

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO

GUSTAVO PREMEBIDA TONDATO

**A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA E O BRASIL: UMA ANÁLISE JURÍDICA DA  
UNASUL E DO MERCOSUL COMO CAMINHOS PARA A INTEGRAÇÃO  
REGIONAL**

CURITIBA  
2017

GUSTAVO PREMEBIDA TONDATO

A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA E O BRASIL: UMA ANÁLISE JURÍDICA DA  
UNASUL E DO MERCOSUL COMO CAMINHOS PARA A INTEGRAÇÃO  
REGIONAL

Monografia apresentada como requisito parcial à  
obtenção do título de Bacharel, curso de  
Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas,  
Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof. Dra. Tatyana Scheila Friedrich

CURITIBA

2017

## **AGRADECIMENTOS**

À minha mãe, Valéria, por toda a confiança e auxílio.

Aos meus avós, Jaime e Darci, que acompanharam minha trajetória com carinho e apoio.

À professora Tatyana pela orientação, paciência e todos os ensinamentos a mim transmitidos.

## RESUMO

O objetivo do presente trabalho é analisar sob a ótica do Direito da Integração e do Art. 4º, Parágrafo Único, da Constituição Federal brasileira o Mercosul e a Unasul, dois dos processos integracionistas dos quais o Brasil faz parte, colocando-os em comparação. A pesquisa tem abordagem qualitativa e caráter descritivo e explicativo, baseando-se na análise direta das normas que constituem os blocos regionais bem como em procedimento de análise da bibliografia especializada no assunto. Primeiramente faz uma exposição dos conceitos fundamentais e dos princípios do Direito da Integração, o ramo jurídico que trata dos processos de integração regional. Em seguida, aplica os instrumentais teóricos aos blocos tecendo breves considerações de natureza qualitativa acerca de cada um. Por fim, compara os dois processos integracionistas sob a ótica dos conceitos apresentados e tece conclusões sobre o desenvolvimento dos blocos e sobre sua relação de complementariedade, concluindo com o maior desenvolvimento do Mercosul na maioria das categorias propostas e com a situação estática de relacionamento entre os processos, que não se aproximam nem se afastam sob a ótica jurídica, mas apenas mantêm-se equitativamente distantes, dependendo de ação política para qualquer aproximação. Conclui com uma análise das possibilidades jurídicas que os blocos oferecem respectivamente e complementarmente para concretização da norma do Art. 4º, da Constituição Federal.

Palavras-chave: Mercosul. Unasul. Blocos Regionais. Direito da Integração. Integração Regional. Integração Latino-Americana.

## **ABSTRACT**

The objective of the present work is to analyze under the optics of Regional Integrational Law and the Article 4 of the Brazilian Federal Constitution the Mercosur and the Unasur, two of the integrational processes of which Brazil is part of, putting them in comparison. The research has a qualitative approach and descriptive and explicative character, basing itself on the direct analysis of the norms that constitute the regional blocs as well as specialized bibliography on the subject. Firstly, it makes an exposition of the fundamental concepts and principles of Regional Integrational Law, the branch of jurisprudence that deals with the regional integrational processes. Subsequently, it applies the theoretical tools to the blocs making brief considerations of qualitative nature about each one. Finally, it compares both integrational processes under the optics of the concepts presented and presents conclusions about the development of the blocs and about their relation of complementarity, concluding with the bigger development of Mercosur in most categories proposed and with the static situation in the relationship of the processes, that are not getting closer together neither growing apart under the juridical optics, but are only keeping equitable distance, depending on political action for any approximation. It concludes with an analysis of the legal possibilities that the blocs offer respectively and complementarily for the realization of the norm of the Article 4 of the Federal Constitution.

Keywords: Mercosur. Unasur. Regional Blocs. Regional Integrational Law. Regional Integration. Latin American Integration.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – ORGANOGRAMA DA UNASUL .....	56
FIGURA 2 – ORGANOGRAMA DO MERCOSUL .....	57
QUADRO 1 – ÓRGÃOS COM SEDE PRÓPRIA.....	58
QUADRO 2 – NÚMERO DE DECISÕES EM REUNIÕES, ORDINÁRIAS OU NÃO .	59

## LISTA DE SIGLAS

ALADI	– Associação Latino-Americana de Integração
CCM	– Comissão de Comércio do Mercosul
CF	– Constituição Federal do Brasil
CMC	– Conselho do Mercado Comum
CPC	– Comissão Parlamentar Conjunta
FCES	– Foro Consultivo Econômico-social
GCM	– Grupo Mercado Comum
Mercosul	– Mercado Comum do Sul
PARLASUL	– Parlamento do Mercosul
POP	– Protocolo de Ouro Preto
SAM	– Secretaria Administrativa do Mercosul
TA	– Tratado de Assunção
TPR	– Tribunal Permanente de Revisão
Unasul	– União de Nações Sul-Americanas

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2 O DIREITO DA INTEGRAÇÃO</b> .....	13
2.1 NOÇÕES BÁSICAS SOBRE O DIREITO DA INTEGRAÇÃO .....	13
2.1.1 Objeto e fontes .....	16
2.1.2 Natureza do bloco regional.....	20
2.2 PRINCÍPIOS DO DIREITO DA INTEGRAÇÃO .....	24
2.2.1 Supranacionalidade e Intergovernamentalidade .....	25
2.2.2 O Princípio da Subsidiariedade .....	27
<b>3. OS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL</b> .....	31
3.1 MERCOSUL .....	31
3.1.1 O Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro-Preto .....	31
3.1.2 Os Princípios do Direito da Integração no Mercosul .....	36
3.1.3 Estrutura Orgânica .....	38
3.1.4 O Sistema de Solução de Controvérsias.....	41
3.2 UNASUL.....	43
3.2.1 O Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas .....	43
3.2.2 Os Princípios do Direito da Integração na Unasul .....	47
3.2.3 Estrutura Orgânica .....	49
3.2.4 Um Sistema de Solução de Controvérsias? .....	51
<b>4. ENTRE O MERCOSUL E A UNASUL</b> .....	53
4.1 O DIFERENTE ALCANCE DOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO .....	53
4.1.1 Integração econômica e quantitativa .....	53
4.1.2 Integração a partir do Direito da Integração .....	55
4.2 A INTERAÇÃO ENTRE OS BLOCOS .....	64
4.2.1 Aproximação .....	64
4.2.2 Afastamento .....	66

<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>70</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>74</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A República Federativa do Brasil possui uma importante atuação no âmbito das relações internacionais em virtude de sua grande extensão territorial, do tamanho de sua população e de sua relevância econômica no cenário mundial. A conduta do país em sua política externa é pautada por princípios e objetivos estabelecidos por mecanismos de natureza jurídica. Ou seja, não é apenas a lógica política que conduz a atuação diplomática do país, mas também a jurídica. O dispositivo de maior relevância, nesse sentido, é o art. 4º da Constituição Federal (CF) do Brasil, que estabelece os princípios regentes da atuação do país nas suas relações internacionais. Veja-se:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.<sup>1</sup>

Trata-se de uma norma jurídica que coloca princípios e, portanto, entende-se que o Estado deve agir da melhor forma possível a fim de concretizar tais ideais. O princípio funciona como um mandado de otimização, conforme propõe Robert Alexy<sup>2</sup>, de modo que a atividade estatal, no campo das relações internacionais, deve buscar concretizar tais elementos presentes no texto, sob pena de tornar a Constituição algo vazio.

Apesar do alto grau de abstração de alguns dos princípios colocados no referido artigo, o Parágrafo único do dispositivo coloca algo um pouco mais palpável:

---

<sup>1</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

<sup>2</sup> ALEXY, Robert. **El concepto y la validez del derecho**. 2. ed. Barcelona: Gedisa, 1997.

a integração dos povos da América Latina. Segundo o ex-Ministro das Relações Exteriores Celso Lafer:

As normas do art. 4º são uma positivação de valores voltados para direcionar a ação externa do Brasil. Configuram intencionalidades objetivadas pela Constituição que tem como foco nortear a atuação do Estado brasileiro na dinâmica de funcionamento do sistema internacional.<sup>3</sup>

Assim, independentemente dos fatores históricos, sociais e culturais que unem os países latino-americanos, o fato é que há uma norma jurídica de natureza constitucional que é clara e taxativa e impõe: o Estado brasileiro deve buscar, em sua conduta no meio diplomático, a integração latino-americana, utilizando o parágrafo único do art. 4º da CF como instrumento norteador e como fonte jurídica para tanto.

Chama muita atenção, também, a parte final do texto: “visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”. Do ponto de vista jurídico-institucional, parece estar bem claro que a redação do artigo pretende que o país de fato crie um organismo comunitário que concretize essa união de nações.

O Brasil já participa de algumas organizações internacionais de âmbito regional, tais como o Mercado Comum do Sul (Mercosul), a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), etc. Tais organismos são conhecidos como blocos regionais e possuem alcances e funções distintos, mas todos apontam para a integração do Brasil com os países vizinhos. O fortalecimento desse vínculo, no âmbito destes blocos, parece estar no interesse da política exterior desempenhada pelo país, uma vez que o coloca mais próximo de concretizar a norma programática do parágrafo único do art. 4º da Constituição Federal.

O presente trabalho propõe a análise de dois dos blocos regionais dos quais o Brasil faz parte: o Mercosul e a Unasul. Sobre o primeiro já há uma enorme quantidade de trabalhos acadêmicos produzidos no âmbito jurídico, mas sobre o segundo parece haver um incômodo silêncio da comunidade jurídica. As fontes que mais abundam a respeito do tema normalmente encontram-se no campo das relações internacionais ou da ciência política, mas não se pode esquecer que a Unasul é, sim,

---

<sup>3</sup> LAFER, Celso. Apontamentos sobre a internacionalização do Direito Constitucional Brasileiro. In: BAPTISTA, Luiz Olavo; RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. **Direito Internacional Contemporâneo**, Curitiba: Juruá, 2014, p. 99.

um bloco regional passível de análise jurídica, conforme será demonstrado no presente trabalho.

É que a criação de um organismo de tal natureza – a “comunidade” a que se refere o Parágrafo Único do art. 4º da CF –, do ponto de vista jurídico, é regida pelo ramo do direito chamado de Direito da Integração.

Assim, o presente trabalho propõe uma análise jurídica do Mercosul e da Unasul a partir da ótica do Direito da Integração, levando em consideração o objetivo constitucionalmente colocado de integração dos povos latino-americanos. O objetivo é revelar qual o desenvolvimento alcançado pelos blocos, qual sua aptidão para cumprir com o objetivo de integração latino-americana e em que grau os blocos se excluem ou se complementam reciprocamente.

Para tanto, começa-se expondo os principais instrumentais teóricos consagrados pela doutrina do Direito da Integração, bem como esclarecendo algumas imprecisões e divergências doutrinárias que muitas vezes acabam por criar um caos teórico no assunto.

Em seguida, parte-se para estudo, com base nos instrumentais teóricos propostos, dos próprios blocos regionais, o que é feito a partir de uma análise de seus tratados constitutivos, dos seus principais protocolos e também da visão de alguns dos principais teóricos sobre o tema.

Por fim, o trabalho compara o desenvolvimento e o alcance dos blocos regionais do ponto de vista do Direito da Integração e do Parágrafo Único do art. 4º da CF, para depois concluir averiguando em que medida os blocos se aproximam ou se afastam sob a ótica jurídica.

## 2 O DIREITO DA INTEGRAÇÃO

Trata-se do ramo do direito aplicado quando a intenção é a formação de um organismo internacional com vocação regional. Antes, contudo, de expor os principais instrumentais teóricos próprios de tal ramo do direito, é importante esclarecer a discussão que a doutrina vem travando a respeito do alcance de tal disciplina jurídica.

### 2.1 NOÇÕES BÁSICAS SOBRE O DIREITO DA INTEGRAÇÃO

Há divergência doutrinária quanto ao fato das expressões “Direito da Integração” e “Direito Comunitário” serem sinônimas ou não. Isto é, se se referem às mesmas coisas. Tais discussões normalmente estão ligadas à questão de alguns blocos econômicos supostamente terem alcançado a supranacionalidade enquanto outros alcançaram apenas a intergovernamentalidade.

A discussão leva em conta o fato da União Europeia ser uma organização de caráter supranacional – e aí ela e somente ela, supostamente, pode usar o termo “Direito Comunitário”, como que ostentando seu grande poder de desenvolvimento institucional como bloco regional.

Muito já foi escrito sobre o fato da União Europeia ser um bloco comunitário com natureza supranacional, enquanto as experiências integracionistas da América Latina, em graus diferentes, alcançaram apenas a intergovernamentalidade. Notadamente costuma-se dizer isso sobre o Mercosul, que exige a unanimidade nas suas tomadas de decisões por parte dos Estados-membros, conforme será visto posteriormente.

E o que se convencionou entre a doutrina é a utilização do termo “Direito Comunitário” quando o bloco regional tiver alcançado a supranacionalidade, e “Direito da Integração” quando mantiver uma natureza intergovernamental. É esta a lição de Fernando de Magalhães Furlan:

O direito da integração é, assim, uma espécie embrionária do direito comunitário. No primeiro existem regras jurídicas, necessariamente derivadas de tratados internacionais, que, após aprovação parlamentar e consequente incorporação, passam a constituir um conjunto normativo reciprocamente aplicável às partes signatárias, com traços de afinidade em razão de inspiração normativa comum. O segundo, de outra parte, tem como principal característica a subsidiariedade, ou aplicação subsidiária. É que as normas concebidas no seio das comunidades europeias, ora União Europeia, têm aplicação imediata em relação aos Estados-Membros. Isto é, não

dependem da aprovação parlamentar para que sejam aplicadas às ordens jurídicas parciais.<sup>4</sup>

Assim, costuma-se tratar como Direito Comunitário apenas a União Europeia. Recentemente, os autores que escrevem sobre o Mercosul costumam utilizar a expressão “Direito da Integração”, que é a opção tomada na importante obra de Cynthia Soares Carneiro<sup>5</sup>. Acontece que há várias obras sobre o tema que tratam de “Direito Comunitário” e fazem análises comparadas entre Mercosul e União Europeia, reconhecendo que há, entre elas, uma certa familiaridade. Trata-se do caso das obras citadas no presente trabalho de José Souto Maior Borges<sup>6</sup> e de Fernando Magalhães Furlan<sup>7</sup>.

Da mesma forma, a obra de Carneiro acima citada, ainda que tratando do Direito da Integração, faz análises tanto sobre os blocos regionais da América do Sul quanto da União Europeia.

Daí o fato de entender-se não haver óbice em utilizar obras que tratam do “Direito Comunitário” para a análise dos blocos em questão – tratam-se de doutrinas muito parecidas, conforme foi visto pelas opiniões semelhantes dos autores. O Direito da Integração é visto como que um estágio inferior do Direito Comunitário por não ter alcançado a supranacionalidade.

Contudo, alguns autores já oferecem análises mais críticas sobre o vergastado tema, como o diplomata Paulo Roberto de Almeida:

Historicamente, há apenas um exemplo de um esforço supranacional com vistas a integrar países que estão legalmente ligados pelas regras de um acordo multilateral: a atual União Europeia, a qual emergiu após um muito longo processo de passos estratégicos apontando para o recíproco “desarmamento” entre os mais importantes países da região. Não se pode esquecer que os verdadeiros fatores por trás da decisão tomada em 1951 e em 1957 eram de natureza geopolítica – prevenir, à grosso modo, novas guerras no continente – e que as principais decisões eram tomadas, e são

---

<sup>4</sup> FURLAN, Fernando de Magalhães. **Integração & soberania: o Brasil e o Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2004, p. 138.

<sup>5</sup> CARNEIRO, Cynthia Soares. **O direito da integração regional**. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2007.

<sup>6</sup> FURLAN, Fernando de Magalhães. Op. cit.

<sup>7</sup> BORGES, José Souto Maior. **Curso de direito comunitário: instituições de direito comunitário comparado: União Europeia e Mercosul**. São Paulo: Saraiva, 2005.

sempre tomadas, na base de um entendimento intergovernamental, não de uma ação supranacional.<sup>8 9</sup>

De fato, as iniciativas integracionistas latino-americanas muito são criticadas e até mesmo consideradas “secundárias” por supostamente não possuírem essa realidade supranacional, mas a verdade é que apenas a União Europeia – instituição com um processo bem mais antigo do que o nosso – alcançou tal status. E a opinião de Almeida é extremamente interessante na medida em que demonstra que a integração da União Europeia foi sendo feita com base em acordos de natureza intergovernamental, até avançar a um ponto que pode ser chamado de supranacionalidade. Ou seja, essa supranacionalidade apenas surgiu após um longo e complexo processo onde imperou a intergovernamentalidade, naturalmente.

Assim, considerando que os processos integracionistas abordados no presente trabalho são bem mais recentes do que a União Europeia, não constitui óbice ao estudo o fato de que os blocos regionais dos quais o Brasil faz parte – a Unasul e o Mercosul – não sejam, conforme será visto adiante, estruturas rigidamente supranacionais.

Aliás, atualmente, muitos estudiosos entendem que a recente crise em que se encontra a União Europeia faz com que esta deixe de ser vista como parâmetro único para as demais experiências integracionistas, e que estas devem buscar novas formas de funcionamento justamente em virtude disso, conforme leciona Larissa Ramina:

O Mercosul, assim como boa parte dos projetos de integração existentes nas mais variadas regiões do globo, comungam de uma inspiração comum, qual seja, a experiência europeia. Hoje, diante de uma Europa convulsionada e agonizante, é inevitável que os blocos de integração regional empreendam uma séria reflexão acerca do futuro a ser seguido. A crise econômica e social que assola os países europeus, resultante de uma complexidade de fatores, que incluem assimetrias e desequilíbrios econômicos mal resolvidos, bem como identidades artificialmente sustentadas, certamente não é o horizonte a ser almejado pelo Mercosul.

---

<sup>8</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. Sovereignty and Regional Integration in Latin America: A Political Conundrum? **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro v. 35, n. 2, p. 471-495, jul./dez. 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292013000200006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292013000200006). Original em inglês.

<sup>9</sup> Tradução livre de: “Historically, there is only one example of a supranational endeavor aiming to integrate countries that are legally bound by the rules of multilateral trade: the current European Union, which emerged after a very long process of strategic steps pointing to the reciprocal “disarming” between the most important countries in the region. One cannot forget that the real factors behind the decision taken in 1951 and in 1957 were of a geopolitical nature – to prevent, to state it bluntly, new wars on the continent – and that the main decisions were taken, and are always taken, on the basis of a intergovernmental understanding, not a supranational action”.

Nesse trajeto que já dura mais de vinte anos, as peculiaridades e especificidades dos países do Cone Sul evidenciaram os limites com que o processo integracionista europeu poderia pautar os avanços do Mercosul.<sup>10</sup>

Assim, conclui-se que o fato de um bloco regional ainda não ter alcançado o *status* da supranacionalidade não é óbice para seu tratamento como bloco regional, sob pena da União Europeia ser considerada a única instituição de integração “válida” no mundo, o que configuraria, evidentemente, grave eurocentrismo.

De fato, a experiência da União Europeia foi a mais exitosa em termos de integração de nações e por isso é vista como um ideal para a maioria das outras tentativas, mas não se pode ignorar, conforme já foi exposto, como muitas vezes o que a doutrina acaba fazendo é, realmente, idealizando, indolatrando, aquela experiência, como se a única forma possível de se fazer as coisas fosse seguindo o modelo europeu.

Desse modo, o presente trabalho leva em conta a produção intelectual de Autores brasileiros que tenham escrito sobre o tema, mas também se utiliza da doutrina de alguns estudiosos da experiência europeia, tomando cuidado para não tornar-se vítima do posicionamento desses autores, buscando meramente complementar o entendimento sobre os institutos apresentados também de acordo com a realidade do Direito Comunitário.

Não se pode olvidar, saliente-se, que alguns autores brasileiros trataram do direito do Mercosul como Direito Comunitário, como na obra de José Souto Maior Borges, importante referência sobre o tema.

### 2.1.1 Objeto e fontes

O objeto do direito da integração é o direito produzido no âmbito dos blocos comunitários. Segundo Cynthia Soares Carneiro,

O direito de integração, portanto, é composto por um ordenamento jurídico cujas normas cuidam da criação, estrutura e funcionamento de instituições de caráter regional. Essas instituições, por sua vez, detêm poder de decisão para regular tanto os seus próprios procedimentos como as relações jurídicas que se desenvolvem no interior do bloco, sejam elas de direito público – como as normas tributárias ou de cooperação judiciária – ou de direito privado,

---

<sup>10</sup> RAMINA, Larissa. União Europeia e Mercosul: Reflexões em Tempos de Crise. In: BAPTISTA, Luiz Olavo; RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. **Direito Internacional Contemporâneo**, Curitiba: Juruá, 2014, p. 436.

como as que tratam das relações comerciais ou de propriedade industrial, por exemplo.<sup>11</sup>

Além das normas que criam e tratam do funcionamento o bloco regional, a Autora demonstra que o direito da integração se preocupa também com as relações jurídicas que ocorrem no decorrer do bloco. Essas relações, evidentemente, gozarão de juridicidade pelo fato de se formarem com base nas normas que instituem o bloco regional – daí o interesse do direito da integração nelas.

O jurista Luís Alexandre Carta Winter oferece a seguinte visão sobre o direito da integração:

O modelo comunitário está calcado em bases verticais, ou seja, os Estados têm sua soberania limitada, e esse compartilhamento é o que assegura o poder de integração, o poder comunitário, ou o poder supranacional. O direito comunitário nasce nesse modelo e une os Estados-Membros e, no âmbito interno de cada um deles, as pessoas físicas ou jurídicas diretamente, porque esse direito supranacional prima sobre todo o direito nacional.<sup>12</sup>

Para o Autor, portanto, o modelo comunitário é caracterizado pela limitação da soberania dos Estados em prol de uma instituição criada para a união dos Estados-membros. Novamente esse direito da integração irá se interessar por esse bloco que servirá para unir os Estados-membros e tanto as pessoas físicas quanto as jurídicas sob a sua jurisdição. Winter concorda, portanto, com Carneiro na medida em que o direito da integração deve alcançar tanto as relações jurídicas tomadas dentro do bloco quanto as normas que o instituem.

Os autores portugueses João Mota de Campos e João Luiz Mota de Campos afirmam:

Antes de mais nada trata-se [o direito comunitário] de um *direito autónomo*, tanto pela sua *origem supranacional* e pela sua *finalidade própria* (que é a de estabelecer a disciplina jurídica dos interesses comuns dos Estados), como pelos *princípios específicos* que o caracterizam.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> CARNEIRO, Cynthia Soares. **O direito da integração regional**. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2007. p. 11

<sup>12</sup> WINTER, Luís Alexandre Carta. A Integração Econômica, o Mercosul e o Presidencialismo. In: ROSA, Luis Fernando Franceschini da; BARRAL, Welber de Oliveira; ROTTA, Cláudio. **Direito internacional público & integração econômica regional**. Curitiba: Juruá, 2001.

<sup>13</sup> CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz Mota de. **Manual de direito comunitário**. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004, p. 288.

Novamente a doutrina toca no ponto da criação de uma entidade que esteja acima dos Estados e que atue de modo a unificar seus interesses. Para eles, o ponto principal está na disciplina jurídica dos interesses comuns dos Estados. Comparando a visão dos autores portugueses com a dos dois brasileiros citados, encontramos alguns pontos em comum quanto ao objeto do direito da integração: em primeiro lugar, esse ramo do direito preocupa-se com uma organização de caráter regional que envolva uma pluralidade de Estados; em segundo lugar, o objeto dele é o direito que emana dessa instituição e as relações jurídicas ali travadas; por fim, esta instituição irá atuar no interesse comum dos Estados, unindo-os.

Do ponto de vista das fontes do referido direito, deve-se anotar que elas emanam principalmente dos Tratados Internacionais que instituem os blocos, mas que há fontes secundárias. Novamente os Autores portugueses supracitados fornecem uma importante lição:

As fontes convencionais de direito comunitário são, antes de mais e fundamentalmente, os *Tratados Comunitários*. Mas outras convenções podem estar na origem de normas jurídicas vinculativas da Comunidade: quer as *concluídas pelos Estados-membros entre si* quer as *concluídas pela própria Comunidade com terceiros Estados*.<sup>14</sup>

Ora, se o direito da integração se preocupa com os blocos regionais, as fontes desse ramo do direito só poderiam ser, precisamente, os documentos legais que instituem essa entidade e as normas jurídicas que emanam dela, como seus princípios, as regras que disciplinam as instituições do bloco, seu funcionamento, enfim, além das convenções que vinculem a comunidade como um todo em forma de compromissos internacionais. Cynthia Soares Carneiro complementa: “O direito de integração é aquele elaborado a partir de tratados internacionais de conteúdo econômico ou pelos órgãos comunitários aos quais esses mesmos tratados atribuem tal competência.”<sup>15</sup>

De fato, como todos os blocos regionais são formados por Tratados Internacionais, a fonte primeira do direito da integração será o próprio texto do Tratado, que colocará as instituições, os princípios, os objetivos e o modo de funcionamento do bloco. As normas emanadas após a instituição, segundo a autora,

---

<sup>14</sup> CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz Mota de. **Manual de direito comunitário**. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004, p. 293.

<sup>15</sup> CARNEIRO, Cynthia Soares. **O direito da integração regional**. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2007. p. 9

serão consideradas direito comunitário derivado. A referida autora reitera o seu posicionamento sobre o tema:

Firmado, aprovado e ratificado o *contrato estatal* da pessoa jurídica internacional, seus órgãos comunitários adquirem autonomia em relação aos Estados e competências normativas próprias. É da atuação desses órgãos que brota o maior volume de normas comunitárias. Os órgãos comunitários, portanto, são as principais fontes institucionais do denominado *direito de integração derivado*.<sup>16</sup>

Assim, o bloco regional é o objeto de estudo do direito da integração e, conseqüentemente, o direito que emana dessa instituição é, também, a fonte mais volumosa de normas jurídicas, ainda que não a primária. Simplificadamente, o direito da integração preocupa-se com os blocos regionais e o direito emanado deles. O instrumento para formação desses blocos, em todas as hipóteses, é o Tratado Internacional.

A legitimidade para celebrar Tratados Internacionais, segundo José Borges Souto Maior, é por excelência a constitucional. Nas palavras do referido autor:

Pois bem: a Constituição Federal é basicamente a fonte *legal* do direito comunitário. A partir de normas constitucionais instituintes de princípios fundamentais, como os arts. 1º, I (soberania), 4º, I (independência nacional) e 4º, parágrafo único (programação da comunidade latino-americana de nações), a integração comunitária no Mercosul se viabiliza.<sup>17</sup>

Ou seja, o Tratado Institucional, que funcionará como principal instrumento de constituição do bloco regional, será assinado pelos países-membros a partir da legitimidade conferida por cada Constituição nacional respectivamente. Aqui forma-se um importante elo entre o Direito da Integração e a norma programática do art. 4º, parágrafo único, da CF.

Desse modo, qualquer análise de Direito da Integração de determinado bloco regional deve passar pelo estudo dos tratados que instituem um bloco bem como pela dos órgãos instituídos no âmbito desse bloco, que serão as fontes primária (o próprio tratado) e secundária ou derivada (as normas emanadas da organização já instituída) do direito da integração, assim como pela normativa baixada por tais órgãos.

---

<sup>16</sup> Ibidem, p. 102

<sup>17</sup> BORGES, José Souto Maior. **Curso de direito comunitário**: instituições de direito comunitário comparado: União Europeia e Mercosul. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 145.

Contudo, é necessário se debruçar sobre a seguinte questão: qual é exatamente a natureza de um bloco regional, que é um dos principais objetos de estudo do Direito da Integração? Trata-se de uma organização que possui uma forma determinada ou há abertura para pluralidade?

### 2.1.2 Natureza do bloco regional

Alguns autores possuem uma concepção mais fechada do que é um bloco regional, enquanto outros defendem a sua variabilidade.

Antes de tudo, deve-se pontuar que um bloco regional é uma organização internacional de vocação regional. Trata-se de um organismo dotado de personalidade jurídica instituído por um Tratado Internacional. Nas palavras de Francisco Rezek, a Organização Internacional:

Ela é produto exclusivo de uma elaboração jurídica resultante da vontade conjugada de certo número de Estados. Por isso se pode afirmar que o tratado constitutivo de toda organização internacional tem, para ela, importância superior à da constituição para o Estado. A existência deste último não parece condicionada à disponibilidade de um diploma básico. O Estado é contingente humano a conviver, sob alguma forma de regramento, dentro de certa área territorial, sendo certo que a constituição não passa do cânon jurídico dessa ordem. A organização internacional, de seu lado, é apenas uma realidade jurídica: sua existência não encontra apoio senão no tratado constitutivo, cuja principal virtude não consiste, assim, em disciplinar-lhe o funcionamento, mas em haver-lhe dado vida, sem que nenhum elemento material preexistisse ao ato jurídico criador.<sup>18</sup>

Assim, o bloco regional tem sua ordem jurídica instituída completamente pelo seu Tratado Internacional institutivo, que funciona como que sua Constituição.

Hildebrando Accioly também ressalta estas duas características – a criação por meio de Tratado e a existência de órgãos próprios – em sua obra<sup>19</sup>. Mas o bloco regional possui sua especificidade, que consiste na sua finalidade própria de consolidar a integração de diversos fatores entre os membros, conforme coloca Cynthia Soares Carneiro:

Sua [do bloco regional] principal característica é que, por meio desses tratados, são criados órgãos comunitários aos quais se atribui competências

<sup>18</sup> REZEK, José Francisco **Direito internacional público**: curso elementar. 15. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2014, p. 181-182

<sup>19</sup> ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de direito internacional público**. 20.ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 435-436.

administrativas, normativas e jurisdicionais. Sua função é, portanto, coordenar e regulamentar as relações econômicas desenvolvidas entre os Estados-Membros no interior de um organismo de integração.

[...]

A finalidade última do bloco regional é consolidar a integração de mercados e dos fatores produtivos, facilitando a circulação, entre os Estados-Membros, de bens, serviços, capitais e trabalhadores.<sup>20</sup>

Vemos que a Autora associa o bloco regional à sua característica de criação de órgãos comunitários que atuem de modo a coordenar os interesses comuns dos Estados-Membros na direção da integração, acentuando o aspecto econômico da integração regional.

É muito comum, de fato, que autores vinculem a ideia de bloco regional estritamente à dimensão da integração econômica, como Paulo Roberto de Almeida:

Embora a designação de "bloco regional" possa ser aplicada a qualquer grupo de países vinculados pela contiguidade geográfica (blocos asiático, africano ou latino-americano) ou por acordos intergovernamentais, de tipo econômico ou político, o termo, em sua acepção restrita, refere-se aos agrupamentos de caráter comercial resultando de um projeto integracionista.<sup>21</sup>

O fator econômico sempre foi muito importante no ramo do direito da integração. Wagner Menezes, por exemplo, vincula sua concepção de bloco regional estritamente à dimensão econômica:

Os blocos econômicos de integração regional podem ser definidos como um processo segundo o qual os Estados de um determinado espaço geográfico comum se unem para integrar setores de sua economia, regulamentar sócios comerciais e implementar práticas mercantis que possuem repercussões transnacionais, com a abertura comum de suas fronteiras e integração de sua economia.<sup>2223</sup>

---

<sup>20</sup> CARNEIRO, Cynthia Soares. **O direito da integração regional**. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2007, p. 10-11.

<sup>21</sup> ALMEIDA, PAULO ROBERTO DE. O Brasil e os blocos regionais: soberania e interdependência. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 3-16, Jan. 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392002000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392002000100002&lng=en&nrm=iso)>. access on 28 Sep. 2017.

<sup>22</sup> MENEZES, Wagner. **Derecho internacional en América Latina**. Brasília: FUNAG, 2010, p. 175. Original em espanhol.

<sup>23</sup> Tradução livre de: "Los bloques económicos de integración regional pueden ser definidos como un proceso según el cual los Estados de un determinado espacio geográfico común se unen para integrar sectores de su economía, reglamentar socios comerciales e implementar prácticas mercantiles que poseen repercusiones transnacionales, con la apertura común de sus fronteras e integración de su economía".

Tradicionalmente, há um posicionamento já muito consolidado na doutrina que elenca uma série de etapas na integração econômica, tratando cada etapa como um degrau na direção de uma união mais “perfeita”. O jurista Bela Balassa<sup>24</sup>, em célebre obra sobre o tema, trata dessas etapas. Segundo o autor, as etapas são as seguintes: a) zona de preferência tributária; b) zona de livre-comércio; c) união aduaneira; d) mercado comum; e) união monetária ou união econômica.

De fato, a classificação de Bela Balassa teve muita repercussão na doutrina brasileira a respeito da integração regional. Elizabeth Accioly<sup>25</sup> também elenca tais fases em sua obra, só deixando de tratar da Zona de Preferência Tributária. A Autora afirma que a Zona de Livre Comércio “se estabelece através de tratados internacionais, com a livre circulação de mercadorias sem barreiras ou restrições quantitativas ou aduaneiras<sup>26</sup>”.

Ainda segundo a Autora, a respeito da União Aduaneira, esta “atinge um degrau a mais em relação à zona de livre-comércio ao comportar a livre circulação de bens, quer sejam originários dos Estados que dela fazem parte, quer sejam importados de países terceiros, desde que estejam devidamente legalizados<sup>27</sup>”. A diferença, portanto, está na possibilidade de circulação de bens originários de outros países, que ao momento que entram na região da União Aduaneira já podem circular com liberdade, o que não ocorre na Zona de Livre-Comércio, já que esta limita seu alcance aos produtos originários dos países que a integram.

Sobre a próxima etapa, o Mercado Comum, Cynthia Soares Carneiro ensina que “é geralmente identificado pelo estabelecimento das denominadas quatro liberdades: a livre circulação de bens, serviços, capitais e trabalhadores no espaço comunitário<sup>28</sup>”. Ou seja, trata-se de mais um passo na integração econômica, incluindo agora serviços, capitais e trabalhadores naquele espaço, e não apenas bens.

Por fim, a União Monetária ou União Econômica implica, ainda segundo a Autora, na “instituição de um Banco Central Comunitário e edição de uma moeda única com curso em todos os países do bloco.”<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> BALASSA, Bela A. **Teoria da integração econômica**. Lisboa: Livraria Classica Editora, 1964.

<sup>25</sup> ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. **Mercosul & União Européia: estrutura jurídico-institucional**. 3. ed. (ano 2003), 2. tiragem. Curitiba: Juruá, 2004, p. 26.

<sup>26</sup> Ibidem, p. 27.

<sup>27</sup> Ibidem, p. 29.

<sup>28</sup> CARNEIRO, Cynthia Soares. **O direito da integração regional**. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2007, p. 24.

<sup>29</sup> Ibidem, p. 26.

O grande problema da construção teórica acima exposta é que ela se limita ao escopo econômico da integração, e a experiência integracionista não precisa, necessariamente, ficar ligada tão somente aos termos comerciais – ainda que essa dimensão normalmente seja o ponto de partida para a integração. Parece ser razoável que ela alcance outras dimensões, uma vez que há mais fatores envolvidos, conforme leciona Tatyana Scheila Friedrich:

Esses fatores demonstram que o aspecto econômico apresenta um papel preponderante na gênese da integração regional que, portanto, surge inicialmente como bloco econômico e pode, em seguida, se tornar uma instituição mais ampla, voltada não somente para a circulação de bens entre os países mas também as pessoas e seus serviços. Mas a opção para compor um processo integracionista é, antes de tudo, uma decisão de Estado, tendo em vista que o órgão estatal deve, soberanamente, submeter-se ao texto de um Tratado que preveja criteriosamente as novas relações entre os membros da entidade regional.<sup>30</sup>

Assim, o que de fato vai importar na instituição de um bloco regional é a decisão política tomada no momento de assinatura do tratado constitutivo, que irá determinar a forma de desenvolvimento do bloco – e aí este bloco desenvolver-se-á de forma livre e em conformidade com o que for determinado nesta decisão de natureza política tomada pelos países-membros.

É importante notar e deixar claro que não há uma “forma” específica a ser seguida pelo bloco regional, isto é, não é necessário que haja determinadas instituições ou que se siga uma “forma” para que o bloco regional assim seja chamado. Nesse sentido, importante a lição de Eduardo Biacchi Gomes:

Não existe “modelo ideal ou perfeito” a ser seguido pelos Estados quando se trata de integração, pois cada bloco econômico deverá, segundo suas peculiaridades regionais e desigualdades econômicas e sociais, buscar o modelo e as instituições mais adequados às suas necessidades.<sup>31</sup>

De fato, a natureza de um bloco regional parece ser aberta em virtude da própria variabilidade nos termos dos Tratados Institutivos de cada bloco – que,

<sup>30</sup> FRIEDRICH, Tatyana Scheila. O Caminho para o Fortalecimento do comércio, do desenvolvimento e da integração regional: Retorno ao Keynesianismo? In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe (Org.); BARRAL, Welber (Org.). **Integração Regional e Desenvolvimento**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007. v. 1, p. 30.

<sup>31</sup> GOMES, Eduardo Biacchi. União Européia e Mercosul - Supranacionalidade versus Intergovernabilidade. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, X, n. 46, out 2007. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=2335](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2335)>. Acesso em Ago 2017.

conforme visto anteriormente, é a fonte primal do direito da integração. Em outras palavras, é evidente que os Tratados Internacionais firmados entre Estados de diferentes realidades sociais e políticas irão, certamente, possuir conteúdos diferentes entre si, razão pela qual é insustentável dizer que há apenas um modelo a ser seguido quando se faz um bloco regional.

O que se pode concluir a partir das opiniões dos diversos autores é que o bloco regional é uma instituição criada por Estados-Membros que possuem algum interesse de integração, por meio de um Tratado Internacional. Essa instituição irá agir de modo a harmonizar o interesse desses membros, e o ramo do direito que irá disciplinar as normas emanadas dessa organização é o Direito da Integração.

Concluiu-se, também, que não há uma forma específica de desenvolvimento do bloco regional à qual ele deva se adequar e seguir rigorosamente. O que unifica os blocos regionais e assim permite a nomenclatura como tal é o fato de tratarem-se de organizações de nível regional instituídas por um Tratado Internacional que visam a união das nações ali compreendidas, integrando os diversos fatores que compõem essas nações, como as pessoas, os bens, os mercados, enfim. Esse Tratado, ademais, não irá seguir necessariamente esta ou aquela opinião doutrinária – apesar da doutrina evidentemente ter sua importância –, mas sim a decisão política tomada com base na Constituição de cada país que irá instituí-lo.

No caso brasileiro, fica evidente que a função do bloco regional está extremamente em consonância com a norma programática do art. 4º da Constituição Federal Brasileira que, conforme visto, visa a integração das nações latino-americanas.

Antes, contudo, de ingressar na análise propriamente dita dos blocos dos quais o Brasil faz parte, é necessário analisar alguns dos princípios que regem o direito da integração.

## 2.2 PRINCÍPIOS DO DIREITO DA INTEGRAÇÃO

A doutrina possui diferentes visões sobre os princípios regentes do Direito da Integração, mas dentre aqueles que encontraram uma maior unanimidade estão os princípios da Supranacionalidade e o da Subsidiariedade, ainda que os entendimentos a respeito deles nem sempre sejam convergentes.

### 2.2.1 Supranacionalidade e Intergovernamentabilidade

Uma área de comum atrito entre aqueles que se aventuram a escrever sobre o direito da integração é a questão da supranacionalidade e da intergovernamentabilidade.

Antes de ingressar propriamente na polêmica, é necessário buscar compreender do que se trata, precisamente, o conceito de supranacionalidade, que é entendido como um dos princípios balizadores do direito da integração.

Segundo Cynthia Soares Carneiro,

A supranacionalidade normativa, portanto, é o efeito concreto do princípio da supremacia do direito de integração em relação ao direito interno e é inerente ao direito comunitário, mesmo quando não vem expressa na sua literalidade: decorre, necessariamente, de seus tratados e das atribuições de suas instituições.

Esse princípio também pode ser entendido ou confundido em seus efeitos com o mecanismo de incorporação do direito regional ao direito estatal. Nesse sentido, a incorporação automática das normas comunitárias independentemente de qualquer ato unilateral dos Estados-Membros, seria uma clara manifestação do caráter supranacional do bloco.<sup>32</sup>

A autora relaciona o referido princípio, portanto, a essa primazia do direito emanado no âmbito do bloco comunitário – um direito de natureza supranacional – sobre o próprio direito estatal. João Mota de Campos e João Luiz Mota de Campos seguem a mesma linha de raciocínio, ainda que tratando da realidade da comunidade europeia:

De qualquer modo, se quisermos apresentar um balanço a partir das diversas concepções dos autores que mais se têm ocupado da questão, parece que os critérios que melhor podem exprimir a *supranacionalidade* de uma organização internacional e permitem apreender a especificidade da noção são essencialmente dois: a *autonomia dos seus órgãos* em relação aos Estados-membros e o *immediatismo dos poderes exercidos*, traduzido em que a norma ou injunção concreta (decisão) emanada desses órgãos autônomos é *diretamente aplicável e plenamente eficaz na ordem jurídica interna dos Estados*, independentemente de qualquer acto nacional destinado a operar a sua recepção.<sup>33</sup>

Os referidos autores acrescentam ao conceito a ideia de autonomia desses órgãos de natureza supranacional, transmitindo a ideia de que estes devam funcionar

<sup>32</sup> CARNEIRO, Cynthia Soares. **O direito da integração regional**. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2007. p. 37-38.

<sup>33</sup> CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz Mota de. **Manual de direito comunitário**. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004, p. 263.

independentemente das decisões nacionais. Também ressaltam a importância da aplicação imediata da norma de origem comunitária no ordenamento interno dos países, isto é, a aplicação da norma sem que esta tenha que ser internalizada pelos processos legislativos respectivos de cada país.

Outros autores parecem estar em consenso quanto a estes fatores. Márcio Monteiro Reis<sup>34</sup> coloca três elementos centrais para o conceito de supranacionalidade: a) a existência de instâncias de decisão independentes do poder estatal; b) a superação da regra da unanimidade, de modo que as decisões possam ser tomadas por maioria, e não por consenso; e c) no primado do Direito de Integração sobre o interno. O Autor aponta, assim como os portugueses, para a maior força do poder do bloco em comparação com a força dos Estados que o compõem. Trata-se de uma certa transferência de competências dos Estados para o bloco, o que inevitavelmente acarreta em maiores poderes deste sobre aqueles.

A importância da independência dos órgãos instituídos no bloco regional também não passou despercebida para Cynthia Soares Carneiro:

Em um outro aspecto, a supranacionalidade também é conferida pela transferência de competências legislativas e judiciais, caracteristicamente estatais, para as Organizações Regionais: os seus órgãos – aqueles que detêm competência para tanto – passam a legislar ao lado das assembleias e parlamentos locais, e os tribunais de justiça comunitários garantem a aplicação do direito de integração pelos Estados-Membros.<sup>35</sup>

Além das competências legislativas, que encontram seu ápice na incorporação imediata da norma supranacional ao ordenamento interno, a Autora também coloca um importante ponto: a transferência de competências judiciais. Isso significa que um bloco regional avança consideravelmente em seu desenvolvimento chama para si a tarefa de resolver conflitos de forma judicial.

É essa vinculação entre a Supranacionalidade e um Sistema de Solução de Controvérsias que Gustavo Santana de Jesus conclui em sua obra:

Esses traços encaixam perfeitamente a uma corte supranacional de justiça, pois se trata de uma instituição supranacional que os Estados-membros transferem aos poderes que normalmente são exercidos por órgãos próprios de Estados soberanos, poderes esses que incluem a capacidade de emitir,

---

<sup>34</sup> REIS, Márcio Monteiro. **Mercosul, União Europeia e Constituição: a integração dos Estados e os ordenamentos jurídicos nacionais.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 65.

<sup>35</sup> CARNEIRO, Cynthia Soares. **O direito da integração regional.** Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2007. p. 38.

sob certas condições específicas, normas e decisões vinculantes para os Estados-membros, pessoas jurídicas e indivíduos. Um poder, enfim, que se coloca acima dos Estados que passa a existir para atender aos interesses comunitários e não ao interesse individual dos Estados.<sup>36</sup>

Assim, há este outro aspecto de extrema relevância quando se trata da consolidação da supranacionalidade em um bloco regional: a criação de um Sistema de Solução de Controvérsias que seja autônomo em relação aos Estados-membros e que consiga emitir ordens de caráter judicial àqueles envolvidos no bloco, como os Estados e os indivíduos.

Ou seja, se um bloco regional chega ao estágio de constituir tal Sistema ele dá um importante passo no sentido da integração regional e da supranacionalidade.

### 2.2.2 O Princípio da Subsidiariedade

Um outro importante princípio norteador do Direito da Integração é o Princípio da Subsidiariedade. Trata-se de princípio, nas palavras de Cynthia Soares Carneiro, que:

(...) é depositário de um evidente valor anti-sistêmico em relação ao sistema mundial de mercados, fundado na subordinação e dependência econômica dos Estados periféricos em relação ao Estado ou aos Estados centrais hegemônicos, pois sua finalidade última é possibilitar, em um esforço conjunto, a autonomia das comunidades locais, seja ela o município, no âmbito interno, ou os Estados mais vulneráveis, em uma Comunidade internacional.

Portanto, um Estado, ao ingressar em um bloco econômico, manifesta a sua vontade de envidar esforços para que o crescimento do bloco seja harmônico, considerando as desigualdades fáticas entre os países do bloco e reconhecendo a hipossuficiência de alguns Estados em relação a outros. A Comunidade deverá, então, assumir sua responsabilidade solidária pelo desenvolvimento dos Estados mais fracos, ajudando-os, auxiliando-os, estimulando-os, tendo como propósito último efetivar os direitos fundamentais de cada pessoa vivente no interior do bloco econômico.<sup>37</sup>

Ou seja, trata-se de um princípio que orienta que os entes que compõem determinado bloco regional devem auxiliar-se mutuamente no crescimento harmônico do bloco, de modo que as desigualdades regionais sejam superados em prol de um desenvolvimento conjunto e coletivo, algo que vai na contramão das tendências do

<sup>36</sup> JESUS, Gustavo Santana de. **A importância de um tribunal jurisdicional para o processo de integração no Mercosul**. 2009. 199f. Dissertação (mestrado) - Universidade de Coimbra, Faculdade de Direito, Curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Comunitárias. Defesa: Coimbra, 2009, p. 37

<sup>37</sup> CARNEIRO, Cynthia Soares. **O direito da integração regional**. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2007. p. 42.

mercado por romper com a lógica individualista e de submissão de nações periféricas às hegemônicas.

A Autora ainda afirma que outros princípios derivam do importante princípio da subsidiariedade e são característicos do direito da integração, ainda que menos citados: “o princípio da proporcionalidade, da gradualidade e progressividade, da flexibilidade, da coesão econômica e social, o princípio da habilitação geral e, finalmente, o da lealdade comunitária”<sup>38</sup>.

O importante princípio da subsidiariedade encontrou positivação na própria Constituição Europeia, mas com o nome de Princípio da Solidariedade, conforme expõem João Mota de Campos e João Luiz Mota de Campos:

Também o *princípio da solidariedade* está ao serviço da *coesão comunitária*, inscrito nos artigos 158.º a 162.º Constituição Europeia – porque a realização do objetivo comunitário da promoção de “*um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade*”, tendo em vista o “*reforço da sua coesão económica e social*” através, designadamente, da redução da “*diferença entre as diversas regiões e do atraso das regiões menos favorecidas, incluindo as zonas rurais*” (cit. art.º 158.º), supõe que os Estados mais ricos da Comunidade expressem a sua solidariedade em relação aos menos desenvolvidos consentindo, através da sua contribuição para o orçamento comunitário e, portanto, do financiamento das despesas comuns, numa transferência de recursos financeiros que implica o correspondente sacrifício próprio.<sup>39</sup>

O foco do princípio, portanto, é o de evitar a centralização do bloco sob o poder de apenas uma nação que se destaque em algum aspecto, em prol de um desenvolvimento harmônico e coeso.

É que do ponto de vista do Direito Comunitário, o Princípio da Subsidiariedade está ligado à divisão de competências entre o direito emanado do bloco regional e o direito interno de cada Estado-membro. É esta a visão do princípio da subsidiariedade exposta por José Souto Maior Borges:

No tocante à repartição de competências, é paradigmático o *princípio da subsidiariedade*, porque implica a divisão de funções entre os ordenamentos nacionais e o comunitário, tal como essa divisão resulta de normas gerais que são, com relação às sentenças judiciais, supra-ordenadas. E conseqüentemente pode-se concluir que a distribuição de competências entre a ordem nacional e a ordem comunitária não decorre diretamente dessas decisões jurisprudenciais, senão de sua conjugação, já em plano

---

<sup>38</sup> Ibidem, p. 51

<sup>39</sup> CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz Mota de. **Manual de direito comunitário**. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004, p. 359.

aplicativo, com as normas gerais, postas nos tratados de instituição da própria comunidade.

Subjacente ao princípio da subsidiariedade está, em direito comunitário, a oposição ao que alguns consideram um centralismo que ameaça as soberanias nacionais; oposição que se interpõe, sob pretexto de sustentar e garantir as diferenças culturais, tradicionais e históricas entre os Estados-membros, protegendo a identidade e os costumes nacionais (...)<sup>40</sup>

Acontece que esta distribuição de competências está, segundo o autor, ligada à própria proteção das nações a qualquer forma de centralismo que possa tomar conta do bloco, protegendo as diferenças culturais e históricas, o que também está inserido na ideia de harmonia e coesão do bloco. Novamente a intenção do princípio é agir de modo a evitar que algum país torne-se dominante e subjugué os demais membros do bloco.

Assim, vê-se que os autores das mais diversas regiões veem a relevância do princípio na medida em que se trata de algo extremamente necessário em virtude das disparidades substanciais que inevitavelmente ocorrem entre os países integrados em todos os blocos. Tal preocupação é importante também no contexto sul-americano principalmente para o Brasil, que desponta como o maior país em termos econômicos, geográficos e populacionais na região, ainda que não o mais avançado em índices de desenvolvimento humano.

Ainda, é pertinente fazer uma ligação entre o Princípio da Subsidiariedade e o posicionamento do presente trabalho a respeito da natureza menos rígida do bloco regional, concluído no ponto 2.1.2. O fato do princípio da subsidiariedade ou solidariedade ser citado nas obras mais importantes sobre o direito da integração – o que o legitima na doutrina – deixa bem claro como há um amplo reconhecimento de que as realidades sociais, políticas e econômicas dos países são distintas – algo bastante óbvio, mas que muitas vezes precisa ser reforçado.

Ora, se se admite que países tão próximos cultural e geograficamente a ponto de integrarem-se em um bloco regional podem ainda ter disparidades substanciais gritantes entre si a ponto de necessitarem de um mecanismo que harmonize tais disparidades, não seria absurdo dizer que há apenas uma maneira de “fazer” um bloco regional, como parecem sugerir muitos autores, ignorando completamente as diferenças entre as regiões do planeta?

---

<sup>40</sup> BORGES, Jose Souto Maior. **Curso de direito comunitário**: instituições de direito comunitário comparado: União Européia e Mercosul. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 91-92.

As inúmeras diferenças sociais, políticas, culturais e econômicas que existem entre os países deixam evidente como não pode haver uma imposição verticalizada de como cada bloco regional deve ser feito, uma vez que este deve adequar-se a cada realidade de cada país e região, de acordo com as necessidades e interesses de cada país.

E o Princípio da Subsidiariedade confirma o compromisso do bloco regional na harmonização e desenvolvimento conjunto dos países que o compõem.

### 3. OS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Segundo o Ministério das Relações Exteriores<sup>41</sup>, o Brasil participa, atualmente, de 6 processos de integração regional: o Mercado Comum do Sul (Mercosul), a União Sul-Americana de Nações (Unasul), a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA).

O presente trabalho propõe a análise de apenas duas dessas iniciativas: a do Mercosul e a da Unasul. Não por acaso, estes são os processos de integração com maior destaque na página do Itamaraty, com enorme vantagem para o destaque dado ao Mercosul. De fato, a quantidade imensamente superior de produções acadêmicas a respeito deste bloco regional também demonstra a sua maior importância relativa para os interesses do Estado brasileiro, o que também é visível pelo importante comércio exterior que o Brasil possui com o bloco, principalmente com a República Argentina.

A Unasul possui menor destaque mas está, na página do Itamaraty, como que “em 2º lugar”. Trata-se de uma iniciativa mais recente e, portanto, menos desenvolvida, conforme será analisado no seguinte capítulo.

Iniciar-se-á a análise dos blocos regionais pelo Mercosul.

#### 3.1 MERCOSUL

Processo de integração iniciado em virtude da aproximação entre Brasil e Argentina na década de 80 após a redemocratização de ambos os países, o Mercosul é o principal bloco econômico de integração regional que o Brasil faz parte.

##### 3.1.1 O Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro-Preto

O Mercosul foi instituído pelo Tratado de Assunção (TA), assinado em 1991 pelo Brasil, pela Argentina, pelo Paraguai e pelo Uruguai. Inicialmente o Tratado já

---

<sup>41</sup> BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Integração Regional**. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/integracao-regional>>, acesso em Set. 2017.

deixa claro sua função de criar um Mercado Comum entre os países membros, conforme diz o Artigo 1º:

Artigo 1º

Os Estados Partes decidem constituir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará "Mercado Comum do Sul" (Mercosul).

Este Mercado Comum implica:

A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente;

O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;

A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegárias, de transporte e comunicações e outras que se acordem, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes, e

O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.<sup>42</sup>

A proposta de se fazer um Mercado Comum não quer, necessariamente, dizer que isso foi o que aconteceu. O Tratado coloca um período de transição para que os países se adequassem a esta nova realidade, mas o bloco não chegou a consolidar esse nível de integração econômica, ficando apenas no estágio da União Aduaneira, que ainda é considerada “imperfeita” pela doutrina, conforme pontua Elizabeth Accioly:

Como vimos, o Tratado de Assunção prevê duas etapas de integração. A primeira [provisória], encerrada em 31 de dezembro de 1994, tinha por objetivo dar início e impulso à formação de um mercado comum; a segunda [definitiva] começou em 1º de janeiro de 1995 com a consolidação de uma união aduaneira imperfeita (...)<sup>43</sup>

Assim, o Tratado em um primeiro momento não alcançou o grau de integração econômica almejado (o Mercado Comum), mas não se pode ignorar a velocidade com que os países do bloco formaram uma União Aduaneira, ficando, desta forma, no 3º “degrau” da integração econômica segundo a classificação de Bela Balassa exposta no ponto 2.1.2.

<sup>42</sup> MERCOSUL. **Tratado de Assunção**, 26 de Março de 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 Set. 2017.

<sup>43</sup> ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. **Mercosul & União Européia: estrutura jurídico-institucional**. 3. ed. (ano 2003), 2. tiragem. Curitiba: Juruá, 2004, p. 71.

Contudo, é necessário questionar: estaria o Mercosul adequado à norma programática do parágrafo único do art. 4º da Constituição Federal, a norma que prevê a união das nações latino-americanas?

Entende-se que sim. O TA permite a adesão de membros que componham a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) ao bloco em seu art. 20, que possui a seguinte redação:

Artigo 20

O presente Tratado estará aberto à adesão, mediante negociação, dos demais países membros da Associação Latino-Americana de Integração, cujas solicitações poderão ser examinadas pelos Estados Partes depois de cinco anos de vigência deste Tratado.

Não obstante, poderão ser consideradas antes do referido prazo as solicitações apresentadas por países membros da Associação Latino-Americana de Integração que não façam parte de esquemas de integração subregional ou de uma associação extra-regional.

A aprovação das solicitações será objeto, de decisão unânime dos Estados Partes.<sup>44</sup>

A ALADI é uma iniciativa de integração que data de 1980 e que tem origem ainda na mais antiga Associação Latino-Americana para o Livre Comércio (ALALC). Ela é o organismo de integração com o maior número de adesões na América Latina, com 13 países membros: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, segundo o Ministério das Relações Exteriores<sup>45</sup>.

O Mercosul, portanto, abre-se para todos os países que componham a ALADI e esta, por sua vez, está aberta para adesão dos demais países Latino-americanos, conforme reza o art. 58 do Tratado de Montevideu de 1980:

Artigo 58

Depois de sua entrada em vigor, o presente Tratado ficará aberto à adesão dos países latino-americanos que assim o solicitem. A adesão será aceita pelo Conselho<sup>46</sup>

Desta forma, conclui-se que o Mercosul encontra abertura para toda a comunidade de nações latino-americanas. Mas é necessário fazer uma análise dos

<sup>44</sup> MERCOSUL. **Tratado de Assunção**, 26 de Março de 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 Set. 2017.

<sup>45</sup> BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Associação Latino-Americana de Integração**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/690-associacao-latino-americana-de-integracao-aladi>. Acesso em Set. 2017.

<sup>46</sup> ALADI. **Tratado de Montevideu**, 12 de Agosto de 1980. Disponível em: < <http://www.aladi.org/nfsaladi/juridica.nsf/vtratadowebp/tm80>>. Acesso em Set. 2017.

objetivos concretos do bloco, uma vez que a mera possibilidade da reunião de países não significa um processo de integração complexo. Segundo Ricardo Soares Stersi dos Santos,

No Tratado de Assunção estão previstos os seguintes objetivos a serem alcançados pelo Mercosul: a) a inserção mais competitiva das economias dos Estados-Membros, num cenário internacional marcado pelos grandes espaços econômicos e em que o progresso tecnológico constitui a chave para o desenvolvimento; b) incremento da produtividade, nos Estados-Membros, por meio do estabelecimento de economias de escala; c) o equilíbrio das ações dos setores privados e da Sociedade como um todo, reconhecendo, nestes, os principais propulsores da integração; d) a promoção da abertura das economias dos Membros, visando uma integração gradual da América Latina, dentro dos princípios instituidores da Aladi; e) fundamentado no princípio da globalização, o estímulo do incremento do comércio com o resto do mundo, buscando atrair investimentos externos para a região.<sup>47</sup>

Assim, fica evidente como o bloco prevê a união dos países para que estes auxiliem-se mutuamente no seu desenvolvimento e na maior inserção internacional em conjunto, o que está em perfeita sintonia com a realidade de países em desenvolvimento do bloco e com o objetivo da norma do parágrafo único do art. 4º da Constituição Federal do Brasil.

Conforme visto no ponto 2.1.1, a fonte primária do Direito da Integração é o Tratado Institucional do bloco, o que neste caso é o próprio Tratado de Assunção. O Capítulo 1 do referido diploma legal estabelece o seu Propósito, os seus Princípios e os seus Instrumentos, isto é, a forma pela qual o bloco irá se desenvolver.

Acontece que no âmbito do Mercosul, como houve a previsão de um período de transição, há um outro documento de imensa importância: o Protocolo de Ouro Preto (POP), assinado em 1994. Foi este documento que colocou fim à etapa transicional do Mercosul e inaugurou formalmente o bloco. Isso se deu em virtude de muitas inovações que o Protocolo trouxe ao bloco, mas talvez a principal delas tenha sido a expressa no art. 34 do texto, que diz que “O Mercosul terá personalidade jurídica de Direito Internacional<sup>48</sup>”. Conforme visto no ponto 2.1.2, o bloco regional, ao menos em seu sentido estrito, é uma Organização Internacional, e esta só pode assim ser considerada a partir de um Tratado que afirme sua personalidade jurídica.

<sup>47</sup> SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. O Mercosul e o Sistema de Solução de Controvérsias Estabelecido pelo Protocolo de Olivos. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe (Org.); FRIEDRICH, Tatyana Scheila (Org.). **Aspectos jurídicos da aproximação dos países com vistas ao desenvolvimento: coalizões integração regional e multilateralismo**. Curitiba: Íthala, 2010, p. 317-318.

<sup>48</sup> MERCOSUL. **Protocolo de Ouro Preto**, 17 de Dezembro de 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1901.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1901.htm)>. Acesso Set. 2017.

O Protocolo de Ouro Preto também foi o responsável pela consolidação da Estrutura Orgânica do bloco, que será analisada mais minuciosamente no item 3.1.2.

O documento também possui importância primordial na consolidação do ordenamento jurídico que rege o bloco, o que, conforme visto no ponto 2.1.1, é o elemento mais importante para uma análise baseada no Direito da Integração. Segundo Elizabeth Accioly:

Anteriormente ao Protocolo de Ouro Preto, havia dúvidas quanto à obrigatoriedade das normas emanadas pelos órgãos com capacidade decisória (Conselho e Grupo Mercado Comum), posto que o Tratado de Assunção não dispunha taxativamente quanto à obrigatoriedade das Decisões e Resoluções. Porém, o Protocolo de Ouro Preto veio sanar definitivamente esse problema, ao dispor que os órgãos com capacidade decisória (O Conselho, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul) manifestar-se-ão mediante decisões, resoluções e diretrizes, respectivamente, sendo tais normas obrigatórias para os Estados-partes. Diante disso, dúvida não há de que o Tratado de Assunção, o Protocolo de Brasília, o Protocolo de Ouro Preto, as decisões, resoluções e diretrizes formam um ordenamento jurídico, com suas próprias fontes (POP, arts. 41 e 42), dotado de órgãos e procedimentos aptos para emití-las, interpretá-las e para constatar os casos de incumprimentos e violações.<sup>49</sup>

O Tratado de Assunção e seu principal protocolo – o já visto de Ouro Preto – foram exitosos em consolidar juridicidade às suas decisões, o que torna o bloco passível de análise jurídica, colocando-o nitidamente dentro do escopo do direito da integração – e afirmando-o como organismo de integração.

Suas fontes, por fim, seguindo os principais autores da área, serão o próprio TA, os Protocolos anexos a ele e o direito emanado dos órgãos instituídos por estes documentos, órgãos que serão objeto de análise no item 3.1.2.

O art. 41 do POP confirma esse entendimento:

Artigo 41

As fontes jurídicas do Mercosul são:

- I - o Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares;
- II - os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos;
- III - as Decisões do Conselho do Mercado Comum, as Resoluções do Grupo Mercado Comum e as Diretrizes da Comissão do Mercosul, adotadas desde a entrada em vigor do Tratado de Assunção.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. **Mercosul & União Européia: estrutura jurídico-institucional**. 3. ed. (ano 2003), 2. tiragem. Curitiba: Juruá, 2004, p. 114-115.

<sup>50</sup> MERCOSUL. **Protocolo de Ouro Preto**, 17 de Dezembro de 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1901.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1901.htm)>. Acesso Set. 2017.

### 3.1.2 Os Princípios do Direito da Integração no Mercosul

É digno de nota, dentro do primeiro capítulo do TA, a disposição do art. 6º, segundo o qual “Os Estados Partes reconhecem diferenças pontuais de ritmo para a República do Paraguai e para a República Oriental do Uruguai, que constam no Programa de Liberação Comercial (ANEXO I)”.<sup>51</sup>

Trata-se de dispositivo que reflete perfeitamente o espírito do Princípio da Subsidiariedade analisado no capítulo 2.2.2. Nele, os países signatários do bloco reconhecem a diferença de capacidades entre as duas nações citadas no dispositivo e as duas outras nações do bloco – o Brasil e a Argentina –, que são superiores em termos econômicos, de modo que se deliberou por um regime diferenciado para os países menores com a intenção de apaziguar as diferenças e harmonizar o bloco.

A força do princípio da subsidiariedade no bloco também não passou despercebida para Cynthia Soares Carneiro, mas a autora acredita que faltou uma menção explícita da forma com que este princípio será efetivado:

No âmbito do Mercosul, o Tratado de Assunção não determina os mecanismos pelos quais se dará a efetiva subsidiariedade entre os Estados-Membros, ainda que afirme, em seu art. 2º, a reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados-Partes, e reconheça, em seu art. 6º, que existem assimetrias entre eles. Porém, o princípio deverá nortear as ações a serem desenvolvidas ao longo dos anos, na busca da redução das assimetrias entre os integrantes do bloco.<sup>52</sup>

Fica muito claro o comprometimento do bloco no desenvolvimento conjunto das nações que o compõem, e isso é especialmente importante tendo em vista a norma programática do art. 4º da Constituição, uma vez que tal preocupação parece estar de acordo com as diretrizes do país em sua atuação internacional.

Outro ponto que chama atenção é o fato de que não há a previsão de criação de nenhuma instituição rigorosamente supranacional no Tratado, ao menos não uma que se enquadre nos termos vistos no ponto 2.2.1, isto é, nenhuma instituição que consiga impor um direito supranacional aos países-membros. Segundo Gilberto Kerber:

<sup>51</sup> MERCOSUL. **Tratado de Assunção**, 26 de Março de 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 Set. 2017.

<sup>52</sup> CARNEIRO, Cynthia Soares. **O direito da integração regional**. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2007, p. 48

No Mercosul, o objetivo de um mercado comum é um fim a ser alcançado, e os seus órgãos institucionais são de natureza intergovernamental. As decisões tomadas no âmbito dos órgãos de integração dos Estados-Membros estão vinculadas a procedimentos internos de cada Estado-parte do bloco, logo são tomadas por governos nacionais, que estão sujeitos ao controle de seus respectivos Parlamntos nacionais.<sup>53</sup>

Conforme foi pontuado brevemente anteriormente, o Mercosul não possui órgãos de natureza supranacional, isto é, órgãos capazes de impor suas decisões nos Estados-membros, o que significa que cada nação resguarda grande parte de sua soberania – deixando de transferi-la, portanto, o que é uma das características da supranacionalidade – e pode se recusar, em tese, a cumprir uma decisão do bloco.

Ainda, não há incorporação imediata de uma norma de origem supranacional nos ordenamentos internos. Segundo Cynthia Soares Carneiro, “o procedimento Mercosulino prioriza a atuação-governamental e não a comunitária, prevendo que a aplicação interna das normas emanadas dos órgãos do Mercosul dependa de medidas a serem tomadas unilateralmente pelos Estados-Membros<sup>54</sup>”.

Há consequências para esta tomada de decisão em manter o caráter do bloco na intergovernamentabilidade, conforme leciona Wagner Menezes:

A importância conjuntural que tem a opção do Mercosul pela intergovernamentabilidade é que os países deverão sistematicamente negociar toda e qualquer norma que surja no Mercosul, isso tem consequências jurídicas e estruturais, importando principalmente na construção do direito da integração e efetividade de aplicação das decisões tomadas no bloco em suas ações governamentais. O caráter intergovernamental de tomada de decisões submete qualquer tipo de decisão do bloco à apreciação interna de cada Estado, o que torna o processo de condução do Mercosul em um processo mais demorado e burocrático.<sup>55</sup>

Assim, conclui-se que o princípio da supranacionalidade não está amplamente contemplado no ordenamento jurídico Mercosulino, tratando-se de um bloco de natureza intergovernamental.

Entende-se, porém, que o desenvolvimento do bloco pode levá-lo a esta condição, a depender da atuação dos Estados-membros e do interesse das populações envolvidas na integração regional em busca de um desenvolvimento

<sup>53</sup> KERBER, Gilberto. **Mercosul e a supranacionalidade**. São Paulo: LTr, 2001, p. 50-51.

<sup>54</sup> CARNEIRO, Cynthia Soares. **O direito da integração regional**. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2007, p. 35

<sup>55</sup> MENEZES, Wagner. Mercosul Dez Anos: Desenvolvimento Institucional e o Direito da Integração. In: PIMENTEL, Luiz Otávio. **Direito da integração e relações internacionais: Alca, Mercosul e UE**. Florianópolis: Boiteux, 2001, p. 693.

harmônico e comum entre nações próximas não só geograficamente mas culturalmente. É esta a conclusão de Gilberto Kerber em sua obra sobre o tema:

Nesta linha, a necessidade de transferência de parcelas de soberania dos Estados-Membros à organização comunitária é tanto direção como trajetória a serem percorridas, para que se efetive o projeto de integração da América Latina via Mercosul. É patente que o caminho é difícil, mas fascinante, pois obriga a um salutar exercício de cooperações, negociações e articulações, aspectos fundamentais em um processo de convergência e que a formação de um bloco econômico implica, o qual, necessariamente, requer soluções jurídicas rápidas e definidas para o enfrentamento de problemas transnacionais surgidos no relacionamento comunitário.<sup>56</sup>

Conclui-se que a conquista da supranacionalidade é ainda algo a ser alcançado pelo Mercosul.

### 3.1.3 Estrutura Orgânica

O Protocolo de Ouro Preto, em seu art. 1º, coloca a seguinte estrutura institucional no Mercosul: a) o Conselho do Mercado Comum (CMC); b) o Grupo Mercado Comum (GCM); c) a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM); d) a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); e) o Foro Consultivo Econômico-social (FCES); f) A Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM). Segundo o próprio art. 2º do POP, apenas os 3 primeiros possuem capacidade decisória, que será de natureza intergovernamental.

O CMC já havia sido previsto no art. 9º do Tratado de Assunção, mas veio reforçado pelo POP. Segundo Celso D. de Albuquerque Mello, o órgão:

(...) é integrado pelos Ministros das Relações Exteriores e Ministros da Economia. Terá uma reunião pelo menos por semestre. Cabe a eles fiscalizar o cumprimento do Tratado de Assunção e formular as políticas necessárias bem como negociar acordos internacionais pelo Mercosul, criar órgãos, adotar decisões em matéria financeira e orçamentária, etc.<sup>57</sup>

Fica evidente o protagonismo direto dos Chefes de Estado representados pelos seus Ministros no funcionamento do Mercosul, uma vez que o CMC é o órgão mais alto hierarquicamente, e é efetivamente composto por estes Ministros.

<sup>56</sup> KERBER, Gilberto. **Mercosul e a supranacionalidade**. São Paulo: LTr, 2001, p. 132.

<sup>57</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque (Celso Duvivier de Albuquerque). **Curso de direito internacional público**. 15.ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. 2v, p. 772-773.

O GMC está imediatamente abaixo hierarquicamente do CMC e tem função executiva, além de muitos mais membros, dentre os quais também devem estar representados os respectivos Ministério das Relações Exteriores, da Economia e o Banco Central, o órgão também tem uma sede específica em Montevideu e se reúne com mais frequência ordinariamente, a cada três meses, conforme pontua Ana Cristina Paulo Pereira<sup>58</sup>. Ainda, o art. 14 do POP coloca várias funções, e nestas o GMC frequentemente dialoga com o CMC, propondo projetos e seguindo orientações do órgão superior.

A CCM, segundo o art. 16, tem a função primordial de auxiliar o GMC, atuando como um suporte administrativo, prestando resposta às consultas e manifestando-se por diretrizes – as quais serão obrigatórias para os Estados-Membros – e por propostas, todas consensuais, segundo a mesma Autora<sup>59</sup>.

Os órgãos decisórios, sua composição e seu funcionamento evidenciam o nítido caráter intergovernamental do bloco, conforme leciona novamente Ana Cristina Paulo Pereira:

Estamos, portanto, diante de órgãos de caráter intergovernamental, onde seus integrantes não possuem a necessária independência e autonomia em relação aos Estados-Partes que representam, mas ao contrário, devem seguir as suas orientações, o que nos leva a afirmar que nenhuma decisão é adotada se não atender aos interesses nacionais de cada um dos Estados em particular.<sup>60</sup>

Já a CPC – fora do âmbito dos órgãos com capacidade decisória – está prevista nos arts. 22 e seguintes do Mercosul. Foi formada pelo mesmo número de parlamentares de cada país (art. 23), funcionou como órgão representativo dos parlamentos no Mercosul (art. 22) e manifestou-se através de Recomendações para o GMC que as encaminhava ao CMC (art. 26 do POP)<sup>61</sup>.

A CPC foi substituída, em 2005, pelo Parlamento do Mercosul (PARLASUL), quando os países membros do Mercosul assinaram o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul. Essa instituição agora é encarregada das funções da extinta CPC mas com atribuições inovadoras que aumentam a sua importância, salientando

<sup>58</sup> PEREIRA, Ana Cristina Paulo. **Direito institucional e material do Mercosul**. 2. ed. rev., atual. e compl. com a jurisprudência e a normativa Mercosul. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 33-34.

<sup>59</sup> Ibidem, p. 40.

<sup>60</sup> Ibidem, p. 41.

<sup>61</sup> MERCOSUL. **Protocolo de Ouro Preto**, 17 de Dezembro de 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1901.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1901.htm)>. Acesso Set. 2017.

o comprometimento do bloco com o acesso e participação dos respectivos parlamentos dos Estados-membros às suas atividades.

Atualmente os parlamentares são eleitos de forma indireta, mas há previsão expressa de que no futuro as eleições para os parlamentares do Mercosul sejam realizadas de forma direta, conforme se depreende da redação do art. 6º do Protocolo Constitutivo do PARLASUL:

Artigo 6 Eleição

1. Os Parlamentares serão eleitos pelos cidadãos dos respectivos Estados Partes, por meio de sufrágio direto, universal e secreto.
2. O mecanismo de eleição dos Parlamentares e seus suplentes reger-se-á pelo previsto na legislação de cada Estado Parte, e que procurará assegurar uma adequada representação por gênero, etnias e regiões conforme as realidades de cada Estado.<sup>62</sup>

O fato de haver a previsão de eleições diretas evidentemente aproximará a população dos Estados-membros da dinâmica institucional do bloco, ampliando a participação dos cidadãos no bloco e aumentando a integração, tornando o bloco mais democrático e acessível.

O FCES é, segundo o art. 28 do POP, “o órgão de representação dos setores econômicos e sociais”<sup>63</sup> e dialoga diretamente com o GMC através de recomendações.

Por fim, a Secretaria do Mercosul tem sede em Montevideu e auxilia os demais órgãos em questões operacionais, segundo o art. 31 do POP<sup>64</sup>.

Trata-se de uma estrutura relativamente simples, mas dotada de órgãos com competências próprias e com representatividade diferente de cada poder dos Estados-membro. O PARLASUL, por exemplo, insere uma dinâmica de Poder Legislativo no funcionamento do bloco, ainda que o centro da atuação seja o Executivo – através da CMC – o que é perfeitamente normal tratando-se de um organismo internacional. A presença de algo que representa os respectivos Parlamentos, no entanto, evidencia um certo avanço na complexidade institucional no bloco.

<sup>62</sup> MERCOSUL. **Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul**, 9 de Dezembro de 2005. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/rex/sgt4/Ftp/CD%20Fluxograma/Tratados%20e%20Protocolos/Protocolo%20do%20Parlamento.pdf>>. Acesso Set. 2017.

<sup>63</sup> MERCOSUL. **Protocolo de Ouro Preto**, 17 de Dezembro de 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1901.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1901.htm)>. Acesso Set. 2017.

<sup>64</sup> Ibidem.

### 3.1.4 O Sistema de Solução de Controvérsias

Relevante passo na consolidação de um bloco regional é a previsão de um sistema de solução de controvérsias no Protocolo de Ouro Preto, em seus arts. 43 e 44, que faz menção ao Protocolo de Brasília, de 1991, um outro documento importante para o bloco. O sistema ainda foi aperfeiçoado pelo Protocolo de Olivos, assinado em 2002.

O art. 17 do Protocolo de Brasília prevê a criação de um Tribunal Arbitral perante o qual os interessados podem levar sua controvérsia após esgotada uma tentativa de negociação direta<sup>65</sup>. O Protocolo de Olivos inovou ao prever a criação de um Tribunal Permanente de Revisão (TPR) que funciona como que o grau recursal do Tribunal Arbitral<sup>66</sup>. A criação do TPR representou significativo passo para o desenvolvimento da estrutura do Mercosul, conforme pontuam Tatyana Scheila Friedrich e Leonardo A. Araújo:

Sem dúvida, o Protocolo de Olivos imprimiu um caráter jurídico maior ao sistema de solução de controvérsias existente até então no bloco, sendo que suas principais mudanças foram: permitir o acesso direto dos particulares ao sistema de solução de controvérsias; proibir o acesso das partes, em relação à mesma controvérsia, a outros foros, depois da já iniciado o processo por meio do sistema do Mercosul; possuir uma estrutura orgânica simples, apropriada para um bloco econômico intergovernamental, constituído por países em desenvolvimento e que, portanto, possui poucos recursos financeiros<sup>67</sup>.

De fato, o sistema em vigência está em acordo com as capacidades dos países-membros e tem se mostrado um importante instrumento na consolidação do bloco, uma vez que o seu funcionamento significa, evidentemente, uma aproximação entre os países que compõem o bloco.

A importância de um sistema de solução de controvérsias robusto para a integração é salientada por Eduardo Biacchi Gomes:

Para que o Mercosul se fortaleça, necessita de órgãos de caráter permanente, com regras e procedimentos institucionalizados. Com a

<sup>65</sup> MERCOSUL. **Protocolo de Brasília**, 17 de Dezembro de 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0922.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0922.htm). Acesso em Set. 2017

<sup>66</sup> MERCOSUL. **Protocolo de Olivos**, 18 de Fevereiro de 2002. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/decreto/d4982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/d4982.htm)>. Acesso em Set. 2017.

<sup>67</sup> FRIEDRICH, Tatyana Scheila. ARAÚJO, Leonardo A. O Sistema de solução de controvérsias nos países do Mercosul. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe (Org.). **Elementos de Direito Internacional Público**. Barueri: Manole, 2003. v. 1. p. 65.

assinatura do protocolo de Olivos muito se avançou nesse aspecto, pois quando o tratado entrar em vigor será possível a formação de uma verdadeira jurisprudência no processo de integração.<sup>68</sup>

Simplificadamente, pelo sistema em vigência, os países primeiro tentam resolver a controvérsia através de negociações diretas e, não sendo isso possível, eles podem levar o problema para o Grupo Mercado Comum, para o Tribunal Arbitral, hipótese onde o TPR funcionará como instância recursal, ou ainda submeter a controvérsia em única instância para o Tribunal Permanente de Revisão.

Talvez o ponto em que falte ainda a adoção de medidas mais eficazes é no que tange às controvérsias entre particulares, que não conseguem recorrer ao sistema instituído de forma eficaz. É importante a lição de Tatyana Scheila Friedrich nesse sentido:

O sistema de solução de controvérsias adotado pelo Mercosul demonstra-se ser bastante compatível com as pretensões e a realidade do bloco, apto para resolver problemas baseados em descumprimento da normativa do Mercosul por parte de algum Estado. Falta, ainda, um sistema mais eficaz no que tange as controvérsias entre particulares, que recorrem ao Protocolo de Las Leñas e às normas gerais de cooperação judicial internacional, bastante genéricas.<sup>69</sup>

Ainda que com falhas, é notável o esforço dos países do bloco na criação de um sistema conjunto de solução de controvérsias, o que representa passo de extrema relevância no desenvolvimento do Mercosul.

Mesmo que adequado para a atual dimensão do Mercosul, parece acertada a opinião de Gilberto Kerber segundo a qual a criação de um Tribunal realmente supranacional no Mercosul importará em uma medida decisiva para o processo de integração:

Um Tribunal de Justiça supranacional no Mercosul, com autonomia e independência, poderá firmar jurisprudência para aquelas áreas em que o Tratado de cúpula e seus Protocolos não se tenham direcionado e passará a expressar e consolidar a eficácia do Direito Comunitário que, por sua virtude e essência, contemplará uma ordem normativa própria, cujos sujeitos de

<sup>68</sup> GOMES, Eduardo Biacchi. **A inexorabilidade da integração continental**: viabilidade para as nações periféricas. 2003. 271f. Tese (doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas. Curso de Pós-graduação em Direito, p. 35.

<sup>69</sup> FRIEDRICH, Tatyana Scheila. A teoria e a prática do Sistema de Solução de Controvérsias no Mercosul – entrave ou estímulo ao desenvolvimento do bloco e de seus países? In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe (Org.); FRIEDRICH, Tatyana Scheila (Org.). **Aspectos jurídicos da aproximação dos países com vistas ao desenvolvimento**: coalizões integração regional e multilateralismo. Curitiba: Íthala, 2010, p. 32.

direito serão, além dos Estados-Membros, também os particulares. E, na cooperação assim integrada, não haverá confronto entre o bloco da integração e os judiciários nacionais, isto é, entre o Direito Comunitário e os Direitos Internos.<sup>70</sup>

Os órgãos incumbidos da solução de controvérsia, ainda que não supranacionais, são plurais, pois há o Tribunal Arbitral e o Tribunal Permanente de Revisão, o que oferece uma certa complexidade e permite que os interessados tenham mais de uma forma de buscar a solução da controvérsia.

Passar-se-á, agora, à análise da União Sul-Americana de Nações (Unasul).

## 3.2 UNASUL

Processo de integração mais recente, a Unasul nasce de um esforço conjunto de todos os países que compõem a América do Sul, com exceção da Guiana Francesa.

### 3.2.1 O Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas

A Unasul começou a existir de fato com a Declaração de Cuzco, em 2004, conhecida como Comunidade Sul-Americana de Nações. Em 2008, quando da assinatura do seu Tratado Constitutivo, ela passou a se chamar União Sul-Americana de Nações, e foi apenas com este documento que ela adquiriu personalidade jurídica internacional. O Brasil foi o último país a ratificar o Tratado, o que fez em 14 de Julho de 2011, de acordo com o Decreto nº. 7.667/2012, que o Promulga.

Inicialmente, pode parecer que a Unasul não está em consonância com o objetivo da norma do parágrafo único do art. 4º da Constituição Federal, uma vez que trata apenas de nações “sul-americanas”, e não latino-americanas, o que incluiria algumas nações da América Central e o México.

No entanto, os arts. 19 e 20 do Tratado Constitutivo colocam:

Artigo 19

Estados Associados

Os demais Estados da América Latina e do Caribe que solicitem sua participação como Estados Associados da Unasul poderão ser admitidos com a aprovação do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo. Os direitos e obrigações dos Estados Associados serão objeto de

---

<sup>70</sup> KERBER, Gilberto. **Mercosul e a supranacionalidade**. São Paulo: LTr, 2001, p. 136.

regulamentação por parte do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores.

Artigo 20

Adesão de Novos Membros

A partir do quinto ano da entrada em vigor do presente Tratado e levando em conta o propósito de fortalecer a unidade da América Latina e do Caribe, o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo poderá examinar solicitações de adesão como Estados Membros por parte de Estados Associados que tenham esse status por quatro (4) anos, mediante recomendação por consenso do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores. Os respectivos Protocolos de Adesão entrarão em vigor aos 30 dias da data em que se complete seu processo de ratificação por todos os Estados Membros e o Estado Aderente.

Assim, conclui-se que a Unasul possui abertura para as demais nações latino-americanas, ainda que haja a previsão de um lapso temporal para a entrada das referidas nações.

O Art. 1º do Tratado atribui Personalidade Jurídica internacional à Unasul, enquanto o Art. 2º expõe o objetivo do bloco de forma genérica, salientando a intenção de “construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união” em diversos âmbitos, como o cultural, o econômico e o político, “com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados.”<sup>71</sup>

Tendo em vista que se trata de uma organização internacional com personalidade jurídica, órgãos próprios, um ordenamento jurídico próprio e um objetivo de integrar as nações que a compõem, conforme será revelado no presente capítulo, está bem claro que a Unasul é, também, um bloco regional, ainda que a doutrina muitas vezes resista em estudá-la desta forma em virtude de seu foco não ser rigidamente econômico.

Chama atenção nos dispositivos colocados no Tratado a ausência de qualquer medida concreta a respeito de uma integração efetivamente econômica no seu sentido mais clássico, isto é, no sentido da classificação de Bela Balassa vista no ponto 2.1.2. Daí o fato de muitos que consideram a integração no seu sentido mais restrito não considerarem a Unasul como iniciativa de integração. No entanto, como o presente trabalho segue a linha doutrinária que defende uma forma mais livre para o

---

<sup>71</sup> UNASUL. **Tratado Constitutivo da União Sul-Americana de Nações**, 23 de Maio de 2008. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_UNASUL/TRAT\\_CONST\\_PORT.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf). Acesso em Set. 2017.

bloco regional, não o vinculando a nenhuma “receita” de integração, analisar-se-á a organização como bloco regional.

De fato, o bloco não se encontra nem mesmo na posição mais efêmera de “Zona de preferência tributária”, uma vez que nenhum dispositivo efetivamente institui esta zona. Nem estaria dentro, portanto, da classificação proposta por Elizabeth Accioly, uma vez que esta coloca o início da integração econômica na “Zona de Livre-Comércio”.

As declarações de cunho econômico no art. 3º limitam-se, de fato, a previsões um tanto genéricas e que nada fazem de concreto na direção de uma integração econômica, ao menos *strictu sensu*, tais como as alíneas “f”, “l” e “m”, que colocam:

- f) a integração financeira mediante a adoção de mecanismos compatíveis com as políticas econômicas e fiscais dos Estados Membros;
- l) a cooperação econômica e comercial para avançar e consolidar um processo inovador, dinâmico, transparente, eqüitativo e equilibrado que contemple um acesso efetivo, promovendo o crescimento e o desenvolvimento econômico que supere as assimetrias mediante a complementação das economias dos países da América do Sul, assim como a promoção do bem-estar de todos os setores da população e a redução da pobreza;
- m) a integração industrial e produtiva, com especial atenção às pequenas e médias empresas, cooperativas, redes e outras formas de organização produtiva<sup>72</sup>

Apesar de não haver nenhuma tomada de medida efetiva, é interessante notar que a existência de tais dispositivos dá um “tom” diferente ao bloco, mostrando como este se compromete, no próprio Tratado, a se desenvolver buscando a integração da economia dos países, e também explicitando seu compromisso nítido com um desenvolvimento que também se preocupa com a questão social, o que é visível na preferência por pequenas e médias empresas, cooperativas, e o compromisso com o “bem-estar de todos os setores da população e a redução da pobreza”, conforme alínea “l”.

No entanto, segundo o cientista político José Ricardo Martins, o bloco possui objetivos sólidos:

Exercer algum tipo de liderança na América do Sul é importante para o Brasil, pois o bloco reúne 12 países, com uma população de cerca de 400 milhões

---

<sup>72</sup> UNASUL. **Tratado Constitutivo da União Sul-Americana de Nações**, 23 de Maio de 2008. Artigo 3º. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_UNASUL/TRAT\\_CONST\\_PORT.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf)>. Acesso em Set. 2017.

de habitantes, PIB de US\$ 3,9 trilhões e visa um modelo de integração segundo os moldes da União Européia. O primeiro grande objetivo será o de interligar fisicamente a região, por meio das obras de infraestrutura da IIRSA, em seguida, criar uma zona de livre comércio para a região, fixado para 2019.<sup>73</sup>

De toda forma, a ausência de um dispositivo que efetivamente determine a busca por uma Zona de Livre-Comércio – o que colocaria o bloco no “primeiro degrau” da integração econômica na classificação de Elizabeth Accioly –, no Tratado, significa uma grave falta, sobretudo sob a ótica do Direito da Integração – que, conforme visto, preocupa-se principalmente com as normas emanadas do Tratado Constitutivo do bloco.

Do ponto de vista das fontes do Tratado Constitutivo da Unasul, o art. 11 do referido documento esclarece:

Artigo 11 As fontes jurídicas da Unasul são as seguintes:

1. O Tratado Constitutivo da Unasul e os demais instrumentos adicionais;
2. Os Acordos que celebrem os Estados Membros da Unasul com base nos instrumentos mencionados no parágrafo precedente;
3. As Decisões do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo;
4. As Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, e
5. As Disposições do Conselho de Delegadas e Delegados.<sup>74</sup>

O dispositivo reitera o posicionamento da doutrina a respeito das fontes do Direito da Integração e também torna possível que o bloco seja analisado sob a ótica de referido ramo do direito, uma vez que torna dá a tais normas o atributo de juridicidade.

Importante também, conforme visto no âmbito do Mercosul, que tais normas sejam obrigatórias para os Estados-membros, sob pena de não haver a formação de um ordenamento jurídico para o bloco, conforme posicionamento de Elizabeth Accioly exposto no item 3.1.1.

No entanto, o Tratado Constitutivo da Unasul já resolve este problema em seu art. 12:

<sup>73</sup> MARTINS, José Ricardo. **O Brasil e a Unasul**: um processo de construção de liderança e integração regional. 2011. 147f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Defesa: Curitiba, 15/07/2011, p. 104

<sup>74</sup> UNASUL. **Tratado Constitutivo da União Sul-Americana de Nações**, 23 de Maio de 2008. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_UNASUL/TRAT\\_CONST\\_PORT.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf). Acesso em Set. 2017.

Artigo 12 Aprovação da Normativa  
(...)

Os atos normativos emanados dos órgãos da Unasul serão obrigatórios para os Estados Membros uma vez que tenham sido incorporados no ordenamento jurídico de cada um deles, de acordo com seus respectivos procedimentos internos.<sup>75</sup>

Assim, formando um ordenamento jurídico próprio e com fontes próprias, a Unasul demonstra um importante passo no sentido de seu desenvolvimento já em seu Tratado Constitutivo.

### 3.2.2 Os Princípios do Direito da Integração na Unasul

O bloco busca a consagração do Princípio da Subsidiariedade em diversos dos dispositivos de seu Tratado Constitutivo. Emblemáticos, nesse sentido, são as alíneas “b”, “h”, e “o” do artigo 3º do referido Tratado:

Artigo 3º A União de Nações Sul-americanas tem como objetivos específicos:  
b) o desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão para erradicar a pobreza e superar as desigualdades na região;  
h) o desenvolvimento de mecanismos concretos e efetivos para a superação das assimetrias, alcançando assim uma integração equitativa;  
o) a promoção da diversidade cultural e das expressões da memória e dos conhecimentos e saberes dos povos da região, para o fortalecimento de suas identidades;<sup>76</sup>

Os referidos dispositivos salientam o compromisso do bloco com a superação das desigualdades da região e das assimetrias entre os países em prol de uma integração equitativa. Tais objetivos estão em perfeito acordo com o conceito de Princípio da Subsidiariedade colocados por Cynthia Soares Carneiro e por João Mota de Campos e João Luiz Mota de Campos.

A alínea “o” também consagra o referido princípio sob a ótica de José Souto Maior Borges, que coloca o foco do princípio na não dominação cultural e econômica de um país sobre os outros no bloco.

<sup>75</sup> UNASUL. **Tratado Constitutivo da União Sul-Americana de Nações**, 23 de Maio de 2008. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_UNASUL/TRAT\\_CONST\\_PORT.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf). Acesso em Set. 2017.

<sup>76</sup> Ibidem.

A também já citada alínea “I” do referido artigo, tratando do aspecto econômico, consagra o princípio enquanto se propõe uma integração econômica que ocorra “promovendo o crescimento e o desenvolvimento econômico que supere as assimetrias mediante a complementação das economias dos países da América do Sul”<sup>77</sup>.

A análise dos dispositivos deixa bem clara a preocupação marcante do bloco com dispositivos que consagrem o Princípio da Subsidiariedade, o que imprime um caráter bem interessante ao bloco. Parece que a proposta da Unasul está de fato em consonância com um desenvolvimento que leve em consideração o desenvolvimento em conjunto dos países que a compõem, uma interessante proposta em comparação com a regra mercadológica, que costuma ser a do desenvolvimento de cada país individualmente e até tentando um se sobrepor ao outro.

É nesse sentido que a Unasul consagra perfeitamente a dimensão do Princípio segundo a qual este é, conforme aponta Cynthia Soares Carneiro, “é depositário de um evidente valor anti-sistêmico em relação ao sistema mundial de mercados, fundado na subordinação e dependência econômica dos Estados periféricos em relação ao Estado ou aos Estados centrais hegemônicos”.<sup>78</sup>

Com relação ao Princípio da Supranacionalidade, nota-se que o bloco não alcançou nenhum avanço significativo na área, consoante artigo 12 do Tratado:

Artigo 12 Aprovação da Normativa

Toda a normativa da Unasul será adotada por consenso.

(...)

Os atos normativos emanados dos órgãos da Unasul serão obrigatórios para os Estados Membros uma vez que tenham sido incorporados no ordenamento jurídico de cada um deles, de acordo com seus respectivos procedimentos internos.<sup>79</sup>

Segundo tal dispositivo, as normas emanadas pelo bloco são adotadas somente por consenso – o que é uma característica marcante da intergovernamentalidade, já que exige que todos os países tomem a mesma decisão – e ainda precisam da incorporação no respectivo ordenamento jurídico para que

<sup>77</sup> Ibidem, Art. 3º, “I”.

<sup>78</sup> CARNEIRO, Cynthia Soares. **O direito da integração regional**. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2007. p. 42.

<sup>79</sup> UNASUL. **Tratado Constitutivo da União Sul-Americana de Nações**, 23 de Maio de 2008. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_UNASUL/TRAT\\_CONST\\_PORT.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf). Acesso em Set. 2017, Art. 12.

sejam obrigatórias, isto é, não há um órgão supranacional capaz de impor a norma do bloco aos Estados-membros – também uma característica da intergovernamentalidade.

Não se trata de nenhuma surpresa: conforme já visto, o único bloco regional que alcançou a supranacionalidade é a União Europeia.

### 3.2.3 Estrutura Orgânica

Segundo o art. 4º do Tratado Constitutivo da Unasul, o bloco possui 4 órgãos: a) O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo; b) O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores; c) O Conselho de Delegadas e Delegados; d) A Secretaria Geral.<sup>80</sup>

O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo é composto por cada respectivo Chefe de Estado e se reúne de forma ordinária anualmente. É o órgão máximo da organização e funciona de acordo com as decisões consensuais dos líderes de cada nação. Reuniões extraordinárias só podem ser convocadas por unanimidade.<sup>81</sup>

O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores tem funcionamento parecido com o Conselho do Mercado Comum do Mercosul: trata de questões fiscais e orçamentárias, fiscaliza o cumprimento do tratado, adota resoluções, cria Grupos de Trabalho, etc. Suas reuniões, assim como as do CMC, são semestrais, e há o diferencial de poder-se convocar reuniões extraordinárias com requisição de metade dos membros do Conselho. Atua por meio de Resoluções que visam dar efetividade às Decisões do órgão superior, podendo tão somente propor a adoção de Decisões àquele órgão, o qual decidirá se as acata ou não.<sup>82</sup>

O Conselho de Delegadas e Delegados atua de modo a dar efetividade às Resoluções e Decisões do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores por meio de Disposições com base nas Resoluções e Decisões adotadas pelos superiores. O órgão tem a liberdade de meramente propor a adoção de Decisões e Resoluções, não podendo tomá-las por conta própria. Serão os Delegados e as

---

<sup>80</sup> UNASUL. **Tratado Constitutivo da União Sul-Americana de Nações**, 23 de Maio de 2008. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_UNASUL/TRAT\\_CONST\\_PORT.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf). <

Acesso em Set. 2017.

<sup>81</sup> Ibidem, Artigo 6º.

<sup>82</sup> Ibidem, Artigo 8º.

Delegadas que coordenarão a atuação dos Grupos de Trabalho criados pelo Conselho de Ministras e Ministros. As reuniões são “preferencialmente” bimestrais<sup>83</sup>.

Os três órgãos supracitados serão os órgãos com capacidade decisória, uma vez que as normas baixadas por eles estão elencadas no rol de fontes da Unasul disposto no art. 11 do Tratado. Só deve-se notar que o Conselho de Delegadas e Delegados somente pode atuar por meio de Disposições, as quais, por sua vez, só são tomadas para efetivar as Resoluções e Decisões dos órgãos superiores.<sup>84</sup>

Por sua vez, o Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores só pode baixar Resoluções para dar eficácia às Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado<sup>85</sup>.

Há também a figura da Presidência Pro Tempore, prevista no art. 7º, que possui atribuições mais ligadas ao ato de presidir os encontros e representar a entidade.<sup>86</sup>

É notável como os órgãos do bloco estão todos extremamente alinhados verticalmente com a atuação do órgão principal, que é o Conselho de Chefas e Chefes de Estado. Em regra não há problema nisso, acontece que tal estrutura extremamente ligada à atuação dos presidentes de cada país acaba por gerar um certo entrave no desenvolvimento do bloco, conforme opinião de Sandra Borda:

Outro fator que atua em detrimento da consolidação da organização tem a ver com seu forte componente presidencialista. O Conselho de Chefes e Chefas de Estado e de Governo é o “órgão máximo” da Unasul (art. 6º) e seu funcionamento, portanto, é o resultado de compromissos menos estatais e mais personalistas. As transições presidenciais de esquemas mais comprometidos com a região a políticas exteriores mais diversificadas pode afetar negativamente o processo de consolidação da organização se, como aconteceu até agora, a Secretaria Geral seguir mantendo-se com escassas atribuições e os Estados insistirem em delegar a ela cotas muito limitadas de poder.<sup>87 88</sup>

<sup>83</sup> Ibidem, Artigo 9º.

<sup>84</sup> UNASUL. **Tratado Constitutivo da União Sul-Americana de Nações**, 23 de Maio de 2008. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_UNASUL/TRAT\\_CONST\\_PORT.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf). <

Acesso em Set. 2017.

<sup>85</sup> Ibidem, Art. 8º.

<sup>86</sup> Ibidem.

<sup>87</sup> BORDA, Sandra. **Desafíos y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR**. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2012, p. 6. Disponível em: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/07/DOC18-web.pdf>>. Original em espanhol.

<sup>88</sup> Tradução livre de: Otro fator que actúa en detrimento de la consolidación de la organización tiene que ver con su fuerte componente presidencialista. El Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno es el “órgano máximo” de la UNASUR (Art. 6º) y su funcionamiento, por tanto, es el resultado de compromissos menos estatales y más personalistas. Las transiciones presidenciales de esquemas

Do ponto de vista da Estrutura Orgânica do bloco, as Decisões do órgão superior do bloco foram importantes por terem criado inúmeros Conselhos, como os de Segurança; de Saúde; de Desenvolvimento Social; de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação; de Luta contra o Narcotráfico, etc, todos bem voltados para o diálogo dos respectivos Ministros de cada área dos países-membros.

Uma das mais importantes Decisões foi a que incorporou a IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana), uma importante medida que proporcionou um grande desenvolvimento para a infraestrutura que liga os países sul-americanos. A IIRSA agora funciona dentro da estrutura orgânica da Unasul. A importância de tal medida para o aumento do contato entre os povos sul-americanos e para a aproximação de tais nações é evidente.

Ainda, não citado no dispositivo que trata especificamente da Estrutura Orgânica, o Tratado fala na criação de um “Parlamento Sul-Americano” em seu art. 17, que diz: “A formação de um Parlamento Sul-americano com sede na cidade de Cochabamba, Bolívia, será matéria de um Protocolo Adicional ao presente Tratado.”<sup>89</sup> Tal Protocolo ainda não foi editado.

### 3.2.4 Um Sistema de Solução de Controvérsias?

Tratando do método de solução de controvérsias no âmbito da Unasul, o art. 21 do Tratado reza:

#### Artigo 21

#### Solução de Controvérsias

As controvérsias que puderem surgir entre Estados Partes a respeito da interpretação ou aplicação das disposições do presente Tratado Constitutivo serão resolvidas mediante negociações diretas.

Em caso de não se alcançar uma solução mediante a negociação direta, os referidos Estados Membros submeterão a controvérsia à consideração do Conselho de Delegadas e Delegados, o qual, dentro de 60 dias de seu recebimento, formulará as recomendações pertinentes para sua solução.

---

más comprometidos com la región a políticas exteriores más diversificadas puede afectar negativamente el proceso de consolidación de la organización si, como há sucedido hasta ahora, la Secretaría General sigue manteniéndose con escasas atribuciones y los estados insisten em delegarle cuotas muy limitadas de poder.

<sup>89</sup> UNASUL. **Tratado Constitutivo da União Sul-Americana de Nações**, 23 de Maio de 2008. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_UNASUL/TRAT\\_CONST\\_PORT.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf). Acesso em Set. 2017.

No caso de não se alcançar uma solução, essa instância elevará a controvérsia ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, para consideração em sua próxima reunião.<sup>90</sup>

Não há a previsão, portanto, da criação de nenhum órgão que tenha exclusivamente uma função jurídica de solução de controvérsias que seja capaz de consolidar uma jurisprudência para o direito emanado no âmbito do bloco.

Os interessados em resolver alguma eventual controvérsia devem buscar os próprios órgãos executivos do bloco, o que caracteriza marcadamente a intergovernamentalidade.

Deve-se ter em mente que a inexistência de um órgão próprio encarregado da solução de controvérsias demonstra claramente o forte caráter intergovernamental do bloco, onde as nações envolvidas não abdicam de parte de sua soberania se submetendo a uma jurisdição externa que lhes possa impor uma decisão judicial. Consequentemente, isso significa também um certo afastamento do bloco do princípio da supranacionalidade, o que é uma das críticas que a doutrina faz à organização e que a leva a muitas vezes nem considerar a Unasul como bloco regional. O fato de não haver nem mesmo a previsão da criação de algum sistema mais robusto no futuro também é agravante desse fator.

---

<sup>90</sup> Ibidem.

## 4. ENTRE O MERCOSUL E A UNASUL

Uma vez que os instrumentais teóricos do Direito da Integração foram aplicados aos processos integracionistas propostos, torna-se pertinente extrair conclusões a partir da comparação dos blocos.

### 4.1 O DIFERENTE ALCANCE DOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO

A partir da análise dos blocos regionais feita no capítulo anterior é possível concluir que a Unasul e o Mercosul alcançaram diferentes graus de integração respectivamente. À luz dos instrumentais teóricos do Direito da Integração, é possível dizer que cada bloco foi mais exitoso em certos aspectos e menos em outros.

#### 4.1.1 Integração econômica e quantitativa

Antes de ingressar propriamente no âmbito do Direito da Integração, é necessário observar que ambos os blocos adequam-se à norma programática do Parágrafo Único do art. 4º da Constituição Federal, pois os dois possuem abertura para todos os países da América Latina.

No entanto, conforme visto no ponto 3.1.1, o Mercosul encontra-se aberto apenas para os países que componham a ALADI, e esta, de acordo com o art. 58 do Tratado de Montevideu, permite a associação apenas de países da América Latina. Veja-se novamente a transcrição do referido dispositivo:

**Artigo 58**

Depois de sua entrada em vigor, o presente Tratado ficará aberto à adesão dos países latino-americanos que assim o solicitem. A adesão será aceita pelo Conselho.<sup>91</sup>

Em tese, neste aspecto, a Unasul promove um alcance maior na integração regional por dois motivos: Em primeiro lugar, não requer a adesão da nação interessada à ALADI para que componha o bloco (tanto é verdade que Guiana e Suriname não compõem a ALADI e encontram-se na Unasul); em segundo lugar, o

---

<sup>91</sup> ALADI. **Tratado de Montevideu**, 12 de Agosto de 1980. Disponível em: < <http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/vtratadowebp/tm80>>. Acesso em Set. 2017.

Tratado Constitutivo da Unasul deixa clara a abertura de suas portas também para as nações caribenhas, conforme o já citado art. 20 do Tratado.

Haveria possibilidade de questionar o ingresso de um país caribenho ao Mercosul, por exemplo, em virtude do Tratado da ALADI não falar expressamente na abertura para tais nações caribenhas, ao menos em um primeiro momento. O Tratado deixa claro sua abertura apenas aos demais “países latino-americanos”, e não se sabe se isso incluiria ou não as nações caribenhas.

É certo que conceitos como “países latino-americanos” e “países caribenhos” são um tanto incertos e não estão exatamente na dimensão jurídica, mas o direito faz uso delas e, assim, acaba gerando essa imprecisão, que poderia deixar uma dúvida quanto à possibilidade de ingresso de tais nações na ALADI e, conseqüentemente, no Mercosul.

Assim, tendo em virtude a maior facilidade de adesão e a maior abrangência conferida pelo Tratado, conclui-se que a Unasul possui um alcance relativamente maior do que o Mercosul. Não por acaso a Unasul já conta com muitos mais membros e, assim, uma maior população e uma maior abrangência geográfica e econômica, pelo menos em termos brutos.

No entanto, do ponto de vista do alcance da integração no âmbito econômico, isto é, no que concerne ao grau de aproximação dos respectivos mercados proposto por Bela Balassa, o Mercosul possui um avanço significativamente maior. Conforme já pontuado por Elizabeth Accioly no ponto 3.1.1, o Mercosul alcançou o grau de integração de uma União Aduaneira, embora imperfeita.

Contudo, ainda que com a “imperfeição” no estágio da União Aduaneira, trata-se de um degrau considerável na “escada” da integração econômica. Por outro lado, a Unasul ainda pretende se formar como uma Zona de Livre-Comércio, projeto previsto para 2019, o qual não se sabe se realmente irá ocorrer ou não. Tampouco há uma norma jurídica efetivamente determinando que tal integração ocorrerá, o que diminui ainda mais a validade de tal afirmação sob a ótica do Direito da Integração.

Lembrando que se há relações que podem parecer a uma Zona de Livre-Comércio entre alguns dos países que compõem a Unasul, esse alcance de integração econômica foi desenvolvido no âmbito da ALADI, e não da Unasul.

Parece haver, assim, uma correlação direta entre o grau de integração econômica alcançado e a facilidade de ingresso de um novo país no bloco regional: quanto mais avançada a integração econômica, mais complicada a conciliação de

interesses entre os Estados-membros, e aí menor a adesão às exigências do bloco. Este aspecto será melhor explorado no seguinte ponto.

#### 4.1.2 Integração a partir do Direito da Integração

Levando em consideração os instrumentais teóricos próprios do Direito da Integração, também parece que os blocos foram bem sucedidos em campos distintos.

Foi visto como o Direito da Integração leva em consideração o direito emanado dos blocos e as relações jurídicas travadas no âmbito deles. Assim, as fontes desse ramo do direito são, por excelência, os Tratados que instituem o bloco, seus Protocolos, e a normativa emanada dos órgãos instituídos.

Do ponto de vista das fontes, tanto o art. 41 do POP quanto o art. 11 do Tratado Constitutivo da Unasul acusam as mesmas fontes para os blocos: o Tratado Institutivo, seus protocolos, os acordos regionais firmados pelo bloco e a normativa emanada dos órgãos instituídos.

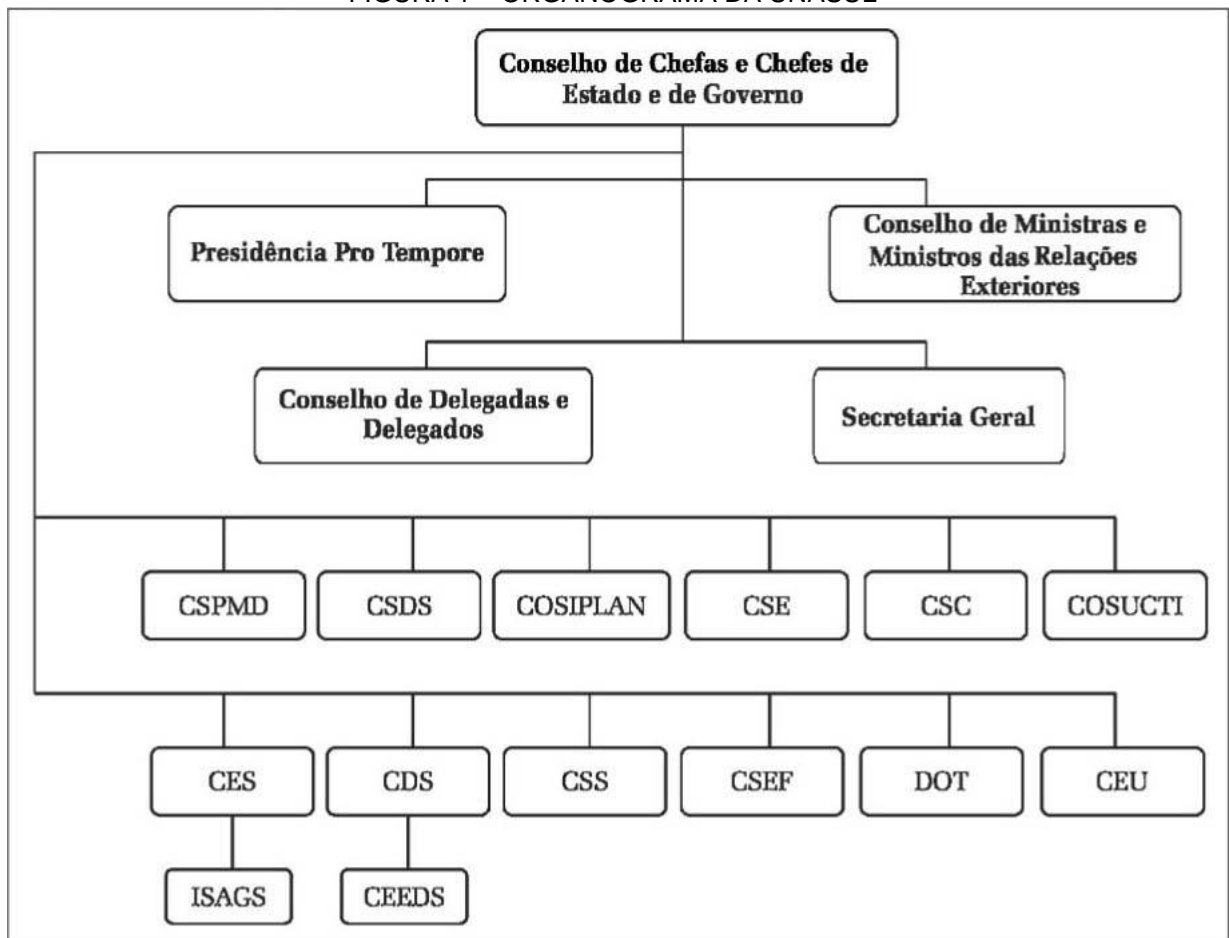
O que diferenciará os blocos será, portanto, a quantidade de normas jurídicas emanadas dessas fontes, o que dependerá da própria complexidade da estrutura orgânica e da atividade que estas desempenhem.

A estrutura orgânica do Mercosul é muito mais complexa do que a colocada no âmbito da Unasul. Enquanto o primeiro dispõe de 6 órgãos, dos quais 3 possuem capacidade decisória, a segunda possui apenas 4 órgãos, dos quais também 3 possuem capacidade decisória.

De outro ponto de vista, enquanto o Tratado de Assunção possui diversos protocolos, como o de Olivos, o de Ouro Preto, o de Brasília e o de Constituição do PARLASUL – todos já mencionados no presente trabalho – e muitos outros, a Unasul possui apenas um Protocolo que reafirma o compromisso do bloco com a democracia.

Uma análise comparativa entre os organogramas do Mercosul e da Unasul permite a visualização da grande diferença entre os blocos.

FIGURA 1 – ORGANOGRAMA DA UNASUL

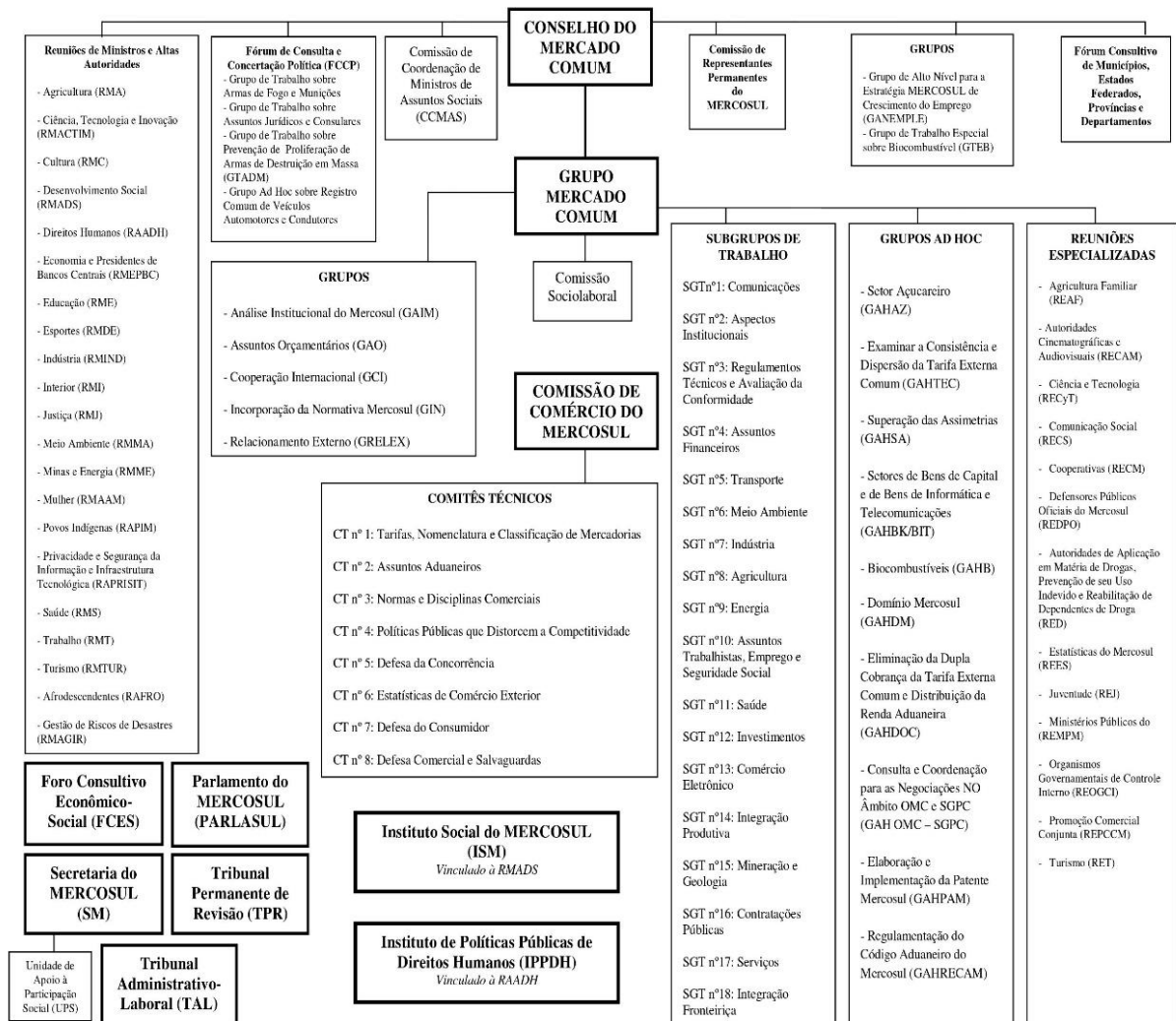
FONTE: NERY, 2016<sup>92</sup>

O organograma da Unasul, elaborado por Tiago Nery em seu artigo sobre o tema revela a estrutura simples de 4 órgãos principais mais a Presidência Pro Tempore, que são acompanhados pelos diversos conselhos instituídos no âmbito do bloco, no número de 12.

O Mercosul, por sua vez, conforme organograma a seguir, possui uma estrutura muito maior em termos numéricos, que também se ramifica de forma mais complexa:

<sup>92</sup> NERY, Tiago. Unasul: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. **Cad. CRH**, Salvador, v. 29, n. spe3, p. 59-75, 2016. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792016000600059&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792016000600059&lng=en&nrm=iso)>.

FIGURA 2 – ORGANOGRAMA DO MERCOSUL



FONTE: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES<sup>93</sup>

Além disso, as reuniões no âmbito dos órgãos do Mercosul acontecem com bem mais frequência do que as da Unasul. Conforme visto no item 3.1.2, as reuniões dos dois órgãos superiores do bloco ocorrem duas vezes ao ano em cada, enquanto na Unasul a frequência é, para o órgão superior, de uma vez e para o inferior, de duas vezes.

Deve-se salientar que a maior complexidade dos órgãos significa uma maior quantidade de normas jurídicas emanadas e, conseqüentemente, um Direito da Integração mais rico e um bloco regional mais desenvolvido e dinâmico.

<sup>93</sup> BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Organograma do Mercosul**. Disponível em: <http://www.Mercosul.gov.br/images/pdf/Organograma-MSUL.pdf>. Acesso em Out. 2017.

É interessante, nesse sentido, a conclusão de João Carlos Amoroso Botelho em seu artigo sobre o tema, onde o Autor elaborou uma série de quadros comparando diversos quesitos entre blocos regionais da América do Sul e a União Europeia. No âmbito político-institucional, é especialmente marcante o seguinte Quadro:

QUADRO 1 – ÓRGÃOS COM SEDE PRÓPRIA

	Órgãos com sede própria	Total de principais instituições	Proporção (%)
CAN	4	7	57,14
Mercosul	2	6	33,33
Unasul	1	4	25,00
UE	6	7	85,71

FONTE: BOTELHO, 2014<sup>94</sup>

Tal quadro demonstra como a Unasul encontra-se em marcante desvantagem em sua institucionalização, uma vez que há apenas um órgão com sede própria, uma evidência de sua debilidade institucional.

A menor quantidade de órgãos também tem reflexo na morosidade para tomada de decisões no âmbito interno do bloco, conforme evidenciado pelo seguinte quadro, elaborado pelo mesmo Autor:

<sup>94</sup> BOTELHO, João Carlos Amoroso. A institucionalização de blocos de integração: uma proposta de critérios de medição. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 229-259, June 2014. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292014000100008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292014000100008&lng=en&nrm=iso)>.

QUADRO 2 – NÚMERO DE DECISÕES EM REUNIÕES, ORDINÁRIAS OU NÃO

CAN (2)	Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores		
	Decisões	Reuniões	Média
	4	2	2,00
	Comissão da Comunidade Andina		
	Decisões	Reuniões	Média
	7	1	7,00
	Total das principais instituições		
	Decisões	Reuniões	Média
	11	3	3,67
Mercosul (2)	Conselho do Mercado Comum		
	Decisões	Reuniões	Média
	58	3	19,33
	Total das principais instituições		
	Decisões	Reuniões	Média
	58	3	19,33
Unasul (2)	Conselho de Chefes de Estado e de Governo		
	Decisões	Reuniões	Média
	1	2	0,50
	Conselho de Ministros das Relações Exteriores		
	Decisões	Reuniões	Média
	0	1	0,00
	Total das principais instituições		
	Decisões	Reuniões	Média
	1	3	0,33
UE (2)	Conselho da União Europeia (3)		
	Decisões	Reuniões	Média
	60	3	20,00
	Total das principais instituições		
	Decisões	Reuniões	Média
	60	3	20,00

FONTE: BOTELHO, 2014<sup>95</sup>

Nota-se claramente como a baixa institucionalização da Unasul e a alta dependência desta organização à ação direta dos Chefes de Estado na sua estrutura orgânica faz com que as decisões tomadas nas reuniões ocorram em número surpreendentemente inferior, um verdadeiro atestado da dificuldade de funcionamento do bloco.

Outrossim, a existência e funcionamento do PARLASUL, no âmbito do Mercosul, mesmo que este ainda não funcione na modalidade que prevê eleições diretas dos parlamentares, também representa um avanço considerável na dinâmica institucional. É importante notar que há um Protocolo que institui o PARLASUL e dita como este deve funcionar, ou seja, imprime juridicidade a este órgão e diz como o bloco deve agir para consolidar tal instituição.

A consolidação de um Parlamento no âmbito da Unasul, embora prevista, segue somente no papel, e não há uma norma ditando como será seu funcionamento ou mesmo a forma de sua instituição.

<sup>95</sup> BOTELHO, João Carlos Amoroso. A institucionalização de blocos de integração: uma proposta de critérios de medição. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 229-259, June 2014. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292014000100008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292014000100008&lng=en&nrm=iso)>.

O Mercosul também foi mais exitoso na consolidação de um Sistema de Solução de Controvérsias onde, ainda que não haja um Tribunal Supranacional, alcançou-se uma certa complexidade, a consolidação de uma jurisprudência e a possibilidade das partes buscarem mais de uma forma de resolução do conflito. As partes também não precisam ser somente Estados, pois há a possibilidade de particulares buscarem a resolução de seus conflitos, ainda que de forma limitada. O mesmo não acontece com a Unasul, onde os interessados somente podem ser Estados-membros e devem resolver o litígio diretamente entre si ou buscando apenas os órgãos de natureza executiva instituídos.

Há ainda a análise a ser feita a partir dos Princípios do Direito da Integração, especificamente os mais importantes, que são o da Supranacionalidade e o da Subsidiariedade.

O Mercosul trilha um caminho mais interessante na busca pela consagração do Princípio da Supranacionalidade, uma vez que possui uma estrutura institucional e um sistema de solução de controvérsias mais complexos, o que indica que o bloco se encontra mais “próximo” de alcançar o grau da supranacionalidade, ainda que não tenha chegado lá. Toda a exposição acima acerca da maior quantidade e complexidade de órgãos aponta claramente para esta conclusão.

A Unasul segue extremamente morosa e débil em sua institucionalização, de modo que somente a atuação direta e intergovernamental consegue produzir resultados no desenvolvimento do bloco, o que sinaliza um distanciamento da consagração do Princípio da Supranacionalidade.

Por outro lado, é possível notar como a Unasul possui uma quantidade maior de dispositivos que se preocupam com o desenvolvimento harmônico e equitativo do bloco regional, como por exemplo as já citadas alíneas “b”, “h”, “l” e “o” do Art. 3º do Tratado Constitutivo, dispositivos que tratam, inclusive, de temas distintos, salientando a necessidade de busca pela harmonização no âmbito cultural, social, econômico, produtivo, enfim. Trata-se, assim, de uma preocupação sensível com a demanda do Princípio da Subsidiariedade, que foca no desenvolvimento harmônico e equitativo do bloco em busca da superação das assimetrias entre as nações.

O Mercosul, por sua vez, conforme visto a partir da lição de Cynthia Soares Carneiro no ponto 3.1.1.2, ainda que possua alguns dispositivos que apontam para o Princípio, como o art. 6º, que reconhece a assimetria do Uruguai e do Paraguai e toma

medidas para corrigir tal problema, deixa a desejar na sua exposição de normas que tratem de consagrar o Princípio da Subsidiariedade.

Não se pode ignorar a importância da Unasul consagrar de forma muito mais clara e mais engajada o Princípio da Subsidiariedade. Trata-se de um conjunto de normas dotadas de juridicidade que exige que os países-membros atuem de modo a enfrentar as desigualdades sociais presentes na região, o que singulariza o bloco, uma vez que o Mercosul parece não se preocupar com tal problema.

Parece que a Unasul é um bloco de integração com uma natureza distinta da do Mercosul, uma vez que alcança uma baixa dimensão institucional e econômica de integração mas é bem sucedida em criar um espaço de diálogo entre as nações que a compõem, o que dá ao bloco um tom mais político-social do que jurídico. É nesse sentido a opinião de Tiago Nery:

A Unasul tem um perfil diferente das outras iniciativas e se aproxima mais de um instrumento de governança regional do que dos padrões clássicos de integração. A organização percorreu o caminho inverso ao de blocos que somente adquiriram uma dimensão política após consolidarem a comercial. Trata-se de um espaço multilateral de coordenação e cooperação política interestatal que difere dos esquemas de integração convencionais. Nesse sentido, representa a vertente política do novo regionalismo, que absorve demandas econômicas, mas que ultrapassa essa esfera. Por não ser um regime comercial, a Unasul não compete nem pretende substituir nenhum dos regimes existentes, mas permite que os diferentes países possam cooperar em diversos campos: energético, militar, social, logístico e de infraestrutura.<sup>96</sup>

Talvez essa natureza mais política do bloco explique a baixa produção de obras acadêmicas por juristas sobre o tema: há menos relações econômicas e jurídicas travadas no âmbito desse bloco, além da baixa institucionalização, que significa também a menor quantidade de normas dotadas de juridicidade.

Também é nesse sentido a opinião de Guilherme Nascimento Nefalski:

Visa-se não apenas uma integração, mas a construção de *uma identidade e cidadania sul-americanas*, passo bem mais ousado que qualquer documento anterior e *desenvolver um espaço regional integrado no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infra-estrutura*, ou seja, a integração deve se dar em todos os âmbitos apresentados, dentre eles o econômico, o que muda o caráter da integração.  
(...)

---

<sup>96</sup> NERY, Tiago. Unasul: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. **Cad. CRH**, Salvador, v. 29, n. spe3, p. 59-75, 2016. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792016000600059&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792016000600059&lng=en&nrm=iso)>. access on 13 Oct. 2017.

Em relação a um projeto de integração, a Unasul revela um novo paradigma, em que a economia é apenas um dos elementos, mas que valoriza, antes disso, a perspectiva política e uma visão humanista.<sup>97</sup>

Por outro lado, o Mercosul apresenta um maior alcance no âmbito econômico e isso pareceu trazer consigo uma maior complexidade institucional e, conseqüentemente, uma maior atividade no âmbito do Direito da Integração, o que é visto tanto pela atividade jurisdicional prestada pelos Tribunais e pela superior quantidade de trabalhos científicos produzidos sobre o bloco.

O fato é que a Unasul é uma organização regional que permite que seus membros resguardem uma enorme parcela de sua soberania, o que significa um afastamento, por exemplo, do Princípio da Supranacionalidade.

Na realidade do direito comunitário, é exigido que o Estado transfira parte de sua soberania para os órgãos supranacionais de modo a consolidar uma maior integração entre os membros. É nesse sentido a doutrina de Eduardo Biacchi Gomes, Carlos Alberto Farracha de Castro e Juliana Lima Petri:

A noção de supranacionalidade invoca a ideia de exercício compartilhado de soberania. Para que o exercício da soberania ocorra de forma compartilhada entre os Estados-membros da Comunidade Europeia eles delegam certas competências a instituições supranacionais, as quais exercem certas prerrogativas públicas de forma comunitária. O exercício dessas prerrogativas, no modelo clássico de soberania, estaria adstrito ao Estado titular.<sup>98</sup>

É justamente neste ponto que a Unasul se encontra mais fragilizada do que o próprio Mercosul: no “exercício compartilhado de soberania”. Parece que a baixa institucionalização do bloco faz com que cada Estado fique bem acomodado dentro de sua soberania e saiba que pode figurar dentro daquele bloco regional sem maiores comprometimentos uma vez que não delega nenhum poder a nenhuma instituição supranacional, não tendo, assim, digamos, que “se comprometer”.

Isso faz com que a Unasul não consiga ser nada além do que já foi exposto por muitos autores: mais um espaço de diálogo e cooperação do que efetivamente um

<sup>97</sup> NAFALSKI, Guilherme Nascimento. **Unasul**: uma perspectiva de integração política sul-americana. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 2011, p. 102-103.

<sup>98</sup> GOMES, Eduardo Biacchi. DE CASTRO, Carlos Alberto Farracha. PETRI, Juliana Lima. Relações internacionais no Direito Constitucional do Mercosul: a supranacionalidade e a questão da recepção dos tratados. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe (Org.). **Elementos de Direito Internacional Público**. Barueri: Manole, 2003. v. 1, p. 109.

bloco regional, ainda que a presença de diversos fatores, como a existência de um Tratado Constitutivo, de fontes próprias, de um ordenamento jurídico próprio, de uma personalidade jurídica internacional e de órgãos dotados de capacidade decisória insiram o bloco na realidade do Direito da Integração.

Isso não quer dizer que a Unasul é “ruim”. Tal juízo de valor escapa do âmbito jurídico próprio do presente trabalho e, portanto, não convém ser aqui feito. O fato é que do ponto de vista institucional, de desenvolvimento de um bloco regional na perspectiva do Direito da Integração, a Unasul é muito menos desenvolvida do que o Mercosul.

Mas isso está relacionado à própria forma que os Chefes de Estado que a criaram deram para esta organização. Foi interesse dos membros fundadores que assim se fizesse o bloco regional, e não se pode olvidar, conforme já foi exposto no ponto 2.1.2, que no final das contas a decisão que institui um bloco regional é sempre de caráter político, ainda que esta decisão retire sua legitimidade do ordenamento jurídico interno de cada país.

E a Unasul foi desenhada para ter esta função diferenciada, conforme lecionam Tullo Vigevani e Haroldo Ramanzini Júnior:

Deixando mais claro: o Mercosul é desenhado como união alfandegária visando um mercado comum (do Sul); portanto, por definição, há um horizonte de abdicação de segmentos de autonomia e de soberania. Parte dos problemas do Mercosul referem-se, como discutimos, a esta questão, não apenas no que toca ao Brasil, mas repetem-se para Argentina, Paraguai e Uruguai. Os Estados, assim como as respectivas sociedades, tanto as elites quanto a população em geral, consideram que o foco de seu desenvolvimento depende da própria capacidade nacional. No caso da Unasul, exatamente por se privilegiar a ideia de autonomia nacional e de soberania sobre o território nacional, convergem interesses muito diferentes e ideologias extremamente distantes, como a de governos conservadores; o Chile na administração Piñera; e de governos populares-distribucionistas, como o de Chávez, na Venezuela. O elemento unificador é o respeito à autonomia e à estabilidade.<sup>99</sup>

É possível concluir, desta forma, que uma integração de cunho econômico pressupõe uma institucionalização mais complexa e uma conseqüente maior abdicação da soberania em prol de órgãos comunitários, que é o que ocorre na realidade do Mercosul. A Unasul consegue funcionar da forma que funciona em

---

<sup>99</sup> VIGEVANI, Tullo; JUNIOR, Haroldo Ramanzini. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 517-552, June 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582014000200008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582014000200008&lng=en&nrm=iso)>.

virtude de manter seu foco justamente na dimensão política, no diálogo e na cooperação, de modo que cada nação mantenha, justamente, sua soberania intacta e protegida.

## 4.2 A INTERAÇÃO ENTRE OS BLOCOS

Feito um mapeamento entre os blocos e demonstrado em qual aspecto um é mais exitoso do que o outro na busca pela maior integração dos povos latino-americanos, resta ainda a dúvida quanto à complementariedade entre os blocos: tratam-se de iniciativas que se excluem ou que se incorporam?

### 4.2.1 Aproximação

A Unasul engloba tanto os países que compõem o Mercosul quanto os da Comunidade Andina de Nações. Foi visto como o alcance do bloco em termos brutos é maior, então é como se o Mercosul fosse, ainda que anterior, algo que se encontra “dentro” da Unasul. Também parece que a Unasul se encontra aberta para a adesão mais países relativamente ao Mercosul, uma vez que inclui expressamente sua abertura às nações caribenhas, conforme demonstrado no ponto 4.1.1.

Há apenas uma menção no Tratado Constitutivo da Unasul que trata da intenção do bloco em conjugar a sua própria iniciativa integracionista com as demais presentes no continente sul-americano. Acontece que tal menção não se encontra efetivamente nos dispositivos do documento, mas sim no preâmbulo, que possui a seguinte redação:

ENTENDENDO que a integração sul-americana deve ser alcançada através de um processo inovador, que inclua todas as conquistas e avanços obtidos pelo Mercosul e pela CAN, assim como a experiência de Chile, Guiana e Suriname, indo além da convergência desses processos;

Como o presente trabalho não tem a intenção de ingressar na discussão sobre a existência ou não de uma força normativa do preâmbulo – ainda mais quando se trata de uma Organização Internacional –, deve-se entender que o Tratado não possui uma previsão expressa de como ocorreria tal união das experiências integracionistas.

Aliás, ainda que se considerasse alguma força normativa do preâmbulo, não há uma especificação de como essa “inclusão” das conquistas e avanços do Mercosul se daria no âmbito da Unasul, o que também aponta para um vazio jurídico.

Tampouco há uma decisão dos órgãos instituídos no âmbito do bloco que fale explicitamente em uma estratégia que vise à incorporação do Mercosul ao bloco. Em outras palavras, não há uma norma jurídica que preveja a incorporação de uma experiência integracionista na outra, o que afasta qualquer declaração nesse sentido do escopo do Direito da Integração – e, conseqüentemente, do alcance do presente trabalho.

É certo que a Declaração de Cuzco, firmada em 8 de Dezembro de 2004, um dos documentos anteriores à Unasul e que deram origem a ela, trazia elementos mais sólidos com relação à integração econômica. A redação do segundo ponto do referido documento é a seguinte:

II. O espaço sul-americano integrado desenvolver-se-á e aperfeiçoar-se-á impulsionando os seguintes processos:

O aprofundamento da convergência entre o Mercosul, a Comunidade Andina de Nações e o Chile, através do aprimoramento da zona de livre comércio, apoiando-se, no que for pertinente, na Resolução 59 do XIII Conselho de Ministros da ALADI, de 18 de outubro de 2004, e sua evolução a fases superiores da integração econômica, social e institucional. Os Governos do Suriname e Guiana associar-se-ão a esse processo, sem prejuízo de suas obrigações sob o Tratado revisado de Chaguaramas.

No entanto, entende-se que esta declaração também escapa do alcance do Direito da Integração, uma vez que não se trata de um Tratado Constitutivo de uma organização internacional de âmbito regional devidamente formalizada.

É que, conforme visto durante todo o capítulo 2, o Direito da Integração surge quando há um tratado internacional que institua uma personalidade jurídica e crie uma ordem jurídica. Havia dúvida, por exemplo, no âmbito do Mercosul, quanto ao fato deste criar ou não uma ordem jurídica até o advento do Protocolo de Ouro Preto, pois somente este documento deu personalidade jurídica ao bloco e afirmou a normatividade inerente a ele.

Esses atributos não estão presentes na Declaração de Cuzco, o que de fato retira a juridicidade do texto, ainda que possa permanecer o valor simbólico deste. Tampouco há um dispositivo claro na Unasul que vincule o bloco a tal declaração. Há,

novamente, apenas uma menção no preâmbulo, que afirma a inspiração do Tratado nas Declarações de Cuzco, Brasília e Cochabamba<sup>100</sup>.

O que se poderia apontar como aproximação entre os blocos talvez estivesse mais ligado à sua complementariedade.

Conforme foi visto, a Unasul destaca-se com relação ao Mercosul ao menos na busca por uma integração mais equitativa e harmônica que visa à superação das assimetrias da região, isto é, do ponto de vista do Princípio da Subsidiariedade. É como se a Unasul se destacasse no foco político-social ao passo que o Mercosul o faria no econômico.

Mas isso não significa uma aproximação entre os blocos. Sob o ponto de vista jurídico, significa no máximo que o Brasil assumiu mais compromissos de Direito da Integração, e a Unasul representa claramente a ampliação desse leque de direitos que surgem a partir de compromissos internacionais – o que é algo excelente, mas não o que aqui se busca. Certamente o compromisso assumido naquele bloco é complementar aos assumidos no bloco do Mercosul – e interessante para a integração do continente –, mas não significa, à grosso modo, que os blocos aproximem-se do ponto de vista jurídico.

Isso indica que, se a Unasul de fato se propõe como o bloco que irá incorporar as experiências integracionistas de foco mais econômico, ela o faz apenas no discurso – um meio político por excelência –, e não na efetiva adoção de uma normativa jurídica que conduza a isso.

#### 4.2.2 Afastamento

A falta de normativa aponta para alguns problemas já levantados no presente trabalho, aos quais se faz pertinente uma menção conclusiva.

O Princípio da Supranacionalidade é de natureza controvertida e mais de uma vez já se reconheceu a dificuldade em obter-se um entendimento unificado a respeito dele pela doutrina. Wagner Rocha D'Angelis<sup>101</sup> leciona que há, também, até mesmo

<sup>100</sup> UNASUL. **Tratado Constitutivo da União Sul-Americana de Nações**, 23 de Maio de 2008. Disponível em: <

[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_UNASUL/TRAT\\_CONST\\_PORT.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf)>.

Acesso em Set. 2017.

<sup>101</sup> D'ANGELIS, Wagner Rocha. **Mercosul**: da intergovernabilidade a supranacionalidade (perspectivas jurídicas para um modelo platino de mercado comum). 1999. 266f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas.

uma imprecisão terminológica sobre a “transferência” de soberania que o princípio acarreta, por ora utilizando termos como “cessão”, “delegação”, “limitação”, e assim por diante.

O fato é que essa divergência doutrinária indica novamente que cada bloco segue um caminho distinto em seu desenvolvimento, e isso significa que Mercosul e Unasul alcançaram pontos diferentes na “busca pela supranacionalidade”.

A existência de órgãos de natureza supranacional não é mero fetiche em um bloco regional. Se há algo que a análise comparativa entre Unasul e Mercosul comprovou é que quanto mais complexas as instituições de um bloco regional, mais ele terá capacidade de “caminhar com as próprias pernas” no seu desenvolvimento.

Ainda que o Mercosul seja muito criticado por sua natureza intergovernamental, parece que a Unasul alcançou um grau ainda maior de intergovernamentabilidade, o que torna este bloco ainda mais estanque e pouco dinâmico. É que, conforme visto, o Mercosul já possui alguns sistemas próprios de solução de conflitos, já tem um Parlamento quase pronto e uma quantidade maior de órgãos. É esta a visão de Antônio José Ferreira Simões:

Para o Brasil, o Mercosul continuará sendo o núcleo duro da integração. Para entender o papel desempenhado por cada iniciativa de integração é útil evocar aquela velha imagem de círculos concêntricos. O Mercosul seria, para o Brasil e para os demais países membros, o círculo central no qual estaríamos engajados e que se caracteriza por um grau de densidade maior. Os compromissos no Mercosul, que é uma união aduaneira e aspira a transformar-se em um verdadeiro mercado comum, são de natureza distinta daqueles assumidos em outros esquemas mais amplos, seja de concertação e consultas públicas, como o Grupo do Rio, seja de natureza multissetorial, como a Unasul. Esses outros esquemas seriam círculos de raio maior, que contêm os círculos centrais e geram compromissos de caráter mais geral e complementar em relação àqueles, o que em geral não significa ter de mudar a legislação nacional ou aceitar certa dose de supranacionalidade.<sup>102</sup>

Ou seja, a complexidade institucional alcançada pelo Mercosul significa, sim, que este possui um “certo grau” de supranacionalidade mais alto – a partir daqui talvez explique-se o interesse maior da comunidade jurídica em produzir sobre o Mercosul e não sobre a Unasul. É evidente: o Mercosul possui uma certa jurisprudência, instituições que funcionam regulando o comércio intra-bloco, normas que disciplinam

---

<sup>102</sup> SIMÕES, Antonio José Ferreira. **Integração: sonho e realidade na América do Sul**. Brasília: FUNAG, 2010, p. 46.

tal comércio, enfim. A realidade jurídica colocada pelo Mercosul parece de fato fazer-se presente no dia-a-dia do sujeito de direito que é cidadão do bloco.

A Unasul, por sua vez, funciona mais como um espaço para políticos discutirem questões de política, ainda que tais questões muitas vezes aproximem-se do âmbito jurídico – e que a forma tomada pela Unasul seja perfeitamente analisável desse ponto de vista, que é o que se pretendeu fazer no presente trabalho.

A questão é que toda essa ênfase no aspecto político serve para um afastamento entre Mercosul e Unasul, ao menos no âmbito jurídico, uma vez que no discurso – um meio extrajurídico – há uma certa insistência na necessidade de conjugar os processos integracionistas. Do ponto de vista do Direito da Integração, se não está escrito em um Tratado, em um Protocolo, em um Acordo ou pelo menos em alguma norma editada pelos órgãos instituídos no bloco, não há norma jurídica passível de análise por este ramo do direito. Não há juridicidade.

Isso faz com que a Unasul siga refém do que ela própria se propõe ser: um organismo de características políticas. Em outras palavras, uma eventual aproximação séria entre Unasul e Mercosul, que de fato logre unir as respectivas instituições, ampliar o rol de países dentro do bloco econômico e conjugar os diferentes objetivos dos blocos, irá depender única e exclusivamente de uma decisão política.

Sob o ponto de vista do Direito da Integração, o bloco não tem autonomia própria para ir realizando pouco a pouco essa integração, uma vez que não há normas jurídicas ditando que ele assim se conduza.

Emblemático, neste sentido, é a diferente aproximação dos blocos com relação à integração econômica. Enquanto o Tratado de Assunção já diz, de plano, que as nações signatárias “decidem constituir um Mercado Comum, que deverá esta estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará ‘Mercado Comum do Sul’”, a Unasul deixa seus planos de formar-se como uma Zona de Livre Comércio também num meio extrajurídico – o do discurso.

O fato do Princípio da Subsidiariedade estar tão bem consagrado na Unasul demonstra como o bloco é, sim, interessante para os países que o compõem e como pode trazer muitas benesses e resultados em busca da superação das desigualdades sociais na região. Também é interessante do ponto de vista político por oferecer um contraponto à hegemonia das nações do norte. Os problemas do bloco aqui apontados referem-se tão somente ao ponto de vista jurídico. Sem instrumentos

próprios que façam o bloco caminhar, este poderá ser refém de governantes menos interessados na integração latino-americana que caminhem no sentido contrário do bloco. Mas este também é um problema extrajurídico.

Assim, conclui-se que, ao menos na perspectiva jurídica, os blocos, se não se afastam, pelo menos mantêm uma distância estática entre si, pois sua aproximação dependerá exclusivamente da atuação dos agentes políticos próprios de um modelo intergovernamental de bloco regional, e não de instituições colocadas juridicamente no âmbito da organização.

## 5. CONCLUSÃO

O Capítulo 2 expôs os principais instrumentais teóricos retirados da doutrina mais prestigiada do Direito da Integração. A importância de esclarecimentos iniciais e de um mapeamento das principais teorias e instituições do ramo do direito que rege os blocos regionais está na grande imprecisão teórica que há em virtude das inúmeras divergências doutrinárias que existem neste tema. O conflito entre os termos “Direito da Integração” e “Direito Comunitário” é exemplificativo dessa necessidade. Foram expostos o objeto, as fontes e os Princípios norteadores do ramo do direito.

A aplicação de toda a bagagem teórica individualmente a cada bloco feita no Capítulo 3 teve a função de começar a desenhar um mapa geral de cada organização, demonstrando até onde vai o desenvolvimento de cada uma, quais seus pontos fortes e quais seus pontos fracos. Um maior desenvolvimento institucional do Mercosul já pode ser percebido nessa etapa, bem como a maior existência de estudos jurídicos a respeito do bloco, o que faz com que a análise da Unasul tenha que ser mais centrada diretamente em análise das normas do que em pesquisa bibliográfica, que foi a opção tomada na análise do Mercosul.

O Capítulo 4 é essencialmente conclusivo, utilizando o que foi exposto acerca de cada bloco para compará-los e extrair conclusões dessa comparação, revelando as forças e fraquezas agora relativamente, e não apenas a partir da ótica do Direito da Integração – mas também a partir dela.

A Unasul foi capaz de criar um grande espaço de diálogo entre todas as nações do subcontinente sul-americano e desenvolveu iniciativas interessantes na direção da integração, como a IIRSA, incorporada pelo bloco em seus trabalhos de melhorias na infraestrutura da região. O Mercosul foi capaz de alcançar um grau relativamente alto de aproximação econômica entre os países que o compõem, o que trouxe consigo uma estrutura institucional mais complexa.

O Mercosul já é um bloco considerado extremamente político uma vez que as suas decisões também são tomadas somente por consenso; mas parece que a Unasul consegue ser mais política ainda, deixando pouquíssimas competências com os órgãos do bloco e, conseqüentemente, pouca autonomia a ele. Não é que o Mercosul seja um bloco muito mais complexo e plenamente capaz de desenvolver-se por conta própria, pelo contrário. Porém, perto da Unasul o seu desenvolvimento institucional é, de fato, invejável.

Isso deixa claro o porquê do relativo silêncio da comunidade jurídica a respeito da Unasul, que muitas vezes nem é inserida nos estudos sobre integração latino-americana, que costumam focar-se na ALADI, na Comunidade Andina de Nações e no Mercosul, que são blocos com fortes e mais significativas características econômicas. A criação de instituições como o TPR, o Tribunal Arbitral e o PARLASUL, além de órgãos mais atuantes e produtores de normas, faz com que haja mais normatividade para se trabalhar, e por isso a comunidade jurídica produz a respeito do Mercosul. Houvesse tal produção no âmbito da Unasul e certamente trabalhos de natureza jurídica seriam mais produzidos.

Seria complicado, contudo, dada a natureza extremamente política e intergovernamental dos blocos regionais, propor que algum deles seja “melhor” do que o outro para concretização do sonho da integração latino-americana. É que a extrema dependência da vontade política faz com que, no final das contas, tais políticos pudessem “escolher” qualquer um dos blocos e realizar a integração a partir dele – mas parece que falta justamente o elemento da “vontade”. Há diversos fatores que explicam o desinteresse das elites na integração regional, sobre os quais não cabe ingressar no presente trabalho.

Sob a ótica do Art. 4º, Parágrafo Único, da CF, também ficaria impossível propor um bloco “melhor”. Em um primeiro momento pareceria que o Mercosul é a primeira opção facilmente. Mas não. É que enquanto o Mercosul já tem toda sua estrutura montada e seus anos de funcionamento, ele peca por não especificar seu alcance às nações caribenhas e também por não dar maior atenção ao Princípio da Subsidiariedade, segundo o qual o bloco buscaria de fato um desenvolvimento conjunto e unido das nações que o compõem. De que adiantaria apenas formar o bloco regional para manter as desigualdades sociais que afetam a região há séculos? O espírito da Constituição Federal – que está, inclusive, muito bem refletido no Art 4º – aponta claramente para a superação das desigualdades sociais em âmbito nacional. Por que isso seria diferente nas relações internacionais?

Pareceria acertada, em um primeiro momento, a opinião de Ana Carolina Vieira de Oliveira e Rodrigo Souza Salgado, que afirmam: “(...) de uma forma geral, a Unasul colabora para a expansão quantitativa da integração sul-americana e o

Mercosul para uma expansão qualitativa”.<sup>103</sup> Mas as coisas tampouco são assim tão simples.

Não é como se a Unasul fosse de todo defeituosa. Os diversos dispositivos de orientação social que o seu Tratado coloca fariam com que o desenvolvimento do bloco fosse extremamente atento à questão de superação dos problemas sociais, e isso também interessa ao Brasil, o que justificaria plenamente uma opção pela integração via Unasul. O bloco materializa uma forma jurídica que exige atenção aos problemas sociais, o que é extremamente interessante para uma época que tenta superar o paradigma do direito patrimonialista, isto é, um direito tão somente focado em uma economicidade, que é o que tem sido a regra por décadas e até séculos. A Unasul poderia funcionar como uma interessante alternativa justamente por colocar tanta ênfase na superação dos diversos problemas sociais.

De toda forma, se o que interessa é apenas o ponto de vista econômico – uma visão que, saliente-se, muitos juristas tentam superar na atualidade –, o Mercosul seguirá sendo a melhor opção em virtude de haver um dispositivo que expressamente prevê a criação de um Mercado Comum. A partir disso entende-se que o bloco trabalha por conta própria para consolidar tal grau de integração econômica, ao menos teoricamente.

Em um momento singular na história jurídica, em que há toda uma movimentação de importantes juristas em busca da superação desse patrimonialismo, parece que seria equivocado pensar que o Mercosul – um bloco que, bem ou mal, simboliza essa obsessão unicamente com a dimensão econômica do fenômeno jurídico – é a única opção da América Latina para a integração.

A Unasul forneceria, sim, presente o devido interesse político – neste impulso, lamentavelmente, o direito parece estar amarrado –, um interessante caminho de integração, desde que se tomasse comprometimento jurídico com a sua maior institucionalização, o que poderia ser feito através de um Protocolo tão revolucionário quanto foi o de Ouro Preto para o Mercosul, por exemplo. Ter-se-ia, então, um bloco regional extremamente preocupado com a questão social, demonstrando que o direito

---

<sup>103</sup> OLIVEIRA, Ana Carolina Vieira de and SALGADO, Rodrigo Souza. Modelos de integração na América do Sul: do Mercosul à Unasul.. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2001, 3., 2011, São Paulo. **Proceedings online...** Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais - USP, Available from: <[http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC000000122011000100011&lng=en&nrm=abn](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000122011000100011&lng=en&nrm=abn)>. Access on: 27 Oct. 2017.

não fica adstrito tão somente à realidade econômica, mas que pode funcionar também como um instrumento de mudança e de transformação da realidade social.

De fato, o mesmo caminho poderia ser aplicado ao Mercosul: poder-se-ia editar um Protocolo que consagra amplamente o Princípio da Subsidiariedade e tudo estaria resolvido. Acontece que aqui o maior alcance quantitativo da Unasul parece ser mais interessante e pesar mais. É que inserir tal Protocolo hipotético no Mercosul faria com que ele somente fosse aplicado aos poucos membros-pletos da organização, que são 5: Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela. Já desenvolver a integração a partir da Unasul, que já conta com todos os países sul-americanos e maior abertura para outros, poderia ser até mais interessante por esse outro aspecto.

Não há um único caminho possível, mas sim variáveis postas dentro das distintas possibilidades jurídicas. O presente trabalho pôde, em alguma medida, esclarecer as opções que podem ser tomadas para concretizar a norma do Parágrafo Único do Art. 4º da CF. Mas no fim, bem ou mal, será a decisão de natureza política que escolherá qual desses caminhos jurídicos trilhar.

## REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de direito internacional público**. 20.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ALADI. **Tratado de Montevideu**, 12 de Agosto de 1980. Disponível em: <<http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/vtratadowebsp/tm80>>. Acesso em Set. 2017.

ALEXY, Robert. **El concepto y la validez del derecho**. 2. ed. Barcelona: Gedisa, 1997.

ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. **Mercosul & União Européia: estrutura jurídico-institucional**. 3. ed. (ano 2003), 2. tiragem. Curitiba: Juruá, 2004.

ALMEIDA, PAULO ROBERTO DE. O Brasil e os blocos regionais: soberania e interdependência. **São Paulo Perspec.**, São Paulo , v. 16, n. 1, p. 3-16, Jan. 2002 . Disponível em : <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392002000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392002000100002&lng=en&nrm=iso)>.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Sovereignty and Regional Integration in Latin America: A Political Conundrum? **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro v. 35, n. 2, p. 471-495, jul./dez. 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292013000200006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292013000200006)

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe (Org.). **Elementos de Direito Internacional Público**. Barueri: Manole, 2003. v. 1. 217 p.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe (Org.); BARRAL, Welber (Org.). **Integração Regional e Desenvolvimento**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007. v. 1.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe (Org.); FRIEDRICH, Tatyana Scheila (Org.). **Aspectos jurídicos da aproximação dos países com vistas ao desenvolvimento: coalizões integração regional e multilateralismo**. Curitiba: Íthala, 2010.

BALASSA, Bela A. **Teoria da integração economica**. Lisboa: Livraria Classica Editora, 1964.

BORDA, Sandra. **Desafíos y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR**. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2012. Disponível em: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/07/DOC18-web.pdf>>.

BORGES, Jose Souto Maior. **Curso de direito comunitário**: instituições de direito comunitário comparado: União Européia e Mercosul. São Paulo: Saraiva, 2005.

BOTELHO, João Carlos Amoroso. A institucionalização de blocos de integração: uma proposta de critérios de medição. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 229-259, June 2014. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292014000100008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292014000100008&lng=en&nrm=iso)>.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Associação Latino-Americana de Integração**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/690-associacao-latino-americana-de-integracao-aladi>. Acesso em Set. 2017.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Integração Regional**. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/integracao-regional>>, acesso em Set. 2017.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Organograma do Mercosul**. Disponível em: <http://www.Mercosul.gov.br/images/pdf/Organograma-MSUL.pdf>

CAMPOS, João Mota de; CAMPOS JOAO LUIZ MOTA DE. **Manual de direito comunitário**. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

CARNEIRO, Cynthia Soares. **O direito da integração regional**. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2007.

D'ANGELIS, Wagner Rocha. **Mercosul**: da intergovernabilidade a supranacionalidade (perspectivas jurídicas para um modelo platino de mercado comum). 1999. 266f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas.

FRIEDRICH, Tatyana Scheila. **O Caminho para o Fortalecimento do comércio, do desenvolvimento e da integração regional**: Retorno ao Keynesianismo? In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe (Org.); BARRAL, Welber (Org.). **Integração Regional e Desenvolvimento**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007. v. 1

FRIEDRICH, Tatyana Scheila; FINGER, Ana Cláudia. **Elementos de direito internacional público**. Barueri: Manole, 2003. 217 p.

FURLAN, Fernando de Magalhães. **Integração & soberania: o Brasil e o Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2004.

GOMES, Eduardo Biacchi. **A inexorabilidade da integração continental: viabilidade para as nações periféricas**. 2003. 271f. Tese (doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas. Curso de Pós-graduação em Direito.

GOMES, Eduardo Biacchi. União Européia e Mercosul - Supranacionalidade versus Intergovernabilidade. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, X, n. 46, out 2007. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=2335](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2335). Acesso em Ago 2017.

GOMES, Eduardo Biacchi. DE CASTRO, Carlos Alberto Farracha. PETRI, Juliana Lima. Relações internacionais no Direito Constitucional do Mercosul: a supranacionalidade e a questão da recepção dos tratados. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe (Org.). **Elementos de Direito Internacional Público**. Barueri: Manole, 2003. v. 1

JESUS, Gustavo Santana de. **A importância de um tribunal jurisdicional para o processo de integração no Mercosul**. 2009. 199f. Dissertação (mestrado) - Universidade de Coimbra, Faculdade de Direito, Curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Comunitárias. Defesa: Coimbra, 2009.

KERBER, Gilberto. **Mercosul e a supranacionalidade**. São Paulo: LTr, 2001.

LAFER, Celso. Apontamentos sobre a internacionalização do Direito Constitucional Brasileiro. In: BAPTISTA, Luiz Olavo; RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. **Direito Internacional Contemporâneo**, Curitiba: Juruá, 2014.

MARTINS, José Ricardo. **O Brasil e a Unasul: um processo de construção de liderança e integração regional**. 2011. 147f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Defesa: Curitiba, 15/07/2011.

MELLO, Celso D. de Albuquerque (Celso Duvivier de Albuquerque). **Curso de direito internacional público**. 15.ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

MENEZES, Wagner. **Derecho internacional en América Latina**. Brasília: FUNAG, 2010.

MENEZES, Wagner. Mercosul Dez Anos: Desenvolvimento Institucional e o Direito da Integração. In: PIMENTEL, Luiz Otávio. **Direito da integração e relações internacionais: Alca, Mercosul e UE**. Florianópolis: Boiteux, 2001,

MERCOSUL. **Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul**, 9 de Dezembro de 2005. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/rex/sgt4/Ftp/CD%20Fluxograma/Tratados%20e%20Protocolos/Protocolo%20do%20Parlamento.pdf>>. Acesso Set. 2017.

MERCOSUL. **Protocolo de Brasília**, 17 de Dezembro de 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0922.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0922.htm). Acesso em Set. 2017

MERCOSUL. **Protocolo de Ouro Preto**, 17 de Dezembro de 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1901.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1901.htm)>. Acesso Set. 2017.

MERCOSUL. **Protocolo de Olivos**, 18 de Fevereiro de 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d4982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d4982.htm)>. Acesso em Set. 2017.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**, 26 de Março de 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 Set. 2017.

NAFALSKI, Guilherme Nascimento. **Unasul: uma perspectiva de integração política sul-americana**. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 2011.

NERY, Tiago. Unasul: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. **Cad. CRH**, Salvador, v. 29, n. spe3, p. 59-75, 2016. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792016000600059&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792016000600059&lng=en&nrm=iso)>.

OLIVEIRA, Ana Carolina Vieira de and SALGADO, Rodrigo Souza. Modelos de integração na América do Sul: do Mercosul à Unasul.. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2001, 3., 2011, São Paulo. **Proceedings online...** Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais - USP, Available from: <[http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC000000122011000100011&lng=en&nrm=abn](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000122011000100011&lng=en&nrm=abn)>. Access on: 27 Oct. 2017.

RAMINA, Larissa. União Europeia e Mercosul: Reflexões em Tempos de Crise. In: BAPTISTA, Luiz Olavo; RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. **Direito Internacional Contemporâneo**, Curitiba: Juruá, 2014.

REIS, Márcio Monteiro. **Mercosul, União Europeia e Constituição: a integração dos Estados e os ordenamentos jurídicos nacionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

REZEK, José Francisco **Direito internacional público: curso elementar**. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014

SIMÕES, Antonio José Ferreira. **Integração: sonho e realidade na América do Sul**. Brasília: FUNAG, 2010.

UNASUL. **Tratado Constitutivo da União Sul-Americana de Nações**, 23 de Maio de 2008. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_UNASUL/TRAT\\_CONST\\_PORT.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf)>. Acesso em Set. 2017.

VIGEVANI, Tullo; JUNIOR, Haroldo Ramanzini. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. **Dados**, Rio de Janeiro , v. 57, n. 2, p. 517-552, June 2014 . Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582014000200008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582014000200008&lng=en&nrm=iso).

WINTER, Luís Alexandre Carta. A Integração Econômica, o Mercosul e o Presidencialismo. In: ROSA, Luis Fernando Franceschini da; BARRAL, Welber de Oliveira; ROTTA, Cláudio. **Direito internacional público & integração econômica regional**. Curitiba: Juruá, 2001.