (na área do comércio, na criação do Eurogrupo e no desenvolvimento de redes e contato entre associações europeias) como o motivo principal para o surgimento de novas políticas no âmbito europeu, assim como para dotar as instituições supranacionais de capacidades políticas suscetíveis de responder às necessidades destas redes transnacionais (CONCEIÇÃO, 2016). Tal teoria não menospreza o papel desempenhado pelo Estado-membro.

Nesse sentido, o argumento central dessa teoria cinge no fato de que:

“se a União Europeia for analisada como um regime internacional, consoante ao que Moravcsik o fez, esta não deve ser vista como um regime único, mas como uma série de regimes superpostos de diferentes atores políticos.” (PANCERI, 2012, p. 121)

Ou seja, a teoria em comento visa a explicar os diferentes graus de supranacionalidade existentes no âmbito estrutural da União Europeia, baseada nas

transações transnacionais<sup>9</sup>. Há que se ressaltar que a teoria também trata dos aspectos intergovernamentais, portanto, poderia-se dizer que a integração europeia se estrutura como uma federação de Estado (supranacional) ou como uma confederação de Estados (intergovernamental), a depender do assunto, conforme o efeito báscula mencionado por Cram, Dinan e Nugen.

Por exemplo, a União Europeia tem competência exclusiva nas seguintes áreas: política comercial, união aduaneira, política monetária e direito de concorrência. As competências divididas entre a União e os Estados-membros incluem: política agrícola comum e pescas, política ambiental, social, energética, dos transportes, de proteção ao consumidor, de segurança e política interna. Até áreas clássicas consideradas de *high politics* da política externa e segurança estão sofrendo, nas últimas décadas, uma erosão da soberania nacional e a transferência gradual de competências para o plano europeu. (CONCEIÇÃO, 2016)

Ainda nesse ponto, recorre-se à exposição de Mariano (SANDHOLTZ; SWEET; STONE, 1998, apud MARIANO, 2015, p. 264), ao abordar a composição mista dessa teoria:

No polo intergovernamental, os Executivos nacionais dos Estados são os jogadores centrais que barganham entre si para definir as políticas comuns, de acordo com o poder relativo de cada um e pelas preferências (originadas a partir das disputas entre os grupos domésticos). O nível comunitário de governança age como um regime internacional. Já no polo supranacional, o processo de integração teria se transformado com o surgimento e consolidação de estruturas governamentais centralizadas com jurisdição sobre domínios políticos específicos no território dos Estados membros. Essas organizações supranacionais podem impor constrangimentos ao comportamento de todo os atores, inclusive os Estados, dentro de seus domínios.

---

<sup>9</sup> “A transnacionalização pode ser compreendida como fenômeno reflexivo da globalização, que se evidencia pela desterritorialização dos relacionamentos político-sociais, fomentado pelo sistema econômico capitalista ultra-valorizado, que articula o ordenamento jurídico mundial à margem das soberanias dos Estados. A transnacionalidade insere-se no contexto da globalização e liga-se fortemente a concepção do transpasse estatal. Enquanto globalização remete a idéia de conjunto do globo, enfim o mundo sintetizado como um único; transnacionalização está atada à referência do Estado permeável, mas tem na figura estatal a referência do ente em declínio” In: STELZER, Joana. O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana. Direito e transnacionalidade (orgs.). Curitiba: Juruá, 2009, p.15.

Sob um aspecto comparativo entre intergovernamentalistas e os defensores da teoria da governança supranacional, aqueles explicam que as instituições supranacionais são como instâncias para as quais os governos delegam atribuições. Já para a teoria da Governança Supranacional, as instituições supranacionais buscam maior autonomia em relação ao governo e tentam estabelecer uma governança que melhor atenda aos interesses dos atores transnacionais (sociedade transnacional), ganhando autonomia em relação aos próprios Estados que criaram (MARIANO, 2015, p. 259).

Do ponto de vista conceitual, Rosenau (2000) menciona que governança supranacional incorpora sistemas de regras em todos os níveis da atividade humana, nos quais a busca de objetivos tem repercussões transnacionais – englobando tanto as atividades dos governos, como também outros canais onde os comandos fluem na forma de interesses estruturados e como ordens a serem executadas ou políticas a serem perseguidas.

Diferentemente das outras teorias, a Governança Supranacional enfatiza o papel da sociedade em dar sustentação e apoio ao processo de integração executado pelas autoridades nacionais e transnacionais. Neste caso, a ação governamental expressaria uma demanda ou interesse presente nessa sociedade (SANDHOLTZ; SANDHOLTZ; STONE SWEET, 1998).

Dessa maneira, observa-se que a governança supranacional tem preferência pelos indivíduos para além das fronteiras nacionais, sendo, portanto, vista como catalisadora do processo de integração europeu. Assim, além da análise do indivíduo, a teoria leva em consideração o ambiente material e simbólico, conforme bem salienta Caparoso (1998, p. 349):

*These individuals pursue goals in an environment of interdependence which provides opportunities as well as interference. But a central claim, a 'first-cut' hypothesis, is that as transnational activity goes up, pressures on governments to adjust their policies go up too. Governments can of course resist, pull back from these transactions, try to rewrite the rules governing these transactions, and so on. But they are likely to do so only by bearing increasing costs and this is likely to be intolerable electorally (CAPAROSO, 1998, p. 349).<sup>10</sup>*

---

<sup>10</sup> Esses indivíduos perseguem metas em um ambiente de interdependência que oferece oportunidades e interferência. Mas uma alegação central, uma "hipótese de primeiro corte", é que, à

Contudo, para Branch e Ohrgaard (1999), a teoria apresenta três defeitos estruturais: a existência de uma dependência excessiva da teoria em relação aos fenômenos das transações transnacionais. Este instrumento analítico reduz a integração europeia a um mecanismo de mercado, o que representa apenas uma parcela da integração europeia. Dessa maneira, a teoria da governança supranacional não reconhece aqueles domínios de ação onde se observa uma parceria entre as instituições supranacionais e os governos nacionais. É aí que as transações transnacionais estão (quase) ausentes; em todo o caso, tratam-se de áreas onde a governança supranacional funciona (BRANCH; OHRGAARD, 1999, p. 9-128).

A segunda crítica insurge-se contra uma interpretação da integração europeia fortemente enviesada pela necessidade funcional da teoria: as exigências que faz avançar no processo de integração têm origem em certos grupos sociais que mais tem a ganhar, sendo que essas exigências são uma resposta a determinadas necessidades econômicas sentidas no momento. Tudo isto desvaloriza o impacto de fatores políticos como fios condutores da integração europeia. A terceira crítica é a consequência da vacuidade conceitual da teoria, por não oferecer uma definição precisa do termo “governança”. A teoria “limita-se a dissecar os atores que influenciam a governança.” (BRANCH; OHRGAARD, 1999, p. 134).

Assim, de todo o raciocínio desenvolvido até aqui, observa-se que há vasta literatura de cunho teórico que trata a respeito do processo de integração europeu, o que não se vislumbra na América Latina. Desse modo, a trajetória perquirida pela Europa não deve se repetir na construção de outros blocos, mas tão somente ser utilizado como modelo comparativo nos pontos positivos. Isso porque aplicar a outros processos os critérios adotados pela União Europeia encadearia em mesmos resultados e problemas. Portanto, o estudo das teorias em comento deve ser avaliado aos blocos de integração, em especial, o MERCOSUL, em conformidade com o seu processo de institucionalização.

---

medida que a atividade transnacional aumenta, pressões sobre os governos para que ajustem suas políticas também aumentam. Os governos podem, é claro, resistir, retirar-se dessas transações, tentar reescrever as regras que regem essas transações e assim por diante. Mas só é possível fazê-lo suportando custos crescentes e é provável que seja intolerável em termos eleitorais (tradução nossa).



## 2 O PROCESSO HISTÓRICO DA INTEGRAÇÃO LATINO AMERICANA

O processo histórico de integração da América Latina teve participação de grandes personagens, como Francisco de Miranda, Simon Bolívar, Gaspar Rodríguez de Francia, Bernardo O'Higgins, Miguel Hidalgo, Mariano Moreno e José de San Martín, na busca da formação de um espaço voltado à união efetiva entre os Estados nacionais hispano-americanos no século XIX.

Em 1815, Simon Bolívar escreveu o primeiro manuscrito, que revelou as intenções de integração das colônias latino-americanas (PRADO; PELLEGRINO, 2016, p. 45). A *Carta à Jamaica*, também conhecida como a *Carta Profética*<sup>11</sup>, traduziu o desejo de Bolívar na construção de um Estado republicano e democrático por meio da agregação de diversos Estados independentes, como forma de contrabalancear os interesses hegemônicos advindos dos Estados Unidos da América (ALEIXO, 1984, p.23).

A partir desse episódio, entre 22 de junho a 15 de julho de 1826, ocorreu o Congresso Anfictiônico do Panamá. A reunião de caráter político visou além da intenção de integração, a busca pela celebração da paz e o incentivo ao respeito mútuo (solidariedade pan-americana). Além disso, restaram consagrados princípios que seriam adotados, em momento posterior, pelo sistema interamericano e mundial. O encontro contou com a participação de delegações do Peru, Centroamérica, México e Gran Colômbia. O Brasil, à época governado por Dom Pedro I, também foi convidado (SOUZA, 2012, p. 89).

O Congresso do Panamá traduziu o pensamento de Simon Bolívar – a construção de um novo mundo, a partir de uma nação composta por países latino-americanos, devendo prevalecer o respeito e a segurança, bem como a solidariedade continental, pautado em um Estado de Direito moderno, à luz da criação de um código composto por regras de conduta universal (BUENO, 2013, p. 12). Merece destaque, após esse evento, o Congresso Hispano-Americano realizado em Lima. Nesse encontro, foi firmado o Tratado de Confederação, em 1848 (ULLOA,

---

<sup>11</sup> "Somos um pequeno gênero humano, possuímos um mundo separado, cercado por extensos mares, novo em quase todas as artes e ciências, enquanto de certo modo velho nos hábitos da sociedade civil" (ALEIXO, 1984, p. 23).

2018), entre as Repúblicas do Peru, Bolívia, Chile, Equador e Nova Granada, e teve como finalidade a defesa do território dos países signatários, em face das ameaças advindas da Espanha e dos Estados Unidos (ALEIXO, 1984, 19-31).

Posterior a esse Tratado, em 1856, foi realizada outra Conferência, sendo, dessa vez, em Santiago do Chile, onde foi assinado o Tratado Continental de Aliança e Assistência Recíproca, de índole semelhante ao Tratado de 1848. No mesmo ano, em Washington e sob a iniciativa de oito países americanos, foi firmado o Tratado de Aliança e Confederação, similar aos documentos já existentes, o qual dispunha acerca da assistência defensiva mútua entre os Estados em caso de possíveis ataques (SOUZA, 2012, p. 90). Também estava prevista a “convocação dos plenipotenciários latino-americanos em Lima, em 1857, para dar sequência à ideia do estabelecimento de uma confederação latino-americana, reunião essa que não ocorreu” (SANTOS, 2008, p. 186).

Todas essas iniciativas foram marcadas por ausência de representatividade e de ratificações. Conforme Seintefus (2005, p. 29), o Brasil mantinha postura persistente de não se aproximar das repúblicas hispanoamericanas. Já os Estados Unidos da América atuavam de modo unilateral, conforme descreve a Doutrina Monroe, e partilhava da mesma visão com a Europa em termos de isolamento da América Latina (SEINTEFUS, 2005, p. 29).

Merece destaque, ainda, a União Pan-Americana de 1889, considerada como um projeto pioneiro na construção de uma comunidade que visava não somente à criação de um amplo espaço para negociação, mas, sim, o compartilhamento de valores e interesses em comum (AZAMBUJA, 2006, p. 3). Em 1948, na Conferência realizada em Bogotá, a UPA – União Pan-americana – foi gradualmente sendo convertida em Organização dos Estados Americanos (OEA), marcada por pactos e acordos que buscavam regular um grande número de transações entre os Estados-Partes.

Contudo, apesar dos esforços despendidos pelos Estados na busca pela consolidação do pensamento integracionista, assuntos de ordem comercial e econômico ainda não haviam sido amadurecidos (AZAMBUJA, 2006, p. 3). Além disso, havia pressões e ingerências advindas da hegemonia estadunidense, que mantinham no redil as condutas políticas da maioria dos governos latino-

americanos. Tal situação culminou, portanto, no enfraquecimento da OEA (CASTRO, 2015, p. 82).

Em decorrência desses acontecimentos, sobrevieram dez conferências, intituladas de *Conferências Pan-americanas*, ocorridas entre o período de 1901 a 1954, em diversos Estados, cujo objetivo foi de aperfeiçoar as modalidades de cooperação e mecanismos que fossem capazes de estreitar laços de intercâmbio comercial. Durante os encontros, foi possível observar as dificuldades em estabelecer uma zona de livre comércio ou mesmo uma união aduaneira no continente.

Segundo analisa Souza (2012, p.90), conflitos entre as oligarquias ou mesmo caudilhos, questões geográficas e a disputa entre Estados Unidos e Inglaterra pela divisão da região, podem ser considerados como as causas para o fracasso inicial. Em contrapartida, apesar do cenário turbulento, Brasil e Argentina se destacaram dos demais países, vindo, posteriormente, a se tornarem as lideranças do sul da América.

Desse modo, apesar das instabilidades vivenciadas, o projeto idealizado por Bolívar, inicialmente de cunho político como forma de resistência a tentativas da Santa Aliança, ganhou novos contornos, de caráter econômico a partir da segunda metade do século XX, com a criação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Tal comissão sistematizou e promoveu um conjunto de ideias para impulsionar uma reforma econômica orientada a industrializar os países da América, mediante a substituição das importações (CASTRO, 2015, p. 119), conforme será observado no decorrer da pesquisa. Assim, observa-se que o pensamento bolivariano teve, como ponto de partida, o pressuposto político e, posteriormente, econômico a partir da criação da CEPAL.

Após o término da Segunda Guerra Mundial e início da Guerra Fria, as Conferências que possuíam uma abordagem de cunho predominantemente político acabaram por dar espaço a assuntos voltados ao campo econômico, como, por exemplo, a necessidade da intensificação e desenvolvimento do comércio intrarregional. A soma desses fatores, atrelado ao anseio por autonomia e desenvolvimento, favoreceu, na concepção de Bielschowsky (2000), a criação de espaço com ideologia industrializante.

O período pós-guerra é marcado pelo fenômeno político do regionalismo<sup>12</sup>. Segundo Ieciona Souza (2012, p. 88), o processo de integração da região latino-americana se realiza por meio de ondas, que, na verdade, revelam-se como ferramentas para justificar as tentativas de integração que ocorreram. Para tanto, o referido autor menciona a existência de quatro grandes ondas.

Seguindo essa linha de pensamento, em 1948, no âmbito das Organizações das Nações Unidas, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), com sede em Santiago no Chile, tornou-se a escola de pensamento especializada e aplicada para a compreensão das condições do subdesenvolvimento latino-americano (CORAZZA, 2006, p. 135-152), além da análise das perspectivas econômico-sociais para esses países em médio e longo prazo.

Mister se faz ressaltar que o surgimento da CEPAL se deu durante a segunda onda do regionalismo, marcada, segundo Souza (2012, p. 94), pela consolidação da hegemonia dos Estados Unidos da América. A primeira onda, por seu turno, é sinalizada pela disputa entre os Estados Unidos e Inglaterra pela América Latina, o que acaba por afetar, sobremaneira, a integração regional.

## **2.1 AS EXPERIÊNCIAS PRECEDENTES AO MERCOSUL**

A CEPAL tem, portanto, como objetivo, o estudo dos problemas existentes na América Latina, assim como o desenvolvimento do pensamento econômico. Além disso, visa reconhecer os entraves e apresentar soluções para o desenvolvimento dos Estados e, com isso, o enquadramento perante o cenário internacional, como é possível perceber:

---

<sup>12</sup> O regionalismo, por sua vez, também pode ser subdividido em fases. O primeiro momento é conhecido por velho regionalismo ou regionalismo fechado, e perdurou dos anos 60 a meados da década de 80; a segunda geração é denominada como novo regionalismo ou regionalismo aberto, vivenciado a partir dos anos 90, incorporado por preceitos neoliberais. Há ainda a terceira fase ou onda, com início nos anos 2000, chamado de regionalismo pós-liberal ou também pós-hegemônico. Milner e Mansfield (1997) identificaram não duas, mas quatro ondas nos últimos dois séculos, sendo que àquelas usualmente citadas, acrescentam uma onda na segunda metade do século XIX e, uma outra, entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial.

[...] monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino- americana, assessorar as ações encaminhadas para sua promoção e contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as demais nações do mundo [...] e promover o desenvolvimento social e sustentável (CEPAL, 2018).

A CEPAL foi liderada pelo ex-gerente geral do Banco Central Argentino e economista argentino, Raúl Prebisch, juntamente com uma equipe de jovens economistas e cientistas sociais e políticos, dentre os quais destaca-se o brasileiro Celso Furtado (SOUZA, 2012, p. 96).

Entre os anos 1950 e 1960, a América Latina vivia a dicotomia centro-periferia, ou seja, a dependência dos países subdesenvolvidos pelos produtos industrializados provenientes dos países desenvolvidos. A explicação advém de que, embora os países da região periférica contivessem um setor primário de caráter exportador, a economia em si era de baixa diversificação, impedindo, dessa maneira, a progressão técnica e o aumento da produtividade. Assim, “[...] sem indústrias de primeiro e segundo estágios para substituir as importações, o crescimento econômico da região nunca ocorreria” (MENEZES, 1990, p.17).

Convém explicar que a expressão *países periféricos* foi utilizada por Prebisch antes de ingressar na CEPAL e, segundo Bielschowsky (2000, p. 27), representa:

a vulnerabilidade latino-americana aos ciclos econômicos, resultando em processos inflacionários com um forte componente exógeno e tendências a contrações cíclicas internas que, politicamente, potencializavam soluções macroeconômicas pouco recomendáveis.

Segundo Prebisch, a condição de país subdesenvolvido ou periférico acaba por gerar a deterioração em termos de trocas com os países denominados “centro”, acarretando, assim, a dependência. Desse modo, é possível perceber que o atraso no desenvolvimento da América Latina esbarrava nessa interdependência criada entre centro e periferia, culminando no agravamento da condição de subdesenvolvimento. Como forma de solucionar essa problemática, a CEPAL desenvolve um foro para debater ideias voltadas para o progresso econômico.

Nesse sentido, a Comissão estrutura um plano ideológico voltado para a promoção e incentivo da substituição das importações, com a ação ativa do Estado através de um conjunto de medidas protecionistas com o objetivo de absorver a mão-de-obra excedente, aliados às políticas de crédito e fomento da infraestrutura. Esse processo ficou conhecido como “substitutivo de importações” ou “primeiro estágio da industrialização” (VIEIRA, 2015, p. 122).

Sobre o tema centro-periferia, Gumiero (2017, p. 106-115) descreve que a “política de industrialização era uma ação necessária para romper o círculo vicioso do subdesenvolvimento e a dependência da América Latina em relação aos países centrais.” Isso porque, quanto maior for a dependência econômica dos Estados desenvolvidos, mais evidenciadas ficam as assimetrias.

Assim, segundo o pensamento Cepalino, a industrialização deveria focar na “produção de bens e capital, produtos automotivos, bens de consumo duráveis e de bens intermediários, que se constituiria em meio de reverter os efeitos negativos da especialização primária exportadora” (VIEIRA, 2011, p. 60). Em suma, o processo de substituição deveria, então, iniciar pelos produtos de bens finais não duráveis e depois transgredir para os intermediários e de capital.

Nesse contexto, a integração econômica é um processo voluntário, consubstanciado em uma opção política, que surge como uma alternativa de crescimento econômico com a função de formação de blocos de maior capacidade de negociação no cenário internacional, como uma maneira oportuna de corrigir, progressivamente, a assimetria da relação com o centro industrializado (VIEIRA, 2015, p. 32). Outrossim, a criação de mercados maiores tem por objetivo eliminar obstáculos atinentes aos fluxos de mercadorias, fatores e serviços entre países, operando desse modo com maior eficiência.

É cediço que tal mudança poderia acarretar problemas e a CEPAL não estava alheia a isso. O mercado interno era muito limitado e considerava que a tecnologia adotava muito capital-intensivo. Na década de 60, a própria CEPAL publicaria uma série de críticas à industrialização via substituição de importações, em especial a falha em não diversificar as exportações (KAY, 1989). Contudo, apesar das críticas sofridas e dos obstáculos enfrentados, a proposta idealizada pela CEPAL teve boa aceitação entre os países latino-americanos.

Entretanto, somente a substituição da importação não se mostrava suficiente, e, assim, ao final da década de 50, a CEPAL apresentou a proposta de formação de mercados comuns latino-americanos, como forma de acentuar a ideia de integração regional.

Após o período da “industrialização latino-americana”, o pensamento cepalino passou a estudar a integração regional através de blocos. Nesse sentido, o processo de integração regional possibilitaria o aumento nas exportações e melhora no campo industrial, além do interesse político, pois por meio dos “blocos”, os países latinos teriam mais poder de negociação frente às nações de centro (AMADO; MOLLO, 2004). Esse modelo de integração, portanto, aumentaria o poder de barganha dos países latinos americanos frente aos países centrais.

Nesse contexto, destacam-se os ensinamentos de Balassa (1973), ao propor que essa integração deveria ser analisada sob duas perspectivas: como um processo e uma situação. Como processo, implicaria em adotar medidas destinadas à supressão de discriminações entre unidades econômicas de diferentes Estados. Como situação, poderia corresponder à ausência de várias formas de discriminação entre economias nacionais. Contudo, na interpretação dessa definição, deve-se distinguir a integração da cooperação.

O processo de integração econômica pressupõe medidas que conduzem à supressão de algumas formas de discriminação, ao passo que o de cooperação inclui uma ação que tende a reduzir a discriminação. Nesse caso, assumindo-se a definição de que integração econômica é a abolição de discriminações em uma determinada área, têm-se diferentes níveis de integração, a saber: zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica e integração total (BALASSA, 1973).

**Quadro 1:** TIPOLOGIAS DE INTEGRAÇÃO ECÔNOMICA

<i>Acordo de livre-comércio</i>	Ausência de barreiras tarifárias e não-tarifárias entre os países. Nesse tipo de acordo os países participantes podem concordar em abolir totalmente todas as barreiras internas ao comércio entre eles.
<i>União aduaneira ou alfandegária</i>	É um passo adiante em relação à área de livre-comércio, pois estabelece tarifas externas comuns para produtos importados de terceiros países
<i>Mercado comum</i>	É um passo além da união aduaneira, uma vez que estabelece a livre circulação de trabalhadores, serviços e capitais e implica maior coordenação das políticas macroeconômicas, além da harmonização das legislações nacionais (trabalhista, previdenciária, tributária, etc.)
<i>União econômica</i>	Prevê uma moeda e um Banco Central único para os países do bloco. Para o seu funcionamento efetivo, os países devem possuir níveis compatíveis de inflação, déficit público e taxa de juros; as taxas de câmbio se tornam fixas entre esses países

Fonte: Senhoras, 2016, p. 135.

O sucesso deste projeto demandaria a adesão dos governos dos países da América Latina, aliado a um planejamento mínimo para que os ganhos obtidos com a integração pudessem ser estendidos a todos os membros, que seriam beneficiados com a produção e a ampliação na escala dos mercados consumidores do conjunto de países (BAUMANN, 2005).

Ainda sob essa ótica, a formação dos blocos na região tornaria o processo de industrialização mais eficiente à medida que a intensificação do intercâmbio comercial forçasse ou pudesse forçar o aparecimento de plantas industriais maiores, processo esse construído a partir do aproveitamento de economias de escala na produção. Em síntese, a ideia proveniente da CEPAL:

... em vez de procurar implantar toda a sorte de indústrias substitutivas, cada país poderá especializar-se naquelas que julgar mais convenientes, de acordo com seus recursos naturais, com as aptidões de sua população e com as possibilidades de seu próprio mercado; e recorrerá a importações provenientes dos demais países latino-americanos para satisfazer outras necessidades de produtos industrializados que não tenham podido ser atendidas por importações do resto do mundo (CEPAL, 1959, p.362)

Sendo assim, o fenômeno de substituição da importação pelo processo de industrialização acarretaria um fortalecimento dos países e, conseqüentemente, o movimento de ingresso da América Latina no comércio internacional, somado à criação dos blocos. Nessa esteira de pensamento, Souza (2012, p. 97) menciona



que “a criação de um mercado regional, seria, portanto, a condição para o desenvolvimento autônomo e endógeno da região”.

A formação de um mercado comum latino-americano não seria um processo isolado, mas, antes, uma ação conjunta com a política de substituição das importações. Assim, o objetivo principal do mercado comum era, portanto, assegurar a industrialização dos países de forma racional, para que pudesse contar com novos e maiores mercados, que refletiriam em ganhos de escala e atenuação da vulnerabilidade externa.

Portanto, é perceptível o papel desempenhado pela CEPAL na intenção da construção de políticas de desenvolvimento para a América Latina, com o fito de alcançar o efetivo mercado comum, a partir de diferentes paradigmas: visão centro-periferia, da década de 50; teoria da dependência, dos anos 70, e a partir de 1980, mirando a integração regional e internacional. É, ainda, possível descrever a CEPAL como o principal órgão mundial de informação e análise sobre a realidade econômica da América Latina (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 15).

Sob essa perspectiva integracionista, a CEPAL elaborou iniciativas para a ampliação dos mercados regionais. Nesse sentido, surgiram os seguintes blocos econômicos: a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA). Ainda, em um processo paralelo, os países da América do Sul deram início a projetos também de integração, como a Comunidade Andina (CAN) e, no Cone Sul, o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL. Dessa maneira, o estudo sobre a formação de outras organizações internacionais auxilia na compreensão técnica acerca do desenvolvimento da cooperação entre Estados-membros e, a partir disso, torna possível uma comparação com a criação do MERCOSUL.

O Mercado Comum Centro Americano foi instituído em 1960, com a assinatura do Tratado Geral de Integração Econômica Centro-Americana (Tratado de “Managua”) entre os países Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua. A assinatura ocorreu na capital nicaraguense e um dos objetivos principais descritos no documento visava à fixação de uma tarifa comum aplicável aos países membros, bem como a criação de uma área de livre comércio em curto prazo de 5 anos.

O prazo estabelecido é bem audacioso, haja vista que, segundo descreve Oliveira (2007, p. 179), a carta constitutiva do bloco “não prevê mecanismos e institutos (fatores) destinados a implementar as liberdades inerentes ao mercado comum”, ou seja, o foco central do MCCA consistia na constituição de uma união aduaneira e não de um mercado comum.

Em decorrência de conflitos militares, a estabilidade política do bloco restou estremecida. Diante disso, os presidentes dos países membros se reuniram e revitalizaram o MCCA em 1991, com a assinatura do Protocolo de Tegucigalpa, que criou o Sistema de Integração Centro-Americano (SICA), com objetivos mais flexíveis e adaptados à realidade da região, como a fixação da livre circulação de modo gradual. Esse documento é reconhecido como o marco jurídico institucional da integração (TORO, 1999, p. 133).

Sem prejuízo dos estudos que já vinham sendo efetuados referentes ao Mercado Comum Latino-Americano, seria conveniente que os governos dos quatro países adotassem, simultaneamente e no mais breve prazo possível, uma política de liberação progressiva de seu comércio recíproco (ALMEIDA; RIBEIRO, 2018, p. 97). Para tanto, o Comitê de Comércio da CEPAL emitiu a proposta de criação do Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano, em 1957, instituindo por meio da assinatura do Tratado de Montevideu, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), com cláusulas para a liberação gradual do mercado e a redução das medidas protecionistas.

Os países signatários eram formados por Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, Paraguai, México e Peru, e correspondiam, segundo Herrera (1966, p. 149), a “mais de 80% do produto bruto e da população da América Latina”. Posteriormente, em 1970, houve a inclusão da Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela.

A expectativa em torno dessa Associação era, na época, de num prazo de doze anos, posteriormente estendido por mais dez anos, até 1980, seríamos capazes de atingir os resultados previstos. [...] Os objetivos consistiam, basicamente, em que as partes contratantes eliminassem em seu comércio recíproco todos os direitos aduaneiros e quaisquer outros encargos de efeitos equivalentes que incidissem sobre as importações, além de uma liberalização intra-regional e que a redução das restrições se

fizessem por produto, através da elaboração de listas nacionais e de uma lista comum (BRANDT, 1992, p. 463-472).

Nessa esteira, observa-se que o desenvolvimento da área de livre comércio passa a ser um dos pilares para a integração e cooperação econômica da região, assim como a esperança de um polo aglutinador para o estabelecimento de uma política comercial comum. Cervo e Bueno (2008, p. 293) também apontam, como finalidades da ALALC, a “estabilidade e a ampliação do intercâmbio comercial, desenvolvimento de novas atividades, aumento da produção e substituição das importações de países não-membros”.

Dentre os artigos que compunham o Tratado que deu origem à ALALC, merece destaque o artigo 54, que preconizava o objetivo principal de eliminar, no período de 12 anos, a contar da entrada em vigor, as barreiras comerciais intrarregionais. Com isso, pretendia-se criar um mercado comum latino-americano.

A Associação era formada por três órgãos, conforme descrição prevista no artigo 33: o Conselho – Conselho de Ministros das Relações Exteriores dos Países-membros; a Conferência – Conferência das Partes Contratantes; e o Comitê – Comitê Executivo Permanente. Não havia previsão legal quanto à instituição de órgãos supranacionais, muito embora a Europa já tivesse optado por tal mecanismo desde a sua criação.

Os objetivos propostos pela ALALC se concretizaram até a primeira década de sua criação, gerando resultados positivos. Entretanto, após esse período, em decorrência de pressões sociais, ideológicas e até mesmo influências advindas dos Estados Unidos, a ALALC passou a apresentar sinais de fadiga até praticamente desaparecer da mesa de negociação.

Sobre o tema, Furlan (2008, p. 228) aponta algumas causas que desarticularam o prosseguimento dos ideais da ALALC. Como argumenta o autor, por se tratar de um projeto ambicioso em relação ao aparato jurídico e estrutural, ocasionou-se, dessa maneira, um impedimento do cumprimento por parte dos Estados. Além disso, as posições divergentes quanto a determinados objetivos básicos, a instabilidade política, a ausência de um regime comum para investimento

estrangeiro e a não uniformização ou harmonização das políticas econômicas também ocasionaram a falência da ALALC.

Pinto (2006, p. 56) ainda atribui, como fator de insucesso da ALALC, a ausência de um órgão supranacional na composição estrutural, pois, segundo ele, a “[...] relutância dos Estados-nação em serem regidos por instituições regionais. Era evidente o receio de deixar-se comandar por políticas comerciais de cunho supranacional”.

Dessa forma, a ALALC não chegou a ser considerada como uma zona de livre comércio. Na verdade, ela foi apenas uma zona de preferências comerciais de caráter limitado para determinados produtos. Em novembro de 1978 (DATHEIN, 2004, p. 6), foi criado um cronograma de trabalho com o objetivo de reestruturar a ALALC. Entretanto, o planejamento não surtiu efeitos concretos, vindo, assim, após 20 anos de sua criação, a ser extinta.

Assim, frente à tentativa mal sucedida de integração econômica e comercial na América Latina por intermédio da ALALC, países como Chile, Colômbia, Bolívia, Equador e Peru, insatisfeitos com os resultados, se uniram e, em 1969, assinaram o Acordo de Cartagena, dando origem ao Grupo Andino, que, posteriormente passou a ser chamado de Comunidade Andina das Nações (VIEIRA, 2015, p. 27-54). Sob o ponto de vista político e jurídico, a CAN é a mais antiga experiência do Cone Sul, tendo sido constituída durante a primeira onda integracionista e, portanto, assimilou de forma mais intensa o modelo europeu e os pressupostos daquele momento. Atualmente, encontra-se em crise e suas opções futuras são incertas.

O Grupo Andino, nos dizeres de Souza (2012, p. 102), foi desenvolvido durante a terceira onda de integração latino-americana, correspondente ao período de declínio da onda larga de pós-guerra, iniciada de 1960 para a de 1970.

O acordo assinado dispõe sobre as formas de funcionamento do bloco, como, por exemplo, os princípios, objetivos e a definição da parte estrutural dos órgãos. No que tange aos objetivos, o Grupo Andino ou Pacto Andino tem por intuito fomentar a integração econômica entre os países da América do Sul e, para isso,

visa ao equilíbrio político e econômico, através da eliminação das barreiras alfandegárias e da criação de uma tarifa externa:

(...) promover o desenvolvimento equilibrado e harmônico dos Países Membros, acelerar seu crescimento mediante a integração econômica, facilitar sua participação no processo de integração previsto no Tratado de Montevideu e estabelecer condições favoráveis para a conversão da ALALC em um mercado comum (Tradução livre do Acordo de Cartagena, 1969, Artigo 1).

Importante ainda destacar que, desde o início dos anos 1970, o Grupo Andino avançou com rapidez em outros aspectos adicionais, ao concretizar uma nutrida rede de acordos complementares em uma ampla variedade de assuntos: financiamento do desenvolvimento, educação, saúde, transportes, industrialização, turismo, segurança, etc. (CASTRO, 2015, p. 127).

O Grupo Andino converteu-se na Comunidade Andina das Nações, após a assinatura do Protocolo de Trujillo em 1996, que delineou novos rumos políticos e econômicos ao bloco, a partir do advento do Sistema Andino de Integração (SAI) (SANTOS, RIBEIRO, 2018, p. 16). Essa deu prioridade à luta contra a pobreza e aos temas do desenvolvimento integral e sustentável – que, na primeira época do Grupo, haviam sido um dos grandes objetivos do conceito andino de integração (CASTRO, 2015, p. 129).

Um dos diferenciais da Comunidade Andina pauta-se na existência de uma estrutura supranacional, que conta com o apoio político e jurídico, considerados como essenciais para o regular funcionamento do sub-bloco (SANTOS; RIBEIRO, 2018, p. 114-115)

Sob o aspecto jurídico, a CAN segue os passos da União Europeia, adotando o Direito Comunitário para dirimir conflitos. Ainda, em 1979, o Grupo criou o Tribunal Andino de Justiça e o Parlamento Andino, alcançando, dessa maneira, um importante nível de institucionalização (CASTRO, 2015, p. 127). Em síntese, a CAN é uma organização que merece atenção tanto por suas virtudes, fundamentais para o desenvolvimento econômico dos países andinos, como por suas dificuldades

e, principalmente, pelos desafios que devem ser evidenciados (SANTOS, RIBEIRO, 2018, p. 127).

Ainda no que tange à ALALC, em 1980, frente às práticas negativas apresentadas, os países membros se reuniram e revisaram o Tratado de Montevideu, criando, então, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) como sucessora. Sob a adoção de uma perspectiva coerente à realidade, a proposta da Associação pauta-se na criação de um mercado comum, entretanto, o processo de constituição ocorreu de modo gradual, visto que a ALADI foi criada em um contexto marcado pela competitividade comercial (GRANATO, 2014).

Conforme Vieira (2015, p.42), as principais diferenças entre os tratados de 1960 e 1980 dizem respeito à “limitação dos seus objetivos”, sendo que o mais recente é visto pelo autor como mais realista e flexível. Desse modo, ao se comparar a ALALC e a ALADI, tem-se que a primeira foi uma tentativa conjunta de criar um mercado comum através de uma área de livre comércio. Por sua vez, a ALADI inovou, objetivando a criação de um mercado comum latino-americano através da promoção e regulação de um amplo mercado recíproco, harmônico e equilibrado.

No que tange à estrutura jurídica, Castro (2015, p. 145) observa que a ALADI firmou os mais

[...] vigorosos acordos sub-regionais, plurilaterais e bilaterais de integração que se adotam no continente. Em consequência, lhe corresponde – como marco ou “guarda-chuva” institucional e normativo da integração regional – desenvolver ações para apoiar e fomentar esses esforços e fazê-los confluir progressivamente na criação desse espaço econômico comum.

Dessa maneira, a ALADI dá demonstrações de se tratar de uma organização melhor arraigada e mais consolidada que qualquer alternativa de integração de cunho apenas comercial.

Em 1991, sob a hegemonia neoliberal e aspirações da terceira onda do regionalismo, surge no contexto da América do Sul, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), um novo organismo regional, produto de um processo de construção de confiança entre Brasil e Argentina, como adiante será estudado.

## 2.2 APROXIMAÇÃO ENTRE BRASIL E ARGENTINA: A FORMAÇÃO DO MERCOSUL

Conforme já visto, a ideia de desenvolvimento de uma área de livre comércio já havia sido palco de discussão desde a criação da CEPAL em 1948. Há quem diga que a aproximação entre Brasil e Argentina não culminou na assinatura do Tratado de Assunção, mas, sim, na consubstanciação de uma ideia que já estava sendo gestada há muitos anos (FRIEDRICH; GUIMARAES, 2015, p. 117).

Dessa maneira, no século XIX, a América do Sul vivenciou períodos de fortes instabilidades estruturais, gerados pela consolidação territorial dos Estados sul-americanos, em especial, no que tange ao papel de destaque desempenhado pelo Brasil, no período em que teve, como representante do Ministério das Relações Exteriores, o Barão do Rio Branco.

Diferente das chancelarias dos outros países, Rio Branco sempre acreditou no potencial brasileiro, adotando como linha de política externa “a busca de uma supremacia compartilhada (com os Estados Unidos) na área sul-americana, a restauração do prestígio internacional do país, a intangibilidade de sua soberania, a defesa da agroexportação e, sobretudo, a solução de problemas lindeiros” (CERVO; BUENO, 2011, p. 191). Contudo, esse papel de liderança almejado pelo Barão do Rio Branco gerou um ambiente de desconfiança e rivalidade perante os demais países, em especial a Argentina.

Em 1905, Rio Branco propôs ao representante de Buenos Aires, à época Manuel Gorostiaga, a formação de uma tríplice aliança entre Brasil, Argentina e Chile (SALOMÃO; FERNANDES, 2015, p. 6). Em um primeiro momento, a ideia lançada pelo Ministro das Relações Exteriores não logrou êxito, mas fomentou o diálogo entre os três países.

Dois anos após a propositura da tríplice aliança, os chanceleres do Chile e da Argentina redigiram, em Santiago, um projeto de tratado a ser firmado entre os três países, denominado “do ABC”. Contudo, os objetivos apresentados pelos dois ministros destoavam dos ideais de Rio Branco, por tratarem-se de aspectos de cunho militar, tema esse sensível para o Brasil, tendo em vista que o poderio militar

desse era superior aos dos outros dois países (SALOMÃO; FERNANDES, 2015, p. 6-9)

Oliveira (2009, p. 503) ajuda a compreender o tom desse relacionamento:

Durante longos anos o militarismo de ambos os países firmou entendimentos na idéia de uma necessária disputa de arma entre eles. Seus planos estratégicos fundavam-se na suposta inevitabilidade de confrontação de forças, perspectiva que entre os anos de 1920 e 1940 havia confrontado os exércitos dos dois lados da fronteira. Posteriormente, fato novo viria a se somar a essa pretensa disputa político-militar: o avanço da era atômica, projetando outro tipo de rivalidade entre os vizinhos [...].

Após inúmeras reuniões, debates e resistências à proposta, “afigurou-se um acordo de cavalheiros, no qual ambos os países comprometiam-se a delimitar seus armamentos e não proceder a novas aquisições de navios de guerra” (SALOMÃO; FERNANDES, 2015 p. 9).

Ainda, nesse intuito de manter relações de paz e cooperação, foi assinado em 1915, em Buenos Aires, o Tratado para Facilitar a Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais – “Pacto ABC”. A ideia essencial do pacto era justamente de estreitar a aliança de cordialidade e amizade entre os países, e conseqüentemente, afastar eventuais desconfianças e hostilidade geradas ao longo do tempo (SALOMÃO; FERNANDES, 2015, p. 2).

Embora o Tratado tenha sido devidamente assinado por todos os países membros, na Argentina não houve a aprovação do documento pela Câmara de Deputados, sob a alegação de que havia “pretensões hegemônicas e intervencionistas, além da interpretação por parte de alguns políticos argentinos de que o Pacto ABC limitaria a política exterior” (SALOMÃO; FERNANDES, 2015, p. 11). Com a mudança de governo à época, o tratado foi revogado.

Entretanto, transcorridos os anos, o cenário de animosidade passa a ganhar novos contornos após a Guerra das Malvinas, quando o Brasil apoiou, mesmo sem interferir diretamente, a Argentina, quando essa buscava recuperar o território (Ilhas Malvinas) perdido para a Inglaterra. Conforme Guerreiro (1992, p. 102), a posição brasileira não era uma simples opção política do momento, mas derivava de uma posição secular. Com esse ato de neutralidade, o Brasil conseguiu



evitar qualquer envolvimento militar no assunto e, com isso, contribuiu para o resgate da cooperação bilateral.

Cabe esclarecer que o Brasil, nessa época, era governado por José Sarney (195-1990) e, a Argentina, por Raúl Alfonsín (1983-1989). Ambos os países passaram a se encarar não mais como inimigos, mas, sim, “como elemento de apoio à própria estabilidade política e econômica” (CORREA, 2000). Deste modo, sob um clima mais ameno, ocorreu a aproximação entre Brasil e Argentina, visando à cooperação entre as duas potências sub-regionais, com o objetivo de enfrentar os desafios inerentes ao sistema internacional e ao capitalismo global.

Nesse contexto, em 1985, os presidentes do Brasil e da Argentina se encontraram em Foz do Iguaçu/PR, por ocasião da inauguração da Ponte Tancredo Neves e, juntos, assinaram a Declaração do Iguaçu<sup>13</sup>. Tal documento expressa a intenção no processo de integração bilateral, bem como pode ser considerado com o marco de um projeto de integração com caráter duradouro e efetivo (GRANATO, 2014, p. 66), ou seja, documento predecessor do Tratado de Assunção que instituiu, posteriormente, o MERCOSUL.

Após a assinatura da Declaração do Iguaçu, diversos outros acordos foram redigidos visando à criação de normas, regras e princípios relacionados à área econômico-comercial entre os dois países. Dessa maneira, em 1986, os presidentes assinaram a Ata para a Integração e Cooperação Econômica e o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), que buscava o desenvolvimento de um espaço econômico comum, visando estimular a relação entre os dois países.

De acordo com Hirst (1991), o maior mérito do programa foi ter gerado, nos governos, a noção de que a integração só seria fomentada com a inclusão de outros Estados da região, a exemplo do Uruguai e Paraguai. Os resultados positivos advindos do PICE levaram, em 1988, à assinatura do Tratado de Integração,

---

<sup>13</sup> O documento fala em “integração econômica”, “integração física”, “integração entre as Nações latino-americanas”, “integração efetiva que gere benefícios mútuos” e “integração dos povos”. Portanto, a integração regional almejada pelos dois Estados, e expressa na Declaração do Iguaçu, é uma integração que tem objetivos políticos, econômicos, infraestruturais e socioculturais, que vê a integração da América Latina como fim último e que percebe as potencialidades da América do Sul enquanto centro irradiador de uma consciência integradora. Almeida, Larissa Rosevics de. O Mercosul Educacional e a criação da Unila no início do século XXI: por uma integração regional via educação / Larissa Rosevics de Almeida, p. 149, 2015

Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina, que dispunha acerca da criação de um espaço econômico, livre de impostos de importação ou qualquer espécie de restrição não tarifária ao comércio de bens e serviços, entre outras disposições, em um prazo máximo de dez anos. Ou seja, o objetivo central do tratado era, dentre outros, a criação de um mercado comum entre os dois países (GRANATO, 2014, p. 68-72).

Seguindo essa perspectiva, imperioso se faz descrever a atuação dos presidentes do Brasil e da Argentina durante esse processo de cooperação. Nesse sentido,

A determinação com que Alfonsín e Sarney trataram de promover a integração econômica entre os dois países foi tanta que em apenas um ano se encontraram três vezes (duas com a participação do presidente do Uruguai, Julio Maria Sanguinetti). E seus esforços para construir o “zollverein”, a partir de um projeto integrado de produção, comércio e desenvolvimento tecnológico do setor de bens de capital, fornecimento de trigo, complementação do abastecimento alimentar e expansão gradual, sustentada e equilibrada pelo comércio, com apoio à exportação do país deficitário, visou possibilitar que o Brasil e a Argentina alcançassem maior autonomia e independência em relação ao mercado mundial, mediante crescente unificação de seus espaços econômicos. A própria ênfase dada à integração do setor de bens de capital, coração da indústria pesada e matriz do desenvolvimento tecnológico, mostrou o propósito de aumentar, particularmente a capacidade de auto-sustentação e auto-transformação de suas economias, estabelecendo o ciclo completo da reprodução ampliada do capital, de forma independente, com a unificação dos dois mercados (BANDEIRA, 2003, p. 464-65).

Em julho de 1990, os presidentes Carlos Saul Menem (1989-1999) e Fernando Collor de Melo (1990-1992) assinaram a Ata de Buenos Aires, visando antecipar a formação do mercado comum entre os dois países, fixando o termo final para 31 de dezembro de 1994. Dessa maneira, observa-se que o documento reduziu o prazo de dez anos, estipulado no Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina, para quatro anos e meio (GRANATO, 2014, p. 72)

Para sua formação, apresentava-se como fundamental a harmonia e a coordenação de políticas macroeconômicas, bem como a redução tarifária generalizada – até alcançar a alíquota zero – e a anulação de barreiras não-tarifárias “sobre a totalidade do universo tarifário” (FRIEDRICH; GUIMARÃES, p.133, 2015).

Na oportunidade, foram firmados 24 (vinte e quatro) Protocolos sobre diversos temas e, que reunidos, formaram um único documento, que ficou conhecido por *Acordo de Complementação Econômica n. 14*, firmado em 1990, no âmbito da ALADI, e que se constituiu como diretriz adotada posteriormente pelo Tratado de Assunção. O documento mantinha a cautela da Ata de Integração, observando os valores de “gradualismo, flexibilidade, equilíbrio e simetria” como parâmetros para a sua implementação (BRASIL, 1988).

Sob o contexto de Pós-Guerra Fria, em 26 de março de 1991, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai se reuniram para assinarem o Tratado de Assunção, que previa a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), que representou a união de dois projetos simultâneos: um político, definido pelo compromisso democrático dos membros participantes, e o outro, de ordem econômica, focado na liberalização e na abertura comercial entre os membros regionais, bem como com a economia global (SENHORAS, 2016, p. 141).

Além do ponto de vista econômico e político, a construção do MERCOSUL foi calcada também em perspectiva geopolítica, orientação doméstica e institucionalização da democracia, conforme ilustrado no quadro abaixo:

**Quadro 2:** Hipóteses para a formação do MERCOSUL

<b>Tipo de hipóteses</b>	<b>Motivação para a integração</b>	<b>Membros permanentes e associados do Mercosul</b>
<b>Geopolítica</b>	Integração para reduzir o dilema da segurança-sub-regional	Argentina, Brasil e Venezuela
<b>Economia Política</b>	Integração para aumentar a competição econômica externa	Argentina, Brasil e Chile
<b>Orientação Doméstica</b>	Os atores das economias domésticas pressionam pela maximização dos seus ganhos através do comércio	Argentina, Brasil, Bolívia e Chile
<b>Institucionalização da democracia</b>	As regras da integração tornam a democracia um pré-requisito para a participação, portanto reduzindo as	Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai.

	possibilidades de reversão do regime	
--	--------------------------------------	--

Fonte: Senhoras, 2016, p. 143.

O Tratado de Assunção descreve as normas de funcionalidade do bloco: a livre circulação de bens e serviços e fatores produtivos, entre outros; o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de política comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros; o compromisso dos Estados-Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração econômico-comercial regional e internacional (Artigos 1º e 5º do Tratado).

Ocorre que, com a ascensão dos governos Menem na Argentina e Collor no Brasil, o pensamento de formação de um mercado comum sofreu alterações. Assim, a diferença na forma com a qual os dois países enxergavam a nova realidade internacional influenciou as orientações de suas políticas e, com isso, a forma de se relacionarem um com o outro. Além disso, ficou claro que, apesar da cooperação agora fazer parte das suas relações, isso não implicou a construção de interesses coletivos (SARAIVA; TEDESCO, 2000, p.1-2).

Apesar das divergências de pensamento entre os dois países, os presidentes da época, após a assinatura do Tratado de Assunção, decidiram que o modo para atingir os objetivos pactuados no documento deveria se dar por etapas, iniciando-se pela instituição da área de livre comércio e, posteriormente, pela união aduaneira. Isso se justifica pelo fato de que a primeira etapa seria para remover os obstáculos tarifários e não-tarifários atinentes à circulação dos produtos, o que facilitaria o processo da segunda etapa. Para essa etapa, houve a criação do Programa de Liberalização Comercial para a formação da Tarifa Externa Comum (TEC)<sup>14</sup>.

Assim, o bloco alcançou, em apenas quatro anos, a liberalização do comércio da região. Porém, as medidas adotadas alcançariam apenas parcialmente

<sup>14</sup> TEC é um instrumento que busca promover a igualdade de competição entre as economias dos Estados membros. Desta forma, as tarifas que são pagas pela importação de um determinado produto (matéria-prima, insumos, bens de capital, etc.) a partir de outros países devem ser iguais em todas as nações integradas, bem como cobradas uma única vez. Além disso, a TEC estabelece as bases para a celebração de acordos comerciais com outros países, facilitando as negociações e fortalecendo o posicionamento comum (GRANATO, Leonardo. Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a UNASUL, 1. ed. Curitiba: Appris, 2015)

a anulação de tarifas e a eliminação de alguns subsídios e incentivos fiscais para a produção (BERNAL-MEZA, 2002, p.38), marcando, desse modo, uma união aduaneira imperfeita. Esse processo configurou a primeira fase de formação do bloco.

Entre os anos de 1994 e 1998, inicia-se a segunda fase do MERCOSUL, marcada pelo retrocesso comercial e uma paralisia institucional do bloco ante a crise internacional que assolava os países da América Latina, acarretando na desvalorização brasileira. Isso criou uma série de efeitos de transbordamento negativos, que repercutiram nos balanços comerciais e no câmbio dos outros países do bloco, em especial da Argentina, o que veio a agravar seus problemas que apareceriam explicitamente em uma profunda crise em 2001 (SENHORAS, 2016, p. 146)

crise cambial brasileira e a desvalorização do Real em janeiro de 1999 trouxeram um agudo componente de fragilidade à idéia da definitiva consolidação e ampliação do Mercosul, baseada que estava na idéia da estabilidade dos preços relativos. A queda rápida do comércio intra-países em quase 30%, o movimento de transferência de instalações industriais da Argentina para o Brasil e introdução de forte instabilidade na política cambial argentina são os indícios mais evidentes (DUPAS, 2003, p. 106).

Nesse interregno, foi aprovado o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção, denominado *Protocolo de Ouro Preto* (POP) (PECEQUILO, 2016, p. 20). O documento, além de consolidar o funcionamento do bloco, também conferiu personalidade jurídica de Direito Internacional, o que implica dizer que o MERCOSUL passou a ter autonomia para negociar em seu nome com terceiros e com organismos internacionais (art. 34), fortalecendo, dessa maneira, a importância do papel do Estado na configuração regional.

Ainda, com vistas a promover a democracia na região, em decorrência dos eventos acima citados, em 1998, os países membros assinaram o Protocolo de Ushuaia, que passou a vigorar em 2002. O documento instituiu a Cláusula Democrática do MERCOSUL, norma de caráter fundamental que dispõe a respeito do ingresso e permanência dos Estados membros no processo de integração. No mesmo ano em que o Protocolo de Ushuaia entrou em vigor, também foi instituído o Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL, consistente no mecanismo de solução de controvérsias (PECEQUILO, 2016, p. 21).

Ao final do ano de 2002, o cenário do Cone Sul sofreu modificações positivas, havendo a retomada do crescimento econômico, em virtude dos acordos engendrados entre Brasil e Argentina com o bloco regional da Comunidade Andina, configurando, assim, a evolução para a terceira etapa. Houve, por assim dizer, “(...) uma retomada do processo de integração, coincidindo com uma renovação da política doméstica dos países. (...) Aos poucos, a ideia de um Mercosul puramente comercial vai dando lugar a uma preocupação maior com a integração física e social dos países. A criação de novos órgãos destaca a inclusão de instituições para tratar de direitos humanos, democracia e questões sociais. Os indicadores econômicos voltam a crescer, indicando uma nova fase positiva para o Mercosul (...) (COUTINHO; HOFFMANN; KFURI, 2007. p. 05).

Nesse sentido, as etapas evolutivas do MERCOSUL podem ser resumidamente representadas no quadro abaixo:

**Quadro 3:** Etapas evolutivas do MERCOSUL

1º Etapa	Ocorreu um simultâneo crescimento econômico, comercial e institucional intra-bloco no Mercosul. Todos os países do bloco tiveram importantes desempenhos macroeconômicos. Os fluxos de Investimento Direto Estrangeiro (IDE) nos países do Mercosul foram elevados, diante das reformas estruturais e privatizações que marcaram a abertura de suas economias no período.
2º Etapa	Aconteceu uma retração econômica e comercial e um estancamento na progressão institucional do Mercosul. Diante de uma subsequente crise nos mercados emergentes, todos os países do bloco tiveram desempenho macroeconômico negativo e uma significativa reversão dos fluxos de IDEs, embora de forma assimétrica. Argentina e Uruguai tiveram maior instabilidade do que Brasil e Paraguai. Os capitais externos abandonaram a região e se concentraram no leste asiático.
3º Etapa	Existiu uma retomada da expansão econômica do Mercosul, com um novo perfil de crescimento comercial extra-bloco e sem grandes avanços institucionais. Todos os países tiveram melhores indicadores macroeconômicos diante da retomada da liquidez internacional. Com o fim da crise internacional e o fim das privatizações nos países do Mercosul, houve um reingresso paulatino dos fluxos de capitais externos comparável à 1ª etapa.

Fonte: SENHORAS, 2016, p. 147. Baseado em SICA (2006).

O aparato normativo e institucional do bloco é amparado pelo Conselho do Mercado Comum (CMC), responsável pela condução política do processo de integração e tomada de decisões; o Grupo Mercado Comum (GMC), coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores, tem por função zelar pela execução dos objetivos propostos pelo Tratado de Assunção, responsável pelas decisões políticas

de última instância; a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), órgão imbuído de capacidade técnica para garantir a aplicação dos instrumentos de política comercial comum, bem como responsável pela assistência ao GMC. Tem-se, dessa forma, a representação do tripé de sustentação do MERCOSUL.

Compõe, ainda, a estrutura institucional do bloco, a Secretaria do MERCOSUL, de caráter administrativo, responsável pela: a) publicação das normas aprovadas pelos órgãos decisórios do bloco; b) organização dos aspectos logísticos atinentes às reuniões realizadas dentro e fora da sede permanente; c) emissão de informação aos Estados Partes sobre o estado de incorporação das normas aprovadas; d) bem como outras tarefas solicitadas pelos órgãos (MERCOSUL, 2018). É, portanto, considerado como um órgão de apoio operacional e de assessoria técnica.

Fez parte da estrutura organizacional do MERCOSUL, a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), órgão responsável por representar os parlamentos dos Estados membros. Era formada por 64 parlamentares, sendo considerado como um órgão de caráter consultivo, deliberativo e de formulação de disposições, recomendações e declarações acerca do bloco.

A Comissão funcionou entre 1994 a 2006, entretanto, não conseguiu colocar em prática, entre outras atribuições, a harmonização das legislações. Atualmente, a CPC foi substituída pelo PARLASUL – Parlamento do MERCOSUL –, por força do Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, em 2005, e da Decisão CMC n. 49/04 (objeto de estudo do capítulo seguinte). É importante salientar que não se trata apenas de alteração de nomenclatura. A instituição de um Parlamento está relacionada à ambição dos Estados, que ultrapassa a lógica econômica-comercial. Aqui, já se coadjuva a “influência do poder político e social nas questões comerciais, bem como o reflexo destas questões comerciais, ou econômicas, nos demais ramos da sociedade” (MORAES, 2012, p.22).

Contudo, nem sempre esse espaço institucional resultou em uma esfera significativa de intervenção no andamento da integração regional e na representação efetiva dos interesses políticos e sociais, haja vista que os interesses legislativos não estiveram suficientemente organizados em comparação aos interesses executivos representados pelas chancelarias (SENHORAS, 2016, p. 149).

Enquanto a retórica da Comissão Parlamentar Conjunta se postulou claramente como partidária do estabelecimento de objetivos bastante vastos e ambiciosos para o Mercosul, sua ação restringiu-se às determinações e

indefinições impostas pelo Tratado de Assunção, sem questionar ou pressionar por uma ampliação de seu papel dentro da integração ou de seu poder no processo decisório. Acreditamos que esta assincronia entre a ação e o discurso seja um ponto central para a compreensão da participação da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. [...], que não influenciou decisivamente nenhuma negociação, ou foi origem da discussão de questões importantes para o desenvolvimento e consolidação da integração” (OLIVEIRA, 2003, p. 152).

Além da arquitetura orgânica, o Protocolo de Ouro Preto também determinou a adoção do modelo intergovernamental. Naquele momento, a escolha assim se deu como forma de não “comprometer os objetivos nacionais de estabilização macroeconômica ou ainda pelo fato de não alterar o equilíbrio entre as competências nacionais e as atribuições de decisão coletiva” (ALMEIDA, 2000 apud TRINDADE, 2007, p. 46). Desse modo, as decisões emanadas foram atreladas à vontade política dos Estados-membros.

Implica também em dizer que as decisões tomadas no âmbito do bloco não possuem efeito direto nos Estados, em virtude da necessidade de passar por um processo de internalização determinado pela legislação vigente de cada país, para que, então, possa surtir efeitos em seus membros. Para tanto, a deliberação deve respeitar o critério da unanimidade e refletir a concordância de todos os Estados. Dessa maneira, observa-se que o método escolhido potencializa o poder dos governos durante as negociações e evidencia a disfuncionalidade do processo decisório, bem como acarreta em uma lentidão às ações do bloco.

Entretanto, considerações acerca desse tema merecem ser tecidas, isso porque *integrar* perpassa a ideia de união/conexão, ou seja, de transferir parcela de poder a um Estado soberano, ou seja, a criação de órgãos supranacionais com poder decisório. Já *cooperação* traduz a noção de inter-relação entre dois ou mais Estados que tomam decisões por unanimidade, não havendo, portanto, qualquer forma de transferência a órgão supranacional. Partindo desse pressuposto, observa-se que o objetivo do MERCOSUL é integrar. Contudo, a natureza estabelecida no Protocolo de Ouro Preto revela-se como cooperar.

Deste modo, se está diante de uma situação paradoxal, visto que, de um lado, o MERCOSUL não se enquadra como um bloco econômico de integração, em razão da ausência da supranacionalidade e, de outro, não se revela como um



processo de cooperação, por não condizer com o elencado no artigo 1º do Tratado de Assunção.

Atualmente, o MERCOSUL é composto pelos países signatários do Tratado de Assunção de 1991, acrescido dos Estados associados: Chile, Peru, Colômbia, Equador, Guiana e Suriname. A Venezuela passou a integrar o bloco como membro a partir de 2012, entretanto, encontra-se suspenso todos os direitos e deveres inerentes à sua condição de Estado Parte, em virtude do descumprimento das obrigações previstas no Protocolo de Adesão. A Bolívia já realizou a assinatura do Protocolo de Adesão, mas ainda possui status de Estado Associado em processo de adesão (MERCOSUL, 2018).

Do ponto de vista normativo, desde a assinatura do Tratado de Assunção, foram firmados até o presente momento<sup>15</sup> 147 tratados, protocolos e acordo. No ano de 2018, o bloco aprovou apenas um único tratado de natureza econômica – Acordo Quadro entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), que entrou em vigor em 17 de junho de 2018 (MERCOSUL, 2018).

Com efeito, em uma ligeira retrospectiva, o capítulo II, tratou inicialmente das experiências precedentes à formalização do MERCOSUL, destacando os seguintes blocos econômicos: MCCA, ALALC, CAN e ALADI. Usou, como referencial, o movimento das ondas de integração regional. Depois disso, a pesquisa concentrou-se na formação, propriamente dita, do bloco do Mercado Comum do Sul, relatando os principais episódios históricos de aproximação entre Argentina e Brasil até a assinatura do Tratado de Assunção e seu protocolo adicional, *Protocolo de Ouro Preto*, que deram forma institucional ao bloco.

Percebeu-se, a partir da narrativa, que integração regional é um processo histórico com caráter mais amplo e complexo, que extrapola o conceito de regime internacional. Por esse motivo, o pensamento em relação MERCOSUL não deve ser feito apenas sob a ótica de termos quantitativos, mas, sim, qualitativos, com vistas ao fortalecimento do processo de integração.

Em seus quase 30 anos de existência, o MERCOSUL demonstra tratar-se de um organismo em franco desenvolvimento, marcado por conquistas relevantes, como, por exemplo, a criação do Parlamento do MERCOSUL, que está

---

<sup>15</sup> Número de acordos até outubro de 2018. Informações extraídas do site: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/tratados/>

umbilicalmente ligado ao aperfeiçoamento dos procedimentos de internalização das normas produzidas pelo bloco, com o fito de combater a insegurança jurídica.

Contudo, não é possível deixar de mencionar que o processo de formação do bloco também é marcado por intensas crises econômicas, sociais, políticas e até mesmo de legitimidade. Ainda, sob esse contexto, o MERCOSUL é considerado por muitos como um organismo regional engessado, por não conseguir atingir suas etapas, sendo, hoje, uma união aduaneira imperfeita. E muito disso se deve à característica intergovernamental que exacerba o papel do Estado nacional no controle decisório, acarretando, dessa maneira, em limitações à verdadeira integração galgada pelo MERCOSUL.

Ainda, a internacionalização da norma em âmbito nacional não traduz segurança, pois a mesma pode ser revogada a qualquer tempo em decorrência de alteração na lei que disciplina a matéria. Outro ponto que merece destaque é a ausência de um Direito Comunitário que poderia possibilitar o cumprimento do preconizado no artigo 2º do Protocolo de Ouro Preto. Há que se concluir, dessa maneira que:

[...] não se constrói um bloco econômico com discurso político. A vontade política é fundamental. A base econômica é o plasma da integração. O comércio é o sangue da integração. Porém, o trabalho de construção institucional é eminentemente jurídico (NOGUEIRA, 2005, p. 21).

Basicamente, em poucas palavras, Nogueira acentua que o processo de integração far-se-á a partir da visão jurídica e econômica. Acerca do modelo decisório adotado e da ausência de um Direito Comunitário no âmbito do MERCOSUL, o capítulo IV dedicará atenção especial aos temas, com o objetivo de compreender quais os fatores que influenciam a morosidade do processo de internacionalização das normas jurídicas emanadas pelo bloco.

Por fim, o capítulo seguinte versará a respeito dos Parlamentos existentes no âmbito da América Latina: Parlamento Latino-Americano e Caribenho, Parlamento Andino, Parlamento Centro Americano e Parlamento do Mercado Comum do Sul, sendo esse último o foco central do estudo. O que se pretende é realizar uma abordagem mais acurada para compreender os efeitos do modelo decisório adotado pelo MERCOSUL para a instituição parlamentar.

### **3 DOS PARLAMENTOS NA AMÉRICA LATINA E DO PARLAMENTO EUROPEU: história e relevância atual**

Em meio a essa conjuntura de blocos, surge, então, a figura do Parlamento, considerado como uma instituição polivalente por possuir uma variedade de funções, como será visto adiante. Maurício Cotta define parlamento como sendo:

Uma assembleia ou um sistema de assembleias baseadas num "princípio representativo", que é diversamente especificado, mas determina os critérios da sua composição. Estas assembleias gozam de atribuições funcionais variadas, mas todas elas se caracterizam por um denominador comum: a participação direta ou indireta, muito ou pouco relevante, na elaboração e execução das opções políticas, a fim de que elas correspondam à "vontade popular". Convém precisar que, ao dizermos "assembleia", queremos indicar uma estrutura colegial organizada, baseada não num princípio hierárquico, mas, geralmente, num princípio igualitário. Trata-se, por isso, de uma estrutura de tendência policêntrica (COTTA, 2004, p. 880).

Ainda sob esse contexto, cabe aqui destacar os ensinamentos de Montesquieu (2000, p.166), autor de "O Espírito das Leis", de 1748, que trata a respeito das formas de poder de um Estado – legislativo, executivo e judiciário. Na obra, o autor explica a indispensabilidade de um parlamento, que, segundo tal, serve como barreira ao monopólio do governo, agindo em contrapartida como meio de representação do povo, contribuindo para o fortalecimento de sentimentos inerentes à cidadania e ao pertencimento a uma nação.

Webber, em sentido semelhante, esclarece que o sistema representativo parlamentar abre espaço a distintas posições políticas, possibilitando o diálogo entre a população e a instituição governamental. E, com isso, é possível a realização do controle sobre as decisões do Poder Executivo (WEBBER, 1991 apud DRUMMOND, 2010, p. 32). Dessa maneira, figura o Parlamento como mediador entre o Estado e a sociedade.

Do ponto de vista histórico, o parlamento remonta ao Estado medieval caracterizado por uma estrutura descentralizada que concedia vários privilégios aos nobres feudais. Esta descentralização da autoridade feudal permitiu o surgimento de

um elemento unificador: as assembleias constituídas por senhores feudais leigos e eclesiásticos chamados *curia* ou *concilium legis* (MARTINS, 2016, p. 38-39).

No século XII, o parlamento deixa de exercer a função de mera assistência e conselho ao soberano, passando, então, a ter maior autonomia. Conforme destaca Monica Herman Salem Caggiano:

A certidão de nascimento do parlamento, no entanto, pode ser identificada no ano de 1265, em que Simon de Monfort convoca *dois cavaleiros de cada condado* para participar do *Grande Concilium*, ao lado dos prelados e barões, procedimento que ingressa numa linha de regularidade com Eduardo I (1295). Já no fim do século XIII, nos termos dos registros constantes dos anais ingleses, há referência à convocação da assembleia nos moldes de *parliament model* (CAGGIANO, 2004, p. 7).

Nos séculos XVI e XVII, os parlamentos surgidos na Idade Média passaram por dificuldades advindas do fortalecimento da monarquia absolutista que, munida das tarefas de unificação e defesa nacionais, adotou instrumentos administrativos que diminuíram a capacidade dos órgãos parlamentares. Somente com o esgotamento do poder dos monarcas absolutistas e a consolidação do Estado moderno, os parlamentos prosseguiram no seu desenvolvimento, especialmente na Europa a partir do século XIX (MARTINS, 2016, p.39). Consoante a isso, dispõe Norberto Bobbio e outros:

O século XIX é o novo grande período do desenvolvimento dos novos parlamentos. Alguém o definiu como o século de ouro do parlamentarismo europeu. Na Inglaterra, na França (excetuados os períodos imperiais), na Bélgica, na Holanda e na Itália, o Parlamento constitui-se o centro do debate político, estendendo progressivamente a sua influência ao Governo que havia sido até então expressão do poder régio. A monarquia constitucional cede o lugar ao regime parlamentar, que tem como fulcro a “responsabilidade” do governo perante o Parlamento. Naturalmente, esta transição acontece não sem inquietações e conflitos: suas etapas estão marcadas por votos de censura parlamentar, por dissoluções antecipadas das câmaras por parte do rei com o fim de lhes bloquear o desenvolvimento, e por verdadeiras crises constitucionais. Mas, no começo do século XX, os conflitos entre o Parlamento e a monarquia já se havia resolvido, em quase todos os países europeus, a favor do primeiro (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 879).

Atualmente, os Parlamentos exercem grande influência na consolidação dos regimes democráticos, no processo de integração e, mais ainda, na formação de

uma legislação complementar ao direito dos Estados-partes. Conforme acentua José Honório Rodrigues (1972), “O Parlamento é essencialmente o lugar onde se fala, onde se discute, onde se debate, onde se mantém uma conferência formal para a discussão dos negócios públicos”.

Sobre o tema, Monica Herman Caggiano novamente leciona que:

[...] quer nos sistemas parlamentaristas, quer nos sistemas presidencialistas ou ainda nos quadros híbridos, o parlamento, hoje, é presença constante no mundo da política, em razão de sua natureza representativa, de suas atividades de controle, de sua competência financeira e orçamentária ou, até mesmo, da produção legislativa. Não mais merece ser ignorado ou marginalizado. É uma instituição importante e de relevo na atmosfera estatal, reconquistando o seu espaço (CAGGIANO, 2004, p. 6-7).

Uma vez compreendida a representação de um parlamento, passa-se agora a abordar as funções atribuídas a este órgão. Dentre os plexos de competência, é cediço que a função legislativa possui uma posição fundamental. Entretanto, ao longo do tempo, foram concebidas novas incumbências, como, por exemplo: de controle, eleitoral, jurisdicional, deliberativo, administrativo, de orientações políticas, de comunicação, entre outras. Contudo, tendo em vista que o objetivo central da pesquisa é compreender o funcionamento do Parlamento do MERCOSUL, sob a perspectiva jurídica e política, limitar-se-á a elucidar as funções que coadunam com o tema.

Desse modo, dentre as atribuições inerentes a um parlamento, destaca-se a representativa, alcançada por excelência do sufrágio popular e universal e considerada como imprescindível para a representação dos cidadãos. Tal função ocorre a partir da seleção de representantes para a investidura de poderes que se dá por meio de eleições, e cabe a cada parlamentar eleito “o direito e o dever de intervir, embora de formas diversas, em todos os estágios do processo político” (BOBBIO, MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 883).

Outro fator de grande importância na análise dos aspectos estruturais de um parlamento é a regularidade e confiabilidade dos seus processos eleitorais, bem como a duração de cada legislatura. Segundo Cotta (2014, p. 881):

[...] a 'duração' de uma assembléia não depende, substancialmente, apenas da extensão do intervalo entre duas eleições sucessivas, mas quiçá mais ainda da presença de um núcleo mais ou menos grande de parlamentares que não mudam de uma eleição para outra. Este núcleo, quando dotado de uma certa consistência, constitui fator significativo de continuidade, já que assegura a transmissão de toda aquela bagagem de costumes, convenções e regras não escritas que tanta importância têm na caracterização de um Parlamento.

Sobre esse ponto, Francisco Berlín Valenzuela assim descreve:

*(...) Esta responsabilidad requiere no sólo el reiterar las demandas de los representados, sino más bien el considerar si ellas están expresadas en forma adecuada para lograr que los demás sectores de la comunidad (local, nacional o internacional) la admitan, reconozcan la necesidad de su realización y la apoyen en el debate. Destaca la conveniencia de hacer ver a la población que lo que determinados grupos quieren se traduce en un factor de bienestar para todos, siendo necesario iniciar esa persuasión en primer lugar ante los miembros del propio parlamento, con el fin de lograr acuerdos unificados que recojan la mayor parte de los elementos de una o varias demandas. Los miembros del parlamento interesados en sacar adelante las demandas de sus representados tienen que llevar a cabo una tarea de ordenamiento que requiere lograr una expresión al pleno de la institución. Mucha es por consiguiente la labor que tienen que realizar los parlamentarios para obtener la eficacia que los electores desean, para lo cual se les rodea de un ambiente propicio en que estén garantizadas su seguridad personal, y la garantía de respeto a la actividad que su alta responsabilidad entreaña.” (VALENZUELA, 1993, p. 132)*

Outra função desempenhada pela instituição, e considerada como clássica, é a legislativa, a qual engloba a discussão de propostas de lei, exame de artigos e emendas e deliberações. Segundo Monica Herman Salem Caggiano,

[...] dentre as funções clássicas atribuídas ao Parlamento, merece posição sobranceira a legislativa. Alias, é a que dá a denominação sob cuja rubrica os Parlamentos passam a ser conhecidos e tratados no direito constitucional – *Poder legislativo* (CAGGIANO, 2004, p. 18).

Observa-se, portanto, que a função legislativa reflete a expressão da vontade soberana do Estado, a qual o Parlamento realiza enquanto órgão representativo da sociedade. Concomitantemente com a função representativa e legislativa, o Parlamento também exerce a função deliberativa, considerada, por Caggiano (2004, p. 17-18), como o modo pelo qual se verifica a valorização da

decisão política, através dos debates, resoluções referendárias e ordem específica da atividade parlamentar.

Juliana Martins (2016, p. 44), em sentido amplo, esclarece que a função deliberativa está umbilicalmente relacionada à representação política que o Parlamento exerce em uma sociedade, em especial em uma democracia representativa, em que há confluência de variados interesses que buscam sua concretização através das leis.

Outra função tradicional relacionada pelo Parlamento é a de controle, onde ocorrem perguntas e interpelações para apuração de determinados fatos ou atos realizados pelos agentes públicos. Nesse passo, Bobbio (1998, p. 886) assim explica: "o instrumento parlamentar de controle mais comum está no poder de tornar notória e apontar à opinião pública, por meio de solicitação de explicações, interpelações e inquéritos, a atuação do Executivo", ocorrendo, assim, o equilíbrio da democracia em consonância com o sistema de freios e contrapesos.

E por último, cabe também mencionar a função da legitimação, responsável historicamente pela manutenção do parlamento em alguns regimes absolutistas ou ditatoriais. Atualmente, essa atribuição corresponde à legitimação do poder político à soberania popular, e se mostra extremamente pertinente, à medida que os parlamentos têm grande potencial legitimador frente à atual crise de identidade das democracias (GOYARD-FABRE, 2003, p. 284).

Contudo, apesar dessas diferentes funções atinentes à instituição parlamentar, Dri (2006, p. 86) ressalta que essa classificação não é estática, isso porque, segundo a autora, é frequente que uma mesma atividade reflita o desempenho simultâneo de duas ou mais funções. Além disso, tais papéis sofrem alterações de acordo com o sistema de governo adotado e são influenciados pelas diferentes visões do parlamento contidas nas teorias liberal e republicana da política.

No âmbito da América Latina, a intenção de criação de um parlamento correlaciona-se com a história da formação dos Estados nacionais. É relevante, ainda, mensurar que:

Ao longo da história independente da América Latina, o desígnio de unidade continental se revela indissociável da problemática da formação nacional

(...) a unidade continental foi, desde Bolívar, projetada como uma estratégia defensiva, objetivando assegurar a soberania das jovens nações em um contexto internacional assimétrico e predatório. No entanto, este desígnio sempre padeceu de um paradoxo, na medida em que a almejada capacidade de guiar o próprio destino, a ser fortalecida pela união regional, revela-se como requisito necessário para consumir a unidade pretendida (SANTOS, 2016, p. 273).

Nesse contexto, os processos de integração regional ocorridos na América Latina culminaram na criação de instituições parlamentares de caráter legislativo, voltados à contribuição política. No presente capítulo, será analisado o ambiente parlamentar Latino Americano bem como, a título de referência, o Parlamento Europeu. Optou-se pelo estudo desse último, tendo em vista ser o primeiro parlamento regional de relevância no contexto histórico, bem como, por desempenhar as clássicas funções de: legitimação, representação, deliberativa, legislativa, orçamentária e de controle do poder executivo (DRI, 2006, p. 89). E, além disso, por adotar o modelo decisório supranacional, diferentemente do que ocorre no MERCOSUL.

### **3.1 BREVES COMENTÁRIOS SOBRE A FORMAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA E DO PARLAMENTO EUROPEU**

Para a consecução dos objetivos desse capítulo, antes, se faz necessário traçar um paralelo com a história da própria formação da União Europeia e seu marco jurídico-institucional, uma vez que ambas estão umbilicalmente vinculadas. Desse modo, a trajetória de formação do processo de integração da União Europeia se deu em um contexto de pós II Guerra Mundial, onde os países se encontravam em estado de devastação em virtude da lógica de violência e guerra pela consolidação da soberania em prol de interesses públicos. Deu-se origem, então, à ideia de unificação da Europa, a partir dos movimentos federalistas em vários países.

A iniciativa em prol de uma federação de Estados europeus, visando garantir a paz, encontrou inspiração na ideia kantiana da “federação da paz”, conforme estudado no primeiro capítulo deste trabalho, e baseou-se na concepção



de que “não se propõe obter o poder do Estado, mas simplesmente manter e garantir a paz de um Estado para si mesmo e, ao mesmo tempo, a dos outros Estados federados” (KANT, 2008, p. 18).

Cinco anos após o fim da II Guerra Mundial, a França apresentou o Plano Schuman, nome escolhido em homenagem ao Ministro das Relações Exteriores francês da época, e que tinha por intuito a criação de um mercado único europeu do carvão e do aço. O plano foi elaborado por Jean Monnet, político francês considerado como referencial no projeto de integração europeia, o qual se tornou o

“[...] catalisador da integração ao lado da criação da Comunidade Europeia do Aço e Carvão (CECA), em 1951, firmada no Tratado de Paris<sup>16</sup>. (...) A CECA teve como objetivo central a integração setorial como forma de aproximar os países e teve vigência até 2002.” (PECEQUILO, 2014)

A CECA, inspirada nos ideais federalistas e embrião da futura União Europeia, possuía, desde sua concepção, personalidade jurídica singular e sua composição se dava pelas seguintes instituições: Alta Autoridade, Assembleia Comum, Conselho Especial de Ministros e Tribunal de Justiça.

Adotou como modelo decisório o supranacional, passando, então, a ser o primeiro organismo internacional a tomar decisões por maioria e não mais por consenso<sup>17</sup>, ou seja, verifica-se com esse movimento a abdicação voluntária da soberania nacional<sup>18</sup>. Nesse sentido, observa-se que o Tratado de Paris inovou ao criar a primeira comunidade europeia com características supranacionais. No que refere à Assembleia Comum, cabe aqui mencionar que essa possuía tão somente

---

<sup>16</sup> O Tratado de Paris, instituidor da CECA, incorporou as ideias principais da Declaração Schuman, reforçando, em seu preâmbulo, ser objetivo da comunidade recém-criada a substituição das rivalidades e guerras sangrentas pela fusão dos interesses essenciais, o aprofundamento da integração e o desenvolvimento compartilhado de seus membros. UNIÃO EUROPEIA. Tratado que Institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (TCECA), (Assinado em Paris a 18 de abril de 1951) – Preâmbulo - versão em português. Disponível em: [http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11951K/tif/TRAITES\\_1951\\_CECA\\_1\\_PT\\_0001.tif](http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11951K/tif/TRAITES_1951_CECA_1_PT_0001.tif). Acesso em: 11 nov. 2018.

<sup>17</sup> Maria Isabel Limongi, ao analisar a contribuição de Hobbes para a filosofia política, afirma que, para o filósofo inglês, o consenso não é suficiente para estabelecer alguma estabilidade à ordem social, pois o consenso a qualquer momento pode se romper, porquanto meramente circunstancial. In: LIMONGI, M. Isabel. Hobbes. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002, edição Kindle, pos. 253 de 850.

<sup>18</sup> Em virtude disso, surgem novas teorias para explicar esse fenômeno, como, por exemplo, as teorias estudadas no primeiro capítulo.

poderes consultivos, sendo ausente a autonomia para legislar acerca de temas relacionados à CECA.

Em 1957, com a assinatura do Tratado de Roma, sobreveio o marco institucional do processo de integração do bloco europeu – Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM), sendo que posteriormente se deu a concretização de uma “união aduaneira em 1968 e na introdução da PAC (Política Agrícola Comum) em 1962, processo que se tornou o veículo para um dos mais longos períodos de paz e de prosperidade na Europa” (CONCEIÇÃO, 2016).

Com a formação de mais essas duas organizações multinacionais, deu-se início às negociações para a unificação das Assembleias em uma só, como modo de otimizar os trabalhos. Dessa forma, em conjunto com o Tratado de Roma, houve o advento da Convenção Relativa a Certas Instituições Comuns às Comunidades, que unificou as três Assembleias Parlamentares, dando origem ao Parlamento Europeu, ainda em 1957.

A concepção desse órgão, apesar de exercer somente o papel de órgão consultor (a Comissão propunha e o Conselho de Ministros adotava ou não a legislação), foi considerada como de controle político e de manifestação democrática da União Europeia, e recebeu tratamento diferenciado após a promoção do Ato Único Europeu<sup>19</sup>, em 1986, que atribuiu poder de influência e relevância no processo legislativo da instituição parlamentar. Dessa maneira, foi ampliado o poder de agenda do Parlamento, *ex ante* à tomada de decisão do Conselho, que passou a ser equiparado as duas instâncias decisórias (TSEBELIS; GARRET, 2000).

O Parlamento Europeu (PE) possui sede em Estrasburgo e dispõe de mais dois locais de trabalho: Bruxelas e Luxemburgo. As comissões parlamentares especializadas reúnem-se normalmente em Bruxelas, estando os serviços, bem como o Secretariado-Geral, em Bruxelas e em Luxemburgo. O PE representa a natureza democrática do projeto europeu, desempenhando um papel fundamental no equilíbrio institucional da União Europeia (UE), designadamente de controle democrático e fiscalização política sobre todas as instituições europeias. Além disso,

---

<sup>19</sup> Reviu os Tratados de Roma que instituíram a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atômica.

desempenha funções legislativas no âmbito do processo decisório europeu (artigo 294.º do TFUE). Atualmente, o órgão parlamentar conta com 751 eurodeputados, que são eleitos a cada cinco anos por sufrágio universal (PARLAMENTO EUROPEU, 2018).

A composição interna do Parlamento Europeu é semelhante à de um parlamento nacional. A organização é feita pela Mesa, que tem por função gerir todo o funcionamento do Parlamento, desde as atividades parlamentares propriamente ditas, como também tudo que for afeto ao plano administrativo; a Conferência dos Presidentes, a Conferência dos Presidentes das Comissões, a Conferência dos Presidentes das Delegações e o Colégio dos Questores. Fazem parte também da composição do PE as Comissões, Delegações Parlamentares e Secretaria Geral (PARLAMENTO, 2018)

Em 1993, com a assinatura do Tratado de Maastricht, também conhecido como Tratado da União Europeia, deu-se a substituição da Comunidade Europeia pela, então, União Europeia, que promoveu uma significativa reforma institucional, política, econômica e jurídica. Nesse último ponto, conferiu maior prerrogativa ao Parlamento Europeu, com a introdução do procedimento de codecisão.

Contudo, tendo em vista todo esse tratamento de reforço atribuído à instituição parlamentar, esse ainda não possuía grande margem de influência e decisão, haja vista que, na prática, o controle estava concentrado entre o Conselho Europeu, Conselho e a Comissão. Ou seja, evidencia-se, dessa maneira, apesar da adoção do modelo supranacional, a presença de elementos intergovernamentais no âmbito da União Europeia. Esse cenário acabou por criar um intrincado sistema de tomada de decisões, influenciado pela capacidade de decisão do Parlamento Europeu (PINDER John; USHERWOOD, Simon. 2007, p. 1096).

Em virtude desses fatos, passou-se a debater a possibilidade da construção de um novo caminho. Assim, foi proposta a elaboração do Tratado Constitucional que visava à refundação da Europa, a partir da substituição dos Tratados vigentes à época. Contudo, não foi possível a ratificação do Tratado por todos os países membros, então, passou-se a novamente às negociações como forma de garantir a adesão de todos. Assim, deu-se origem ao Tratado de Lisboa, em 2009 que teve por função ressuscitar a Constituição Europeia.

As principais modificações trazidas pelo Tratado de Lisboa podem ser divididas em dois aspectos: mudanças institucionais e organizacionais. As mudanças de ordem institucional atingiram todas as instituições que compõem a União. No caso do estudo, o Parlamento Europeu elevou o número de membros participantes, bem como lhe foi fornecida “a extensão do processo de codecisão<sup>20</sup> para novas matérias<sup>21</sup>, que passou a ser chamado de processo legislativo ordinário” (MUNERATTI, 2014, p. 38), tornando-se, assim, o principal processo legislativo do sistema deliberativo. O Parlamento Europeu, além da função legislativa, também passou a exercer o poder orçamental e de controle do executivo.

Quanto ao modelo decisório, a União Europeia adotou o sistema híbrido – supranacional e intergovernamental –, que convivem lado a lado. Esses modelos político-jurídicos seriam fruto da evolução da União no decorrer de sua existência e de uma verdadeira mutação do seu modelo inicial de comunidade de Estados para uma União política (LUZÁRRAGA; LLORENTE, 2010, p. 99-101).

Como forma de ilustrar o até aqui estudado, elaborou-se no quadro esquemático, abaixo, os órgãos que compõem a União Europeia, destacando-se o Parlamento Europeu, Conselho Europeu, Conselho e Comissão.

**Quadro 4:** DAS PRINCIPAIS INSTITUIÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

	<b>PARLAMENTO EUROPEU</b>	<b>CONSELHO EUROPEU</b>	<b>CONSELHO</b>	<b>COMISSÃO</b>
<b>PRINCIPAIS FUNÇÕES</b>	Representar os cidadãos; colegislador; controle político.	Definir as orientações e prioridades políticas gerais da União	Representar os governos dos Estados; colegislador; coordenar e definir as	Executar as políticas e as decisões da União.

<sup>20</sup> O processo de codecisão aplica-se a uma grande variedade de assuntos: à livre circulação de pessoas, à realização do mercado interno, à investigação e ao desenvolvimento tecnológico, à proteção dos consumidores, educação, cultura, saúde, matérias que dizem diretamente respeito aos cidadãos europeus. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/powers-and-procedures/the-lisbon-treaty>. Acesso em: 14 jan. 2019.

<sup>21</sup> O Tratado de Lisboa alargou os poderes legislativos do Parlamento a mais de 40 novos domínios e fez dele um legislador verdadeiramente em pé de igualdade com o Conselho. Áreas de codecisão anterior ao Tratado – Ambiente; Transportes; Mercado interno; Emprego e política social; Educação; Saúde pública; Proteção dos consumidores. Após o Tratado de Lisboa: Agricultura e pescas; Apoio às regiões mais pobres; Segurança e justiça; Política comercial; Cooperação com países terceiros e Atos de execução. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/powers-and-procedures/the-lisbon-treaty>. Acesso em: 14 jan. 2019.

			políticas da União	
<b>FORMA DE ESCOLHA DOS MEMBROS</b>	Eleições diretas	Chefe de Estado ou governo	Ministros ou membros dos governos nacionais	Presidente indicado pelo Conselho Europeu e eleito pelo Parlamento
<b>DEFESA DE INTERESSES</b>	Cidadãos	Estados	Estados	União
<b>SISTEMA DE DECISÃO</b>	Maioria	Predomínio do consenso	Predomínio da maioria	Maioria
<b>NATUREZA DECISÓRIA</b>	Supranacional	Predomínio intergovernamental	Predomínio supranacional	Supranacional

Fonte: MUNERATTI, Rafael Ramia. A democracia na União Europeia o Parlamento Europeu e a redução do déficit democrático. 2014, p. 46

Desse modo, deve-se ter em mente que o modelo decisório nada mais é do que o arranjo institucional pelo qual os Estados operam e cooperam na busca de melhores resultados. No caso vertente, a União Europeia representa a realidade de integração regional *sui generis*, isso porque nela coexistem dois arranjos institucionais, a supranacionalidade e a intergovernabilidade, que se ajustam conforme a necessidade dos Estados e das instituições.

Por fim, a situação atual do Parlamento Europeu vem recebendo críticas quanto à sua incapacidade de gerir os efeitos do déficit democrático, mas, por outro lado, “parece caminhar no sentido de abrigar um espaço público regional que impulsiona a atuação de organizações da sociedade” (DRI, 2009, p. 176).

### 3.2 PARLAMENTO LATINO AMERICANO E CARIBENHO – PARLATINO

A ideia de criação de um parlamento para a América Latina partiu do deputado brasileiro Franco Montoro, que apresentou, em 1963, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Resolução 38/1963. A proposição previa a criação de um organismo parlamentar latino-americano, vez que o ideal integracionista era partilhado por parlamentares da região (ROJAS, 1987, p.1). O projeto, entretanto, não chegou a ser apreciado.

Em 1964, após o estabelecimento da ALALC, ocorreu perante o Congresso do Peru, a primeira reunião para discutir a instauração de um parlamento e, por decisão de cento e seis parlamentares de 14 delegações, deu-se o surgimento do PARLATINO – Parlamento Latino Americano e Caribenho.

Cabe, aqui, ressaltar que essa foi a primeira assembleia parlamentar realizada na América Latina. Durante as tratativas, o deputado peruano Andrés Ezcurra (que, posteriormente, passou a ser reconhecido como um dos fundadores do PARLATINO) relatou em seu discurso as intenções de integração existentes no bojo do Legislativo:

*[...] En nuestras visitas a los diferentes países se confirmó esta impresión. Hay conciencia integracionista profunda y generalizada, que necesita de una catalización constructiva como esta primera cita de Lima. En Brasilia tanto el Senado como la Cámara expresaron su aprobación a la idea. Como hasta hoy no hemos recibido confirmación oficial, y nos interesa mucho conocerla, le pido que interponga sus buenos oficios cerca de los ilustres Presidentes de ambas Cámaras con el objeto de que se designe a los representantes brasileños a Lima. La idea fundamental es, com Ud no ignora, una composición multipartidária, que ofrezca, en dimensión latinoamericana, el panorama de las principales corrientes políticas del continente, unidas em torno al ideal prévio de la integración. Sobra decir cuanto nos gustaría su presencia en esta delegación.<sup>22</sup>*

No ano subsequente, foi aprovado o estatuto original que regulamentou o organismo. Na reunião, foram debatidos diversos assuntos, dentre os quais restaram consignados, na Declaração de Lima, que o parlamento em questão tratar-se-ia de um organismo regional, permanente e unicameral, com caráter representativo de todas as tendências existentes perante os corpos legislativos, incumbido de promover, harmonizar e canalizar o avanço a integração (DRUMMOND, 2010, p. 82).

Nos primeiros anos de existência, o parlamento teve como característica o desempenho das atividades sem intervenção estatal e institucional, como qualquer outra organização internacional e, com isso, não obteve o reconhecimento jurídico internacional.

---

<sup>22</sup> Correspondência do Deputado peruano Andrés Townsend Ezcurra, Presidente da Comissão Especial Preparatória do Parlamento Latino-Americano (deputados), constituída no Congresso do Peru, ao Deputado brasileiro Nelson Carneiro, datada de 03 de novembro de 1964. Arquivos do Grupo Brasileiro do Parlamento Latino-Americano. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br> . Acesso em 10 de out. 2018.

Contudo, antes de adentrar nos objetivos atinentes à criação do referido parlamento, é salutar esclarecer o contexto histórico em que o parlamento foi estabelecido. A América Latina enfrentava intensos movimentos de ordem militar e rupturas de institucionalidade democrática em diversos países, e mesmo diante desse cenário, houve a preocupação com a criação de um Parlamento. A respeito desse ponto, a Deputada Vanessa Grazziotin<sup>23</sup>, Ex-Presidente do Grupo Brasileiro do Parlamento Latino-Americano, assim discursou:

“A história do Parlatino é uma história interessante. Em um momento de exceção que se abateu sobre quase todo o continente latino-americano, parlamentares mais progressistas buscaram esse caminho da integração para trocar ideias e para tentar reagir àquele momento de exceção, e foi [assim] que essas organizações, como o Parlatino, foram se desenvolvendo e foram mudando um pouco as suas características com o passar do tempo (1964)”

Desse modo, apesar do momento histórico de criação do PARLATINO ter sido marcado por movimentos políticos de base ditatorial, os objetivos iniciais da instituição eram, justamente, ser um organismo de cooperação capaz de deliberar acerca das questões envolvendo a região, sobretudo, buscando a integração nos âmbitos econômicos, sociais, culturais, podendo, inclusive, ser considerado como um forte componente da integração política.

Outrossim, o parlamento também visa à defesa da democracia e à igualdade jurídica dos Estados. As atividades iniciaram-se em meados de 1960, e no decorrer dos anos, desde a aprovação do Estatuto, o PARLATINO passou a reunir-se de forma frequente e a realizar inúmeras assembleias, inclusive, em conjunto com o Parlamento Europeu (BRESSAN, MARIANO, LUCIANO, 2015, p. 13). Os sociólogos Malamud e Sousa (2010, p. 387) observam que o Parlamento Europeu “tornou-se um modelo para aqueles que, em outras regiões, aspiram a institucionalizar os processos de integração em curso”.

Desse modo, deu-se início aos debates acerca da construção do processo de democratização perante alguns países da região. Assim, a proposta do PARLATINO bem como da necessidade de institucionalização, se deu justamente

---

<sup>23</sup> Entrevista concedida à autora Norma da Silva Venancio Pires, em 18 de fevereiro de 2009. Disponível na dissertação apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

com o intuito de fortalecer esses países e estreitar laços e diálogos com o Parlamento Europeu. Nessa toada, em 18 de dezembro de 1986, por impulso da constituição pela Declaração do Rio de Janeiro, sobreveio o Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política, representado pelo chamado *Grupo dos Oito* (Argentina, Brasil, Colômbia, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela) (TRINDADE, 2003, p. 286).

Em 1987, após a convocação pelos governos latino-americanos<sup>24</sup>, para a “Reunião Conjunta do Parlamento Latino-Americano com os Delegados das Chancelarias da América Latina”, é que ocorreu institucionalização do PARLATINO, com a assinatura do Tratado de Institucionalização do Parlamento Latino-Americano (DRUMMOND, 2010, p. 82). O Brasil aderiu ao Tratado por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 21 de março de 1988. O Decreto do Poder Executivo nº 97.212, de 12 de dezembro de 1988, promulgou o Tratado (Brasil, 1988). Ainda, restou definido no documento que a capital de São Paulo (dentro do Complexo Memorial da América Latina)<sup>25</sup> seria a sede permanente para a realização das reuniões de assuntos comuns e de caráter extraordinário.

O Tratado de Institucionalização de 1987 estabeleceu quatro órgãos principais para compor o PARLATINO: Assembleia, Junta Diretiva, as Comissões Permanentes e a Secretaria-geral, sendo o primeiro considerado como o principal e os demais com caráter de submissão. Integram também a instituição, três Secretarias Coordenadoras: Secretaria de Comissões, Secretaria de Relações Interinstitucionais e Secretaria de Relações Interparlamentares. O objetivo, agora, consiste em abordar a composição e as funções dos quatro principais órgãos.

**Quadro 5:** Organograma do Parlamento Latino-Americano

	Órgãos Estatutários	Secretarias Coordenadoras	Outras instâncias
H	<b>Assembleia</b>	Comissões	Presidente Alterno
V	<b>Junta Diretiva</b>	Relações Interinstitucionais	Presidente Delegado
A	<b>Comissões Permanentes</b>	Relações Interparlamentares	Secretario Geral Alterno
25	<b>Secretaria Geral</b>		Secretario Executivo
d			Diretor da Sede
e			Mesa Diretiva
al			Vice-Presidentes
F			Conselho Consultivo
bi			
bi			
P			



**Fonte: Website do Parlatino - <http://parlatino.org>**

A Assembleia é composta por delegações nacionais de cada um dos parlamentos membros (art. 13, do Estatuto), sendo considerada como o órgão supremo. Cada país tem direito a 12 votos, com a possibilidade de cada parlamentar acumular até quatro votos, caso a delegação seja inferior a 12 membros. As reuniões ocorrem ordinariamente a cada ano. Não havendo possibilidade de realização da reunião, mediante apresentação de justificção, o Estatuto prevê a necessidade de convocação de Assembleia Extraordinária, dentro de um período de seis meses.

São avaliados e debatidos temas de relevância da conjuntura internacional. A título de exemplo, no ano de 2008, um dos assuntos pautados era com relação aos problemas dos migrantes latinos americanos e a repercussão da crise econômica e financeira na América Latina. Já em 2013, foi criada a Lei Marco para Afrodescendentes.

A Junta Diretiva, por seu turno, é composta por dois presidentes, sendo um principal e outro altermo. Há também um secretário-geral, um secretário-geral altermo, um secretário de comissões, um secretário de relações interparlamentares e um secretário de relações interinstitucionais eleitos pela Assembleia, que se reúnem duas vezes ao ano. O membro da Junta Diretiva só tem direito à voz e possui como missão representar o PARLATINO para atos em que sejam especialmente convocados. Em síntese, as funções desempenhadas pela Junta Diretiva referem-se basicamente às funções executivas do organismo (MERGULHÃO, 2014, p. 50).

As Comissões Permanentes são consideradas como órgãos especializados dentro do PARLATINO, com funções ligadas a análises, estudo e investigação sobre temas políticos, sociais, econômicos, culturais, jurídicos, laborais, direitos fundamentais, ambientais, agropecuários, serviços públicos, corrupção e assuntos referentes à mulher, infância, juventude, idosos, etnias e todos aqueles de interesse comum à América Latina. Reúnem-se, ordinariamente, duas vezes por ano, e a cada ano previamente à Assembleia, os Presidentes, Vice-Presidentes e Secretários de Comissões se encontram na “Reunião de Dirigentes de Comissões”

para apresentar o trabalho realizado e informar as propostas para o próximo ano (MERGULHÃO, 2014, p. 50).

Ainda, no que tange às atividades desempenhadas pelas Comissões, salienta-se que, além das resoluções e declarações emitidas, o órgão também é responsável pela elaboração dos marcos jurídicos – denominados *Leis Marco* ou *Leis Modelo* – que constituem subsídios para a elaboração de projetos de lei nos Parlamentos dos países membros (PARLATINO, 2018)

Segundo lição de Mergulhão (2014, p. 94), “o Parlamento Latino-Americano não possui uma legislação ou poder legislativo no sentido tradicional do termo. As suas ações legislativas são traduzidas por meio de resoluções, moções, ou Leis Marco”.

Por fim, as funções e composições da Secretaria Geral têm previsão no capítulo quarto do Estatuto do Parlamento e é considerada como órgão de articulação, coordenação e supervisão permanente do parlamento, composta, em ordem hierárquica, por três secretários: geral, geral-alterno e secretário executivo.

No que tange à personalidade jurídica do Parlamento, o artigo 6º dispõe que: “De acordo com o Direito Internacional, o Parlamento gozará de personalidade jurídica própria e das prerrogativas e imunidades correspondentes”. Ora, é possível analisar detidamente que o artigo em questão não traz em seu bojo informações amplas e/ou atributos inerentes às relações internacionais ou até mesmo nacionais, como, por exemplo, capacidade para celebrar tratados ou ainda de vender ou dispor bens móveis ou imóveis.

Assim, o artigo 6º demonstra-se de certo modo limitado, havendo, talvez, de socorrer-se a outros documentos ou protocolos adicionais para complementar ou ampliar o entendimento, haja vista que o Estatuto, em seu título VI, também se mostra insuficiente.

Por derradeiro, depois de compreendido o contexto histórico em que se deu o surgimento do parlamento, bem como a composição e função de cada órgão, é possível observar que, em virtude do PARLATINO ter sido constituído por intermédio de Tratado de âmbito internacional, acabou por lhe conferir ausência de vinculação direta a organismo de integração regional, o que acarreta em fragilidade

e dificuldade no cumprimento das decisões, bem como desenvolvimento das atividades de modo regular (BRESSAN, MARIANO, LUCIANO, 2015, p. 14-15).

No mesmo sentido crítico, Malamud e Sousa esclarecem que as principais deficiências do PARLATINO são derivadas, provavelmente, “do fato de a sua existência, missão e funcionamento não estarem enquadradas em uma organização regional”. Ainda complementam que:

Em resumo, o Parlatino é mais uma instituição simbólica do que efetiva, capaz de acolher a deliberação de assuntos regionais e inter-regionais, mas sem qualquer perspectiva real de evolução para um órgão de decisão; de fato, carece de significado político e de enraizamento social (MALAMUD; SOUZA, 2005, p.390).

Entretanto, ao encerrar o estudo atinente ao surgimento, objetivos e atribuições do Parlamento Latino Americano e Caribenho, é possível concluir, em um primeiro momento, que apesar do parlamento ter representado um “reservatório de aspirações democráticas e procedimentos parlamentares durante a idade negra das ditaduras latino-americanas” (MALAMUD; SOUZA, 2005, p. 390), os anos de sua existência não foram capazes de contornar problemas inerentes à falta de visibilidade e, tampouco, do aumento do grau de institucionalidade.

Tais fatores podem estar ligados ao fato de que, quando da constituição do parlamento, o mesmo optou por não se vincular a organizações de caráter integracionista, buscando, portanto, atuar de forma independente, o que é passível de estranheza, haja vista que o que se espera de uma criação dessa natureza é justamente o contrário. A seção seguinte dará continuidade aos estudos envolvendo os parlamentos presentes na América Latina, e para tanto, analisará o Parlamento Andino – PARLANDINO.

### **3.3 PARLAMENTO ANDINO – PARLANDINO**

No capítulo anterior, estudou-se a respeito das experiências de integração precedentes ao MERCOSUL, e dentre aquelas, a Comunidade Andina concebida a

partir das frustrações promovidas pela ALALC. Ressalta-se que a integração andina é o processo integracionista mais antigo da América do Sul. Em 1996, o Conselho Presidencial Andino aprovou o Protocolo Modificativo do Acordo de Integração Sub-regional Andino – Acordo de Cartagena. O novo documento, em sua primeira parte, elencou os objetivos e mecanismos desse acordo, que conta com o desenvolvimento equilibrado e harmônico entre os países-membros.

A respeito do tema, Arellano (2003, p.79) revela que da “data de criação do Acordo de Cartagena, até princípios dos anos 80, se insistia na necessidade de um desenvolvimento integral e harmônico, centrado em uma perspectiva economicista, com muito pouca atenção ao político”

O referido acordo internacional criou a Comunidade Andina, integrada por Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, bem como alterou a estrutura institucional do bloco, passando, então, a incluir uma nova ordem, denominada Sistema Andino de Integração (SAI), órgão com função de direção e organização política.

Cabe aqui ressaltar a contrariedade ao se criar o SAI, composto por um conjunto de órgãos cuja existência está devidamente prevista perante o próprio Acordo de Cartagena, mas que, no entanto, “*sus Tratados o Convenios constitutivos están excluidos del ordenamiento comunitario, a pesar de establecer derechos y obligaciones para los Países Miembros y para sus habitantes*” (TANGARIFE, 2005, p. 152-153).

Apesar do contrassenso apresentado pelo autor, o sistema em comento foi criado com a intenção de “permitir uma coordenação efetiva de seus órgãos e instituições, visando aprofundar a integração sub-regional andina, promover sua projeção externa e consolidar e fortalecer as ações relacionadas com o processo de integração” (PROTOCOLO DE TRUJILLO, 1996).

É composto por Conselho Presidencial, Conselho de Ministro de Relações Exteriores, Comissão da Comunidade Andina, Secretaria Geral, Tribunal de Justiça, Conselho Consultivo Laboral, Conselho Consultivo Empresarial, Corporação Andina de Fomento, Fundo Latino-Americano de Reservas, Universidade Andina Simon Bolívar, Parlamento Andino e demais órgãos voltados para a integração. Ao total,

são 14 instituições e órgãos. Entretanto, para o presente estudo, a pesquisa concentrará esforços no que diz respeito ao Parlamento Andino – PARLANDINO.

A primeira reunião com os presidentes da época ocorreu em 11 de agosto de 1979, para debaterem a respeito da criação de uma instituição parlamentar para a sub-região andina. Dois meses após esse encontro, em 25 de outubro de 1979, foi assinado o Tratado Constitutivo do Parlamento Andino, em La Paz, Bolívia (DRUMMOND, 2010, p. 233-234).

Contudo, a entrada em vigência se deu apenas cinco anos após a assinatura, quando se findaram os trâmites de ratificação por parte dos Congressos dos países-membros. Em 1997, foi assinado, em Sucre, o Protocolo Adicional como instrumento complementar ao Tratado.

O Parlamento Andino, com sede em Bogotá-Colômbia, é considerado como um órgão deliberativo e de controle do Sistema Andino de Integração. Foi criado para fortalecer a participação dos povos e assegurar a consolidação e projeção futura do processo global de integração dos países da sub-região andina.

A composição é feita mediante a representação por cinco Congressos Nacionais, que atuam em conformidade com interesses e objetivos das partes membros e dos povos. Possui personalidade jurídica internacional e a eleição de seus membros se dá pelo sufrágio universal direto. O Parlamento possui suas próprias normas constitutivas e regulamentares (DRUMMOND, 2010, p. 255)

A definição estrutural do Parlamento está prevista no Regimento Geral, o qual é composto por um Presidente, que exerce a representação máxima do órgão, sendo eleito em sessão plenária dentre seus membros, por um período máximo de dois anos. É composto também por um Vice-Presidente, que tem a função de participar das responsabilidades comuns da Mesa Diretiva em seus respectivos países.

Há, ainda, a presença de um Secretário Geral, designado pela Plenária para exercer a gerência técnica e administrativa, bem como funções de caráter permanente na Oficina Central do Parlamento Andino, sendo que seu mandato é de até dois anos e tem *status* de funcionário internacional.

Além dos representantes, o Regulamento Geral também aponta os órgãos que compõem o Parlamento: Plenária, Mesa Diretiva (órgão supremo de condução e de tomada de decisões), Comissões (responsáveis pela análise, evolução, proposta, controle e harmonização legislativa), Oficina Central (encarregado da gestão parlamentar e do desenvolvimento normativo), Oficinas de Representações Parlamentares Nacionais e os Órgãos subsidiários (responsáveis por promover a constituição e o funcionamento de organismos de investigação e de formação especializada) (MARTINI; ALMEIDA, 2017, p. 207).

Acerca das competências exercidas pelo Parlamento, é possível vislumbrar três: a propositiva, concernente à função constituinte do órgão, conforme previsão no artigo 5, alínea “a” do Regimento Geral: “sugerir as ações ou decisões necessárias para modificações, ajustes ou novos lineamentos em relação com os objetivos programáticos e a estrutura institucional do Sistema Andino de Integração”, ou seja, exerce um papel consultivo, com vistas a harmonizar a política e a organização estatal, emitindo pareceres de ordem política, social, econômica ou de interesse comum.

A competência legislativa tem a função de emitir pareceres e sugestões aos órgãos na busca de fomentar a harmonização das normas. O Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo do Parlamento Andino elenca em seu bojo as diversas atribuições, dentre as quais, destaca-se a de participar da produção da normativa do processo mediante sugestões aos órgãos do Sistema Andino de Integração de projetos de normas sobre temas de interesse comum, para sua incorporação no ordenamento jurídico da Comunidade Andina.

A competência política, consubstanciada na alínea “b”, descreve a participação do Parlamento Andino mediante ingerências na elaboração de normas para viabilizar o processo andino de integração acerca de temas de interesse comum, bem como promove uma harmonia das legislações dos países membros (MARTINI; ALMEIDA, 2017, p. 210-211).

Além do controle político, o regulamento geral, no artigo 5º, alínea “g”, faz referência ao controle público que está relacionado à possibilidade de qualquer pessoa natural ou jurídica ter acesso às informações acerca da cooperação com os Paramentos dos países membros, órgãos ou instituições do sistema andino de

integração. Além disso, o referido controle atende e recebe os Chefes de Estado de governos de países membros e outras autoridades que visitem o Parlamento Andino com vistas a proporcionar esclarecimentos sobre seu funcionamento (MARTINI; ALMEIDA, 2017, p. 210-211).

No que tange ao tema da competência legislativa, é possível perceber que a função é limitada à emissão de pareceres e sugestões para harmonizar as normas jurídicas. Dessa maneira, muito embora haja um alto grau de complexidade institucional da integração andina, haja vista seus diversos órgãos e instâncias, sendo, inclusive, alguns de caráter supranacional, em semelhança ao processo de integração ocorrido na Europa, ao Parlamento Andino não lhe foi conferido o poder clássico de legislar.

Ou seja, o órgão institucional responsável pela proposição, representação e controle, atua pura e simplesmente como instância consultiva e não decisória, exercendo, senão de outro modo, um papel quase que decorativo ao processo de integração.

Ainda nessa linha de pensamento, a ausência de poder decisório acarreta o apoderamento do projeto de integração por parte dos governos, conduzindo-os à estagnação, pois, não há vinculação do executivo para o cumprimento do acordado. Desse modo, a não existência de um órgão sancionador, somado ao desinteresse na cooperação entre os países e à falta de vontade dos governantes, acaba por influenciar sobremaneira no progresso do processo integracional (BRESSAN, MARIANO, LUCIANO, 2015, p. 9).

Além desse fator de ordem legislativa, há outros aspectos que podem ser pontuados como possíveis entraves ao avanço da integração Andina: ausência de um projeto político comum; baixíssimos níveis de consolidação democrática nos países da região; aumento do populismo neoliberal; e baixa participação da sociedade civil na integração (PINTO, 2001, p. 30-43).

Com efeito, tais debilidades acarretaram uma verdadeira crise institucional, onde os chanceleres dos países andinos passaram a discutir o real papel do Parlamento para a região, e propuseram a sua extinção, com a proposta de aproveitamento, se possível, em futura criação em um Parlamento Sul-Americano.

Ocorreram debates acirrados quanto a essa dissolução, haja vista que o Congresso da Colômbia apresentou apoio à iniciativa, enquanto, por outro lado, os parlamentares e funcionários a criticaram (ECUADOR INMEDIATO, 2013) inclusive, houve manifestação de apoio por parte do co-presidente da Assembleia Parlamentar Euro-Latinoamericana.

Sob essa ótica, em entrevista realizada com os assessores do Parlamento Andino, Lourdes Castro e Víctor Mario Gasca, em setembro de 2013, na sede do PARLANDINO, esses explicaram que “suprimir este Parlamento, como propuseram os chanceleres, significa abalar o sistema de integração da CAN, denotando o total desconhecimento das decisões e trabalhos desses órgãos institucionais”. Portanto, o que se deve buscar é uma reestruturação do Parlamento como forma de progredir no processo de integração e não sua eliminação do contexto.

### **3.4 DO PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO – PARLACEN**

Na década de sessenta, o governo da Guatemala passou a fomentar a necessidade de criação de um Parlamento para a América Central. Foi, inclusive, apresentado um projeto de organização sob o nome de *Bases de La Comunidad Centroamericana*, ao Conselho Executivo da ODECA, porém, não houve aprovação.

Em 1986, os países da América Central se reuniram perante a I Reunião de Cúpulas de Presidentes Centro-Americanos, e debateram a respeito de várias temáticas, dentre elas, a necessidade de criação de parlamento como forma de desenvolvimento e integração.

Segundo os presidentes, era necessário criar mecanismos para permitir o fortalecimento do diálogo e do desenvolvimento em conjunto. Frente a essa manifestação, criaram, naquela ocasião, a Comissão Preparatória do Parlamento Centro-Americano, encarregada de preparar o projeto de um Tratado Constitutivo do Parlamento e Outras Instâncias Políticas. A partir desse momento, iniciou-se uma etapa de relevância para a consolidação democrática e de pacificação da região.



No ano subsequente, foi realizada a revisão desse projeto e, posteriormente, se deu sua aprovação. Assim, em 28 de outubro de 1991, criou-se oficialmente o Parlamento Centro-Americano (PARLACEN), com a presença de vinte deputados titulares e vinte suplentes por cada um dos três Estados membros. O documento é composto por oito capítulos e trinta e cinco artigos. O artigo primeiro define o Parlamento como sendo:

*Un órgano regional de planteamiento, análisis y recomendación sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de interés común, con el fin de lograr una convivencia pacífica dentro de un marco de seguridad y bienestar social, que se fundamente en la democracia representativa y participativa, en el pluralismo y en el respeto a las legislaciones nacionales y al derecho Internacional (TRATADO CONSTITUTIVO DO PARLAMENTO, 1991).*

Os países que compõem o parlamento são: Guatemala, República Dominicana, Nicarágua, Honduras, El Salvador e Panamá. Sua estrutura institucional foi definida no artigo oitavo e faz parte a Assembleia Plenária, considerada como órgão máximo do PARLACEN, a Junta Diretiva e a Secretaria, responsável pelo controle administrativo e demais assuntos relacionados com os outros dois órgãos. Como prevê o primeiro artigo do tratado fundador, o PARLACEN, apesar de ser uma instituição parlamentar, não exerce a competência de legislar.

Suas competências resumem-se à análise e recomendações a respeito de assuntos políticos, econômicos, sociais, culturais e de interesse comum. A ausência dessa principal característica, conforme já visto nas seções anteriores, torna-o um Parlamento débil, em virtude da desnecessidade por parte dos Estados membros em acatar ou não as recomendações emitidas.

Diferentemente do que ocorre nos demais parlamentos existentes na América Latina, o PARLACEN é o único órgão com representação política e legitimidade democrática plena, em virtude da eleição direta de seus deputados, pelo período de cinco anos, podendo cada país preencher uma cota máxima de vinte representantes.

Ainda possui como diferencial, se comparado aos outros parlamentos, a existência de uma entidade judicial revestida com caráter supranacional (a Corte de

Justiça Centro-Americana), responsável por assegurar a governabilidade democrática dos Estados membros. Contudo, apesar da presença desse instrumento supranacional, há ainda influência de interesses regionais nas prioridades nacionais.

Apesar de o Parlamento desempenhar um papel determinante na agenda regional e nacional dos Estados membros, suas contribuições e utilidade têm sido questionadas em diversas ocasiões. A agenda internacional mudou muito nos últimos anos, tornando a instituição cada vez mais obsoleta.

Segundo Malamud e Sousa, embora o PARLACEN disponha de potencial para reforçar os objetivos de integração e organização, de fato ainda não demonstrou resultados positivos e, tampouco, evolução suficiente ao ponto de se tornar um ator essencial no processo de integração da região (MALAMUD; SOUSA, 2005, p. 393).

Em 20 de fevereiro de 2008, foi aprovado o Protocolo de Reforma ao Tratado Constitutivo do PARLACEN, que introduziu a competência de propor legislação em matéria envolvendo a integração, bem como normas para harmonizar as leis nos Estados-membros.

Em síntese, o PARLACEN, assim como os demais parlamentos até agora estudados, é considerado apenas como espaço comum para discussão de problemas regionais e, não, como uma instituição parlamentar voltada para o fortalecimento do processo de integração.

### **3.5 DA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA (CPC) AO SURGIMENTO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL – PARLASUL**

Desde o ano de 2006, o MERCOSUL possui em sua estrutura organizacional a presença da figura do Parlamento. Contudo, antes de entrar em vigor, a função era desempenhada pela Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), órgão encarregado de realizar o diálogo entre os governos para fins de facilitar a construção de um mercado comum. No segundo capítulo, realizou-se a abordagem sobre a criação do MERCOSUL, desde as primeiras tratativas até a real

consolidação do bloco, por intermédio da assinatura do Tratado de Assunção. Nesse contexto, também foi mencionado a respeito do organograma institucional que compõe o bloco, a saber, CMC, GMC, CCM e antiga CPC, que, posteriormente, passou a ser o Parlamento do MERCOSUL – PARLASUL.

A CPC pode ser considerada como herança da Comissão Parlamentar Conjunta da Integração, uma vez que ambas possuem as mesmas características. Criada em 1988, pelo Tratado de Integração, Cooperação de Desenvolvimento, com a participação dos presidentes José Sarney do Brasil e Raúl Alfonsín da Argentina, o referido documento expressava o desejo pela constituição de um espaço comum econômico, por meio da liberalização integral do intercâmbio, em um prazo não superior a dez anos.

Nos dizeres de Lima (2012, p. 3472), “o referido acordo ainda privilegiava a instauração do mercado comum, com referência ao modelo europeu, onde haveria comissões parlamentares, grupos do setor civil, banco de compensações e uma moeda comum, que iriam auxiliar o seu devido estabelecimento”.

O artigo 8º do documento previa a constituição de uma Comissão Parlamentar Conjunta Integrativa, com natureza consultiva, composta por parlamentares de cada país, sendo que a função principal seria de “examinar os resultados das negociações desenvolvidas pelos representantes dos governos, de forma a fazer as recomendações necessárias antes de enviá-las aos respectivos poderes legislativos para ratificação” (OLIVEIRA, 2003, p.100).

Como bem observado, a competência seria meramente consultiva, entretanto, haveria o envolvimento dos parlamentares na fase decisória, que permitiria, ao menos, tomar conhecimento a respeito dos acordos postos em pauta (DRUMMOND, 2010, p. 316).

Contudo, após a alteração de governo, tendo assumido Fernando Collor de Mello no Brasil e, Carlos Menem, na Argentina, os rumos da dimensão parlamentar ganharam novos contornos, vindo, então, após a assinatura do Tratado de Assunção, a ser instituída a Comissão Parlamentar Conjunta, cujo objetivo inicial era “facilitar a implementação do Mercado Comum” (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991).

Ainda, diferentemente do que ocorreu com a CPCI, a Comissão em estudo foi reconhecida como órgão integrante da estrutura institucional do MERCOSUL, assumindo, inclusive, a função de internacionalizar as leis emitidas pelos órgãos decisórios do MERCOSUL perante os ordenamentos jurídicos nacionais.

Em 1991, em Montevideu, os parlamentares aprovaram o Regimento Interno que estabeleceu as prerrogativas e funcionamento do órgão, o que representou uma ampliação da atuação da Comissão (OLIVEIRA, 2003, p.101), fixando-a como uma Comissão de caráter consultivo, deliberativo e de formulação de proposta:

Suas atribuições serão: a) acompanhar a marcha do processo de integração regional expresso na formação do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL - e informar os congressos nacionais a esse respeito; b) desenvolver as ações necessárias para facilitar a futura instalação do Parlamento do MERCOSUL; c) solicitar aos órgãos institucionais do MERCOSUL, informações a respeito da evolução do processo de integração, especialmente no que se refere aos planos e programas de ordem política, econômica, social e cultural; d) constituir Subcomissões para a análise dos temas relacionados com o atual processo de integração; e) emitir recomendações sobre a condução do processo de integração e da formação do Mercado Comum, as quais poderão ser encaminhadas aos órgãos institucionais do MERCOSUL; f) realizar os estudos necessários à harmonização das legislações dos Estados Partes, propor normas de direito comunitário referentes ao processo de integração e levar as conclusões aos Parlamentos nacionais; g) estabelecer relações com entidades privadas nacionais e locais, com entidades e organismos internacionais e solicitar informação e o assessoramento que julgue necessário sobre assuntos do seu interesse; h) estabelecer relações de cooperação com os Parlamentos de terceiros países e com outras entidades constituídas no âmbito dos demais esquemas de integração regional; i) subscrever acordos sobre cooperação e assistência técnica com organismos públicos e privados, de caráter nacional, regional, supranacional e internacional; j) aprovar o orçamento da Comissão e gerenciar ante os Estados Partes o seu funcionamento; k) sem prejuízo dos itens anteriores, a Comissão poderá estabelecer outras atribuições dentro do marco do Tratado de Assunção (REGULAMENTO DA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL, 1991).

Contudo, apesar do rol exaustivo de atribuições à Comissão, essa acabou por se transformar em um órgão engessado, sem o mínimo de representatividade ou mesmo legitimidade, deixando, inclusive, de cumprir com a função de harmonização e internalização normativa ao qual foi proposto. E isso se deu em virtude da

ausência da capacidade legislativa, fato similar ao ocorrido no âmbito do Parlamento Andino.

Em 09 de novembro de 2000, foi realizada, em Porto Alegre, a XVI Reunião Plenária da CPC, onde a Comissão, para fins de estudo, aprovou as propostas apresentadas pelo Brasil e Argentina relativos à institucionalização do Parlamento do MERCOSUL (DRUMMOND, 2010, p. 343). As propostas dos dois países apresentavam similitude em alguns pontos e divergências em outros.

No que tange à internalização da norma jurídica em âmbito nacional, cabe registrar que a Argentina defendia que os acordos internacionais deveriam passar pelo crivo dos órgãos decisórios para só depois ingressar no ordenamento nacional. Já o Brasil defendia a obrigatoriedade pelos Estados-membros em recepcionar tais normas, sem que houvesse necessidade de consulta pelos órgãos do MERCOSUL.

Nos dois anos subsequentes, durante a XX Reunião Plenária da CPC em Brasília, elaborou-se a Disposição 14/02, que impulsionava as seções nacionais desta Comissão a discutirem as modificações na redação do Protocolo de Ouro Preto, com vistas a criar um parlamento no MERCOSUL (MARIANO, 2015, p. 139). Em 2003, houve uma mudança no contexto político da Argentina e do Brasil, com a entrada de presidentes esquerdistas – Lula e Nestor Kirchner – que idealizavam o fortalecimento do MERCOSUL, mediante não só o aprofundamento das tratativas comerciais, mas também a exploração de novas áreas, como a social, cultural, meio ambiente, entre outros segmentos.

Houve reunião no mesmo ano, onde foi firmado o Acordo Interinstitucional entre o CMC e a CPC. O referido documento tinha por intenção acelerar os procedimentos relativos à incorporação das normas expedidas pelo MERCOSUL no ordenamento jurídico nacional dos Estados-membros, bem como novamente trouxe à tona a necessidade da instalação de um Parlamento regional. Sobre o tema, Trindade (2003, p. 119-120) assim leciona:

O Acordo está estreitamente vinculado ao papel atribuído à CPC pelos arts 25 (acelerar procedimentos internos para a incorporação das normas) e 26 do POP (encaminhar Recomendações ao CMC). Seguindo a estratégia da Decisão 20/02, o Acordo Interinstitucional estabelece mecanismos de consultas, entre o CMC e a CPC, prévias à adoção de normas que

requerem aprovação dos Paramentos nacionais. Trata-se de antecipar o exame das normas pelos parlamentares membros das Seções Nacionais da CPC para que, em contrapartida, o procedimento de internalização seja mais célere.

Além da tratativa supracitada, em 2004, foi assinada a Declaração do Iguazu entre a Comissão Conjunta Parlamentar e a Argentina. O referido documento fomenta a necessidade de criação de um Parlamento regional como forma de conferir maior legitimidade e capacidade ao bloco. Como expressa Silvia Lospennato (2006, p.19 apud Mariano, 2015, p. 140): *“La idea de crear un Parlamento Regional surge de la propia necesidad de dotar al proceso de integración de instrumentos para facilitar la consolidación de sus objetivos originarios”*.

No mesmo ano, foi realizada a XXVII Reunião da CMC (CASTRO, 2007), onde foi publicada a Decisão nº 49/04, que estabeleceu a Comissão Parlamentar Conjunta como a responsável por confeccionar o projeto Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL.

Em 8 de dezembro de 2005, na XXIX Reunião realizada pelo Conselho do Mercado Comum do MERCOSUL, foi aprovado o Protocolo Constitutivo<sup>26</sup> do PARLASUL. No preâmbulo do documento, ficou registrada a intenção da necessidade de fortalecimento e aprofundamento do processo de integração entre os países do cone sul (PROTOCOLO CONSTITUTIVO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2005). Solenemente, o Parlamento foi instituído definitivamente em 14 de dezembro de 2006, em Brasília e, no ano seguinte, ocorreu a sessão de instalação em Montevideú, no Uruguai, sede atual.

Evidencia-se, portanto, com a criação do Parlamento mercosulino, a intenção de aprofundar o processo de integração para além das questões de ordem comercial. A existência de um parlamento para o bloco demonstra a conjugação de esforços para a concretização de uma representação política para o atendimento

---

<sup>26</sup> (...) as atribuições e prerrogativas do Parlasul foram definidas pelo Protocolo Constitutivo, enquanto às normas de funcionamento e procedimentos foram instituídas pelo Regimento Interno. O primeiro documento define o papel dessa instituição na integração regional e esclarece sobre a sua interação com os demais órgãos do Mercosul, Congressos Nacionais e demais atores públicos e privados (sejam eles organizações, movimentos, empresas etc.). Já o Regimento estabelece as regras que orientam o comportamento dos parlamentares e as rotinas esperadas na ação de seus integrantes. MARIANO, Karina L. P. e BRESSAN, Regiane Nitsch; et. Al. O problema do déficit democrático nos processos de integração regional, Relatório do Grupo de Estudos Interdisciplinares sobre Cultura e Desenvolvimento (GEICD) da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP, Araraquara, 2014, p. 103.

dos anseios dos povos da região em busca de contornos mais sólidos ao processo de integração (MARTINS, 2016, p. 108).

Desta feita, o PARLASUL é um órgão unicameral, integrado por representantes eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, em conformidade com a legislação nacional de cada Estado membro e disposições elencadas no Protocolo. Outrossim, o protocolo constitutivo que dispõe sobre o parlamento é composto por 24 artigos, além de disposições transitórias, que estabelecem os princípios, competência, forma de eleição, entre outros assuntos relativos ao funcionamento do parlamento.

Dentre aqueles, merece destaque o artigo 4º, que trata das competências básicas, em especial as alíneas 12<sup>27</sup> e 14<sup>28</sup>, isso porque não é atribuída ao Parlamento a função legislativa clássica, incorrendo, portanto, nos mesmos erros dos outros Parlamentos da América Latina. O efetivo exercício desta competência seria “crucial para o fortalecimento da função legislativa do Parlamento, contribuindo para a construção do direito comunitário no bloco” (MARTINS, 2016, p. 115).

A atribuição da instituição parlamentar, como observado, não passa de meramente consultiva, voltada para a elaboração de projetos e emissão de pareceres, haja vista a necessidade de a norma ser discutida, votada e avaliada pela CMC, e após isso, em consenso entre os Estados membros, esses deveriam decidir

---

<sup>27</sup> Artigo 4º, alínea 12: Com o objetivo de acelerar os correspondentes procedimentos internos para a entrada em vigor das normas nos Estados Partes, o Parlamento elaborará pareceres sobre todos os projetos de normas do MERCOSUL que requeiram aprovação legislativa em um ou vários Estados Partes, em um prazo de noventa dias (90) a contar da data da consulta. Tais projetos deverão ser encaminhados ao Parlamento pelo órgão decisório do MERCOSUL, antes de sua aprovação. Se o projeto de norma do MERCOSUL for aprovado pelo órgão decisório, de acordo com os termos do parecer do Parlamento, a norma deverá ser enviada pelo Poder Executivo nacional ao seu respectivo Parlamento, dentro do prazo de quarenta e cinco (45) dias, contados a partir da sua aprovação. Nos casos em que a norma aprovada não estiver em de acordo com o parecer do Parlamento, ou se este não tiver se manifestado no prazo mencionado no primeiro parágrafo do presente inciso a mesma seguirá o trâmite ordinário de incorporação. Os Parlamentos nacionais, segundo os procedimentos internos correspondentes, deverão adotar as medidas necessárias para a instrumentalização ou criação de um procedimento preferencial para a consideração das normas do MERCOSUL que tenham sido adotadas de acordo com os termos do parecer do Parlamento mencionado no parágrafo anterior. O prazo máximo de duração do procedimento previsto no parágrafo precedente, não excedera cento oitenta (180) dias corridos, contados a partir do ingresso da norma no respectivo Parlamento nacional. Se dentro do prazo desse procedimento preferencial o Parlamento do Estado Parte não aprovar a norma, esta deverá ser reenviada ao Poder Executivo para que a encaminhe à reconsideração do órgão correspondente do MERCOSUL.

<sup>28</sup> Artigo 4º, alínea 14. Elaborar estudos e anteprojetos de normas nacionais, orientados à harmonização das legislações nacionais dos Estados Partes, os quais serão comunicados aos Parlamentos nacionais com vistas a sua eventual consideração.

pela aprovação ou não da norma. Ou seja, em última análise, os parlamentares não têm capacidade legislativa na integração regional, pois o “[...] Parlamento do MERCOSUL não [...] produz direito positivo supranacional” (RIBEIRO; MARTINS; SANTORO, 2007, p.31).

Ao Parlamento também não se verifica a função jurisdicional e a função deliberativa, que também são tidas como primordiais em uma democracia representativa. As funções de orientação política, de comunicação e de indagação estão previstas em alguma medida dentre as competências atribuídas ao PARLASUL, mas, na prática, não foram ainda efetivamente implementadas (MARTINS, 2016, p. 114). Diferentemente do que ocorre no Parlamento Europeu, atualmente o PARLASUL não exerce a atividade de colegislador e, tampouco, como codecisor.

No dia 7 de maio de 2007, ocorreu a primeira sessão de instalação do Parlamento, oportunidade que contou com a presença dos representantes dos quatro países. Na solenidade, houve a realização da eleição para composição da mesa diretora, definição do regulamento provisório e a fixação do tempo do mandato dos parlamentares. Ainda, deu-se início à primeira etapa de transição prevista no Protocolo. Em 2008, mediante decisão emitida pelo CMC, foi criado o Grupo de Alto Nível sobre a Relação Institucional (GANREL) entre o Conselho do Mercado Comum e o Parlamento do MERCOSUL. Esse grupo ficou encarregado de elaborar propostas relativas ao procedimento de interação entre os dois órgãos, visando agilizar os trâmites legislativos para a incorporação das normas que dependessem de aprovação dos respectivos congressos nacionais (GRANATO, 2014, p. 154).

Até 2010, cada Estado Parte era representado por 18 parlamentares, escolhidos entre membros dos parlamentos nacionais. Atualmente, o Brasil é representado por 37 parlamentares; a Argentina, por 43; a Venezuela, por 22; o Uruguai e o Paraguai, por 18 cada. A composição final das bancadas está condicionada à realização de eleições diretas, que deverão observar a regulamentação do pleito em cada Estado Parte. Atualmente, Paraguai e Argentina já elegem diretamente seus parlamentares do MERCOSUL.

Ainda, o Parlamento do MERCOSUL prevê dez sessões plenárias por ano, na sede ou qualquer Estado parte, a depender de requerimento. As atribuições



da organização são realizadas por dez comissões permanentes para o exercício legislativo em temáticas específicas, conforme disposto no artigo 69 do Protocolo Constitutivo:

Art. 69. As comissões permanentes são as seguintes:

a) Assuntos Jurídicos e Institucionais; b) Assuntos Econômicos, Financeiros, Comerciais, Fiscais e Monetários; c) Assuntos Internacionais, Inter-regionais e de Planejamento Estratégico; d) Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Esportes; e) Trabalho, Políticas de Emprego, Seguridade Social e Economia Social; f) Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Habitação, Saúde, Meio Ambiente e Turismo; g) Cidadania e Direitos Humanos; h) Assuntos Interiores, Segurança e Defesa; i) Infraestrutura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuária e Pesca; j) Orçamento e Assuntos Internos.

As comissões são responsáveis ainda por representar os cidadãos, trabalhar no sentido da harmonização dos países membros e proposição de normas, discutir e votar as propostas e os assuntos submetidos à sua consideração e realizar audiências públicas com a presença de convidados para debater temas de sua competência, conforme estabelece o artigo 56 do Regimento Interno do PARLASUL. Tem-se que a instância de maior representação do PARLASUL é a Sessão Plenária, na qual os atos formais são decididos com o respaldo da legitimidade que define a competência legislativa deste organismo.

No tocante à organização, o PARLASUL se assemelha ao Parlamento Europeu, pois possui uma Mesa Diretiva, encarregada da condução dos trabalhos legislativos e de seus serviços administrativos, a qual é composta por um Presidente e um Vice-Presidente de cada um dos demais Estados-partes, sendo assistida, por um Secretário Parlamentar e um Secretário Administrativo. As decisões da Mesa Diretiva serão adotadas por consenso e suas competências estão disciplinadas no artigo 43 do Regulamento Interno do PARLASUL.

A instituição parlamentar também conta com quatro Secretarias – Secretaria Parlamentar, Secretaria Administrativa, Secretaria de Relações Institucionais e Comunicação Social, e, por fim, Secretaria de Relações Internacionais e Integração, as quais funcionam em caráter permanente em Montevideú.

Acerca da importância do PARLASUL para o processo de integração mercosulista, Karina L. P. Mariano e Regiane Nitsch Bressan ponderam:

“um parlamento regional possui atribuições e funções bastante distintas daquelas desempenhadas no âmbito doméstico, assim como deve acomodar diferentes formas de fazer política, pois em cada Estado o sistema político possui características peculiares que nem sempre podem ser transplantadas para as entidades comunitárias do bloco. O Parlasul tem como prioridade viabilizar os projetos de normas nacionais orientados à harmonização das legislações nacionais dos Estados Partes e a incorporação nos ordenamentos domésticos das decisões tomadas pelos órgãos decisórios do Mercosul. Essas funções requerem que uma aproximação e forte diálogo com os Parlamentos nacionais à fim de garantir o cumprimento de sua atividade legislativa.” (MARIANO; BRESSAN, 2014, p. 104).

Contudo, a harmonização das legislações encontra-se distante da realidade e dos propósitos mercosulinos. E, partindo desse fato, o capítulo seguinte tem como objeto de estudo o papel do Parlamento no âmbito do bloco para fins de incorporação da norma, bem como da sua efetiva institucionalização.

Em síntese dos resultados alcançados até aqui, viu-se, nesse capítulo, o contexto histórico e as experiências no processo de formação dos parlamentos existentes na América Latina. Além disso, por ser correlato ao tema, bem como por ter sido o primeiro parlamento regional relevante, se fez necessária a abordagem da instituição parlamentar europeia. Cabe aqui lembrar que essa serviu de modelo para o surgimento do Parlamento do MERCOSUL. Sob um panorama geral, observou-se que apesar da importância das organizações parlamentares no âmbito do processo de integração, os parlamentos latino-americanos desempenham funções limitadas ao não dispor, por exemplo, da função clássica de legislar.

É possível, diante disso, concluir que os parlamentos, em especial, o Parlamento do MERCOSUL (objeto central da pesquisa) ocupa lugar secundário, “seja porque não há um espaço efetivo para sua intervenção dentro do processo decisório do MERCOSUL, ou pelas pressões que a agenda nacional lhe impõe, limitando sua capacidade de maior envolvimento,” evidenciando, dessa maneira, a baixa institucionalização (MARIANO, 2015, p. 185).

#### **4 DOS ATOS LEGISLATIVOS DO PARLAMENTO DO MERCOSUL E SUA INFLUÊNCIA NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO**

Da trajetória até aqui estudada, foi possível observar que, em seus mais de vinte e cinco anos de surgimento, o bloco MERCOSUL passou por mudanças significativas, como, por exemplo, a transição da CPC para o atual Parlamento – uma novidade no cenário político, jurídico e social regional –, considerado de importância ímpar na consolidação institucional e fortalecimento das relações regionais entre Estados-membros.

Conforme leciona Mariano (2011, p. 155), “a criação do PARLASUL atende a uma demanda do aprofundamento do processo de integração regional no MERCOSUL, bem como atende à necessidade de uma maior democratização e inserção cidadã no bloco”. Além disso, viabiliza a harmonização das legislações nacionais, de modo que estas possam receber com maior facilidade a normativa criada pelos acordos firmados no âmbito do bloco.

Apesar das mudanças significativas e do tratamento conferido ao Parlamento, a lógica intergovernamental não sofreu alterações, o que implica dizer que as decisões tomadas no âmbito do MERCOSUL ficam a cargo dos chefes dos Estados-membros para decidirem se inserem ou não no ordenamento interno. Essa liberalidade pode ser extraída da redação prevista no artigo 42 do Protocolo de Ouro Preto, ao dispor que as normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL possuem caráter obrigatório. Contudo, devem ser incorporadas ao ordenamento interno, quando necessário e desde que respeitados os procedimentos advindos das Constituições nacionais. Daí advém que a expressão “quando necessário” remonta à ideia de dispensa, e ela pode se dar de duas maneiras:

Primeiramente, de forma coletiva, pela adoção de uma cláusula expressa no corpo da norma, devida à sua natureza interna corporis. Em segundo lugar, de forma individual, quando um Estado Parte entende que já existe norma nacional correspondente em seu ordenamento, bastando que o seu governo

informe sobre dita existência à Secretaria do MERCOSUL, como esclarece a Decisão CMC n.23/00 (VENTURA et al, 2012. p, 17).

Desse modo, a partir dessa faculdade atribuída aos Estados-membros, é possível observar o desinteresse na construção de uma estrutura institucional de caráter supranacional, haja vista a possibilidade de incorporar ou não a norma ao ordenamento jurídico, deixando a cabo dos Congressos nacionais a articulação a respeito da escolha pela incorporação ou não das normas.

Uma das justificativas pela não adoção de um modelo, por exemplo, igual ao da União Europeia, se dá em razão do receio de restrição da liberdade soberana de atuação dos entes. No entanto, é crível destacar aqui que tal posicionamento não coaduna com os propósitos de integração, já que tal atitude fomenta a desconfiança e insegurança jurídica, assim como um controle por parte dos executivos nacionais.

Não é demais lembrar que a fragilidade das instituições tem impacto direto na redução de investimentos na região econômica em questão. Além disso, eleva custos de transação, distorcidos por corrupção ou falta de credibilidade, e diminui o retorno das atividades produtivas. Ainda, a menor segurança jurídica compromete o planejamento dos agentes privados, além de aumentar a incerteza e os riscos, afetando as liberdades públicas, reduzindo a qualidade de vida e comprometimento dos atores sociais com as instituições (BARRAL, 2007, p. 258).

Outrossim, essa forma de pensamento acarreta o baixo nível de institucionalização do Parlamento do MERCOSUL, em especial, no que tange à conquista da legislação uniforme e harmônica. Para Balmelli e Scavone (2003),

“Um processo de integração que tenha a intenção de alcançar um mercado comum requer condições institucionais que garantam a igualdade perante a lei, as garantias do devido processo, a defesa da propriedade privada, a segurança jurídica de que o pactuado se cumpra e a previsibilidade jurídica que se torna o respeito do direito e do cumprimento das sentenças judiciais” (BALMELLI; SCAVONE, 2003, p. 128. Traduzido).

Desta feita, tem-se que o Tratado de Assunção e seus Protocolos Adicionais, diferentemente do que ocorre na União Europeia, não facultam aos órgãos do bloco MERCOSUL a expedição, de modo autônomo, de normas com

conteúdo geral ou particular, bem como não lhe é dada a capacidade de aplicação direta aos nacionais.

Novas e Iorcansky (2015) explicam que o caráter intergovernamental adotado – manutenção das soberanias nacionais e poder decisório controlado pelos executivos nacionais – prevaleceu sobre a ideia de supranacionalidade – cessão parcial de soberania, uma vez que o poder decisório é compartilhado com o bloco regional –, pois, acima de tudo, as autoridades domésticas evitavam outro processo de delegação de competências governamentais a entidades não eleitas, que poderiam assimilar-se ao autoritarismo. As afinidades ideológicas entre os fundadores do MERCOSUL, conseqüentemente, refletiram na conformação de suas instituições (NOVAS; IORCANSKY, 2015, pp. 72-3).

O Parlamento do MERCOSUL é competente para apenas emitir pareceres (opiniões de natureza formal sobre projetos legislativos do CMC), projetos de lei (propostas legislativas apresentadas ao CMC), anteprojetos de lei (propostas apresentadas aos parlamentos nacionais visando harmonizar as legislações dos Estados membros), recomendações (propostas políticas a serem levadas a cabo pelos órgãos decisórios do MERCOSUL), informes (estudos sobre assuntos específicos elaborados pelas comissões do Parlamento), declarações (manifestações sobre temas de interesse público) e disposições (regras administrativas sobre a organização interna da instituição) (DRI, PAIVA, 2016, p. 36-37).

As referidas autoras desenvolveram pesquisa no sentido de compreender, através da análise qualitativa e quantitativa, o papel das recomendações encaminhadas pelo PARLASUL ao CMC, no período entre 2007 e 2013. A partir disso, depararam-se com uma desconsideração sistemática das iniciativas parlamentares no âmbito do MERCOSUL. Seguem as autoras explicando que há forte presença de negligência para com os temas que deveriam ser de interesse do bloco. E isso decorre da tentativa de manter o controle da agenda decisória nos poderes executivos. Complementam que foram escassos os projetos e anteprojetos de lei elaborados (DRI; PAIVA, 2016, p. 2 - 31; 7-46). Atualmente, essa realidade não sofreu melhoras, conforme será demonstrado no decorrer da leitura.

Em consulta às atas do Parlamento do MERCOSUL, em 2016, completou-se o 25º aniversário da assinatura do Tratado de Assunção, e na oportunidade, o parlamentar Jorge Taiana declarou a necessidade de desempenhar melhor a gestão, dotando o Parlamento de capacidade legislativa, em conformidade com o Acordo Político firmado em 2009, e, com isso, avançar na construção de instâncias supranacionais ligadas em princípio a pequenas áreas (MERCOSUR/PM/SO/DECL.10/2016).

Na declaração 23/2016, o parlamentar Arlindo Chinaglia tratou acerca da reafirmação do respeito às normas e institucionalidade do MERCOSUL, dando ênfase na proteção das normas de fundação e institucionalidade do bloco. Pontuou, ainda, ser o MERCOSUL assunto de direito internacional e que, portanto, os Estados Partes são obrigados, por si mesmos, a cumprir com o Tratado de Assunção e outros textos fundadores (MERCOSUR/PM/SO/DECL.23/2016).

Dentro dessa perspectiva, o presente capítulo tem por objetivo estudar como ocorre o processo de incorporação das normas jurídicas emanadas pelo MERCOSUL no âmbito interno dos Estados membros, levando-se em consideração o papel desempenhado pelo Parlamento nessa trajetória.

#### **4.1 DOS ATOS DO PARLAMENTO**

Em uma breve retrospectiva dos capítulos anteriores, viu-se que o processo legislativo do MERCOSUL é composto pelo Tratado de Assunção, assinado em 26 de março de 1991, pelo Protocolo de Ouro Preto, de 17 de dezembro de 1994, pelo Protocolo de Olivos, para solução de controvérsias no MERCOSUL, de 18 de fevereiro de 2002 e, por fim, pelo Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, de 9 de dezembro de 2005.

Fundamentalmente, o Protocolo Constitutivo reconheceu quatro funções básicas para o Parlamento do MERCOSUL: a) fortalecer a cooperação interparlamentar; b) agilizar a incorporação, nos ordenamentos jurídicos internos das normas emanadas pelo MERCOSUL; c) contribuir para uma adequada

representação dos interesses dos cidadãos dos Estados Partes; e d) apoiar o compromisso democrático do MERCOSUL<sup>29</sup>.

Nos termos do art. 19 do Protocolo Constitutivo, são atos do Parlamento: pareceres; projetos de normas; anteprojetos de normas; declarações; recomendações; relatórios; e disposições. A definição e a finalidade de cada um desses atos são disciplinadas pelo Regimento Interno. Nesse sentido, cabe aqui transcrever o teor dos artigos:

“Art. 94. Pareceres (PCPM, art. 4.12) são as opiniões emitidas pelo Parlamento sobre projetos de normas, enviadas pelo Conselho do Mercado Comum antes de sua aprovação, que necessitem de aprovação legislativa em um ou mais Estados Partes. 1. Os pareceres constarão de 2 (duas) partes: a) descrição, com a exposição circunstanciada da matéria em exame e de sua negociação nos órgãos decisórios do Mercosul; b) análise, com a opinião quanto à conveniência da aprovação ou rejeição do projeto de norma, ou à necessidade de apresentar sugestões sobre o mesmo, para serem encaminhadas ao Conselho do Mercado Comum. Art. 95. Projetos de norma do Mercosul (PCPM, art. 4.13) são as proposições normativas apresentadas para apreciação do Conselho do Mercado Comum. 1. Os projetos de norma não poderão conter matéria estranha à integração e deverão tratar, cada um, de um tema específico. 2. As propostas de projeto de norma devem ser apresentadas em 3 (três) cópias, subscritas pelo autor ou autores, destinadas à tramitação, ao arquivo e aos meios de difusão do Parlamento. 3. As propostas de projeto de norma conterão um resumo da norma. 4. As propostas de projeto de norma serão apresentadas à Mesa Diretora, que dará publicidade, comunicará ao Plenário e distribuirá à comissão ou comissões competentes. Art. 96. O Presidente do Parlamento solicitará semestralmente ao Conselho do Mercado Comum relatório sobre o andamento dos projetos de normas do Parlamento encaminhados àquele órgão. Art. 97. Anteprojetos de norma (PCPM, art. 4.14) são as proposições que visam à harmonização das legislações dos Estados Partes, dirigidas aos Parlamentos Nacionais para sua eventual consideração. 1. O procedimento relativo às propostas de anteprojetos de norma será regido pelo disposto para as propostas de projetos de norma, no que for pertinente. Art. 98. Declarações são as manifestações do Parlamento sobre qualquer assunto de interesse público. Art. 99. Recomendações são indicações gerais dirigidas aos órgãos decisórios do Mercosul. Art. 100. Relatórios são estudos realizados por uma ou mais comissões permanentes ou temporárias e aprovados pelo Plenário, que contenham análise de um tema específico.

Apesar da vastidão de atos exercidos pelo Parlamento, não se observa a presença de produção de normas, característica clássica de um Parlamento. Outrossim, importa salientar que os atos acima são subordinados à apreciação do CMC e a explicação “parece residir no custo político de aprovação de cada uma das

<sup>29</sup> Conselho Mercado Comum, Decisão n. 23/05, Prêmbulo.

espécies” (MEDEIROS, PAIVA e LAMENHA, 2012, p. 154-173). Só após a emissão do parecer é que a norma pode ser incorporada ou não pelos Estados membros.

Contudo, dentre a pluralidade acima, e não desmerecendo a importância dos demais, quatro espécies se destacam: pareceres, projetos de normas, anteprojetos de normas e recomendações. Segundo, ainda, Medeiros, Paiva e Lamenha (2012, p. 154-173), o projeto de norma aparenta demandar uma resposta por parte do Executivo no que tange à tramitação de avaliação da proposta emitida. Trata-se de uma forma de influenciar as agendas das reuniões. O anteprojeto de norma, por sua vez, permite uma interação entre Legislativos, mas não demanda necessariamente uma consideração por parte dos parlamentos nacionais. Pode, portanto, tornar-se letra morta sem maiores problemas. Os pareceres também podem ser desconsiderados sem maiores constrangimentos, já que são opiniões emitidas sem a obrigação de serem levadas em consideração. Por último, as recomendações podem servir como canal de diálogo entre órgãos decisórios, mas, tampouco, geram necessidade de resposta. Assim, dependem do interesse dos órgãos decisórios em incluir o PARLASUL na discussão sobre determinada temática.

Os demais – relatórios<sup>30</sup>, disposições<sup>31</sup> e declarações<sup>32</sup> – são considerados como normas gerais, que exercem a função de estruturar a dinâmica interna do próprio parlamento e garantir uma resposta das demais instituições por intermédio do ativismo dos parlamentares e da pertinência das matérias. Os pareceres, em especial, necessitam de aprovação legislativa em um ou mais Estados Partes.

Ao longo dos quase doze anos de existência (2006-2018), o Parlamento do MERCOSUL produziu mais de 300 atos. Contudo, em um breve resumo dos atos aprovados pelo Parlamento, tem-se que:

---

<sup>30</sup> Relatórios: estudos sobre temas específicos, realizados por uma ou mais comissões permanentes ou temporais, aprovados pelo Plenário. Informações extraídas do site: <https://www.mercosur.int/pt-br/institucional/parlasul/>

<sup>31</sup> São normas gerais, de caráter administrativo, que dispõem sobre a organização interna do PARLASUR. Informações extraídas do site: <https://www.mercosur.int/pt-br/institucional/parlasul/>

<sup>32</sup> Manifestações do PARLASUL sobre qualquer assunto de interesse público. Informações extraídas do site: <https://www.mercosur.int/pt-br/institucional/parlasul/>



a) Entre os anos de 2007 a 2010, nenhum ato foi aprovado, apesar de o ano de 2008 ter sido iniciado com uma intensa agenda.

b) Ano de 2011: Houve a aprovação de uma recomendação sobre a solução pacífica para os problemas da Ilha das Malvinas e duas declarações no sentido de apoio ao estabelecimento de assembleia parlamentar das Nações Unidas e outra de rejeição das expressões utilizadas pelo Presidente Nicolás Sarkozy. No ano subsequente, nada foi aprovado.

c) Em 2013, conforme dispõe a Ata 01/2013, três recomendações e uma declaração foram aprovadas. As recomendações 01/2013 e 02/2013 tratam sobre o pressuposto do Parlamento do Mercosul entre os anos de 2012, 2013 e 2014. A recomendação 03/2013 tem por objeto a extensão do período de transição da Declaração 18/2011. E a última aprovação do ano refere-se à Declaração de solidariedade à família e ao povo do Governo do Estado de Sergipe.

d) Durante o ano de 2014, há o registro de apenas uma disposição sobre a reforma dos artigos 43, 55, 63, 118, 134, 136, 139, 169 do Regimento Interno. No ano seguinte, foram aprovados 12 atos, dentre eles, 4 declarações, 7 disposições e 1 recomendação (MERCOSUR/PM/ACTA/SO 06/2015 - ANEXO IV). No mesmo ano, ocorreu também sessão ordinária, conforme registro em ata (MERCOSUR/PM/ACTA/SO 09/2015 ANEXO VI), em que foram aprovados 8 atos – 3 declarações e 5 recomendações.

e) No ano de 2016, 10 (dez) atos foram aprovados – 8 disposições, 1 declaração e 1 recomendação<sup>33</sup>. Merece destaque a

---

<sup>33</sup> Mercosur/pm/so/disp.01/2016 – “integración de las comisiones permanentes” mercosur/pm/so/disp.01/2016 – política agrícola, ganadera, pesquera, forestal y de ecosistemas en el mercosur” mercosur/pm/so/disp.04/2016 - “comisión especial de trabajo para estudiar la conservación de los pastizales naturales” mercosur/pm/so/disp.05/2016 – “comisión especial de trabajo para reconstituir el bosque atlántico del alto paraná” mercosur/pm/so/disp.06/2016 – “audiências públicas nos quatro países membros, dentro da área de abrangência do bioma pampa.” mercosur/pm/so/disp.07/2016 - “estudio y seminario sobre la integración eléctrica en el mercosur, para conveniencia de los pueblos” mercosur/pm/so/disp.08/2016 - “invitación a los directores ejecutivos de la entidad binacional yacyretá (eby)” mercosur/pm/so/disp.09/2016 - “comissão especial para análise da situação do uso e tráfico de drogas e proposição de medidas de combate no âmbito do mercosul.” mercosur/pm/dec.02/2016 - “declarar de interés las obras de infraestructura del

Recomendação 03/2016, por tratar sobre estudos no sentido de harmonização da legislação ambiental dos países do MERCOSUL.

f) Em 2017, nada foi aprovado e, no ano de 2018, houve a composição das comissões permanentes do Parlamento do MERCOSUL, mas nenhuma aprovação como nos outros anos<sup>34</sup>.

#### **4.2 DO PROCESSO LEGISLATIVO DO MERCOSUL E A INCORPORAÇÃO DA NORMA NO ÂMBITO NACIONAL**

Para que se possa compreender o papel desempenhado pelo Parlamento do MERCOSUL no compromisso com os signatários na harmonização e integração normativa, é necessário, antes, entender o funcionamento do processo legislativo do bloco.

Conforme visto no capítulo II, o MERCOSUL é composto por três órgãos com poder decisório – CMC, GMC e CCM. Esses produzem o direito derivado do bloco através de decisões emanadas do Conselho Mercado Comum, de resoluções advindas do Grupo Mercado Comum e das diretivas provenientes da Comissão de Comércio do MERCOSUL, conforme indicado no Protocolo de Ouro Preto. Ao total, foram emitidas, desde a criação do bloco, 980 decisões, 1.802 resoluções e 694 diretivas. Observa-se, portanto, que o GMC é o maior produtor de normas do MERCOSUL.

No que tange ao processo de incorporação das normas do MERCOSUL ao ordenamento jurídico nacional, o CMC aprovou a decisão n. 20/02<sup>35</sup>, que instituiu a consulta prévia aos Estados Partes como forma de corrigir a lentidão do processo:

---

gasoducto del nea, ferrocarril belgrano y segundo puente chaco-corrientes” mercosur/pm/so/rec.03/2016 - “exortar os governos dos países membros a desenvolverem estudos no sentido da harmonização da legislação ambiental dos países do mercosul.

<sup>34</sup> Todas as informações foram extraídas do site: <https://www.parlamentomercosur.org/pt>

<sup>35</sup> Além disso, a decisão também fixa, no artigo 14, que os Estados partes devem buscar a centralização em um único órgão para o processamento dos trâmites necessários para a internalização da norma, como forma de conferir maior celeridade.

Art. 1 – Quando um projeto de norma for consensuado em algum dos órgãos do MERCOSUL, deverá ser submetido a consultas internas nos Estados Partes, por um período não superior a 60 (sessenta dias), com o objetivo de confirmar sua conveniência técnica e jurídica e estabelecer os procedimentos e o prazo necessário para sua incorporação aos ordenamentos jurídicos internos.

Esse mecanismo tem por objetivo, conforme já dito, a consulta prévia aos órgãos nacionais como forma de saberem se o conteúdo da norma que se pretende discutir já existe no âmbito interno, bem como certificar a respeito da viabilidade, condições, prazos e procedimentos para o correto processo de incorporação.

Uma vez que o órgão decisório ultime um consenso sobre o texto do projeto de norma, esse é enviado às coordenações nacionais para que sejam realizadas as análises internas. Após, os Estados Partes devem enviar notas à Presidência *Pro Tempore* do MERCOSUL, informando a necessidade de aprovação parlamentar ou de ato do Poder Executivo. O projeto de norma permanecerá, então, no âmbito do órgão decisório até que os Estados Partes realizem suas consultas internas e comuniquem à Secretaria do MERCOSUL<sup>36</sup>, por meio de sua Coordenação Nacional do Grupo Mercado, que estão em condições de proceder à incorporação. Após, o texto da norma é rubricado pelos representantes diplomáticos dos Estados Partes e passa a constituir uma norma MERCOSUL formalmente adotado pelo órgão decisório. A partir desse momento, começa a fluir o prazo para sua internalização (GALVÃO, 2015, p. 44-46).

Uma vez aprovada a norma no âmbito do bloco, passa-se, então, à fase de incorporação pelos Estados-membros, “mediante procedimentos previstos pela legislação de cada país” (Decisão/CMC nº 23/00)<sup>37</sup>. É nesse momento que o Parlamento participa dessa etapa, com a emissão de pareceres que requeiram aprovação legislativa em um ou vários Estados Partes, em um prazo de noventa dias (90) a contar da data da consulta, conforme disposição do Protocolo

---

<sup>36</sup> La Decisión CMC N° 30/02 del Consejo del Mercado Común autorizó a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR a utilizar la denominación “Secretaría del MERCOSUR” para fines de divulgación sin efectos legales. Disponível em: <https://www.mercosur.int/institucional/secretaria/>.

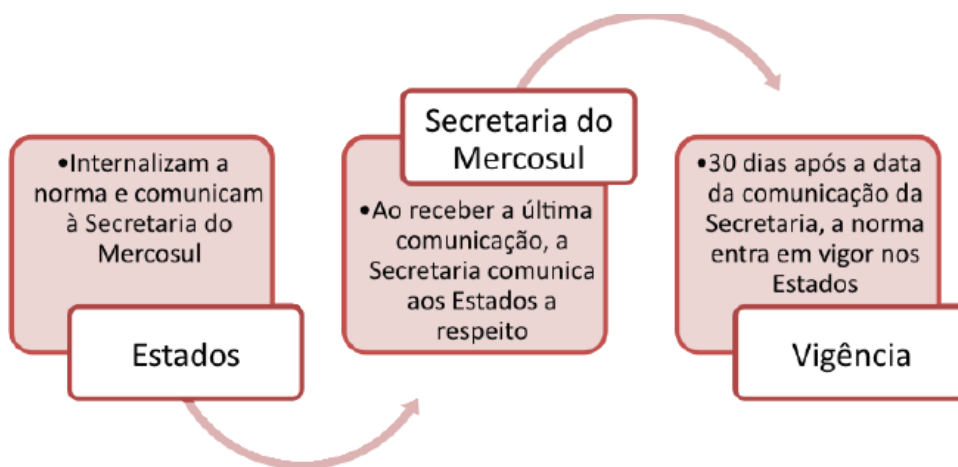
<sup>37</sup> Tal decisão também consubstanciou a respeito da transposição da norma mercosulina. Assim, normas que versam sobre o funcionamento interno do MERCOSUL e normas cujo conteúdo seja idêntico ao de uma legislação nacional já em vigor, não necessitam da incorporação, cabendo tão somente a notificação à Secretaria do MERCOSUL.

Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, acerca do qual é possível verificar passo a passo:

Artigo 4, inciso 12, do PCPM: Os referidos projetos devem ser encaminhados a instituição parlamentar pelo órgão decisório do bloco, antes de sua aprovação. Após isso, se o projeto de norma do MERCOSUL foi aprovado pelo órgão decisório, de acordo com os termos do parecer do Parlamento, a norma deverá ser enviada pelo Poder Executivo nacional ao seu respectivo Parlamento, dentro do prazo de 45 (quarenta e cinco), contados a partir da sua aprovação. Se o projeto de norma do MERCOSUL for aprovado pelo órgão decisório, de acordo com os termos do parecer do PARLAMENTO, a norma deverá ser enviada pelo Poder Executivo nacional ao seu respectivo Parlamento, dentro do prazo de 45 (quarenta e cinco), contados a partir da sua aprovação. Nos casos em que a norma aprovada não estiver em acordo com o parecer do Parlamento, ou se este não tiver se manifestado no prazo mencionado no primeiro parágrafo do presente literal a mesma seguirá o trâmite ordinário de incorporação. Os Parlamentos nacionais, segundo os procedimentos internos correspondentes, deverão adotar as medidas necessárias para a instrumentalização ou criação de um procedimento preferencial para a consideração das normas do MERCOSUL que tenham sido adotadas de acordo com os termos do parecer do Parlamento mencionado no parágrafo anterior. O prazo máximo de duração do procedimento previsto no parágrafo precedente, não excederá cento e oitenta (180) dias corridos, a contar a partir do ingresso da norma no respectivo Parlamento nacional. Se dentro do prazo desse procedimento preferencial o Parlamento Parte não aprovar a norma, esta deverá ser reenviada ao Poder Executivo para que a encaminhe à reconsideração do órgão correspondente do MERCOSUL.

Com a aprovação da norma pelo respectivo órgão decisório, a mesma é enviada pela Secretaria do MERCOSUL aos Ministérios de Relações Exteriores de cada Estado, e deverá, em conformidade com o artigo 40 da Decisão CMC n. 22/04, ser publicada nos respectivos diários oficiais no prazo de 40 (quarenta) dias antes da data prevista para a entrada em vigor. Somente com a publicação na imprensa oficial é que ocorrerá a vigência da norma, conforme artigo 40 do POP, e a garantia da vigência simultânea. Caso um Estado Parte não realize a comunicação à Secretaria a respeito da incorporação da norma, sua entrada em vigor fica prejudicada. Como forma de ilustrar o até então estudado, segue abaixo a figura:

**Figura 1:** Processo de incorporação da norma jurídica



**Fonte:** VENTURA, Deisy. ONUKI, Janina. MEDEIROS, Marcelo et al., 2012.

Conforme já visto, o Protocolo de Ouro Preto preceitua a faculdade de incorporação da norma. No caso do Brasil<sup>38</sup>, optante pela corrente dualista, ao considerar necessário a internalização da norma, a Constituição Federal de 1988 prevê três maneiras: a) pelo Poder Executivo b) por simples decreto executivo do Presidente da República e c) pela publicação direta pelos Ministérios ou outros órgãos do Poder Executivo envolvidos na negociação da norma.

Sob o ponto de vista crítico de Trindade (2006, p. 28), esse procedimento previsto na constituição brasileira implica numerosos inconvenientes em razão de sua dispersão: a) a incorporação nem sempre é feita com a utilização direta do texto da norma do MERCOSUL aprovada, o que pode gerar divergências na interpretação e cumprimento da norma pelos Estados Partes; b) por ser disperso, o procedimento de incorporação tornar-se lento; c) esse procedimento possibilita que a incorporação seja postergada, ou mesmo que se decida pela não incorporação, o que gera profunda incerteza jurídica no processo de integração como um todo; d) a autoridade

<sup>38</sup> As Constituições nacionais, por sua vez, divergem no que se refere à possibilidade jurídica de implementação de uma ordem jurídica internacional. Por um lado, há aqueles que adotam a teoria monista, enquanto outros a teoria dualista. Para a teoria monista, existe uma única ordem jurídica, sem que haja a necessidade de internalização das obrigações resultantes de um tratado. Assim, mediante um conflito entre uma norma interna e uma norma internacional, esta última teria prevalência sobre a primeira. A teoria dualista, no entanto, preconiza a existência de duas ordens jurídicas, isto é, a ordem jurídica internacional e a ordem jurídica interna. Para esta corrente, portanto, é necessário que haja a transposição de uma norma internacional para o sistema normativo interno do Estado para que assim ela possa ter validade e eficácia em plano nacional (VIEIRA; CHIAPINNI, p. 8-9).

responsável pela internalização, no interior do órgão no qual tramita a norma MERCOSUL, não é necessariamente a que participou de sua negociação e, portanto, não está familiarizada com as razões de sua adoção. Assim, conclui que o atual sistema difuso de incorporação das normas MERCOSUL no Brasil contribui para a falta de previsibilidade e de segurança jurídica na implementação dos compromissos assumidos no âmbito do bloco.

Ainda sobre o tratamento conferido às Constituições nacionais no que tange aos tratados, tem-se que no Uruguai nada é mencionado quanto à hierarquia, ficando a cargo da jurisprudência nacional decidir sobre possíveis conflitos. No Paraguai, os tratados, convênios e todas as espécies de acordo aprovados e ratificados possuem hierarquia superior às leis, sendo, destarte, inferiores à própria Carta Magna. Na Argentina, tem-se a prevalência dos tratados sobre o direito interno infraconstitucional. E, por fim, no Brasil, segundo o Supremo Tribunal Federal, os tratados internacionais equiparam-se à lei federal e, portanto, podem sofrer controle da constitucionalidade (SARAIVA, TOFFANO, 2014, p. 119)<sup>39</sup>.

A Venezuela, embora tenha escolhido o modelo dualista, prevê uma forma mais simplificada de recepção dos tratados. Vale sublinhar que o artigo 153 da Constituição admite a supremacia das normas de integração, ressaltando que as mesmas farão parte integrante do ordenamento jurídico e terão aplicação direta e preferente sobre a legislação interna (KERBER, 2013, p. 200). A incorporação das normas do MERCOSUL aos ordenamentos internos é de fundamental importância para a consolidação do bloco.

Dando continuidade ao estudo, somente após o cumprimento dessas etapas é que as normas poderão ser invocadas. É justamente na execução de todas essas fases que esbarram os problemas institucionais do MERCOSUL. Isso porque a condicionante de publicação em diário oficial constitui um verdadeiro poder de veto pelos Estados membros. Poder esse que pode se apresentar de maneiras variadas

---

<sup>39</sup> O ordenamento jurídico brasileiro comporta exceção com relação aos tratados envolvendo os Direitos Humanos. Segundo dispõe o artigo 5º, § 3º, da Constituição Federal: 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004). Uma vez regularmente incorporados ao direito interno, situam-se, no sistema jurídico brasileiro, nos mesmos planos de validade, de eficácia e de autoridade em que se posicionam as leis ordinárias (ADI-MC 1480 / DF, Relator Min. CELSO DE MELLO, DJ 18-05-2001).

e nas várias fases do processo legislativo integracionista (GALVÃO, 2015, p. 46). A mera ausência ou abstenção de um membro nas reuniões deliberativas permite bloquear ou retardar o processo decisório, podendo causar a crise da “cadeira vazia” (RIBEIRO, 2013, p. 168).

Outrossim, em razão da escolha do modelo decisório intergovernamental, o processo de incorporação das normas no direito interno de seus Estados Partes também enfrenta dificuldades, visto que os princípios do efeito direto e do primado – já mencionado nessa pesquisa como essenciais ao processo de integração judicial europeu – não foram recepcionados pelo direito interno dos Estados-Partes. Assim, as normas de direito do MERCOSUL têm sido incorporadas em consonância com as disposições constitucionais de cada membro (OLIVEIRA, 2016, p. 723 apud GIUPPONI, 2014, p. 78-79).

Outra observação a ser realizada quanto ao processo legislativo adotado pelo MERCOSUL relaciona-se com a regra de consenso e presença de todos os Estados Partes para fins de tomada de decisão nos processos de integração (Art. 16, do POP). Há quem defenda ser o modelo mais apropriado, em decorrência do formato (assimetria) do bloco, e também para se manter o controle/interesse dos países. Por outro lado, o inconveniente está concentrado na rigidez estrutural, acarretando em lentidão no processo, haja vista o tempo necessário para se alcançar um acordo.

Parece válido para o momento mencionar a reflexão de Bouzas sobre a temática:

*La necesidad de mejorar los procedimientos para la toma de decisiones ha llevado a algunos analistas a proponer del abandono del principio del consenso para ciertos temas seleccionados (Redrado 2000). En efecto, inspirándose en la experiencia europea se ha propuesto que ciertas decisiones puedan tomarse por mayoría (en lugar de por consenso). La implementación de esta sugerencia implicaría adoptar implícitamente algún grado de supranacionalidad, puesto que la norma debería ser acatada por todos los miembros aún cuando se haya votado en su contra. Sin embargo, resta resolver los problemas planteados por las asimetrías de tamaño y el reducido número de miembros del MERCOSUR. Por otra parte, un abandono del sistema de consenso requeriría la definición de reglas sobre quórum, mayorías calificadas y abstenciones. El sistema del consenso ha dado en la práctica ‘poder de veto’ a los socios menores, aunque no ha eliminado la asimetría que permite que los socios mayores adopten medidas unilaterales con un efecto proporcionalmente mayor sobre los primeros. Un sistema de decisión mayoritaria que no refleje las asimetrías de tamaño sería inviable dado la improbabilidad de que fuera aceptable para Brasil.*

*Según Baptista (1998), la adopción de mecanismos de decisión por mayoría para ciertos órganos conjuntos de carácter administrativo (como, por ejemplo, em matéria de defesa de la competencia) podría ser más viable que em matéria normativa) (CARNEIRO, p. 423, 2006 apud BOUZAS, R; SOLTZ, H. 2002, p. 40).*

Dessa maneira, verifica-se que a sistemática escolhida pelo bloco é complexa, morosa e dependente do Poder Executivo nacional, reflexo da lógica do intergovernamentalismo, que engendra diferenças hierárquicas relativas ao processo de incorporação das normas, haja vista a faculdade dada aos Estados-partes de escolherem o que deve e o que não deve entrar em vigor.

Ademais, pela própria conformação intergovernamental, resta evidente que a política por vezes se sobrepõe ao direito. Isto repercute também no fato de que, por não haver prazo para a transposição das normas mercosulinas, pode-se antever a demora no processo de incorporação das mesmas no direito interno, a depender do maior ou menor interesse de cada Estado-Parte (OLIVEIRA, 2016, p. 726 apud ACCIOLY, 2011, p. 114).

E, diante disso, são latentes as críticas referentes à ausência de sanção ao Estado parte que não adere à norma ou ainda que retarda o processo de incorporação sem justificativa. A não obrigatoriedade de cumprimento das normas do MERCOSUL contrasta com a situação análoga na União Europeia. Nesta última situação, a aplicabilidade direta e o efeito direto poderiam suprir a lacuna provocada na legislação interna, ao passo que no MERCOSUL a lacuna normativa poderia se perpetuar por muito tempo (VIEIRA, 2008, p. 43-45).

Por fim, em uma breve síntese das principais atribuições do Parlamento, viu-se que se destacam a intervenção no processo legislativo através do mecanismo de consulta, a proposição de projetos de normas ao CMC e a elaboração de anteprojetos de normas (harmonização) dirigidas aos Parlamentos nacionais. É justamente sob esse contexto que a próxima seção tem por escopo o estudo sobre o efetivo papel do Parlamento do MERCOSUL frente a esse processo de incorporação. Frente a esse fato, passa-se a questionar se o Parlamento contribuiu ou não para esse processo ou se se trata apenas de um espaço político criado para fins de debates de relativos aos interesses nacionais.



### **4.3 DO IMPACTO DA CRIAÇÃO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO**

Conforme visto nas seções anteriores, a criação do Parlamento do MERCOSUL inovou ao trazer ao bloco uma nova forma de integração regional para além das relações comerciais e econômicas. Além disso, trouxe um novo viés: o político. Sua criação tem como propósito garantir uma maior segurança jurídica por meio da incorporação das normas. Dessa maneira, a instituição parlamentar representa um “novo fôlego ao bloco ao constituir-se em uma arena suplementar de debate político, incluindo parlamentares e atores da sociedade civil” (DRI, PAIVA, 2016, p. 46). Entretanto, apesar das ações realizadas pelo Parlamento, suas competências merecem ser reavaliadas, bem como ampliadas, eliminando entraves e proporcionando maior autonomia à instituição, pelas razões que serão vistas a seguir.

Da análise dos tratados, protocolos e acordos emitidos pelo MERCOSUL, entre o período de 1991 a 2018, tem-se que foram elaborados 151 atos. Contudo, 77 encontram-se com status de pendência, seja em decorrência da ausência de depósito de ratificação da norma por parte de algum Estado-membro ou mesmo de todos os membros e/ou associados. Desse modo, mais da metade dos tratados, protocolos e acordos firmados não foram incorporados ao ordenamento jurídico interno. Um exemplo disso é o Acordo de Implementação de bancos de dados compartilhados de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade do MERCOSUL e dos Estados Associados, elaborado em 30 de junho de 2008, que até o presente momento, encontra-se pendente de ratificação pela Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile, Colômbia e Peru.

De um balanço acerca dos documentos acima, observa-se que há maior celeridade por parte do Paraguai para fins de adesão da norma, o que não se verifica, em contrapartida, por parte do Uruguai e do Brasil, em especial sob temáticas envolvendo o direito penal, comércio, investimento, estrutura do bloco e educação. A título de exemplo, o Acordo Complementar ao Acordo de Assistência Jurídica Mútua, em matéria penal entre os Estados Partes do MERCOSUL ou entre

a República da Bolívia e a República do Chile, encontra-se sem ratificação do Estado Brasileiro desde 2002. O mesmo pode-se dizer do protocolo relativo ao Código Aduaneiro do MERCOSUL, firmado em 05 de agosto de 1994, que não se encontra vigente em decorrência de que somente o Paraguai depositou a norma.

A matéria relativa à educação recentemente sofreu um grande avanço ao reconhecer os títulos de graduação de ensino superior. O acordo foi aprovado em decorrência do fato de que, nos últimos anos, o Grupo de Trabalho e Reconhecimento de Títulos de Educação Superior e o Comitê Coordenador Regional (CCR) levaram à apreciação do Conselho do Mercado Comum (CMC), sendo que tal temática que já se arrastava desde 1999. Assim, em 17 de dezembro de 2018, foi assinado o Acordo n. 149, constante do rol de Tratados e Acordos do MERCOSUL. Após a decisão do órgão, deverá ocorrer a aprovação pelos organismos correspondentes dos Estados Partes – Parlamentos Nacionais. Com a ratificação de todos, a norma entrará em vigência 30 dias depois de incorporada pela legislação nacional e comunicada ao MERCOSUL por pelo menos um dos países do bloco. A partir de então, estará aberta a adesão aos Estados associados.

Em relação às decisões do CMC (Conselho do Mercado Comum do MERCOSUL), nos últimos 5 anos (2018-2014), foram emitidas 173 normas, dentre as quais, em apenas 21 consta a necessidade de incorporação ao ordenamento jurídico interno. Inclusive, algumas determinam o prazo para tal realização. Dos dados colhidos, tem-se que o índice quanto à menção ao acatamento ao parecer realizado pelo Parlamento do MERCOSUL é baixo, cerca de 1% (por cento). As demais normas em que houve dispensa da incorporação se deram em razão de tratarem-se de normas regulamentadoras aos aspectos relativos à organização e ao funcionamento do bloco (MERCOSUL, 2018).

Na última reunião realizada pela CCM – Ata n. 06/2018, levantou-se a questão da situação das normas com prazo de incorporação vencido:

*La CCM reiteró la instrucción a los CT's en el sentido de que presenten a este órgano informes periódicos y actualizados sobre nuevas incorporaciones que se efectúen y sobre la situación de internalización de las normas elaboradas en su ámbito, con plazo de incorporación vencido, con indicación de las razones por las cuales las mismas no fueron incorporadas en el plazo establecido.*

Dessa maneira, nas palavras conclusivas de Dri e Paiva (2016, p. 47), o Parlamento do MERCOSUL não tem sido capaz de:

“[...] inserir temas na agenda decisória do Mercosul, assim como o próprio Parlamento segue relativamente impermeável às principais discussões que têm lugar no CMC. Com a votação de recomendações de baixo impacto econômico e social e a falta de apoio técnico para opinar sistematicamente sobre os assuntos centrais das reuniões do CMC, os parlamentares perdem oportunidades de erigir mecanismos de reação positiva que poderiam trazer aos cidadãos uma nova perspectiva sobre os problemas regionais.”

A mesma abordagem foi feita com as resoluções do GMC – Grupo do Mercado Comum. O número de normas redigidas, até o ano de 2018, foi de 265, portanto, observa-se ser a instância que possui maior volume de informações, conforme já mencionado. Dentre as normativas, mais de 50% (cinquenta por cento) necessitam da incorporação em âmbito nacional. Entretanto, assim como o CMC, observa-se que o conteúdo das atas não traz menção a respeito do acolhimento das recomendações emitidas pelo Parlamento do MERCOSUL.

No que tange ao processo legislativo do Parlamento do MERCOSUL, tem-se que foram:

**Quadro 6:** Dos atos Legislativos do Parlamento do MERCOSUL

ANO	DISPOSIÇÃO	RECOMENDAÇÃO	ANTEPROJETO DE LEI	DECLARAÇÃO
2006	0	0	0	0
2007	11	2	0	8
2008	33	13	0	28
2009	29	26	2	15
2010	21	18	0	25
2011	0	0	0	0
2012	0	0	0	0
2013	1	3	0	1
2014	9	6	0	7
2015	11	6	0	6
2016	19	30	0	23
2017	4	17	0	22
2018	9	24	0	29

**Fonte:** Informações extraídas do site do Parlamento do MERCOSUL.

À primeira vista, salta aos olhos a quantidade extremamente baixa de anteprojetos de normas emitidas pelo Parlamento, uma vez que tais atos servem como mecanismos para impulsionar a harmonização das legislações nacionais dos Estados-membros. À luz do mencionado por Ribeiro (2008, p. 200), servem para desenvolver e aperfeiçoar a cooperação com os Parlamentos nacionais, a fim de assegurar o bom funcionamento do processo integracionista, sobretudo nos aspectos relacionados à incorporação de normas mercosulinas, que necessitam de aprovação parlamentar nacional.

Nesse passo, conforme recorda Lassance (2012), o Parlamento do MERCOSUL tem funcionado como fórum meramente consultivo. De igual modo, Luciano (2012) salienta que a baixa institucionalização do PARLASUL significa que ele possui um papel fragilizado na integração regional, tendo em vista que ainda não possui grandes prerrogativas. Dri e Paiva (2016) também argumentam que essa estrutura parlamentar ainda não conseguiu superar os limites burocráticos estabelecidos pelos poderes Executivos dos Estados, já que, como afirmam Medeiros, Paiva e Lamenha (2012), as decisões dependem desses poderes dada a natureza intergovernamental do MERCOSUL.

Além do reconhecimento dessas fragilidades atribuídas ao Parlamento, cabe ainda destacar a influência política dos chefes de Estado sobre o MERCOSUL. Um exemplo disso foi a implementação plena da Venezuela ao bloco (Decisão CMC n. 27/12, de 30 de julho de 2007), que se deu sem a participação do Paraguai, já que esse se encontrava suspenso em virtude da ruptura da ordem democrática pelo ex-presidente, Fernando Lugo. O Paraguai era encarado como um entrave nesse processo e, portanto, acredita-se que a suspensão, naquele momento, foi o pano de fundo de um golpe parlamentar.

O Protocolo de Adesão foi depositado em 13 de julho de 2012 e, no mês subsequente, passou a entrar em vigor, conforme decisão 27 de 2012 do CMC<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Dec. CMC 27/2012: “O Conselho do Mercado Comum decide: Art. 1 – A partir de 12 de agosto de 2012, a República Bolivariana da Venezuela adquirirá a condição de Estado Parte e participará com todos os direitos e obrigações no Mercosul, de acordo com o art. 2 do Tratado de Assunção e nos termos do Protocolo de Adesão”.

Portanto, curioso é o alto grau de celeridade na atuação dos países, e o “repentino interesse de atores da política brasileira pelo direito do MERCOSUL”.

A crítica que se faz sobre essa movimentação dos países refere-se ao fato do Paraguai não ter participado desse episódio, e conseqüentemente, não ter assinado a ratificação do protocolo. Tal ato configurou a violação ao artigo 12 do Protocolo de Adesão da Venezuela, que exige que o instrumento seja depositado por todos os países membros e que, só após isso, ocorreria a entrada da Venezuela. Outra violação também foi cometida em face do artigo 20 do Tratado de Assunção, que também exige decisão unânime dos Estados membros do MERCOSUL acerca da entrada de novos membros.

Muito embora o Paraguai estivesse suspenso das deliberações envolvendo o bloco, há previsão de que a sua presença seria obrigatória, conforme artigo 37 do Protocolo de Ouro Preto: “as decisões dos órgãos do Mercosul serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes”. Outrossim, conforme leciona Mazuolli (2013, p. 291), “a entrada de novo membro em organização internacional cria uma situação jurídica objetiva, que exerce efeitos jurídicos para terceiros Estados.” Portanto, ao que parece, a integração da Venezuela ao bloco se deu sob os auspícios de legalidade.

No que tange à incorporação das normas, o papel até então desenvolvido pelo Parlamento é engessado e limitado em virtude da ausência do exercício do papel legislativo para controlar e tomar as decisões necessárias para obrigar os Estados a segui-las, bem como por não ter capacidade de criar leis.

O lamentável dessa situação reside na falta de interesse por parte dos próprios parlamentares, que não reivindicam essa competência, conforme se extrai da análise da maioria das atas de reuniões. No caso do Parlamento Europeu, o processo legislativo também iniciou com limitações, como, por exemplo, a restrição para emissão de pareceres, que deveria conter a anuência do Conselho – representante dos governos dos Estados Partes – para proferir a decisão final. Entretanto, com o passar dos anos, a função do Parlamento foi ampliada, até esse último se tornar um interveniente incontornável na determinação das leis, passando, assim, a exercer grande influência no âmbito do bloco. E tal fato se deu em decorrência do apelo dos parlamentares.

No caso do Parlamento do MERCOSUL, conforme já debatido em outros momentos, essa limitação pode ser inerente à escolha do modelo decisório do bloco (o intergovernamentalismo), já que o peso conferido aos representantes do Poder Executivo dos Estados na estrutura decisória do MERCOSUL impede o desenvolvimento efetivo do PARLASUL como instituição representativa dos interesses das sociedades dos Estados membros. Como observam Medeiros, Paiva e Lamenha (2010), o caráter intergovernamental do MERCOSUL consiste em um obstáculo à delegação de competências regionais ao PARLASUL. Além disso, o tema que domina a agenda do MERCOSUL é a questão de transformar o bloco em uma união aduaneira completa, algo que não mobiliza as populações envolvidas no processo de integração regional. Desse modo, não há uma mobilização interna nos Estados em direção à manutenção do PARLASUL (MEDEIROS; PAIVA; LAMENHA, 2010).

Em estudo comparativo entre o caso do PARLASUL e do Parlamento Europeu, Medeiros et al. (2010) afirmam que, no último Parlamento, a concentração das atividades no plano regional poderia, em muitos momentos, não conferir nenhum tipo de ganho material ou eleitoral, o que significa que a atuação parlamentar poderia, de alguma maneira, prejudicar o mandato nacional. Dessa forma, considerando-se que o modelo de integração do MERCOSUL se inspira no Europeu – a despeito de estar muito distante dos avanços obtidos no velho mundo –, deve-se primar pela busca por um PARLASUL com maior penetração nas instituições nacionais.

O que se busca não é a substituição do modelo decisório, mas, sim, o rompimento com o estigma lançado pelos governos de que o Parlamento é apenas uma instância legitimadora ou facilitadora da incorporação das normas. Não basta ter um parlamento com um rol exaustivo de atribuições e princípios, é preciso que esse tenha autonomia e capacidade decisória, para que, dessa forma, seja possível avançar no processo de integração e garantir maior segurança jurídica ao acervo normativo do bloco. Um parlamento debilitado pode representar um favorecimento dos interesses nacionais em detrimento do projeto integracional, visto que o consenso governativo da tomada de decisão no MERCOSUL não seria contrabalançado pela atuação dos representantes regionais eleitos.

Por fim, constata-se que a criação do Parlamento do MERCOSUL foi um grande passo para a caminhada do bloco na busca por maior celeridade na incorporação das normas. Contudo, para que de fato o Parlamento alcance seus meritórios objetivos descritos no Protocolo, far-se-á necessário não somente a presença de uma estrutura normativa “já existente e ampla o bastante para permitir um elevado grau de institucionalização, mas também de métodos estáveis de coordenação com os demais órgãos do MERCOSUL e com os Congressos Nacionais” (BARRAL, 2006, p. 265).

Dessa forma, caso seja dada a devida atenção ao Parlamento do MERCOSUL, com inclusão da competência legislativa e maior autonomia, estar-se-á deixando de lado o resultado de uma modesta integração vista até então, para progredir a um novo momento com maior segurança jurídica, bem como representatividade do órgão no cenário regional e internacional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência de integração regional adveio da exploração pelas metrópoles portuguesa e espanhola, durante o período dos séculos XVIII e início do XIX, onde expoentes, como Simón Bolívar e San Martí, foram os responsáveis pela disseminação dos ideais de independência. Dessa forma, passou-se a pensar em desenvolvimento e integração a partir do contexto histórico de relações entre os países centrais e os periféricos.

Assim, sob o amparo da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), deu-se início à formação dos blocos econômicos, dentro os quais, a pesquisa destacou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), a Comunidade Andina (CAN) e o Mercado Comum do Sul.

Como visto em capítulo específico, o MERCOSUL foi criado em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção entre os países originários, a saber, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com o objetivo de constituir um mercado comum, através de zona ou área de livre comércio, uma união aduaneira ou alfandegária e, por fim, o estabelecimento de uma tarifa externa comum e adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estado. Também foi conferido o compromisso de harmonizar as legislações dos Estados nacionais. Buscava-se, com isso, lograr o fortalecimento do processo de integração, por meio do Parlamento do MERCOSUL – PARLASUL.

O estudo das teorias europeias – Federalismo, Funcionalismo e Neofuncionalismo, Intergovernamentalismo e a Teoria da Governança Supranacional –, apresentados no primeiro capítulo, foram elementos necessários para a compreensão da arquitetura institucional do MERCOSUL e de seu Parlamento. Isso porque, conforme se observou da narrativa, cada teoria buscou explicar a relação do Estado, bem como de outros atores, como, por exemplo, a comunidade, as instituições e outros organismos dotados de poder decisório no processo de integração. As teorias, de um modo geral, buscaram explicar que a soberania estatal era um problema que poderia e deveria ser superado como forma de proporcionar o bem estar dos nacionais e o aprofundamento na integração.



Nesse contexto, a União Europeia adotou o modelo supranacional em sua configuração como saída para esse impasse e, conseqüentemente, a expansão da proteção normativa em temas difusos, visando maior operacionalidade. O MERCOSUL, por sua vez, apesar de utilizar o paradigma europeu como balizador para o êxito na integração, optou pelo modelo intergovernamental, em decorrência do seu processo histórico marcado pela cultura política. Para os países do Cone Sul, a cessão de soberania ainda é tema sensível, visto que impera a necessidade de se conservar a figura do Estado no centro das decisões. Esse último fato faz com que o bloco fique amarrado aos interesses nacionais e, portanto, menos propenso a mudanças.

A ideia, portanto, não é a substituição do modelo decisório adotado, haja vista que a supranacionalidade da União Europeia não garantiu a plena consolidação do processo integracional. Atualmente, o bloco tem vivenciado intensas crises identitárias e instabilidades econômicas. Dessa maneira, tem-se que ambos os modelos são suscetíveis a fracassos, mas, no caso europeu, permitiu a legitimação de alguns órgãos como instâncias responsáveis pela tomada de decisões, e com isso, contribuiu para com a institucionalização do Parlamento Europeu. Essa realidade, ainda não é percebida em sua completude no seio do MERCOSUL. Isso pode ser atribuído ao pensamento pragmático dos Estados, ao sobreporem interesses nacionais às decisões do bloco em momentos de tensão política. Um exemplo disso foi o caso da incorporação da Venezuela, considerado com verdadeiro golpe conduzido pelo Brasil, Argentina e Uruguai.

O terceiro capítulo visou à compreensão da composição orgânica dos principais parlamentos existentes na América Latina, e extraiu-se que: o PARLANDINO, apesar da existência de uma estrutura supranacional, almejando atingir em um futuro a harmonização das legislações, é uma instituição que vem passando por graves crises institucionais, sendo que já foi, inclusive, debatido acerca de sua extinção. Entretanto, o PARLACEN, por sua vez, durante um longo período, foi relegado a um organismo inoperante e de altos custos. A realidade teve alterações, em virtude da aprovação do Protocolo de Reforma ao Tratado Constitutivo do PARLACEN, que conferiu novas competências, como a de propositura de legislação. O PARLATINO, por sua vez, também não traduz relevância na agenda política dos Estados que compõem, visto que sua missão e

funcionamento não se enquadram como uma organização regional. Todos são adeptos do modelo intergovernamental.

Nesse ritmo, ao PARLASUL não foi concedida a função legislativa. A esse órgão foi apenas conferido o papel de consulta, emissão de pareceres, elaboração de projeto e anteprojeto de normas, e, ainda, autorização para harmonização das legislações nacionais. Da análise dos atos legislativos emanados pelo parlamento mercosulino, verifica-se que a ausência de autonomia e capacidade decisória esbarra no fator segurança jurídica, isso porque não há nenhuma previsão de aplicação de multa ou constrangimento real àqueles Estados Partes que resistem ou dificultam a incorporação da norma ao âmbito nacional ou ainda que não cumpram com os ditames do Protocolo Constitutivo, configurando, assim, um entrave ao desenvolvimento da instituição.

Nesse contexto, a presente dissertação buscou compreender o papel desempenhado pelo Parlamento no âmbito da integração do MERCOSUL, obtendo as seguintes respostas às hipóteses apresentadas:

Um dos papéis primordiais de um parlamento, em especial o PARLASUL, reside na capacidade de criação de instrumentos e mecanismos para facilitar a execução dos objetivos descritos nos Tratados e Protocolo de constituição do Mercosul. No entanto, levando-se em consideração toda a retrospectiva histórica, política e comparativa realizada nessa pesquisa, conclui-se que a atual estrutura do bloco deve ser repensada, com fins de conceder maior autonomia à instituição parlamentar.

Juntamente com isso, infere-se que o problema central da não consolidação do bloco reside na forte presença dos executivos nacionais e, ainda, na falta de vontade desses em modificarem essa realidade. Mais do que isso, o que é de certo modo preocupante, é o desconhecimento dos próprios parlamentares a respeito da importância do MERCOSUL e dos benefícios que se pode alcançar com um parlamento fortalecido. O aprofundamento dos vínculos entre os Congressos nacionais e o bloco contribui para a consolidação de uma ordem mais justa e menos assimétrica.

Infelizmente, dos atos emanados pelo MERCOSUL e do próprio Parlamento, verifica-se a presença marcante dos interesses nacionais, conforme a bandeira do governo. Recentemente, o atual ministro da economia do Brasil, o senhor Paulo Guedes, emitiu declarações, destacando que para o governo o MERCOSUL não era prioridade. Esse tipo de pensamento, limitado e até mesmo retrógrado, não pode persistir. A trajetória do bloco e seus propósitos não podem ser alterados ou relegados a cada novo governo. O progresso deve ser linear, constantes e visando sempre à integração.

Desta forma, diante de toda a narrativa pretérita, tem-se que um dos maiores entraves ao desenvolvimento do Parlamento do MERCOSUL encontra-se na limitação de pensamento dos parlamentares sobre a importância da instituição parlamentar, na influência exercida pelos Estados-membros, em conformidade com seus interesses e na ausência de interesse de flexibilização do modelo decisório adotado.

Por derradeiro, os membros precisam enxergar o bloco, e em especial o Parlamento do MERCOSUL, como um espaço comum voltado aos debates de interesse de todos e não relegado a assuntos de ordem nacional e de pouca relevância. É necessário que seja elevado o nível institucional do parlamento, como forma de assegurar a efetividade da incorporação das normas, de garantir maior segurança jurídica e, ainda, de contribuir para o desenvolvimento do MERCOSUL. Subestimar a competência do PARLASUL, portanto, é um retrocesso!

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ACCIOLY, Elisabeth. **MERCOSUL e União Europeia – Estrutura Jurídico Institucional**. Curitiba: Juruá, 2011.

ALEIXO, José Carlos Brandi. **Integração América Latina**. In: R. Inf. legisl. Brasília a. 21 n. 81 jan./mar. 1984 – SUPLEMENTO. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/185416/000406284.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2018

ALMEIDA, Paulo Roberto de. RIBEIRO, Elisa de Sousa. Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). In: **Guia de Organizações Internacionais das Américas** / coordenadores, Elisa de Sousa Ribeiro, André Pires Gontijo, Eloisa Maieski Antunes – Brasília: UniCEUB : ICPD, 2018.

ALMEIDA, Larissa Rosevics de. **O Mercosul Educacional e a criação da Unila no início do século XXI : por uma integração regional via educação**. Dossiê: REGIONALISMOS – SIMPORI 2014, vol. IV, n.1 Agosto, 2015.

AMADO, Adriana; MOLLO, Maria. **Ortodoxia e heterodoxia na discussão sobre integração regional: a origem do pensamento da CEPAL e seus desenvolvimentos posteriores**. Estudos Econômicos, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 129-156, mar. 2004.

ARELLANO, María. **El Sistema Andino de Integración y la Comunidad Andina**. Aldea Mundo, v. 5, n. 9, p. 79-81, 2003

AZAMBUJA, Marcos. **Os processos de integração nas Américas: MERCOSUL, Pacto Andino, ALCA, CARICOM, NAFTA, Comunidade Sul-Americana**. In: **XVIII Fórum Nacional**. 2006. Disponível em: <http://www.inae.org.br/wp-content/uploads/2015/04/EP0144.pdf>. Acesso em: 2 de Jul. 2018.

BALASSA, Bela A. **The Theory of Economic Integration**, Allen and Unwin, 1973.

BALMELLI, Carlos Mateo; SCAVONE, Rosa M. G. de. Mercosur, Parlamento y sociedad civil. In: CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén (Ed.). **La Encrucijada Política del Mercosur: Parlamentos y Nueva Institucionalidad**. Montevidéo: Impresora Editorial, 2003.

BANDEIRA, Luis Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul. Da Tríplice Aliança ao Mercosul**. Rio de Janeiro. Revan, 2003

BARRAL, Weber. **O Parlamento do MERCOSUL**. I Anuário Brasileiro de Direito Internacional, v. 3, 2007.

BAUMANN, Renato. **Integração Regional e Desenvolvimento Econômico – Com Referência a Celso Furtado**. Brasília: CEPAL, 2005.

BERNAL-MEZA, Raúl. **Política Exterior do Brasil: 1990-2002**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 45, n.1, 2002.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Org. trad. de Veta Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**, v. 1, tradução Carmen C. Varriale e outros, 13 ed., Brasília: UNB, 1998.

BOUZAS, R; SOLTZ, H. **Instituciones y mecanismos de decisión em procesos de integración assimétrico: el caso MERCOSUR**, 2002.

BRAILLARD, Philippe. **Teoria das relações internacionais**. Tradução de J. J. Pereira Gomes e A. Silva Dias. Lisboa: Calouste, 1990.

BRANCH; Ohrgaard, J. **Trapped in the supranational-intergovernmental dichotomy a response to Stone Sweet and Sandholtz**, In: Journal of European Public Policy, Volume 6, n, 1, 1999.

BRANDT, L. N. C. **A Integração Econômica da América Latina**. Perspectivas de Futuro. Revista de Informação Legislativa, Brasília-DF, v.29, n.114, p. 463-472, 1992.

BRASIL. DECRETO Nº 350, de 21 DE NOVEMBRO DE 1991. **Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai**, Brasília, DF.

BRASIL. Decreto. nº 1.901, de 09 de Maio de 1996. **Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL - Protocolo de Ouro Preto**. Artigo 1º. Brasília, DF.

BRESSAN, Regiane Nitsch; MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; LUCIANO, Bruno Theodoro. **Parlamentos Regionais na América Latina em estudo comparado**. In: II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, 2015.

BUENO, Ellen de Paula. **O Congresso do Panamá e o Direito Internacional na América Latina**. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Integração da América Latina) – Universidade de São Paulo, 2013.

BURGESS, Michael. Federalism. In: DIEZ, Thomas; WIENER, Antje. **European Integration Theory**. 2. ed. Nova Iorque: Oxford University Press, 2009.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Direito Parlamentar e Direito Eleitoral**. Barueri: Manole, 2004.

CAPAROSO, J. A. **Regional Integration Theory: Understanding our Past and Anticipating our Future**. In: SANDHOLTZ, W. SWEET, A. S (eds). European Integration and Supranational Governance. New York: Oxford University Press, 1998.

CASTRO, Nils. **América Latina e Caribe** : integração emancipadora ou neocolonial. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2015.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão; CINTRA, Miguel G. de Ulhôa. **A Federação Brasileira**. Primeira Parte, Rio de Janeiro, 1979, p. 38.

CEPAL (1959). **A Significação do Mercado Comum no Desenvolvimento Econômico da América Latina**. In Bielschowsky, Ricardo (org.). *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*. Conselho Federal de Economia - COFECON/Ed. Record. Rio de Janeiro, 2000.

CERVO, Amado Luiz, BUENO, Clodoaldo. **História da política externa do Brasil**. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2008.

CHACON, Vamireh. **O MERCOSUL: a integração econômica na América Latina**. São Paulo: Scipione, 1996.

CINI, M; BORRAGÁN, N. **European Union Politics**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2010.

CONCEIÇÃO, Eugénia da. **O Futuro da União Europeia**. Lisboa: FFMS, 2016.

CORAZZA, G. **O "regionalismo aberto" da Cepal e a inserção da América Latina na globalização**. Ensaios FEE. Porto Alegre. V. 27, N. 1, 2006,

COTTA, Maurizio. Verbete "Parlamento" in: Bobbio, Norberto et al (eds.) *Dicionário de Política*, Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 877-888, 2004.

COUTINHO, Marcelo; HOFFMANN, Andrea Ribeiro; KFURI, Regina. **Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul**. Rev. Bras. Polít. Int. 51 (2): 98-116 2007.

CRAM, Laura; DINAN, Desmond; NUGENT, Neill. **Treaty Change in the European Union: The Amsterdam Experience**. Developments in the European Union, Basingstoke, Macmillan, 1997.

CROISAT, Maurice; QUERMONNE, Jean-Louis (Orgs). **L'Europe et le fédéralisme**. 2. ed. Paris: Montchrestien, 1999.

CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana. **Direito e transnacionalidade** (orgs.). Curitiba: Juruá, 2009, p.15.

DATHEIN, Ricardo. **MERCOSUL: antecedentes, origem e desempenho recente**. Disponível em: [https://www.ufrgs.br/fce/wp-content/uploads/2017/02/TD10\\_2004\\_dathein.pdf](https://www.ufrgs.br/fce/wp-content/uploads/2017/02/TD10_2004_dathein.pdf). Acesso em: 20 jun. 2018

DIEZ, Thomas; WIENER, Antje. **Introducing the Mosaic of Integration**. European Integration Theories. 2. ed. Nova Iorque: Oxford, 2009.

DRI, Clarissa Franzoi. **As funções do parlamento entre o Estado-nação e a integração regional: esgotamento orgânico ou adaptação institucional?** Revista de Ciências Humanas, Florianópolis, EDUFSC, n. 39, p, 83-98, Abril de 2006.

\_\_\_\_\_, Clarissa Franzoi; PAIVA, Maria Eduarda. **Parlasul, um novo ator no processo decisório do Mercosul?** Rev. Sociol. Polit., [s.l.], v. 24, n. 57, p.31-48, mar. 2016. FapUNIFESP (SciELO)

DRUMMOND, Maria Claudia. **A democracia desconstruída : o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.**

DUPAS, G. **Identidade, soberania e integração sob o impacto das novas tensões econômicas globais.** In: CARDIM, C. H. & HIRST, M. (orgs). Brasil-Argentina: A Visão do Outro – Soberania e Cultura Política. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.

ECUADOR INMEDIATO. **Parlamentarios andinos de Ecuador proponen alternativa a cierre del organismo.** Disponível em:  
[http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=2818748299&umt=parlamentarios\\_andinos\\_de\\_ecuador\\_proponen\\_alternativa\\_a\\_cierre\\_del\\_organismo](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818748299&umt=parlamentarios_andinos_de_ecuador_proponen_alternativa_a_cierre_del_organismo). Acesso em: 10 nov. 2018.

ELAZAR, Daniel J. **Constitutional Design and Power-Sharing in the Post-Modern Epoch.** New York: Lanham, 1991. 268 p. ISBN 0819180955.

FERNANDES, José Pedro Teixeira. **Federalismo: solução para a crise na União Europeia? Uma perspectiva portuguesa.** In: Relações Internacionais, dez. 2014.

FRIEDRICH, T. S.; GUIMARÃES, G. A. **Ensaio de integração: Brasil e Argentina no século XX, pontos de aproximação e de afastamento até a formação do Mercosul.** Estudos Internacionais, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, jan./jun. 2015,. Disponível em:  
<http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/9592>. Acesso em: 20 jul. 2018

FURLAN, Fernando de Magalhães. **Supranacionalidade nas associações de Estados: repensando soberania.** Curitiba: Juruá, 2008.

GALVÃO, Eduardo Ribeiro. **Direito De Integração E Desenvolvimento – a incorporação de normas de comércio e investimentos do MERCOSUL,** 1 ed. Brasília, Clube dos Autores, 2015.

GIUPPONI, María Belén Olmos. **Free Trade and Labour and Environmental Standards in MERCOSUR.** In: Columbia Internacional, nº 81, 2014, Disponível em:  
<http://dspace.stir.ac.uk/handle/1893/21195>, Acesso em 4 nov. 2018

GRANATO, Leonardo. **A integração na América do Sul em discussão nos governos do Brasil e da Argentina - 2003-2010**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

\_\_\_\_\_, Leonardo. Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a UNASUL, 1. ed. Curitiba: Appris, 2015

GOYARD-FABRE, S. **O que é democracia?** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GUMIERO, Rafael G. **A ressignificação do conceito de dependência na América Latina: o diálogo entre Prebisch e Cardoso-Faletto**. In: Silva e Johnson, Marcos A. e Guillermo A. Da razão à utopia, da ira à esperança: uma introdução ao pensamento latino-americano. Curitiba: CRV, 2017.

HABERMAS, Jürgen. (2000). **Après l'État-nation**. Fayard: Paris, 2000.

HAAS, DOUGHERTY James; PFALZGRAFF, Robert. **Relações Internacionais: As Teorias em Confronto**. Lisboa: Gradiva, p. 648, 2003

HASS, Ernst. **International integration: the European and the universal process**. International Organization, n. 15, 1961.

HERZ, Mônica e HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais: teoria e prática**. Elsevier: Rio de Janeiro, 2004.

HIRST, M. **Reflexiones para un análisis político del Mercosur**. Buenos Aires: Flacso, 1991

HUNTINGTON, Samuel P. **A ordem política nas sociedades em mudança**. Tradução: Pinheiro de Lemos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1975.

KAKU, Willian Smith. **O Atual confronto político-institucional da União Européia: a organização internacional e o federalismo em questão**. Ed. UNIJUÍ, 2003.

\_\_\_\_\_, Immanuel. **A Paz Perpétua**. Tradução de Artur Morão. Universidade Da Beira Interior, Covilhã: LusoSofia Press, 2008.

KAY, Cristóbal. **Latin American Theories of Development and Underdevelopment**. London: Routledge, 1989.

KERBER, Gilberto. **Constituições dos Estados-Membros do Mercosul e o Instituto na Supranacionalidade**. Bogotá, D.C., Colombia - Volumen XVI - Núm. 32. - ISSN 0121-182X, Julio – Diciembre, 2013

LAURSEN, Finn. **Theory and Practice of Regional Integration**. Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, v. 8, n. 3, Fev. 2008. Disponível em: Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/8219/1/LaursenLongSympos08ReglIntegedi.pdf>> Acesso em: 29 jun. 2018.



LIMA, Cristiane H. P. **Os Desafios do Parlamento do Mercosul no Desenvolvimento do Bloco de Integração da América do Sul: Breve Análise sobre a sua Criação e os seus Desafios para Alavancar a Integração Mercosulina.** Revista do Instituto do Direito Brasileiro, v. 1, n. 6, p. 3463-3542, 2012.

LINDBERG, Leon. *The Political Dynamics of European Economic Integration.* Stanford University Press, 1963.

MACIEL, Tadeu Morato. **As teorias de relações internacionais pensando a cooperação.** Artigo publicado em: ponto-e-vírgula, 5: 215-229, 2009.

MAIOR, Paulo Vila. **A teorização da União Europeia: Missão Impossível?**

PINDER John; USHERWOOD, Simon. 2007, p. 1096. Disponível em: <https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/665/1/229-243FCHS2005-14.pdf>. Acesso em: 14 ago 2018.

MALAMUD, Andrés. **Presocialism And Mercosur: A Hidden Cause For a Successful Experience.** Mimeo: Buenos Aires, 2000.

MALAMUD, André; SOUSA, Luis de. **Parlamentos supranacionais na Europa e na América Latina: Entre o fortalecimento e a irrelevância,** Contexto int. vol.27 no.2 Rio de Janeiro July/Dec. 2005

MARIANO, Karina Lilia Pasquareillo. **Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

MARTINI, Sandra Regina; ALMEIDA, Wilson de Jesus Beserra. **Direito internacional I,** Recurso eletrônico on-line, Florianópolis: CONPEDI, 2017.

MARTINS, Juliane Caravieri. **O Parlamento do MERCOSUL no século XXI: integração regional e direitos fundamentais.** Belo Horizonte: Arraes, 2016.

MATLARY, Janne Haaland. **International theory and international relations theory: what does the elephant look like today and how should it be studied?.** Bruxelas: Trabalho apresentado na 2nd ECSA - World Conference Federalism, Subsidiarity and Democracy in the European Union, 5 e 6 de maio de 1994.

MATTLI, Walter. **The logic of regional integration: Europe and beyond.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MAZZUOLI, Valério. **Curso de Direito Internacional Público,** São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2013.

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. vol.55 no.1 Brasília, 2012.

MENEZES, Alfredo da Mota. **Do sonho à realidade: A integração econômica latino-americana**. São Paulo: Alfa-Omega, 1990.

MERCOSUL. Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/rex/sgt4/Ftp/CD%20Fluxograma/Tratados%20e%20Protocolos/Protocolo%20do%20Parlamento.pdf>, Acesso em: 15 ago. 2018

\_\_\_\_\_. Protocolo de Ouro Preto, 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D1901.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1901.htm). Acesso em: 19 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Tratado de Assunção, 1991, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0350.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0350.htm). Acesso em: 22 mar. 2018

MERGULHÃO, Sílvia Valéria Lima. **O Parlamento Latino-Americano e a sua evolução em perspectiva comparada com a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Lisboa, 2014.

MONTESQUIEU, Barão de. **O espírito das leis**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MORAES, Ingrid Rodrigues de. **A Contribuição do Parlamento do Mercosul para o Aprimoramento da Integração Regional Mercosulina**. Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

MORAVCSIK, A. **Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach**. In: BULMER, S; ANDREW, S. Economic and political integration in Europe: internal dynamics and global context. Oxford: Blackwell Publishers, 1994.

MUNERATTI, Rafaela Ramia. **A democracia na União Europeia O Parlamento Europeu e a redução do déficit democrático**. ISBN 978-85-61990-34-3 Dissertação de Mestrado (Programa de Mestrado em Direito e Relações Internacionais) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, p. 149, 2013.

MURICA ROJAS, Herbert (org.) **Parlamento Latino-Americano 1964-1987**. Documentos – Declaraciones, Acuerdos, Resoluciones, Recomendaciones, Estatuto y Reglamento. Publicación de la Secretaría General. Peru: 1987.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teorias das Relações Internacionais**. São Paulo: Elsevier, 2005.

NOVAS, IORCANSKY, Natan. **Bases Históricas del Mercosur: la vuelta a la democracia de los Estados miembros como factor determinante**. In: MAFFEI, Brenda Luciana; ECHAIDE, Javier (Org.). El Parlamento del Mercosur: Aspectos amplios y estrictos de la cuestión democrática en el bloque. Montevideo: B de F Ltda., Cap. 2. p. 51-80, 2015.

O'NEILL, Michael. **The Politics of European Integration – A Reader**. Londres: Routledge, 1996

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **MERCOSUL: atores políticos e grupos de interesse brasileiros**. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

OLIVEIRA, Odete Maria. **Velhos e Novos Regionalismo: uma explosão de acordos regionais e bilaterais no mundo**. Ijuí, Ed. Unijuí, 2009.

OLIVEIRA, Francielle Vieira. **Integração Jurídica e Diálogo entre Tribunais: o papel do reenvio prejudicial e da opinião consultiva respectivamente nos sistemas jurídicos da união europeia e do mercosul**. vol. 04, n°. 45, Curitiba, 2016.

PANCERI, Juliana Wüst. **União Europeia, a Evolução de seu Processo e a conformação de suas teorias: Uma Abordagem da Emergente Teoria da Governança De Múltiplos Níveis**. Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Mestre em Direito, Florianópolis, 2012.

PASQUINO, Gianfranco. **Curso de Ciência Política**. 1 ed. Cascais: Principia, p.352-353. ISBN 9789728500634, 2002.

PARLACEN. Tratado Constitutivo do Parlamento Centro-Americano. Disponível em: <https://www3.nd.edu/~ggoertz/rei/rei720/rei720.077tt1.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2018.

PARLANDINO. Tratado Constitutivo del Parlamento Andino y Protocolo adicional sobre elecciones directas y universales de sus representantes. Disponível em: [https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/treaties/es/pteap/trt\\_pteap.pdf](https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/treaties/es/pteap/trt_pteap.pdf). Acesso em: 21 set. 2018.

PECEQUILO, Cristina. **A União Europeia: Os desafios, a Crise e o Futuro da Integração**. Elsevier, 2016.

PEREIRA, Maurício Veríssimo. **Eficiência Parlamentar e os Parlamentos Supranacionais. Os casos do Parlamento Europeu e do Parlamento do MERCOSUL**. Coimbra. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, na especialidade de Estudos Europeus, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Mestre, 2014.

PINTO, Hugo Eduardo Meza. **A estratégia de integração econômica regional na América Latina: o caso da Comunidade Andina**. Tese apresentada ao Programa de Integração da América latina da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2006.

PINTO, María Elena. **Seguridad democrática e integración en los países andinos: ¿consolidación o fragmentación?** Comentario Internacional. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales, Quito, 2001.

PRADO, Maria Ligia; PELLEGRINO, Gabriela. **História da América Latina**. 1 ed. São Paulo: Contexto, 2016.

PINDER, John; USHERWOOD, Simon. **The European Union: A Very Short Introduction**. Updated new edition. New York: Oxford University Press, ISBN: 978-0-19-923397-7, Kindle Edition, 2007.

PROTOCOLO CONSTITUTIVO DO MERCOSUL, 1991. Disponível em: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/7555/2/parlasur/protocolo-constitutivo-do-parlamento-do-mercosul.html>. Acesso em: 20 de jul. 2018

RAMOS, Cláudia; MAIOR, Paulo Vila. **Perspectivas teóricas sobre a integração**. RIBEIRO, E. de S.; MARTINS, H.; SANTORO, M. Parlamento do Mercosul: forma de organização e perspectivas à participação social e às políticas públicas. Observatório Político Sul-Americano, v. 2, n. 12, dez. 2007. Texto completo em: [http://observatorio.iuperj.br/pdfs/26\\_observador\\_topico\\_Observador\\_v\\_2\\_n\\_12.pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/26_observador_topico_Observador_v_2_n_12.pdf)

RIBEIRO, Elisa de Sousa. **Direito do MERCOSUL**. Curitiba: Appris, 2013.

RODRIGUES, José Honório. **O Parlamento e a evolução nacional**. Brasília, Senado Federal, 1972.

ROSAMOND, Ben. **Theories of European Integration**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2000.

ROSENAU, J. N. **Governance in a Globalizing World**. In: HELD, D. Mc-Grew, A. The Global Transformation Reader. Cambridge: Polity Press, 2000.

SAFARTI, Gilberto. **Teoria das Relações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SALOMÃO, Victória Antônia; FERNANDES, Fernanda de Moura. **Estado da Arte do Pacto ABC (Argentina, Brasil e Chile): O Centenário Como Momento Oportuno para Avaliar seu Significado na Literatura Sobre Política Externa Brasileira**. In: 1 Seminário Internacional de Ciência Política. Estado e Democracia em Mudança do Século XXI, 2015.

SANDE, Paulo de Almeida. **O Sistema Político da União Européia (entre Hesperus e Phosphorus)**. Cascais: Principia, 2000.

SANDHOLTZ, W; SWEET, Stone. Integrations, **Supranational Governance and the Institutionalization of the European Polity**. In: SANDHOLTZ, W. SWEET, A. S. European Integration and Supranational Governance. New York: Oxford University Press, 1998.

SANTOS, Fabio Luis Barbosa dos. **Atualidade da noção de América Latina: diálogo crítico com Leslie Bethell**. Revista Eletrônica da ANPHLAC, ISSN 1679-1061, Nº. 21, p. 261-297, Jul./Dez., 2016.

SANTOS, Julio Edstron Secundino, RIBEIRO, Elisa de Sousa. **Comunidade Andina de Nações (CAN)**. In: Guia de Organizações Internacionais das Américas.

Coordenadores, Elisa de Sousa Ribeiro, André Pires Gontijo, Eloisa Maieski Antunes – Brasília: UniCEUB : ICPD, 2018.

SARAIVA, Miriam Gomes e TEDESCO, Laura. **Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria**. Revista Brasileira de Política Internacional, ano 44, n.2, 2000.

SARAIVA, JOSÉ SÉRGIO ; TOFFANO, MARCELO. **Reflexões sobre a necessidade de Harmonização Legislativa no Mercosul**. Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Franca, ISSN 1983-4225 – v.9, n.2, dez. 2014.

SCHWOK, René. **Théories de L'intégration européenne**. Paris: Montchrestien, 2005.

SENHORAS, Elói Martins. **Regionalização transnacional do Mercosul e a criação do Parlasul**. Ano XII, Volume XIII, Nº 25, Julho/Dezembro 2016, Rio de Janeiro, ISSN 1807-1260. Disponível em: [www.revistaintellecator.cenegri.org.br](http://www.revistaintellecator.cenegri.org.br). Acesso em: 10 set 2018.

SEINTEFUS, Ricardo. **Manual das organizações internacionais**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005

SOUZA, Nilson Araújo de. **América Latina: as ondas da integração**. In: Revista Oikos, v. 11, n.1, pp- 87-126, Rio de Janeiro, 2012.

SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. **A integração latino-americana no século XIX: antecedentes históricos do Mercosul**. Revista Seqüência, no 57, p. 177-194, dez. 2008.

STELZER, Joana. **União Européia e supranacionalidade: desafio ou realidade?** 2. ed. Curitiba: Juruá, 2004.

\_\_\_\_\_, Joana. **O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica**. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana. Direito e transnacionalidade (orgs.). Curitiba: Juruá, 2009,

TANGARIFE, Torres, M. (2005). **Derecho de la Integración en la Comunidad Andina**. Bogotá: Panamericana, 2015.

TAYLOR, Paul. **Functionalism: the approach of David Mitrany**. In GROOM, Arthur, e TAYLOR, Paul (eds.) – Frameworks for International Co-operation, Londres: Pinter Publishers, 1994.

TORO, Roberto Aponte. **La integracion en America Latina y el Caribe**. In: Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico, n. 68, 1999.

TRATADO de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina de 29 de novembro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/D98177.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D98177.htm)>. Acesso: 5 jul. 2018

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direito das organizações internacionais**. 3 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

TSEBELIS, George e GARRET, Geoffrey. **Legislative Politics in the European Union. European Union Politics**, vol. 1, n. 9, 2000. Disponível em: <<http://eup.sagepub.com/cgi/content/abstract/1/1/9>> Acesso em 11 nov. 2018.

ULLOA, Alberto. Congresos Americanos de Lima. Disponível em: <http://www.oas.org/sap/peacefund/VirtualLibrary/CongressofLima1847/Treaty/TratadoConfederacionPeruBoliviaChileEcuadorNuevaGranada.pdf>. Acesso em 10 set. 2018.

VALENZUELA, Francisco Berlín. **Derecho Parlamentário**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

VENTURA, Deisy. ONUKI, Janina. MEDEIROS, Marcelo et alli. **Internalização das normas do MERCOSUL**. Série Pensando o Direito, vol. 45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

VICENTE, Paulo Carvalho. **Mais integração. O federalismo na construção europeia**. DEBATER A EUROPA Periódico do CIEDA e do CEIS20 , em parceria com GPE e a RCE. N.16 jan/jun 2017 – Semestral ISSN 1647-6336 Disponível em: <http://www.europe-direct-aveiro.aeva.eu/debatereuropa/>  
[https://doi.org/10.14195/1647-6336\\_16\\_1](https://doi.org/10.14195/1647-6336_16_1)

VIÉGAS, Iram de Jesus Alves. **A internalização de normas do Mercosul no ordenamento jurídico brasileiro**. Monografia (especialização) -- Curso de Instituições e Processos Políticos do Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2008.

VIEIRA, Jeferson de Castro. **As experiências de integração da ALALC e ALADI**. In: Revista de Estudos e Pesquisa sobre as Américas, v. 9, n. 1, ISSN 1984-1639, 2015.

WALLACE, W. **The Dynamics of European Integration**. London: Pinter Pubs, 1990.