



**A INTEGRAÇÃO REGIONAL DO MERCOSUL PARA ALÉM DO COMÉRCIO: OS RUMOS PARA SUPERAR AS BARREIRAS PARA A INCLUSÃO DE NOVAS GARANTIAS SOCIAIS E DEMOCRÁTICAS NO BLOCO**

**THE MERCOSUR REGIONAL INTEGRATION BEYOND TRADE: THE PATHS TO OVERCOME BARRIERS IN ORDER TO THE INCLUSION OF NEW SOCIAL AND DEMOCRATIC GUARANTEES IN THE BLOCK**

Bruno Wanderley Júnior<sup>1</sup>

Mayra Thais Andrade<sup>2</sup>

**RESUMO**

O presente artigo objetiva analisar a presença de atividades integracionistas no MERCOSUL para além de acordos comerciais aduaneiros. Através da análise de bibliografia especializada, verificou-se que países que visem adquirir maior influência no cenário internacional devem oferecer direitos e garantias à sociedade envolvida na integração regional e, neste sentido, a expansão do MERCOSUL para temáticas sociais e democráticas poderia proporcionar a inclusão de novos atores nas práticas integracionistas de modo a romper com momentos de estagnação político-econômica que muitas das vezes assolam as relações do bloco. Concluiu-se que o MERCOSUL possui desafios importantes para impulsionar e inovar sua integração.

**PALAVRAS-CHAVE:** Garantias sociais; Integração Regional; MERCOSUL.

**ABSTRACT:**

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2000). Professor Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Professor de Direito Constitucional e Direito Internacional da Faculdade de Direito da UNIFENAS/BH; Professor convidado da Fundação Getúlio Vargas - RJ e Professor Adjunto da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

<sup>2</sup> Mestranda em Direito Público Internacional pela PUC Minas. Especialista em Estudos Diplomáticos pelo Centro de Direito Internacional (CEDIN). Advogada.



This article aims to analyze the presence of integrationist activities in MERCOSUR trade agreements beyond customs. Through the analysis of relevant literature, it was found that countries that seek to gain greater influence in the international scenario should offer guarantees rights and society involved in regional integration and in this sense, the expansion of MERCOSUR for social and democratic issues could provide the inclusion of new actors in integrationist practices in order to break with moments of political and economic stagnation that often plague relations block. It was concluded that MERCOSUR has important challenges to boost innovation and integration.

**KEYWORDS:** MERCOSUR; Regional Integration; Social Guarantees.

## SÚMÁRIO

1. INTRODUÇÃO
2. A INTEGRAÇÃO REGIONAL E A FORMAÇÃO DO MERCOSUL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS
  - 2.1 OS FUNDAMENTOS INSTITUCIONAIS DOS ÓRGÃOS DO MERCOSUL E AS PROPENSÕES À ABERTURA DO DIÁLOGO SOCIAL NO BLOCO
3. A INCLUSÃO DE GARANTIAS SOCIAIS E DEMOCRÁTICAS NA AGENDA DA INTEGRAÇÃO MERCOSULINA – NOVOS DESAFIOS
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### 1. INTRODUÇÃO

O estreitamento das relações entre os sujeitos nacionais e internacionais possui uma dinâmica que se desenvolve a partir de diversas necessidades, como os interesses políticos de formar alianças de poder, o interesse econômico para potencializar o sistema comercial e financeiro do país e o interesse de expandir ou proteger sua cultura ao longo das gerações reduzindo as desigualdades sociais



existentes. Após a Nova Ordem que se instaurou no âmbito das relações internacionais pós Guerra Fria em 1989, a globalização tornou-se mais expressiva, o que possibilitou a formação de redes de diálogos políticos, econômicos, comerciais, sociais e culturais entre Estados, instituições e indivíduos, e, por conseguinte, a integração econômica entre regiões internacionais. Assim, verifica-se que o Direito Internacional é um ramo jurídico bastante influenciado pelas relações entre os Estados, Organizações Internacionais e os indivíduos, que interferem em sociedades singulares para fins de comércio, expansão política, cultura e outras pautas em suas relações internacionais.

No mesmo sentido, pelo estreitamento das relações internacionais, tem-se como uma de suas consequências a criação dos blocos econômicos de integração regional e, geralmente por questões geográficas, formam-se com base no Direito Internacional e estabelecem as suas regras regionais para promover a circulação, proteção e manutenção das riquezas e investimentos políticos entre os membros do bloco. Isso ocorre para os blocos potencializarem as suas economias, o comércio, além buscarem reduzir as suas desigualdades sociais em função de maior visibilidade no âmbito do sistema internacional.

Para regular e harmonizar as relações entre os Estados em cooperação, tem-se a instituição do Direito de Integração Regional, contendo normas e princípios específicos, para estruturar a nova ordem econômica internacional formada por Estados e blocos de integração regional, tendo como momento e formalidade máxima a união jurídico-política entre os membros com a consolidação de um Direito Comunitário.

Insta salientar que a referida integração econômica é constituída por etapas, tendo início pela liberação comercial através da redução (com posterior eliminação) das tarifas protecionistas (Preferências Tarifárias e Livre Comércio) e evolui, paulatinamente, para o desenvolvimento de políticas macroeconômicas pela união comercial, econômica, jurídica e política (União aduaneira e Mercado Comum), sendo constituídos órgãos nos quais os Estados membros do bloco delegam competências supranacionais para que esses atuem de maneira



específica junto aos interesses do bloco, de maneira a criarem direitos e obrigações aos seus tutelados (União econômica e monetária).

O presente artigo terá como foco a integração regional no âmbito do MERCOSUL, uma vez que propõe-se uma investigação sobre os pontos em que a União Aduaneira imperfeita do bloco desenvolve-se fora do contexto puramente econômico-comercial e dialoga com a temática social, de modo a favorecer sua sociedade sul-americana.

## **2. A INTEGRAÇÃO REGIONAL E A FORMAÇÃO DO MERCOSUL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Sobre o início da integração regional, tendo como principal expoente a formação da União Europeia, percebe-se o sentimento de união de seus Estados e o patrocínio dos Estados Unidos da América em prol da reconstrução do continente que estava alastrado em virtude das consequências catastróficas que se seguiram no período das duas Grandes Guerras Mundiais.

A partir desse momento, foram instituídos vários Tratados europeus, cujos objetivos eram alcançar a paz e reconciliação entre Estados inimigos de guerra, através da integração regional com a inicial liberalização do comércio, estreitando a cooperação ao se estabelecerem taxas comuns para importação/exportação no bloco, bem como pela expansão da União Aduaneira para o Mercado Comum e União Econômica e Monetária. Dessa forma, surgiram os fundamentos para criação de um Direito Comunitário na região europeia.

Em consequência do avanço proporcionado pela adesão dos Estados europeus ao Ato Único, em 1992 foi assinado, na cidade de Maastricht, o Tratado-Constituição da União Europeia, criando de fato a união comunitária do bloco, uma vez que incorporou novas temáticas à sua agenda, como meio ambiente, cultura, defesa do consumidor, segurança nas relações internacionais, além de reforçar a segurança jurídica do bloco, visto que os Estados-Membros – 27 atualmente – estão sujeitos às sanções por violações dos direitos do bloco (CARNEIRO, 2007).



O Direito Comunitário é autônomo e, por não depender das Constituições nacionais de cada país, possui aplicação imediata e superior aos países, pois tal Direito é criado pelos órgãos da própria União Europeia que elaboram as leis, executam e julgam sobre os temas específicos à integração regional que existe no bloco europeu e suas relações internacionais.

Salienta-se que os conceitos de Supranacionalidade e de Organismo Intergovernamental, também são peculiares aos estudos do Direito Comunitário, formado em razão do estreitamento da integração econômica europeia. O primeiro conceito é parte dos seus mecanismos de integração, tendo como base o reconhecimento pelos Estados da Supranacionalidade de órgãos que possuem competências soberanas e autônomas junto aos países que os criaram para defenderem as obrigações e garantias comuns ao bloco. Nesse sentido, a título de exemplo, tem-se a atuação da Comissão Europeia, órgão gestor e principal legislador do bloco.

No que se refere ao conceito de Organismo Intergovernamental, os Estados Membros conservam sua autonomia plenamente, de forma que os Tratados e Acordos por eles celebrados não podem impor àqueles qualquer forma de submissão a outro órgão (FARIA, 2004). Assim atua o Conselho da União Europeia representando os Estados Membros do bloco.

Fora do contexto territorial europeu, mas no mesmo sentimento de integração dos povos em circunstâncias de conflitos, tem-se a figura de Simón Bolívar, líder do movimento separatista das colônias espanholas de sua metrópole Europeia. Em 1815 Simón Bolívar escreveu a “Carta da Jamaica”, em que estavam presentes seus desejos de liberdade latino-americana frente ao domínio sofrido no sistema colonial, “(...) e o ‘libertador’ manifestou os referidos anseios no Congresso Anfictiônico do Panamá, instalado em 22 de junho de 1826” (SOARES, 1995, p. 71).

Apesar de não ter prosperado o ideal de Bolívar em promover a integração latino-americana, o progresso integracionista se desenvolveu na medida em que os Estados sul-americanos buscavam a cooperação para expandir seus domínios



políticos, econômicos e melhorar as condições sociais das culturas envolvidas nesses processos regionais.

Em 1988 foi assinado o Tratado de Integração Cooperação e Desenvolvimento entre os Estados Brasil e Argentina para estabelecerem um mercado comum pela eliminação das tarifas alfandegárias. Em meio à evolução das relações oriundas dos acordos bilaterais entre Brasil e Argentina, que estavam em estágio político de redemocratização de seus governos após passarem pelo período de ditaduras militares, os Estados do Paraguai e Uruguai requereram a inclusão nessa integração, por perceberem a oportunidade de estreitar os laços políticos buscando o desenvolvimento econômico ao se unirem em um bloco.

Deste modo, em 26 de março de 1991, foi instituído o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) pela assinatura do Tratado de Assunção (TA). Conforme o sistema de integração regional desse bloco, estabeleceu-se um prazo de até o fim de 1994 para a efetivação do mercado comum entre as partes, sendo este um dos projetos mais auspiciosos de cooperação regional, conforme Mello:

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é talvez o projeto mais ambicioso de integração econômica elaborado por países latino-americanos, tendo em vista a magnitude da economia de dois dos seus integrantes: Brasil e Argentina (MELLO, 1996, p. 301).

O sistema do bloco foi fundamentado para promover a integração econômica mercantil, a União Aduaneira, *status* que possui algumas características, para posteriormente progredir para um Mercado Comum, objetivo ainda a ser realizado. Para lograr êxito e alcançar os objetivos da integração, faz-se necessária a criação de organismos que atuem especificamente na temática integracionista do bloco e, assim, estreitem as relações entre países, cidades, sociedade e instituições públicas e privadas que são afetadas direta e/ou indiretamente pelos rumos da integração. Nesse sentido observa José Eduardo Faria:

[A Integração Regional é] estratégia especialmente concebida para viabilizar a obtenção de melhores condições de participação no intercâmbio mundial, maximizar o aumento das economias de escala, minimizar os custos



sociais e econômicos da globalização e propiciar uma defesa minimamente eficaz contra a especulação financeira e os fluxos de capitais não-produtivos. (FARIA, 1999, p. 293).

Atualmente são Estados Associados Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru, assim objetivam a participação na zona de livre comércio, porquanto ainda não possuem *status* de membros do bloco. Guiana e Suriname estão em processo de inclusão como associados em 2013. A Venezuela aderiu ao bloco como membro associado em 2006 e desde então aguardava apenas a aprovação do Paraguai, mas tornou-se membro oficial em agosto 2012, após suspensão do Paraguai do MERCOSUL pelas declarações dos demais Estados Membros de que houve um golpe político para depor o Presidente do Paraguai, o que viola os princípios democráticos já consagrados e primordiais ao bloco. Ressalta-se que há previsão de retorno do Paraguai no segundo semestre de 2013, após a posse do novo Presidente eleito, mas este se manifestou contrário ao retorno imediato ao bloco.

Novos órgãos de integração regional do bloco foram instituídos pelo Protocolo de Ouro Preto (POP) de 1994, e a principal estrutura institucional do bloco apresenta-se da seguinte forma: Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão político e principal normativo, o qual exerce a titularidade jurídica do MERCOSUL; Grupo Mercado Comum (GMC), que participa da produção do direito de integração, elaborando projetos normativos que serão submetidos ao Conselho; Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), com atribuições normativas específicas para o comércio; Foro Consultivo Econômico-Social (FCES); Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM); e o atual Parlamento do MERCOSUL (Parlasul), que substituiu a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), criado em 06 de dezembro de 2006, em Brasília, representante dos interesses da sociedade civil dos países membros do bloco.

Completando a estrutura institucional do MERCOSUL há ainda organizações de integração responsáveis por interpretar e aplicar suas normas, tendo como diretrizes os princípios do processo de integração regional do bloco.



Essa função é realizada pelos tribunais do MERCOSUL, sendo os Tribunais *Ad Hoc*, constituídos árbitros escolhidos pelos Estados litigantes para dirimir os conflitos entre si, e o Tribunal Permanente de Revisão (TPR), constituído pelo Protocolo de Olivos, em 18 de fevereiro de 2002, competente para julgar recursos de revisão advindos de um tribunal *Ad Hoc*. O TPR demonstra o que grande parte dos pesquisadores vêm afirmando quanto à necessidade de construção jurisprudencial, pois representa um avanço na consecução de uma estrutura jurídico-institucional firme (MÜLLER, 2004).

## **2.1 Os Fundamentos Institucionais dos Órgãos do MERCOSUL e as Propensões à Abertura do Diálogo Social no Bloco**

Conforme as disposições sobre os órgãos do bloco, trazidas no art. 2º do Protocolo de Ouro Preto (POP), assinado em 1994, os órgãos do MERCOSUL possuem natureza intergovernamental. Assim, àqueles não foi concedida competência superior ou a soberania partilhada com os Estados<sup>3</sup>, mas sim a atuação em conjunto aos Poderes Nacionais como o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, para promoverem a aproximação entre o direito de integração existente no MERCOSUL e o interno dos Estados.

A maior parte dos Estados Membros do MERCOSUL expressou em suas Constituições a importância da integração regional sul-americana e outros, como Argentina e Paraguai, ainda reconhecem a possibilidade de criação de órgãos supranacionais. Sobre este aspecto discorre Andrade:

(...) é importante que haja o reconhecimento e aprovação da integração pelo ordenamento jurídico interno dos Estados integrantes do MERCOSUL, de outra maneira tal união seria infrutífera e ineficaz para a evolução das negociações extra-

---

<sup>3</sup> Sobre este aspecto Baracho afirma que o princípio que fundamenta a estrutura dos órgãos de integração regional é o da subsidiariedade, segundo o qual os Estados Membros delegam competências aos organismos comunitários com vistas a realizarem os objetivos definidos no plano de consolidação da integração de maneira mais eficaz, quando a ação dos próprios Estados isoladamente for insuficiente. Conferir em: BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução.** Rio de Janeiro: Forense, 1997.





bloco e dos direitos e garantias conferidos aos seus destinatários (ANDRADE, 2011, p. 08).

Há discussão doutrinária sobre a eficácia da atuação dos órgãos mercosulinos. Autores afirmam que as decisões políticas estão eivadas de interesses nacionais que obstam a expansão do interesse regional, o que faz os órgãos do bloco não atuarem de forma coesa. Seguem tal argumento: Philip Everts (1998), Paulo Almeida (1999), Sidney Guerra (2009) e Thiago Ferreira (2009).

Conforme Deisy Ventura (1995), deveria haver um órgão jurisdicional supranacional mercosulino para garantir a eficácia de suas decisões e garantias; seguem esse entendimento autores como: Silva; Silva (2003).

Outros afirmam que, para haver maior segurança jurídica e credibilidade na atuação dos órgãos mercosulinos, é preciso que esses ajam em benefício do direito de integração regional criado pelo bloco e os interesses em se desenvolver a região. Assim, descartam a necessidade de dotar os órgãos do MERCOSUL com competências supranacionais, uma vez que até mesmo tal estrutura regional não garante a consolidação da integração e nem seu aprofundamento, mas contribui para dar maior responsabilidade de decisões aos órgãos, garantias e representação dos cidadãos, senão:

Não há uma relação direta *a priori* entre instituições supranacionais e efetividade. Por si só, a introdução, no arcabouço jurídico institucional de um processo de integração, de elementos tradicionalmente associados ao conceito de supranacionalidade, não assegura a consecução dos objetivos atribuídos à organização ou o adequado cumprimento das decisões adotadas nesse âmbito. Por outro lado, nada impede que, na ausência desses elementos, as instituições possam criar uma efetiva integração entre seus membros e gerar naturalmente uma demanda por maior integração, graças à capacidade de defesa e promoção dos interesses de seus integrantes (CARVALHO, 2006, p. 20).

(...) o que importa é o fato de termos, ou não, instituições comunitárias que garantam a concretização desses princípios gerais [do Direito Comunitário]. Ou seja, é preciso auferir se as instituições mercosulinas têm sido capazes de



exercer controle eficaz sobre a aplicação do direito gerado no bloco regional (CARNEIRO, 2007, p.128).

Ainda que na década de 90 do século passado os Estados da América do Sul apresentassem grande instabilidade política após o processo de redemocratização (períodos de práticas nacionalistas e por vezes protecionistas em razão do déficit econômico-financeiro dos países periféricos frente às práticas liberais dos países centrais), teve início o processo de integração regional, concomitantemente às mudanças políticas, crises econômicas e sociais, mas em um contexto em que esses Estados começavam a firmar compromisso com a democracia.

A cooperação entre Estados que se unem a fim de possibilitar a melhoria das condições econômicas, sociais e políticas de sua população somente torna-se efetiva em governos democráticos em que as liberdades estão asseguradas por um Estado de Direito. As ditaduras e autocracias são inadequadas para a formação de blocos de livre troca comercial, cultural e social, pois as relações de diálogo devem estar abertas para que as demandas da sociedade civil alcancem os governantes, os quais devem responder com a feitura de políticas públicas a nível local, bem como regional. À medida que a democracia se estabelece e se consolida internamente, a demanda por participação e representação reflete-se no processo de integração.

Segundo Keohane (1989) a democracia facilita as transações cooperativas na integração regional por prever a redução do grau de incerteza dos países em relação aos demais, assim os Estados agem de modo a criar uma estrutura institucionalizada em que os atores atuam conforme as regras internas estabelecidas no âmbito do bloco. Neste sentido, dispõe Regiane Bressan (2011), veja-se:

As condições relacionadas à democracia e ao pluralismo na moderna sociedade ocidental aparecem como elemento crucial para o desenvolvimento de um processo de integração regional, que pode ser compreendido como um processo em que os atores políticos de uma sociedade desviam as suas expectativas de benefícios e interesses



próprios do Estado nacional para uma instituição de maior escala (...). Dentro dessa lógica, a democracia interna torna-se um requisito prévio ao processo, ao pressupor a participação das diversas camadas da sociedade, além das próprias elites e governos. Ademais, o aprofundamento do processo de integração necessita de livre circulação de pessoas e o entrelaçamento das culturas, condições não ofertadas em regimes autoritários. Portanto, a conciliação entre os dois temas é fundamental ao desenvolvimento da integração regional. (BRESSAN, 2011, *internet*)

Restou consagrado para a integração regional o princípio da Proteção dos Direitos Fundamentais, conforme as atividades e jurisprudências do Tribunal de Justiça da União Europeia. Segundo tal princípio, os direitos fundamentais garantidos pelas Constituições internas dos Estados membros de um bloco de integração regional e comunitária serão protegidos, pois o bloco deverá respeitar os direitos essenciais para uma vida digna dos sujeitos tutelados pelos Estados e suas instituições, sejam elas nacionais, internacionais, regionais ou comunitárias. Sobre a importância da tutela desses Direitos Humanos pelos Estados para que haja o desenvolvimento da sociedade internacional, afirma Trindade (2006):

(...) [o] denominador comum [da agenda mundial] tem sido a atenção especial às *condições de vida* da população (particularmente dos grupos vulneráveis, em necessidade especial de proteção), daí resultando o reconhecimento universal da necessidade de situar os seres humanos de modo definitivo no centro de todo processo de desenvolvimento. (TRINDADE, 2006, p. 111).

No mesmo sentido, há a defesa da democracia em caráter global, conforme a Resolução nº 46 de 2002 do atual Conselho de Direitos Humanos da ONU, em que dispõe sobre os principais institutos da democracia, como o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais; liberdade de associação; liberdade de expressão e opinião; acesso ao poder de acordo com o estado de direito; eleições livres, justas, secretas e periódicas como expressão da vontade dos indivíduos; sistema pluralista de partidos políticos e organizações; separação de poderes; independência do judiciário, transparência e responsabilidade na administração pública e mídia livre, plural e independente.



O grande desafio para a democracia no âmbito da integração regional, principalmente no Cone Sul, está na difícil relação com os Direitos Humanos e com a prestação de contas com transparência à sua população, muita das vezes considera a cidadania como o direito/dever ao voto em época de eleições. Todavia, essa realidade tende a ser superada em função do processo de aperfeiçoamento democrático vivido nesses países pela criação de fóruns sociais de debates políticos, econômicos e culturais em prol das garantias fundamentais dos cidadãos.

Ressalta-se que o contexto no qual o MERCOSUL foi criado era distinto da UE, pois os governos sulinos basearam-se no desenvolvimentismo interno e da sua região como alternativa de autodeterminação em face dos ditames da economia neoliberal que beneficiara as estruturas econômicas dos países que possuíam maiores reservas financeiras, ou seja, as grandes potências mundiais.

Para o aperfeiçoamento da integração regional, necessária se faz a inclusão de novos atores que não os governos nacionais, mas que também recebem as consequências dos desígnios do MERCOSUL. Tal processo de inclusão ocorre paulatinamente, conforme as ações dos órgãos do bloco desenvolvam-se de modo a propiciarem a abertura das relações integracionistas para além de fins meramente comerciais. Nesse sentido, muitos autores apontam o déficit de representação do bloco do cone Sul e discutem sobre o que fazer para melhorar o caráter democrático do bloco.

O MERCOSUL avançou em termos de integração econômica nos últimos anos, em que pese o fato de a liberalização de produtos, serviços e trânsito de pessoas não ter sido totalmente concretizada. Assim, serão verificados no próximo item os esforços mercosulinos em integrar seus membros para além da dinâmica econômica e comercial.

### **3. A INCLUSÃO DE GARANTIAS SOCIAIS E DEMOCRÁTICAS NA AGENDA DA INTEGRAÇÃO MERCOSULINA – NOVOS DESAFIOS**



Os principais órgãos gestores do bloco, como o CMC, GMC, CCM, Secretaria Administrativa e o TPR, não concedem total abertura às discussões integracionistas junto à sociedade envolvida, visto que suas funções são de caráter técnico, negociações estrangeiras e com representação dos governos nacionais. Assim, percebe-se no FCES maior abertura, pois este é composto por entidades representantes dos setores econômicos e sociais dos Estados Membros, entre trabalhadores, consumidores e empresários. Em 2012 o GMC homologou o regimento interno do Foro Consultivo Econômico-Social para dar eficiência à função de representação tanto setores econômicos quanto sociais dos países do MERCOSUL, propondo normas e políticas econômicas e sociais sobre integração.

Neste sentido, o reforço da democracia no bloco passaria então pela criação de instituições representativas do bloco, as quais deveriam envolver em seu processo de constituição o “cidadão mercosulino”. Assim, surge a proposta de criação de um Parlamento do MERCOSUL, principal instituição capaz de resolver o déficit representativo do bloco, tendo integrado o bloco em dezembro de 2006.

No início da formação do bloco, o que importava era o comércio, então as instituições apenas regulavam-no, assim como a política comercial. Ao longo da integração, começou-se a pensar na cultura, política, meio ambiente, desenvolvimento social, assim, faz-se necessário ter órgãos que trabalhem segundo esses interesses e que procurem colocar esses novos atores pelo menos no processo de formação da agenda do MERCOSUL, para dar voz ao cidadão.

Portanto, sobre os novos rumos da integração mercosulina, insta analisar a expansão da agenda temática do bloco pelo desenvolvimento de práticas inclusivas através de instrumentos sociais capazes de aproximar os governantes da sociedade do bloco, de modo a dinamizar a integração regional para que essa transponha os impasses que algumas negociações político-econômicas entre os próprios Estados Membros criam. Partilha destas considerações Andrade:

(...) felizmente pode-se constar que o MERCOSUL está no bom caminho para o desenvolvimento. Ao acrescentar ao aspecto econômico o aspecto humano, o bloco mostra-se mais sábio que a OMC, pois possui a percepção de que o



desenvolvimento pleno só pode ser atingido quando se leva em consideração a sorte das populações de seus Estados Partes (...) como quer o Tratado de Assunção. (ANDRADE, 2007, p. 248).

Conforme a abertura de participação de novos atores nos procedimentos de integração no MERCOSUL , tem-se em 1995 a Rede Mercocidades, que representa o novo “desenho” de governança local (horizontal, pela troca de experiências e cooperação entre prefeituras) na América do Sul, contando atualmente com mais de 270 cidades de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Chile, Bolívia, Colômbia e Peru. A Rede segue atuante, principalmente através das 15 Unidades Temáticas (UTs), que lidam com ações em prol do meio ambiente, passando por ciência e tecnologia, educação e turismo. Tal rede de interações atua como um instrumento de cooperação horizontal entre os governos subnacionais (estados e municípios) para que as demandas locais das sociedades alcancem os patamares dos benefícios e acesso à democratização nas decisões dos órgãos do MERCOSUL no desenvolvimento da sua integração regional.

O desenvolvimento social foi formalizado como compromisso do MERCOSUL na Carta de Buenos Aires, documento firmado em julho de 2000, entre MERCOSUL, Bolívia e Chile. Constam como metas da referida Carta, já em seu preâmbulo: o desenvolvimento econômico e a plena integração regional pelo viés da justiça social e a busca pelo desenvolvimento em diversas áreas, não só econômica, pois esta, por si, não é suficiente para alcançar a melhoria na qualidade de vida, erradicar a pobreza e eliminar a discriminação e a exclusão social. Tais considerações possuem fundamento no princípio da coesão econômica e social no Direito Comunitário (CAMPOS, 2007), que consiste no auxílio aos Estados que se encontram em situação de dificuldades no desenvolvimento de suas potencialidades e, portanto, a sua participação no bloco será feita de maneira flexível para adequá-lo à expansão regional.

Tem-se essa iniciativa na criação dos Fundos de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), destinado a fazer tal flexibilização, visto que tais recursos financeiros do FOCEM serão repassados aos Estados mais limitados



econômica e socialmente para que sejam investidos em programas de infraestrutura, pobreza, educação, saúde, competitividade empresarial e emprego (YUSTE, 2006). Percebe-se aí o exaurimento dos princípios da solidariedade e cooperação leal do Direito Comunitário (CAMPOS, 2007).

A proteção ambiental internacional é firmada como compromisso dos Estados-membros pela Resolução nº 10 de 1994 do GMC, que traça as diretrizes básicas em matéria de política ambiental, além do Acordo-Quadro sobre o Meio Ambiente do MERCOSUL, assinado em 21 de julho de 2001.

A expansão das condições de emprego também é novo tema da agenda do bloco, uma vez que são destacados os seguintes documentos e normas, como a Declaração dos Presidentes sobre a Erradicação do Trabalho Infantil nos Estados do MERCOSUL, assinada em 2002; a Estratégia MERCOSUL de crescimento do emprego, assinada em 2006, e a Resolução do GMC nº 36 de 2006, que estabeleceu o Plano Regional para a prevenção e erradicação do trabalho infantil no MERCOSUL.

No mesmo sentido, a defesa dos Direitos Humanos é um dos objetivos traçados pelos Estados do MERCOSUL para que a integração regional se expanda em outros aspectos tão ou mais importantes quanto o econômico. Sobre tais normas do bloco tem-se: a criação da Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos do MERCOSUL, pela Decisão nº 40 de 2004 do CMC; o Protocolo de Assunção sobre compromisso com a promoção e proteção dos direitos humanos do MERCOSUL, pela Decisão nº 17 de 2005 do CMC; e para a erradicação da pobreza foi criada a Iniciativa de Assunção sobre a luta contra a pobreza extrema, assinada em julho de 2005.

Para a manutenção da Ordem Democrática de Direito, foi assinado em julho de 1998 o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile, para a promoção e defesa da democracia no âmbito do bloco. Neste passo há, também, a ação conjunta entre o Parlasul e o Fórum Consultivo Econômico Social (FCES), que consiste na discussão de demandas econômicas e sociais em audiências públicas e debates semestrais junto a especialistas, assim as assimetrias poderão se reduzir pela aproximação do



diálogo entre os Membros, tornando o processo de integração mais dinâmico e próximo da sociedade envolvida.

Para reforçar o conhecimento da atuação do Parlasul junto à sociedade mercosulina foi criado o Dia do MERCOSUL Cidadão, por proposta do Parlasul, como o marco das eleições parlamentares simultâneas do referido órgãos nos Estados Membros para aproximar as relações entre todos os envolvidos no processo de integração do bloco (MEDEIROS; LEITÃO, 2010).

Não basta levar ao conhecimento dos Estados Membros do MERCOSUL as demandas sociais, culturais, ambientais ou comerciais em defasagem, pois urge o cumprimento do compromisso democrático pelo Parlasul. Para exigir tal cumprimento tem-se a formação de mecanismos de *Accountability*, ou seja, controle dos atos governamentais que devem ser exercidos com transparência aos cidadãos para que os interesses da sociedade envolvida sejam considerados no âmbito das decisões governamentais, o que diminui o déficit democrático (O'DONNELL, 2004).

Neste ponto uma discussão se faz presente no que tange à distância entre um Parlamento de uma Organização Intergovernamental Regional e sua sociedade, assim entende o autor Andrew Moravcsik (2002) ao afirmar que não há o déficit democrático, vez que as constituições nacionais já preveem a fiscalização na atuação pública, sendo os Estados capazes de exigir respostas da atuação de um Parlamento transnacional (MEDEIROS; LEITÃO, 2010).

Os autores Hix e Follesdal (2006) afirmam que há o déficit democrático, uma vez que não há discussão de ideias e propostas apresentadas no âmbito dos blocos regionais, na medida em que não existem partidos políticos para que a sociedade envolvida opte por ideologias que possam representar suas demandas.

Em meio a tais discussões não se pode ignorar o fato de que o pluralismo presente no regime democrático permite abertura aos diversos grupos da sociedade para se discutir as questões políticas que devem ir além do ato de voto eleitoral. A necessidade de pensar uma integração que seja minimamente democrática leva em consideração que as sociedades tuteladas pelas regras emanadas pelo bloco sejam representadas, assim tem-se no Parlasul um órgão





que, apesar de não elaborar leis, tem a responsabilidade de representar a sociedade mercosulina aproximando-a dos seus governantes e das culturas latinas ali existentes.

Ressalta-se que o Parlasul encontra-se na fase final de transição (de 1º de janeiro de 2011 até 31 de dezembro de 2014) e, conforme seu Protocolo Constitutivo (MAZZUOLI, 2009), está previsto que até 2014 os Estados Membros devem promover suas atividades eleitorais com vistas a possibilitar que os parlamentares destinados aos mandatos no Parlasul sejam eleitos de forma direta pelos cidadãos.

Um dos grandes desafios da integração social do MERCOSUL é a garantia de direitos à sociedade envolvida, pois a incorporação das normas do MERCOSUL junto aos ordenamentos jurídicos nacionais, segundo Barral (2006), é um dos grandes problemas atuais em termos de segurança jurídica no bloco, haja vista que os atrasos nos procedimentos de incorporação deixa uma quantidade considerável de normas regionais sem eficiência. Cabe ao Parlasul, dessa forma, acompanhar os processos de incorporação nos Estados-membros junto aos Congressos Nacionais, sendo que esses devem ser feitos com a observância dos prazos estipulados nas normas emitidas pelos órgãos do MERCOSUL para a sua incorporação<sup>4</sup>. Ressalta-se que tal processo varia conforme o estipulado no ordenamento jurídico de cada Estado membro.

Os diversos aspectos de atuação do MERCOSUL para promover seu desenvolvimento regional não se esgotam nos documentos e normas mencionados anteriormente, pois as atividades dos órgãos mercosulinos e de seus Estados Membros se dinamizaram ao longo desses vinte anos de bloco. Como

---

<sup>4</sup> Cabe ressaltar que não são todas as normas emanadas pelo MERCOSUL que necessitam ser incorporadas, pois, conforme o que dispôs a Decisão nº 23 de 2000 do CMC<sup>4</sup>, dispensa-se a incorporação quando os Estados Membros entenderem, conjuntamente, que o conteúdo da norma trata-se de assuntos relacionados ao funcionamento interno do bloco, ou quando o conteúdo da norma já estiver contemplado no ordenamento jurídico interno do Estado. Em que pese o procedimento de integração das normas do bloco pelo direito interno ser uma constante no MERCOSUL – e o Parlasul deve acompanhar essas atividades –, o referido procedimento de integração não é uma exigência, vez que o artigo 42 do POP dispõe que o procedimento de incorporação será feito quando necessário pelos Estados.



explica Brum, para a expansão dos Estados pelas relações e atividades do bloco é necessário visar ao crescimento não somente comercial e econômico:

(...) desenvolvimento não é sinônimo de crescimento, nem se mede apenas pela renda média per capita. É a combinação de uma taxa elevada de investimento; de aumento da produção; de uma distribuição ampliada dos resultados do crescimento; da compreensão de que a economia entendida como gestão racional dos meios de produção está a serviço da integração social, da justiça coletiva e do bem estar individual; e de uma consciência cívica da responsabilidade coletiva em relação ao presente e futuro comum (BRUM, 2000, p. 109).

O MERCOSUL agora atua não somente pelas funções técnicas dos órgãos relacionadas à estrutura do bloco, mas também pelas empresas, grupos de representação, Rede de Mercocidades e pelos cidadãos que avançam na conscientização da importância de seu papel na integração regional para que as demandas locais levadas ao conhecimento dos órgãos do MERCOSUL possam se tornar políticas públicas, conferindo obrigações e garantias fundamentais a serem implementadas tanto em âmbito interno quanto regional pelos seus governos nacionais e/ou governos locais.

Assim, percebe-se a constante (re)formulação dos rumos da integração regional em desenvolvimento no MERCOSUL, pois atores que antes eram excluídos do processo de integração tornaram-se coadjuvantes das atividades do bloco através da abertura da agenda para o desenvolvimento da proteção das garantias de representação e participação da sociedade civil.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O direito de integração econômica regional é formado por blocos integracionistas que estreitam suas relações para liberalização de comércio, serviços, pessoas e constituição de um direito comum ao bloco através da cooperação que se dá por etapas, que não são obrigatórias, pois cabe aos Estados estabelecerem quais os objetivos de integração econômica regional



pretendem traçar para expandir suas potencialidades internas a nível regional e internacional.

No continente Sul-americano, foi instituído o bloco MERCOSUL pela necessidade de os países expandirem suas economias e melhorar as condições de vida de sua sociedade, sendo tal bloco formado num contexto de redemocratização dos países membros e necessidade de ter visibilidade e aumento da capacidade de negociação nas relações internacionais.

Os novos desafios do bloco relacionam-se com a manutenção das atividades de cunho social e democrático, pois se percebeu que o desenvolvimento institucional do MERCOSUL tem incorporado um conjunto de instituições participativas, como grupos e subgrupos, reuniões especializadas, conferências que permitem a inclusão de novos atores nas discussões sobre questões sociais, culturais, políticas e econômicas da integração regional do bloco. Assim, tem-se que não só os agentes dos governos nacionais dos países membros têm “voz” dentro do bloco e, neste sentido, a participação é ampliada para os movimentos sociais, sindicatos, ONG’s, partidos políticos, entes culturais e outros grupos da sociedade civil.

A pressão pela incorporação de demandas que valorizem maior grau de participação no MERCOSUL resultou na incorporação de novas instituições para aproximar governantes e governados para que possam gerar políticas públicas a serem implementadas tanto em âmbito interno quanto regional. Para tanto, necessária se faz a mobilização social e trabalho de conscientização para que o MERCOSUL tenha visibilidade por parte de sua sociedade.

Através deste artigo não se pretendeu esgotar a pesquisa que se estende sobre o tema, por outro lado tal estudo pretende corresponder a uma colaboração para literatura que discute o Direito Econômico Internacional e a Integração Econômica Regional, tão atual e instigante.

## **5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**



ALMEIDA, Paulo Roberto. **Dilemas da soberania do Mercosul: a soberania.** Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ANDRADE, Isabela Piacentini de. **Mercosul e desenvolvimento? Integração regional e desenvolvimento.** In BARRAL, Welber e BACELLAR FILHO, Romeu Felipe (organizadores). Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007, p. 248.

ANDRADE, Mayra Thaís. S. **O caráter supranacional do Conselho Mercado Comum – uma perspectiva de integração pelo Direito Comunitário.** In III Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), 2011, São Paulo, SP. Governança Global e Novos Atores, 2011, p. 08.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução.** Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BRESSAN, Regiane Nitsch. **O desafio democrático para a integração Latino-americana.** In 3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais Governança Global e Novos Atores, 20 a 22 de julho de 2011, São Paulo. Disponível em: <[http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300038&script=sci\\_arttext#nota](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300038&script=sci_arttext#nota)>. Acesso em: 03 mar. 2013.

BRUM, Argemiro Jacob. **O desenvolvimento econômico brasileiro.** 21 ed. Petrópolis/RJ: Vozes/UNIJUI, 2000, p. 109.

CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz Mota de. **Manual de Direito Comunitário – O Sistema Institucional, A Ordem Jurídica, O Ordenamento Económico da União Europeia.** Coimbra: Coimbra, 2007.

CARNEIRO, Cynthia Soares. **Para Entender o Direito da integração regional.** Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

CARVALHO, José Antônio Marcondes de; BENJAMIN, Daniela. **Supranacionalidade ou efetividade: a dimensão jurídico-institucional do MERCOSUL.** In: Seminário MERCOSUL 15 anos: Avaliação e perspectivas. São Paulo, março de 2006, p. 20.

EVERTS, Philip. **Democracy and foreign policy.** In: CASTERMAS-HOLLEMANP, Monique; HOOFF, Fried Van; SMITH, Jaqueline. The role of the nation-estate in the 21st century: human rights, international organizations and foreign policy. The Hague: Cambridge, 1998.

FARIA, Adriana Spagnol de. **Soberania popular e a supranacionalidade no MERCOSUL.** Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.



FARIA, José Eduardo. **O Direito na Economia Globalizada**. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 293.

FERREIRA, Thiago José Milet Cavalcanti. **Efeito direto das normas comunitárias**: Um ensaio sobre o futuro da experiência brasileira. Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 2139, 10 maio 2009. Disponível em: <<http://www.jusnavigandi.com.br>>. Acesso em: 25 ago. 2010.

FOLLESDAL, A. & HIX, S. **Why There Is A Democratic Deficit In The EU: A Response To Majone And Moravcsik**. Journal of Common Market Studies, Oxford, v. 44, n. 3, p. 533-562, 2006.

GUERRA, Sidney Cesar Silva. Os desafios à integração regional no âmbito do Mercosul. **Revista de Direito da UNIGRANRIO**, v. 3, p. 1-26, 2009.

KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. Boston: Scott, Foresman and Company, 1989.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Coletânea de Direito Internacional. Legislação do MERCOSUL**. 7. ed. São Paulo:Revista dos Tribunais, 2009.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; LEITÃO, Natália; et al. A questão da representação no Mercosul: os casos do Parlasul e do FCCR. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 31-57, out. 2010.

MELLO, Celso. **Direito internacional da integração**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 301.

MERCOSUL. **Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre estrutura institucional do Mercosul** – Protocolo de Ouro Preto. 17 de dezembro de 1994. Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrp/ourop/ourop\\_p.asp#Capítulo\\_XII\\_>](http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrp/ourop/ourop_p.asp#Capítulo_XII_>). Acesso em 28 abr. 2013.

MERCOSUL. **Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile**. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/msweb/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/1998\\_PROTOCOLO%20DE%20USHUAIA-Compromiso%20democr%C3%A1tico\\_port.pdf](http://www.mercosur.int/msweb/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/1998_PROTOCOLO%20DE%20USHUAIA-Compromiso%20democr%C3%A1tico_port.pdf)>. Acesso em: 28 abr. 2013.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**. Assunção, 26 de março de 1991. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/show?contentid=10&channel=secretaria>>. Acesso em 28 abr. 2013.



MORAVCSIK, A. Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union. **Journal of Common Market Studies**, Oxford, v. 40, n. 4, p. 603-624, 2002.

MÜLLER, Vivian Cristina. Direito comunitário: a função judicial no Mercosul. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 232, 25 fev. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4873>>. Acesso em: 8 maio 2013.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal: la institucionalización legal de La desconfianza política. **Revista Española de Ciencia Política**, Madrid, n. 11, p. 11-31, 2004. Disponível em: <<http://www.aecpa.es/archivos/publicaciones/recp/11/textos/01.pdf>>. Acesso em: 03 ago. 2012.

SILVA, Renata Cristina de Oliveira Alencar; SILVA, Osvaldo Alencar. **Supranacionalidade e integração: o caso MERCOSUL**. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 64, abr. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3985>>. Acesso em: 06 set. 2010.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria geral da cidadania em suas expressões clássicas - Paradigma Greco-romano e medieval**. Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1995.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A humanização do direito internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

VENTURA, Deisy F. L.. **Os dilemas da institucionalização: um turning point para o Mercosul**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 75-79, 1995.

YUSTE, Juan Carlos. **MERCOSUL social, matéria pendente**. Boletim Eletrônico do Programa MERCOSUL social e solidário. n 17. 28 de novembro de 2006.