

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

***NONCOMPLIANCE* E MERCOSUL: UMA ANÁLISE SOBRE OS NÍVEIS E FONTES
DO DESCUMPRIMENTO LEGAL NO BLOCO**

KALLAN SIPPLE

Orientador: Prof. Dr. Armando Gallo Yahn Filho.

Linha de Pesquisa: Política Externa e Instituições Internacionais

UBERLÂNDIA-MG

2023

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

***NONCOMPLIANCE* E MERCOSUL: UMA ANÁLISE SOBRE OS NÍVEIS E FONTES
DO DESCUMPRIMENTO LEGAL NO BLOCO**

KALLAN SIPPLE

Dissertação apresentada no Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como requisito para a obtenção do Título de Mestre em Relações Internacionais, sob a orientação do Prof. Dr. Armando Gallo Yahn Filho.

UBERLÂNDIA-MG

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

K14n
2023 Sipple, Kallan, 1996-
Noncompliance e Mercosul [recurso eletrônico] : uma análise sobre os níveis e fontes do descumprimento legal no bloco / Kallan Sipple. - 2023.

Orientador: Armando Gallo Yahn Filho.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais.

Modo de acesso: Internet.

Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2023.7104>

Inclui bibliografia.

Inclui ilustrações.

1. Relações Internacionais. I. Yahn Filho, Armando Gallo, 1976-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais. III. Título.

CDU: 327

Glória Aparecida
Bibliotecária Documentalista - CRB-6/2047



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
 Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
 Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1J - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902
 Telefone: (34) 3239-4595 - www.ppgri.ie.ufu.br - secppgri@ufu.br



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais - PPGRI				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, número 80, PPGRI				
Data:	29 de agosto de 2023	Hora de início:	14:00	Hora de encerramento:	16:00
Matrícula do Discente:	12112RIT005				
Nome do Discente:	Kallan Sipple				
Título do Trabalho:	Noncompliance e Mercosul: uma Análise Sobre os Níveis e Fontes do Descumprimento Legal no Bloco				
Área de concentração:	Política Internacional				
Linha de pesquisa:	Política Externa e Instituições Internacionais				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Relações internacionais e atores subnacionais: o caso da inserção internacional de Uberlândia-MG				

Reuniu-se por meio de tecnologia de webconferência do Instituto de Economia e Relações Internacionais, em sessão pública, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, assim composta: Professores(as) Doutores(as): Karina Lilia Pasquariello Mariano - FCLAR/UNESP; Débora Figueiredo Mendonça do Prado - IERI / UFU; Armando Gallo Yahn Filho - - IERI / UFU; orientador(a) do(a) candidato(a).

Iniciando os trabalhos o(a) presidente da mesa, Dr(a). Armando Gallo Yahn Filho - - IERI / UFU, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato(a), agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

Aprovado.

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Armando Gallo Yahn Filho, Professor(a) do Magistério Superior**, em 29/08/2023, às 16:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Debora Figueiredo Mendonça do Prado, Professor(a) do Magistério Superior**, em 30/08/2023, às 16:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **KARINA LILIA PASQUARIELLO MARIANO, Usuário Externo**, em 13/09/2023, às 16:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4747413** e o código CRC **2D969DC6**.

AGRADECIMENTOS

À minha família, em especial aos meus pais, por todo o carinho e paciência, assim como pelo amparo financeiro e moral fornecidos desde os primórdios de minha trajetória acadêmica, sempre acompanhando de perto cada conquista e compartilhando das alegrias e contratempos que marcaram essa jornada.

Aos meus mais caros amigos, em especial Giovana Santos e Letícia Campos, não apenas por me inspirarem e incentivarem a prosseguir no caminho dos estudos, mas sobretudo pelo companheirismo e apoio durante todo esse processo.

Ao meu orientador, Prof. Armando Gallo, e aos membros da banca de defesa, Prof.^{as} Karina Mariano e Débora Prado, pelos valiosos comentários, apontamentos, sugestões e reflexões que tanto enriqueceram o presente trabalho.

Àqueles que por vezes confiaram em meu potencial mais do que eu próprio, ou que de alguma forma contribuíram para que eu chegasse até aqui hoje.

A todos vocês, deveras grato.

*“almost all nations observe almost all principles of
international law and almost all of their obligations
almost all of the time”*

Louis Henkin

RESUMO

Com base em dados colhidos da própria Secretaria do Mercosul, o presente trabalho busca em primeiro lugar entender o real estado do *noncompliance* legal mercosulino, simultaneamente buscando possíveis padrões de descumprimento ao longo do tempo (2011 – 2022), entre os quatro Estados Partes atuais do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), e entre duas de suas principais instâncias decisórias (GMC e CCM). Posteriormente, mobilizando os principais paradigmas teóricos sobre *compliance* (Racionalista, Gerencial e Construtivista), procuramos entender quais deles, se quaisquer, melhor explicam as fontes do descumprimento mercosulino. Os dados nos revelam uma realidade multifacetada, com boa parte das normas mercosulinas analisadas incorporadas na ordem jurídica dos Estados Partes e consideradas vigentes, mas com apenas uma fração das normas vigorando sem atrasos, confirmando o diagnóstico geral acerca do descumprimento no bloco. Todavia, o estudo também não só revelou que os níveis de cumprimento entre os diferentes Estados Partes variam significativamente, mas também que as normas do GMC e CCM possuem dinâmicas distintas de *compliance*. A apreciação teórica dos resultados encontrados, por sua vez, levou à confirmação de três das hipóteses levantadas (*H1*, *H2* e *H5*) e à refutação das demais (*H3*, *H4* e *H6*), com o paradigma Racionalista demonstrando melhor capacidade explicativa. Ainda assim, algumas dessas dinâmicas particulares ao *compliance* mercosulino acabaram distorcendo determinadas previsões, demonstrando a necessidade de cautela na aplicação dessas teorias dado as características próprias do bloco.

Palavras-chave: Mercosul; *compliance*; *noncompliance* legal; normas mercosulinas.

ABSTRACT

Based on data collected directly from the Mercosur Secretariat, we seek, first and foremost, to understand the state of legal noncompliance within the bloc, exposing in the process possible noncompliance patterns over time (between 2011 and 2022), between current bloc members (Argentina, Brazil, Paraguay, and Uruguay), and across two of Mercosur's main decision-making institutions (GMC and CCM). Secondly, we mobilise the main theoretical perspectives in relation to noncompliance (Rationalist, Managerial and Constructivist) in the hopes of understanding which of them, if any, can better explain the phenomenon as seen in Mercosur. The results reveal a multifaceted, complex reality, with most of the analysed Mercosurian law having been incorporated into the domestic legal orders of the Member States and thus considered as "in force" by the bloc, but done so with considerable delays – only a fraction coming into force within their deadlines, confirming the general perception of Mercosur as having compliance issues. Going further, the results show that compliance levels vary not only between different Member States, but also between institutions, with the normative production of GMC and CCM showing distinct compliance patterns. Our efforts to test the selected theoretical approaches against our findings resulted in the confirmation of three of the proposed hypotheses (*H1*, *H2* e *H5*) and the refutation of the remaining ones (*H3*, *H4* e *H6*), with the Rationalist approach showing greater explanatory power. That said, some of these Mercosur-specific compliance dynamics also caused the distortion of specific theoretical predictions, demonstrating the need for caution when applying these theories to the bloc.

Keywords: Mercosur; compliance; legal noncompliance; Mercosurian law.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CAMEX	Câmara de Comércio Exterior
CCM	Comissão de Comércio do Mercosul
CMC	Conselho Mercado Comum
CONTRAN	Conselho Nacional de Trânsito
CT(s)	Comitê(s) Técnico(s)
FCCP	Foro de Consulta e Concertação Política
FCES	Foro Consultivo Econômico-Social
GAHB	Grupo Ad Hoc Biocombustíveis
GAO	Grupo de Assuntos Orçamentários
GECEX	Comitê-Executivo de Gestão
GMC	Grupo Mercado Comum
GM/MS	Ministério da Saúde Gabinete do Ministro
GTVENE	Grupo de Trabalho para a Negociação do Processo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
MAPA	Ministério da Agricultura e Pecuária
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MVS	Mecanismo de Vigência Simultânea
Parlasul	Parlamento do Mercosul
POP	Protocolo de Ouro Preto
REAF	Reunião Especializada de Agricultura Familiar
RI	Relações Internacionais
SECINT	Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais
SGT(s)	Subgrupo(s) de Trabalho
SM	Secretaria do Mercosul
TEC	Tarifa Externa Comum
TPR	Tribunal Permanente de Revisão
UE	União Europeia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. (NON)COMPLIANCE: DEFINIÇÃO E RELEVÂNCIA	11
2. DESENHO DE PESQUISA	16
2.1. METODOLOGIA	16
2.2. DOS INDICADORES	18
3. O MERCOSUL	23
3.1. O ESTADO DO (DES)CUMPRIMENTO NO MERCOSUL	23
3.2. HISTÓRICO, NATUREZA E CONTRADIÇÕES	27
3.3. ESTRUTURA INSTITUCIONAL	29
3.4. DAS NORMAS MERCOSULINAS	34
3.4.1. <i>MEDIDAS PRÉ-PROMULGAÇÃO</i>	34
3.4.2. <i>TIPOLOGIA NORMATIVA E O MECANISMO DE VIGÊNCIA SIMULTÂNEA</i>	35
4. DAS TEORIAS DE <i>NONCOMPLIANCE</i>	38
4.1. DA PERSPECTIVA RACIONALISTA	39
4.2. DA PERSPECTIVA GERENCIAL (CAPACIDADE ESTATAL)	42
4.3. DA PERSPECTIVA CONSTRUTIVISTA	44
4.4. VETO PLAYERS	45
5. DOS RESULTADOS	47
6. AS TEORIAS NA PRÁTICA	57
CONCLUSÃO	70
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	75

INTRODUÇÃO

O debate em torno do Mercosul é um que divide opiniões. Marcado por controvérsias, gravita em torno do bloco uma gama variada de apreciações, críticas e avaliações advindas de segmentos acadêmicos, políticos, empresariais, ou mesmo da sociedade civil. Não obstante, é patente a existência de uma percepção generalizada de que no bloco o descumprimento é a ordem do dia – ainda que não haja unanimidade quanto às suas causas. Em âmbito acadêmico, autores de matriz racionalista apontam a ausência de mecanismos de *enforcement* como motor do descumprimento mercosulino. Para aqueles enraizados na perspectiva gerencial, a debilidade histórica das estruturas político-administrativas da região seria a principal explicação. Já outros enfatizam o desinteresse relativo dos países membros frente ao bloco. Mas poucos, se quaisquer, seriamente questionam essa percepção.

A frustração em torno do descumprimento é certamente válida, considerando o papel primordial do *compliance* para realização dos objetivos formais de qualquer esquema cooperativo regional. Todavia, é lamentável a relativa escassez de estudos empíricos voltados à investigação do descumprimento no Mercosul, com a última grande obra sobre a questão tendo sido publicada há mais de uma década¹. Tendo em vista a importância do tema, consideramos de fundamental importância esforços que visem reabrir e atualizar o debate. Dessa forma, com base em dados agora livremente disponibilizados pela Secretaria do Mercosul, o presente trabalho visa responder a duas questões principais: até que ponto existe um problema de *compliance* no bloco, e de que forma podemos explicá-lo?

Para tanto analisamos e organizamos cerca de 1500 normas mercosulinas, produzidas entre 2011 e 2022, procurando justamente entender a profundidade do problema do descumprimento no bloco, assim como suas características ao longo do tempo e entre países. Ademais, mobilizamos as três principais perspectivas teóricas sobre a questão (racionalista, gerencial e construtivista) de modo a nos permitir a extração de hipóteses sobre possíveis dinâmicas e padrões de (des)cumprimento.

Dado a inexistência de qualquer mecanismo de monitoramento acerca do *compliance* no Mercosul, salve a função que a Secretaria do bloco cumpre em seu papel como pivô do Mecanismo de Vigência Simultânea (MVS), o enfoque da presente obra será no *compliance legal*. Ainda que não um *proxy* perfeito para se determinar de fato a conformidade de um Estado perante suas

¹ Ver Ventura, Onuki e Medeiros (2012).

obrigações, já que nada pode nos dizer sobre a implementação prática das normas regionais, o cumprimento legal se coloca como etapa indispensável para possibilitar a aplicação prática da norma (especialmente dado a inexistência de qualquer mecanismo para inserção direta das normas mercosulinas no ordenamento jurídico doméstico na maioria dos Estados Membros, demandando inevitavelmente a transposição). Além do que, um estudo em larga escala acerca do *compliance* prático (se a norma foi adequadamente incorporada e implementada) seria inviável dado o escopo da presente obra, função que nem mesmo a Comissão Europeia consegue cumprir de forma plena, não obstante os recursos relativamente afluentes aos quais tem acesso (BÖRZEL, 2021).

O Capítulo 1 aborda a definição do *(non)compliance*, especificamente sua forma *legal*, e retoma o debate aqui introduzido sobre a importância do tema. O Capítulo 2 busca esclarecer questões sobre o desenho de pesquisa, discorrendo sobre a metodologia adotada, sobre as dinâmicas de coleta dos dados e de elaboração de indicadores, e seus limites. O Capítulo 3 se trata de uma examinação do Mercosul (seu histórico, natureza e estrutura), possibilitando possíveis *insights* de relevância sobre seu funcionamento, visando assim melhor situar o leitor e ampliar a compreensão acerca de potenciais padrões de (des)cumprimento mercosulino. Indo além, o capítulo faz um breve sobrevoo sobre a percepção geral do descumprimento no Mercosul, procurando problematizar a questão.

O Capítulo 4 se dedica à revisão da literatura sobre *compliance*, analisando os três principais paradigmas comumente mobilizados para explicar o descumprimento. Deles, extraímos hipóteses que deveriam, do ponto de vista teórico, ser observáveis no Mercosul. Por sua vez, o Capítulo 5 dá continuidade à análise dos dados iniciada no Capítulo 3, avançando sobre a apresentação dos resultados da pesquisa empírica e respondendo ao questionamento inicial colocado sobre os níveis de descumprimento no Mercosul. Indo além, interpretamos, onde possível, o significado prático dos dados apresentados e apontamos alguns padrões identificados. No sexto e último capítulo, testamos as hipóteses formuladas anteriormente de modo a confirmar ou refutá-las, buscando assim jogar luz tanto sobre a capacidade explicativa dessas teorias, quanto sobre as possíveis fontes do descumprimento no Mercosul.

1. (NON)COMPLIANCE: DEFINIÇÃO E RELEVÂNCIA

Compliance, ou cumprimento, se refere ao comportamento de um Estado que esteja em conformidade com suas obrigações internacionais (BÖRZEL, 2021; VERSLUIS, 2005). Enquanto o *compliance* pode ser interpretado como um conceito gradativo quando equalizado ao grau de alinhamento ou desvio de um Estado em relação à sua obrigação, em termos lógicos o conceito se mostra um de caráter binário: um Estado que cumpre com suas obrigações internacionais de forma plena estaria em cumprimento, enquanto um Estado faltoso em relação às suas obrigações estaria em descumprimento (ainda que as tenha descumprido apenas parcialmente). O *noncompliance*, ou descumprimento, pode ser definido, portanto, como “[...] comportamento estatal inconsistente com as obrigações prescritas por lei doméstica, internacional, ou da UE” (BÖRZEL, 2021, p. 4, tradução nossa)².

É de suma importância observar que *compliance* não pode ser tomado como sinônimo de “efetividade”, ou ser confundido com a ideia de “implementação”. Bernauer (1996) já nos alertava sobre o erro em tomar os níveis de cumprimento de determinadas regras ou compromissos internacionais como indicador de efetividade ou eficiência institucional. Como salienta Börzel (2021, p. 14), “*compliance is narrower than effectiveness, which relates to the impact a policy or law has on the socioeconomic environment in solving the problem it was adopted to address*”. Isto é dizer que o cumprimento, por si só, não garante a materialização do objetivo almejado: “*Member States can perfectly comply with regulations, without this being effective; i.e. without compliance solving the problem*” (VERSLUIS, 2005, p.4-5).

Por sua vez, a implementação seria o processo em que o compromisso internacional passa a ser colocado em prática (BÖRZEL, 2021; VERSLUIS, 2005), podendo ser segmentada (assim como o cumprimento) em duas fases distintas: “legal” e “prática” (ZHELYAKOVA; KAYA; SCHRAMA, 2016). No estágio “legal”, a implementação diz respeito à recepção ou transposição da norma internacional na ordem jurídica doméstica dos Estados-parte, dado que a norma não possui força cogente em âmbito doméstico (seja devido à natureza da *norma*, ou à natureza da *ordem jurídica doméstica* do Estado). O *compliance legal*, por sua vez, denotaria a execução dessa internalização normativa em conformidade com seu conteúdo (transposição “correta”) e os prazos definidos para tal (*i.e.*, sem atrasos), assim como sua devida comunicação às partes necessárias (BÖRZEL, 2021; ZHELYAKOVA; KAYA; SCHRAMA, 2016). Assim, uma norma internacional

² Dado seu objeto de estudo, a autora se refere, naturalmente, ao processo europeu de integração, mas o mesmo pode ser aplicado para qualquer outro esquema cooperativo ou integracionista regional sem prejuízos.

internalizada apenas de forma parcial; em desacordo com seu conteúdo original; fora dos prazos estabelecidos, ou internalizada corretamente mas não devidamente comunicada às partes representaria um caso de descumprimento legal.

Em Estados regidos pela tradição monista, faz-se desnecessária a recepção doméstica dos tratados internacionais³, assim como das leis secundárias deles emanados, investindo-os portanto de “aplicabilidade direta”⁴: a lei “é aplicável nos Estados Membros sem medidas de implementação adicionais, assim que entra em vigor” (MILLER, 2017, p. 8, tradução nossa). Mesmo no Brasil, onde a ordem jurídica é interpretada por alguns como sendo do tipo dualista (RIBEIRO, 2006), por força do Art. 5º da Constituição Federal tratados internacionais referentes a direitos humanos se beneficiam desse mecanismo expedito, dispensando o ato presidencial usualmente necessário para promulgação de normas internacionais em âmbito doméstico – *i.e.*, passam a valer internamente assim que concluída a ratificação (PIOVESAN, 2013). Nesses casos, seria inexistente a etapa legal da implementação (ainda que possam demandar regulamentação doméstica adicional para produção plena de seus efeitos, caso não sejam normas auto-executórias⁵).

Essa natureza dual do cumprimento gera algumas implicações sobre o aferimento dos níveis de *compliance* em arranjos cooperativos internacionais. Em primeiro lugar, fica claro que por se tratarem de momentos diferentes no processo de cumprimento, um bom desempenho no que tange ao cumprimento legal não garante que a implementação prática ocorrerá, ou que ocorrerá em conformidade com a norma regional internalizada (fenômeno que Zhelyazkova, Kaya e Schrama (2016) denominam por ‘*decoupling*’): “*decoupling reflects the extent to which practical implementation lags behind the legal implementation of [regional] rules. Thus it captures non-compliant practical deviations from domestic measures adopted in response to [regional] requirements*” (ZHELYAKOVA; KAYA; SCHRAMA, 2016, p. 828).

Em segundo lugar, mesmo na União Europeia, que conta com um mecanismo centralizado de monitoramento, autores apontam que o grande volume da produção normativa do bloco somado à limitação de recursos (financeiros e humanos) para o desempenho dessa tarefa impedem a averiguação plena, por parte da Comissão Europeia, da adequação dessas normas domésticas

³ Utilizamos do termo em sua forma mais geral. Como aponta Ribeiro (2006, p. 274), “Há uma infinidade terminológica alternativa para o termo tratado. No Brasil, são concebíveis: acordo, ajuste, arranjo, ata, ato, carta, código, compromisso, constituição, contrato, convenção, convênio, declaração, estatuto, memorando, pacto, protocolo e regulamento. Esses termos são de uso livre e aleatório”.

⁴ O mesmo vale para as Regulamentações emanadas da União Europeia, independentemente da tradição legal dos Estados Membros, em acordo com o Art. 288 do TFUE e confirmado pelas cortes do bloco (SHÜTZE, 2016).

⁵ Aplicabilidade Direta e auto-executoriedade de normas (internacionais ou regionais) são atributos relacionados, mas distintos. Ver por exemplo Miller (2017, nota de rodapé 7), Schütze (2016, p. 89-93), Souza (2015).

comunicadas pelos Estados Membros. Aliado aos riscos de punição devido à implementação tardia ou não-comunicação de implementação das normas regionais, gera-se aí um forte incentivo para comunicar-se a transposição de normas em “má-fé” (*i.e.*, comunicação consciente de normas que não realmente transpõem, ou transpõem de forma inadequada, suas homólogas regionais) (BÖRZEL, 2021; NICOLAIDES; OBERG, 2006)⁶. Observa-se, portanto, que salve onde há clara detecção de violação, a *comunicação* de incorporação é no geral tomada como indicativo do cumprimento legal.

Se por um lado esse trabalho de averiguação ocorre de forma imperfeita na UE, no Mercosul, ele se quer acontece. Como veremos posteriormente, o desenho institucional optado pelos fundadores do bloco sul-americano não previu qualquer mecanismo de monitoramento centralizado, cabendo aos Estados-membros a averiguação de *compliance* dos demais com as normas mercosulinas (à Secretaria do bloco cabe apenas o recebimento e repasse das *comunicações* de incorporação, não existindo mandato institucional para averiguação de *conformidade*) – o que torna uma análise plena do (des)cumprimento no bloco (*i.e.*, não apenas o cumprimento legal, mas também o prático) inviável, levando em conta o limite de tempo e recursos disponíveis para execução do presente trabalho. Igualmente, mesmo nos restringindo à análise do cumprimento legal, pouco podemos dizer sobre um de seus aspectos fundamentais – *i.e.*, a *conformidade* dessas normas domésticas em relação às normas mercosulinas que objetivam transpor⁷. Assim, dado o desenho institucional mercosulino, somado às limitações de tempo e recursos associadas ao escopo da presente obra, optamos por analisar apenas o *noncompliance legal*, ademais nos restringindo somente a violações relacionadas à não-incorporação, incorporação tardia, e não-comunicação de incorporação das normas mercosulinas (isto é, nos furtamos à análise da conformidade em relação ao *conteúdo* das normas incorporadas).

Por mais que essa configuração não seja a ideal, por deixar lacunas consideráveis em relação à efetiva realidade do descumprimento no bloco, vale ressaltar novamente que se trata de um problema intrínseco ao estudo comparativo de *compliance* no geral. Börzel (2021), por exemplo, admite que os dados referentes a violações das normas regionais europeias representam

⁶ Börzel (2021) vai além ao nos dizer que “*In the EU, there is evidence that speedy transposition indicates noncompliance rather than compliance [...] timely transposition is associated with more rather than less noncompliance. The more timely the transposition, the less complete and correct is its legal implementation*” (p. 17-18).

⁷ Vale ressaltar, no entanto, que no Mercosul, existem mecanismos legais que obrigam as partes a transporem o texto da norma mercosulina em sua forma integral (ver Ventura, Onuki e Medeiros (2012)). Claro, não obstante existir a regra, resta saber se os Estados Partes a observam de fato. Indo além, dado a ausência de mecanismos de monitoramento e *enforcement* no Mercosul, podemos supor que os Estados mercosulinos possuem menos incentivos *vis-à-vis* suas contrapartes europeias de comunicar a qualquer custo a transposição da normativa regional. Pelo contrário, como veremos, as Partes mercosulinas demonstram pouca preocupação com atrasos na incorporação.

apenas uma ponta do iceberg (ou seja, apenas uma fração de casos do qual temos ciência, dentre todo um universo de outros casos possíveis mas não detectados ou seletivamente ignorados pela Comissão Europeia). De acordo com a autora,

Given its limited resources, the Commission strategically selects cases that are promising on legal grounds and serve its political and institutional interests [...]. Even in the cases in which the Commission decides to take action, it may not necessarily report on it. [...] It may also be reluctant to prosecute Eurosceptic countries in order not to encourage anti-European attitudes by officially shaming their governments for violating European law (BÖRZEL, 2021, p. 21-22).

Ainda assim, embora esteja posto a possibilidade de contaminação por vieses da Comissão, os dados divulgados pela instituição referentes aos casos de violação das normas regionais europeias permitem análises mais profundas e robustas do que em sua ausência. Todavia, dado que mesmo a Comissão, com todos os recursos em sua disposição, se mostra incapaz de constatar essas violações de forma plena, tentar fazê-lo aqui (mesmo em relação a um grupo de países menores, como no Mercosul) se mostra um obstáculo intransponível (assim como o seria tentar fazê-lo no caso europeu – não à toa a inexistência de esforços acadêmicos, até presente momento, nesse sentido).

Apesar dessas dificuldades, o estudo acerca do *compliance* se mostra de suma importância. Isso porque enquanto o cumprimento por si só não possa garantir efetividade no alcance de objetivos e solução de problemas (para os quais as instituições internacionais são estabelecidas), a negligência e trivialização pelos Estados de suas obrigações internacionais garante a frustração no cumprimento desses objetivos e metas (ALMEIDA, 2013b; BÖRZEL, 2021). A análise da Comissão Europeia acerca do assunto nos parece certa:

failure to apply European legislation on the ground damages the effectiveness of Union policy and undermines the trust on which the Union depends. The perception that 'we stick to the rules but others don't', wherever it occurs, is deeply damaging to a sense of European solidarity.... Prompt and adequate transposition and vigorous pursuit of infringements are critical to the credibility of European legislation and the effectiveness of policies (COMISSÃO EUROPEIA apud NICOLAIDES; OBERG, 2006, p. 13).

Tendo em vista a *ultima finis* do Mercosul, é logo evidente que a questão do descumprimento não pode ser minimizada, tampouco desprezada. Sem embargo, Balassa (1969) esclarece que inobstante o escopo de integração almejado, níveis mínimos de coordenação e/ou

harmonização de políticas são sempre necessários – seu grau e extensão variando com o escopo de integração pretendido. Tendo em vista o tratado constitutivo do bloco, como seria possível eliminar “restrições não tarifárias à circulação de mercadorias” e “harmonizar [...] legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração” (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991, art. 1º), por exemplo, sem que as normas regionais e as demais obrigações impostas sobre os Estados-membros (promulgadas justamente para esse fim) sejam devidamente observadas?

Se por um lado não podemos garantir que o cumprimento dessas obrigações pelos países-membros leve de fato à consolidação do bloco enquanto um mercado comum (ou qualquer outro arranjo almejado), por outro, a harmonização inexistente, parcial ou ineficaz causada pela violação dessas obrigações assegura a frustração desse objetivo – afinal, não é cabível esperar que o bloco se materialize *ex nihilo* ou por meio de “efeitos secundários” apenas⁸. Como nos apontam Almeida (2013b) e Malamud (2013), para além do plano da retórica, o comprometimento na prática é indispensável para consolidação da integração.

⁸ Howse e Teitel (2010) nos apontam para os efeitos positivos (“secundários”) que instituições podem gerar para além de seu sucesso ou insucesso relativo aos seus objetivos almejados.

2. DESENHO DE PESQUISA

2.1. METODOLOGIA

Tendo em vista os objetivos da presente obra, optamos pela pesquisa empírica como o cerne principal do trabalho, elaborando um banco de dados das normas mercosulinas promulgadas durante o período de análise e nos pautando no uso de fontes primárias, com documentos (Resoluções e Diretrizes) retirados diretamente do sítio web da SM. Ao todo foram compiladas e analisadas 585 Resoluções do GMC assim como 882 Diretrizes da CCM, totalizando 1467 normas mercosulinas promulgadas entre 2011 e 2022. Para além de revelar possíveis padrões de (des)cumprimento no Mercosul, buscamos, através de uma revisão da literatura clássica acerca do (*non*)*compliance* e de um sobrevoo sobre aspectos estruturais/institucionais do bloco, possíveis explicações para os resultados obtidos. De forma a melhor apreciar os *insights* teóricos (e averiguar sua adequação em relação à realidade mercosulina), outros indicadores específicos (*e.g.*, relacionados a aspectos econômicos ou político-administrativos dos Estados Partes) foram também introduzidos quando oportuno ou necessário.

Sobre a delimitação cronológica, o intervalo escolhido foi feito visando ampliar ao máximo possível as possibilidades de análise dos dados dentro dos limites estruturais da presente investigação, já mencionados anteriormente. Ainda que no plano ideal a contemplação das mais de três décadas de existência do Mercosul seja preferível, consideramos a delimitação temporal aqui optada como o meio-termo mais favorável ao viabilizar a execução do estudo e maximizar a possibilidade de análises dado os constrangimentos colocados. Os doze anos entre 2011 e 2022 refletem perfeitamente o início e fim de ciclos governamentais no Brasil, o que nos abre a possibilidade de análises mais contundentes acerca das dinâmicas de *compliance* em relação a governos nacionais (nesse caso, com enfoque no caso brasileiro, dado que a dinâmica de eleições variada nos demais Estados Partes não corresponderia de forma perfeita a esse intervalo temporal). Dessa forma, conseguimos abarcar de forma integral múltiplos governos brasileiros, desde os primórdios do governo Dilma (2011), até o final do governo Bolsonaro (2022). O início da série em 2011 também nos permite uma sequência cronológica (ainda que imperfeita) relativo ao trabalho de Ventura, Onuki e Medeiros (2012), que fizeram esforços similares na análise de *compliance* das normas mercosulinas desde a fundação do bloco até 2011.

Sobre a seletividade no que tange à produção normativa do bloco, tendo em vista as características da produção normativa do CMC (em grande parte por normas que não demandam incorporação, ou que possuem baixa “densidade normativa”, como ficará claro mais adiante), consideramos mais proveitoso o enfoque sobre a produção do GMC e CCM, ainda que no plano

ideal a análise da produção normativa do núcleo decisório mercosulino em sua totalidade seja o preferível.

Dado o volume significativo de normas processadas, a compilação, organização e verificação de vigência e atrasos precisaram ser feitas em blocos, exercício este realizado entre um período de cerca de 50 dias (de 17/04/2023 a 03/06/2023). Tendo em vista essa dinâmica, é possível que normas detectadas como não-vigentes nos primórdios da coleta de dados tivessem já sofrido mudanças ao final do processo de coleta e análise. Dado a inviabilidade de revisões constantes, as datas de atraso e status de vigência foram tomadas como sendo aquelas na data da coleta (ou seja, qualquer ponto entre as datas indicadas acima).

Sobre a análise documental, deu-se preferência, para verificação dos prazos e afins, pela utilização da versão em língua portuguesa dos documentos disponibilizados. Em casos de suspeita acerca de possíveis erros nas datas-prazo, ou na ausência anômala destas, utilizou-se a versão em língua espanhola para garantir a integridade dos dados utilizados.

As datas de incorporação pelos Estados Partes no geral são fornecidas no próprio portal da SM. Utilizamos por via de regra a data de promulgação da norma como registrada no portal. Nos casos em que a data de promulgação não foi informada, utilizou-se a data de publicação no diário oficial dos Estados Partes (também informada pela SM). Em casos em que nenhuma das datas foram fornecidas; onde tivemos suficiente razão para suspeitar de datação incorreta; ou em que a indisponibilidade da data de promulgação levaria a prejuízos para determinados países (*e.g.*, onde a utilização da data de publicação levaria ao atraso da norma por poucos dias), foi feito um esforço por buscar externamente a data efetiva de promulgação da norma em questão.

No geral, as normas mercosulinas que os Estados julgam não necessitar incorporação são marcadas como dispensadas de acordo com o 'Art. 11 da Decisão nº 20/02', sem especificação da norma doméstica que suscitou tal dispensa. Dito isso, ainda que raro, algumas entradas apresentam normas domésticas promulgadas *anteriormente* à existência da norma mercosulina que ela considera estar incorporando. Nesses casos, por questão de uniformidade, consideramos a norma mercosulina como dispensada nos mesmos termos, dado a utilização de uma norma doméstica já existente previamente à norma mercosulina para sua internalização.

Sobre a seletividade dos Estados Partes analisados, os movimentos de suspensão, entrada e reentrada de países no bloco, geraram algumas dificuldades. Visando maior consistência, optamos por não incluir a Venezuela na compilação de dados, focando apenas nos quatro membros originais. Normas que diziam respeito apenas à Venezuela foram consideradas com revogadas

(apenas uma norma, Resolução nº51/2012). A própria SM parece ter se adaptado à suspensão do país, atribuindo vigência a normas mesmo ausente a incorporação venezuelana, de modo a não demandar qualquer ação corretiva de nossa parte.

A suspensão e eventual reentrada do Paraguai, por sua vez, também gerou alguns imbróglios dado que certas normas promulgadas no período de suspensão do país constam no portal da SM como requerendo sua incorporação. Ademais, algumas normas como a Resolução GMC nº 34/2012 constam como tendo sido incorporadas pelo Paraguai, mas não apresentam norma incorporadora, muito menos data de promulgação, justamente em período em que o país se encontrava suspenso – optamos, nesses casos, por considerar a norma como não-aplicável ao Paraguai, dado a dificuldade extraordinária em averiguar o status de incorporação da norma.

2.2. DOS INDICADORES

Os indicadores de *taxa de vigência* (Gráficos 1, 2, 4 e 6) dizem respeito ao número de normas mercosulinas consideradas como vigentes (em porcentagem), frente ao total de normas válidas produzidas no período analisado. A *taxa de vigência* pode ser tomada de forma *agregada* (isto é, aglutinando a produção normativa total do bloco, sem discriminar entre a produção do GMC e CCM) ou segmentada de acordo com o órgão de origem (GMC ou CCM). Ademais, os gráficos que apresentam a taxa de vigência em sua forma *qualificada* (Gráficos 2, 4 e 6) fazem uma discriminação qualitativa entre normas vigentes *com atraso* e *sem atraso*, enquanto a taxa de vigência *não qualificada* (Gráfico 1) não faz essa distinção.

Dado sua natureza, as taxas de vigência não podem ser segmentadas por país, já que a vigência implica a própria incorporação por todas as partes relevantes, e são todas apresentadas numa escala de evolução histórica (*per annum*), assim como em agregado total do período analisado.

A SM não fornece, por si mesma, dados relacionados a tempo de atraso (seja em relação à vigência, seja em relação à incorporação individual de cada Estado), se limitando a informar a data em que a norma entrou em vigência (em plano regional), assim como a data em que a norma doméstica incorporadora foi promulgada ou publicada em diário oficial (em plano doméstico). Calculamos o tempo de atraso de cada norma com base no prazo para incorporação (quando existente, indicado no próprio corpo das normas, disponibilizadas ao público pela SM). Para determinar o atraso na *vigência regional* da norma, foi levando em conta o MVG. O referido mecanismo regula a entrada em vigência das normas em âmbito regional e condiciona a vigência

à comunicação de internalização por todas as partes relevantes. Após a última comunicação, entra em vigência a norma após corridos 30 dias. Com base nisso, utilizamos a data de entrada em vigência das normas mercosulinas, subtraindo-se os 30 dias previstos pelo MVG para determinar a (suposta) data da última comunicação. Consideramos como atraso o tempo transcorrido entre o prazo para incorporação e essa data da última comunicação. Inversamente, para normas mercosulinas internalizadas por todas as partes, mas ainda consideradas como não-vigentes pela SM, foi aplicada as provisões do MVS, supondo-se sempre que a comunicação à SM fosse feita na data de promulgação da norma doméstica (o que nem sempre é o caso, na prática).

Vale ressaltar que o total de normas utilizada como base para os indicadores utilizados não corresponde ao total de normas por nós analisado (salve onde expresso o contrário). Isso porque nem toda norma mercosulina demanda incorporação (cerca de 246 normas possuem vigência imediata; ver Tabelas 1, 2 e 3). Indo além, do total de normas que demandam incorporação doméstica (1221), cerca de 49 foram desconsideradas devido a revogações, dados incompletos ou incertos, prazos ainda não vencidos (para algumas normas de 2022), etc. e, portanto, não foram incluídas em nossos cálculos. Dessa forma, os indicadores no geral foram elaborados com base nos seguintes “totais”:

- GMC: 343 (24 normas desconsideradas)
- CCM: 829 (25 normas desconsideradas)
- AGREGADO: 1172 (49 normas desconsideradas)

A *taxa de incorporação*, por sua vez, é um indicador que procura apontar o grau e eficácia de incorporação das normas mercosulinas por cada país. Em sua forma *não qualificada*, a taxa de incorporação nos revela a porcentagem de normas mercosulinas obrigatórias a um determinado país que efetivamente foram incorporadas durante o intervalo analisado. Sua forma *qualificada* nos revela não apenas o total de incorporação, mas também distingue entre o volume de normas incorporadas dentro e fora dos prazos estabelecidos. Dado o objetivo do indicador, toda norma regional incorporada pelo país analisado foi incluída em seu cálculo (mesmo aquelas posteriormente revogadas em âmbito regional), ampliando ao máximo nossa amostra. Em linha, aquelas normas consideradas como “dispensadas” por algum Estado Parte (devido à existência prévia de norma doméstica, considerada como satisfatória frente à norma regional) foram

desconsideradas, por não se tratarem, *stricto sensu*, de uma incorporação da norma, mas sim de sua dispensa. Por outro lado, aquelas normas regionais não incorporadas, mas revogadas em âmbito regional não foram consideradas para as partes que não chegaram a incorporá-la antes de sua revogação (já que, tendo sido revogada, não haveria possibilidade de incorporação futura se já não tivesse sido feita até então).

Vale ressaltar que, tanto nas taxas de *vigência* quanto de *incorporação*, as porcentagens apresentadas são sempre em relação ao *universo* de normas consideradas para cada indicador. Esse ponto é de fundamental importância em especial para os indicadores *qualificados*: quando segregamos os dados entre *vigência/incorporação com* ou *sem atraso*, as porcentagens apresentadas são sempre em relação ao total de normas consideradas, e não apenas às normas efetivamente em *vigência/incorporadas*, de modo que a soma de ambas as porcentagens (em atraso, sem atraso) deve obrigatoriamente levar ao total de normas em *vigência/incorporadas*.

Os indicadores de *atraso médio*, seja relativo à *vigência* (norma regional) ou à *incorporação* (norma doméstica) foram elaborados a partir de média simples, calculada com base nos dados extraídos e compilados por nós. No caso do atraso de normas vigentes, foram consideradas as normas *vigentes com atraso e válidas* (*i.e.*, que não foram revogadas ou descartadas). Para cálculo do atraso de incorporação, considerou-se todas as normas incorporadas com atraso por um país, independentemente de sua validade (*i.e.*, mesmo normas mercosulinas posteriormente revogadas foram consideradas, se já incorporada pelos países previamente à sua revogação).

As normas não-vigentes ou não incorporadas foram desconsideradas em todos os indicadores de atraso. Assim como para a *taxa de vigência* e a *taxa de incorporação*, os indicadores de *atraso médio* podem ser desagregados entre órgãos (GMC ou CCM), ou tomados em agregado. Seguindo os dois indicadores mencionados, o atraso médio referente à *vigência* é apresentado numa escala histórica (*per annum*), enquanto aquele referente à *incorporação* é apresentado de forma comparativa, agregada *por país*.

O *coeficiente de eficácia* de incorporação é um indicador multidimensional elaborado para melhor capturar e visualizar a qualidade da incorporação de cada Estado, para além do seu nível total de incorporação. Ainda que a *taxa de incorporação* nos indique o volume relativo de normas incorporadas sem atraso, se trata de um indicador essencialmente “binário” – isto é, trata toda norma em atraso como equivalente. Ao considerar o *tempo de atraso*, o coeficiente de eficácia de incorporação nos fornece uma forma intuitiva de classificar a qualidade de incorporação dos Estados. O indicador é gerado a partir da seguinte fórmula:

taxa de incorporação sem atraso + (taxa de incorporação com atraso / atraso em meses)

Tempos de atraso menores que 1 devem sempre ser igualados a 1. Dessa forma, conseguimos um quadro relativamente confiável a partir do qual podemos qualificar não apenas níveis de transposição, mas de *qualidade* de transposição. Assim, mesmo países que em determinado ponto do tempo tenham níveis semelhantes de transposição sem atraso, mas com níveis variados de atraso médio das normas incorporadas com atraso são avaliados em proporções diferentes. A fórmula como posta nos permite dar maior peso aos países que incorporam grande parte de suas normas dentro dos prazos, ainda que incorporem menos normas ao todo. Como colocado, normas com até 1 mês de atraso possuem o mesmo peso daquelas incorporadas dentro do prazo (necessário para eliminar inconsistências introduzidas pela utilização de números positivos < 1). Assim, países que incorporam 100% de suas normas dentro do prazo ou com até um mês de atraso seguem com “pontuação” máxima (1.0). Quanto menor o número de normas totais internalizadas; e/ou quanto maior a porcentagem de normas incorporadas com atraso; e quanto maior for a média de atraso, menor será o *score* final atribuído pela fórmula acima.

A tabela de “Incorporação por Órgão” (Tabela 17) considera a incorporação total das normas feitas pelo Brasil, segmentada pelos órgãos/ministérios que compõem a estrutura político-administrativa doméstica do país responsáveis pela incorporação das normas mercosulinas. Aqui, como no caso da *taxa de incorporação*, foram consideradas todas as normas mercosulinas que foram incorporadas pelo Brasil, não obstante sua validade (isto é, mesmo normas regionais que foram posteriormente revogadas foram inclusas para elaboração da tabela), o que nos permite uma maior amplitude dos dados sem grandes prejuízos. Diferentemente dos indicadores acima, no entanto, a porcentagem de normas em atraso de cada órgão é referente à quantidade de normas incorporadas por aquele órgão apenas: a SM apenas indica os órgãos incorporadores das *normas incorporadas*, de modo que para as normas *não incorporadas*, caber-nos-ia no melhor das hipóteses apenas a dedução de qual órgão seria responsável por elas. Ou seja, não podemos dizer com certeza quais normas esses órgãos eram responsáveis por incorporar, mas não incorporaram. O atraso médio foi calculado, como nos demais casos, com base em média simples de todos os atrasos, referente a cada órgão.

Dado a identificação do GMC como principal instância decisória no Mercosul (considerando seu impacto relativo para materialização do bloco, em relação às demais instâncias;

ver Capítulo 3), tendo em vista os limites já mencionados relacionados ao escopo do presente trabalho e recursos disponíveis, optou-se por dar privilégio aos indicadores relacionados ao GMC, no que tange aos indicadores governamentais (Tabelas 11 e 13). De qualquer forma, indicadores *em agregado* também foram fornecidos, implicitamente permitindo o apuramento dos indicadores do CCM (Tabelas 10 e 12). Vale ressaltar que todos os indicadores governamentais se restringem apenas ao Brasil, sendo utilizado dados referentes apenas ao país.

Por fim, os valores relativos ao ‘Coeficiente de Eficácia de Incorporação’ *por governo* (seja em sua forma agregada ou individualizada; Tabelas 10 e 11) foram calculados a partir de média simples, utilizando os dados das tabelas de ‘Coeficiente de Eficácia de Incorporação’ (Tabelas 5 e 6), referentes ao período de vigência de cada governo. Em relação a ambos estes indicadores, dado a ruptura do ciclo governamental com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (2011 – 2016), as entradas referentes ao ano de 2016 foram distribuídas entre os governos Dilma e Temer levando em conta o período de vigência de cada governo durante o ano em questão (ou seja, na proporção de 2/3 para o governo Dilma, dado sua permanência na presidência até o fim do mês de agosto; e 1/3 para o governo Temer, representando os quatro meses restantes em que vigorou seu governo).

A mesma lógica acima foi aplicada às tabelas de ‘Taxa de Incorporação Sem Atraso’ *por governo* (Tabelas 12 e 13). As porcentagens representam a taxa de incorporação sem atraso, apurada do número de normas promulgadas durante a vigência do governo em questão. Em parênteses logo após a porcentagem em si se encontram o número dessas normas incorporadas sem atraso, assim como o número total dessas normas promulgadas, utilizadas no cálculo do indicador.

3. O MERCOSUL

3.1. O ESTADO DO (DES)CUMPRIMENTO NO MERCOSUL

Discorremos sobre o que entendemos por *(non)compliance*, sobre os limites práticos no seu aferimento, e sobre sua importância para esquemas cooperativos regionais. Temos ciência de que o cumprimento das normas regionais se faz necessária para qualquer chance desses blocos atingirem seus objetivos, com o descumprimento representando um possível entrave para seu progresso. Faz-se mister, portanto, refletirmos acerca do *compliance* especificamente em relação ao Mercosul.

Seja em âmbito político, acadêmico ou da própria sociedade civil, as apreciações e expectativas acerca do bloco se mostram muitas vezes divergentes e cambiantes (ALMEIDA, 2013; PALERMO, 2022; PENÃ, 2021). Todavia, para além das discordâncias, um ponto consensual parece prevalecer: causaria pouca comoção afirmar hoje que o Mercosul – ao longo de sua longa trajetória – sofre e têm sofrido problemas de *compliance*. Autores diversos apontam a prevalência do desrespeito às regras e normas do bloco por seus membros, seja no que tange à observância do Direito Originário (tratados constitutivos e protocolos adicionais que estruturam o bloco)⁹, seja referente à internalização do Direito Derivado mercosulino (normas jurídicas criadas *ex post* pelos órgãos decisórios do bloco)¹⁰, ou mesmo em relação às próprias regras internas do bloco que regulam e delimitam o processo de produção normativa em âmbito regional (ALMEIDA, 2013; PANTAMO, 2021; PALERMO, 2022; PENÃ, 2021; VENTURA; PEROTTI, 2004; VENTURA; ONUKI; MEDEIROS, 2012; HUMMEL; LOHAUS, 2012; MARIANO; MENEZES, 2021).

A insatisfação manifesta do então presidente uruguaio Tabaré Vázquez não somente ressalta os pontos levantados pela Comissão Europeia anteriormente, mas também reforça a percepção (agora para além do âmbito acadêmico) acerca dos problemas de *compliance* no Mercosul:

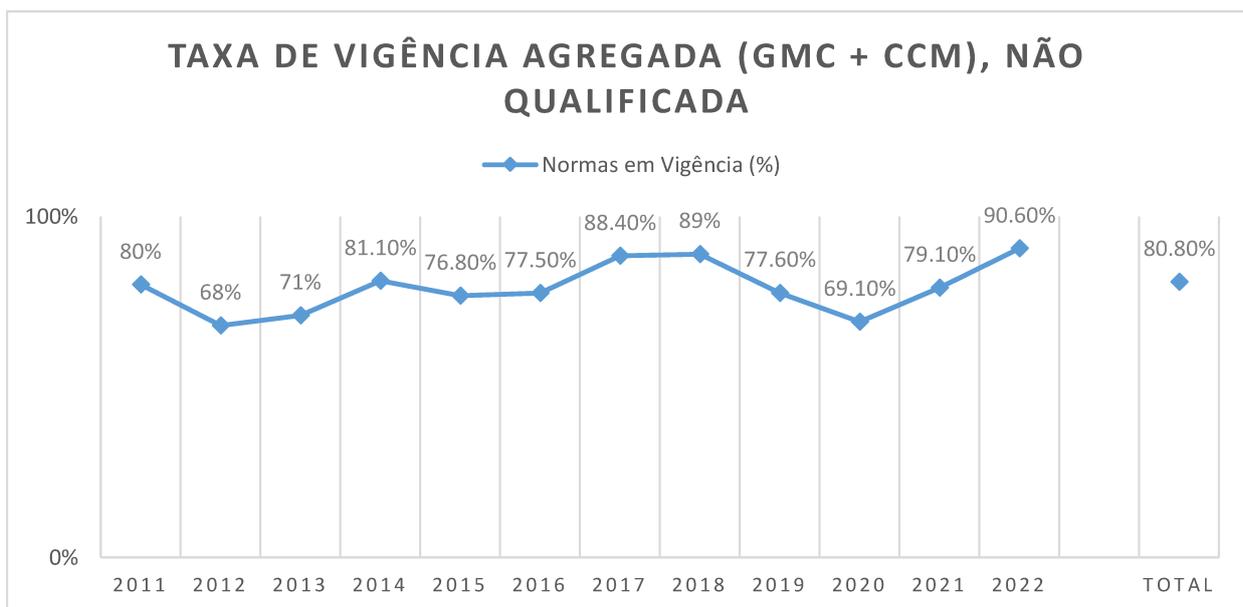
⁹ “o tratado ou o conjunto de convenções lato sensu que instituem a organização, que determinam sua função (essencial à definição e ao alcance de sua personalidade jurídica), criam sua estrutura institucional e regulam seu processo de tomada de decisões” (VENTURA; ONUKI; MEDEIROS, 2012, p. 22).

¹⁰ “Chama-se direito derivado de uma organização internacional o resultado de seu processo de tomada de decisões, ou seja, as normas produzidas no âmbito de sua estrutura institucional” (VENTURA; ONUKI; MEDEIROS, 2012, p. 22)

Descumprimento das metas internas (falta de cumprimento dos objetivos do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto em matéria de constituição aduaneira e, posteriormente, do mercado comum; [...] Dificuldades de acesso ao mercado ampliado pelo descumprimento de metas no início da vigência da união aduaneira e das barreiras comerciais. [...] o Uruguai pagou os custos econômicos e sociais do processo de integração com o desaparecimento de setores produtivos que não resistiram à concorrência regional (VÁZQUEZ, 2006, p. 170 *apud* MARIANO; MENEZES, 2021, p. 169).

Seria esta uma percepção justa? Conforme o Gráfico 1, se analisarmos o número de normas consideradas como vigentes hoje no Mercosul (dentre aquelas promulgadas entre 2011 e 2022, considerando apenas as normas provenientes do GMC e CCM), vemos que de 1172 normas, 947 se encontravam em vigência até abril de 2023 – ou seja, considerando 12 anos de produção normativa, mais de 80% das normas do período se encontravam vigentes em abril de 2023. Ainda que não chegue aos níveis ideais estabelecidos como meta na UE (COMISSÃO EUROPEIA, 2023), o Gráfico 1 nos indica que um nível considerável do *acquis* mercosulino promulgado no período analisado se encontra hoje transposto no ordenamento doméstico de seus Estados membros.

Gráfico 1



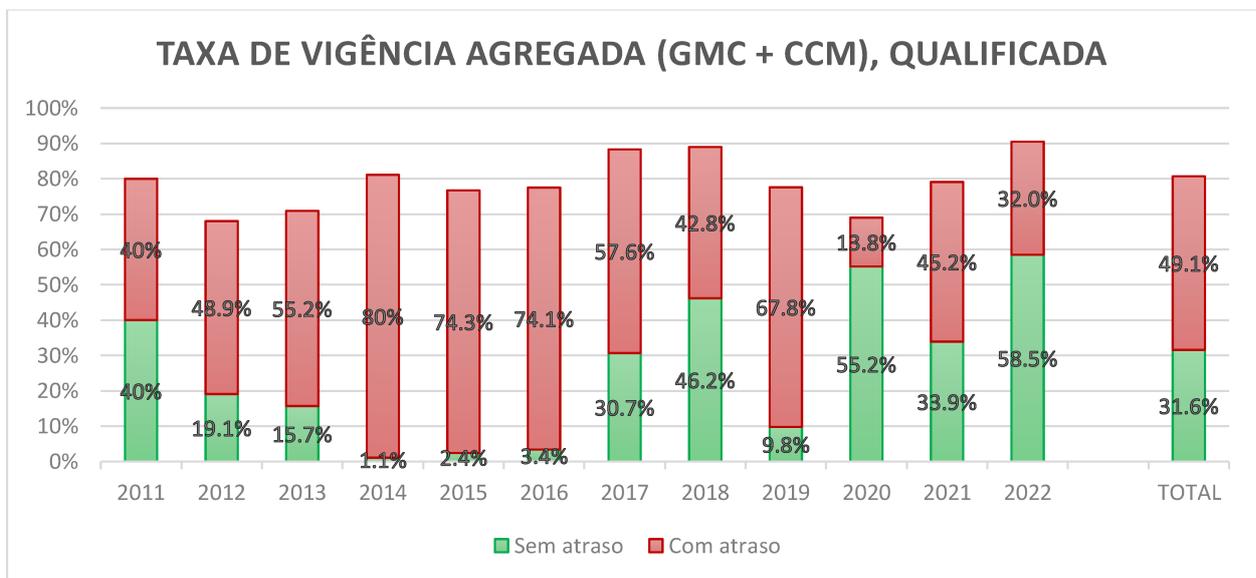
Fonte: Secretaria Mercosul. Elaboração própria.

Num primeiro momento, uma interpretação superficial do Gráfico 1 poderia nos levar a presumir que o problema do descumprimento talvez não seja tão grave quanto a percepção geral apresentada acima nos induz a crer. Tal leitura, no entanto, nos levaria a graves equívocos. Isso

porque, em primeiro lugar, o gráfico acima nada nos diz sobre a *qualidade* da incorporação. Colocando a questão nos termos propostos na presente obra, os dados acima não nos revelam se a transposição dessas normas (e sua conseqüente comunicação à Secretaria do Mercosul) pelos Estados-partes foi feita dentro dos prazos estabelecidos ou não. Nos diz apenas que, à data de análise, essas normas se encontravam incorporadas (e comunicadas) por todas as partes relevantes.

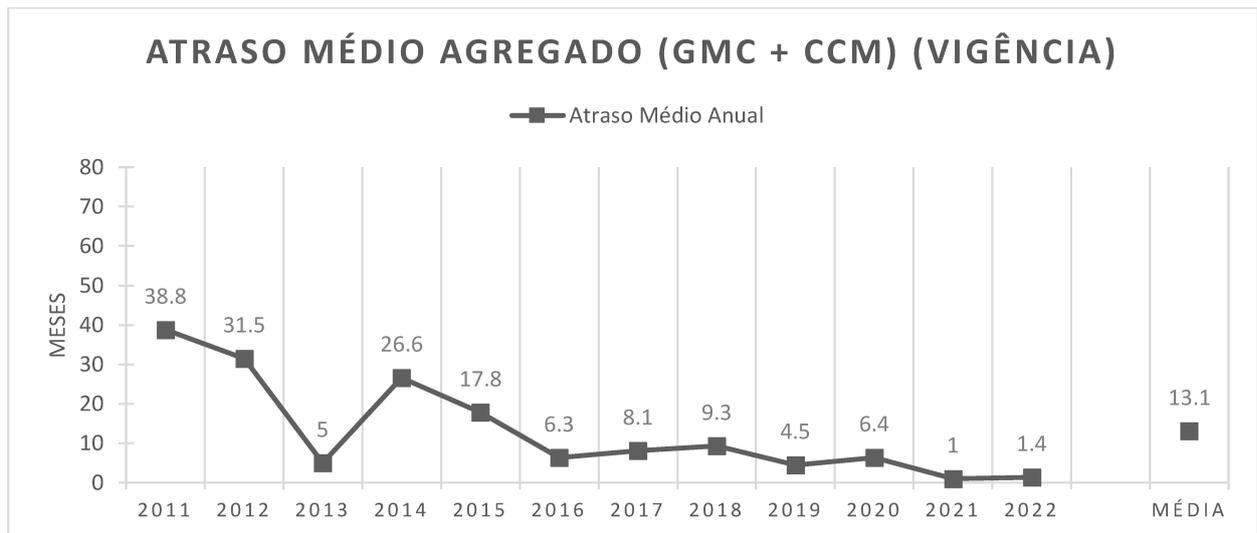
Tomando o prazo de incorporação das normas mercosulinas – levando em consideração a dinâmica do mecanismo de vigência simultânea –, podemos estabelecer se uma norma mercosulina entrou em vigência de forma pontual (“*compliant/em conformância*”) ou em atraso (“*noncompliant/desconforme*”), assim como calcular o tempo de atraso para aquelas normas que entraram em vigência “irregularmente” (*i.e.*, em atraso).

Gráfico 2



Fonte: Secretaria Mercosul. Elaboração própria.

Gráfico 3



Fonte: Secretaria Mercosul. Elaboração própria.

Em conjunto, os gráficos acima nos revelam que não obstante uma porcentagem considerável de normas do período analisado se encontrarem em vigência, apenas pouco mais de 31% do total de normas promulgadas (ou, ~39% das normas vigentes) se tornaram vigentes dentro do prazo estipulado; pouco mais de 49% do total de normas (ou, ~61% das normas vigentes) assim o fizeram com atraso. Somando-se às normas não-vigentes, temos uma taxa de normas em descumprimento de ~68% (ou seja, do total de normas promulgadas entre 2011 e 2022, em 2023 cerca de 68% delas ou não haviam entrado em vigência, ou o fizeram fora dos prazos estipulados). Ademais, o Gráfico 3, que indica o tempo médio (agregado, *per annum*) corrido após o prazo estipulado até a vigência da norma, nos revela um tempo considerável de atraso, com as normas em atraso do período demandando em média mais de 13 meses pós-prazo para se tornarem vigentes.

Isso posto, antes de nos aprofundarmos sobre a análise empírica, dois importantes pontos se fazem fundamentais para entender os limites e dinâmicas dos dados acima: em primeiro lugar, faz-se necessário entender como funciona a outorga do status de vigência para as normas do bloco; por último, devemos investigar as diferenças funcionais entre o GMC e CCM visando explorar a dinâmica divergente entre os níveis de incorporação das normas de cada organismo, não perceptíveis se analisadas em agregado como feito acima. Do mais, uma visão geral sobre as contradições que marcam o bloco desde seus primórdios pode nos fornecer importantes *insights* sobre as dinâmicas de *compliance* detectadas na presente obra, assim como um sobrevoo acerca

das principais abordagens teóricas sobre o descumprimento – essencial para melhor apreciarmos as fontes do descumprimento mercosulino.

3.2. HISTÓRICO, NATUREZA E CONTRADIÇÕES

O Mercosul é um bloco regional sul-americano que tem sua gênese com a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991. O processo que desemboca na criação do Mercosul, no entanto, é mais antigo, se iniciando com a reaproximação da Argentina e do Brasil – ensejado especialmente pelo contexto político-doméstico de redemocratização que marcou ambos os países. Tangente ao ambiente externo, as dinâmicas cambiantes no plano internacional exigiam novos meios de inserção dos países da região nas relações internacionais: por um lado, com a afirmação do neoliberalismo como paradigma triunfante no pós-Guerra Fria, juntamente às crises econômicas e financeiras que assolavam a região, optou-se pelo abandono do modelo desenvolvimentista e introduziu-se, em seu lugar, políticas de abertura comercial e de desregulamentação do capital internacional (“globalização”). Por outro lado, a projeção dos Estados Unidos na América Latina agora se fazia mais forte. A procura de uma ferramenta para auxiliar na contenção da hegemonia estadunidense e para melhorar a capacidade de inserção dos países nesse novo ambiente internacional – buscando, assim, melhor preservar sua autonomia – parece ter sido o principal objetivo que levou à criação do bloco em 1991 (MARIANO; RAMANZINI JÚNIOR; VIGEVANI, 2021).

O Mercosul, desde sua inepção, é um bloco marcado por contradições. Composto por quatro Estados-membros efetivos¹¹, é patente a existência de profundas assimetrias entre seus membros: Paraguai e Uruguai, ambos no ranking dos cinco menores países da América do Sul tanto em termos econômicos quanto territoriais compõem o quadro de membros juntamente ao Brasil e à Argentina, ambos ocupando a posição de maiores economias e possuindo as maiores extensões territoriais da região (BANCO MUNDIAL, 2023; NAÇÕES UNIDAS, 2021). Não obstante a existência de mecanismos que buscam reduzir essas assimetrias, é patente que por si só não bastam para tratar efetivamente a questão (GRANATO, 2016). Ao mesmo tempo, não obstante a preponderância econômica do Brasil no bloco, alguns autores nos apontam não apenas uma relutância, mas também a incapacidade do país (por questões econômicas e sociais particulares)

¹¹ Os quatro membros originais são Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Todavia, houve mudanças pontuais ao longo do tempo, com a suspensão temporária do Paraguai e a admissão da Venezuela em 2012, a readmissão paraguaia em 2013, e a posterior suspensão venezuelana em 2016 (voltando o bloco à sua configuração original). Além do mais, o bloco conta com sete membros associados (Colômbia, Ecuador, Guiana, Suriname, Peru, Chile e Bolívia). A Bolívia, por sua vez, se encontra em processo de ascensão ao bloco, pendente aprovação apenas do Brasil.

em exercer a posição de *paymaster* regional, necessário para amenizar as assimetrias e “[suavizar] o caminho da integração” (MATTLI, 1999, p. 170, tradução nossa) (MARIANO; RAMANZINI JÚNIOR; VIGEVANI, 2021).

Em linha com o histórico latino-americano, o Mercosul é um bloco de natureza marcadamente intergovernamental (ALMEIDA, 2013a). Ainda que ao longo do tempo os países-membros menores tenham clamado por características institucionais mais próximas do supranacionalismo (ARNOLD; RITTBERGER, 2013), a configuração institucional minimalista firmada nos primórdios do bloco e que, em maior ou menor grau, se vê posta ainda nos dias de hoje possibilitou ao bloco cumprir parte de seus objetivos ao mesmo tempo em que garantiu aos países mercosulinos uma margem de manobra significativa – permitindo aos países-membros a preservação de sua soberania e autonomia ao evitar as amarras institucionais inevitáveis associadas a uma configuração intergovernamental mais robusta ou mesmo supranacional (ALMEIDA, 2013a). Nas palavras de Mariano, Ramanzini Júnior e Vigevani (2021, p. 20, grifo nosso),

A arquitetura do Mercosul, tal como construída em 1991 [...] foi adequad[a] para dar a sustentação considerada possível, ou a liberdade desejada, às ações internacionais do [Brasil] na Organização Mundial do Comércio (OMC), nas relações com os Estados Unidos e com a União Europeia e nos G20 financeiro e comercial. **Esse formato possibilitou ao país ter relativa independência diante dos constrangimentos de uma União Alfandegária em pleno funcionamento apoiada em maiores níveis de institucionalização.**

A contradição surge justamente da incompatibilidade entre os desígnios *de jure* dispostos no tratado constitutivo do bloco (o estabelecimento de um Mercado Comum) e as preferências *de facto* de seus membros maiores (*i.e.*, evitar constrangimentos sobre sua autonomia e soberania, mesmo à custa da integração em si) (ALMEIDA, 2013a). Dado que alguns autores apontam a importância de um aparato institucional adequado ao escopo e profundidade da cooperação almejada (DOWNS; ROCKE; BARSOOM, 1996; MORAVCSIK, 1998; MATTLI, 1999), haveria aí um desencontro entre a configuração institucional mercosulina e seus objetivos formais (MARIANO; RAMANZINI JÚNIOR; VIGEVANI, 2021).

Curiosamente, vale ressaltar que não obstante a realidade apresentada acima, o Mercosul é considerado por muitos como um dos mais bem-sucedidos blocos latino-americanos – sucesso este não *apesar* da configuração institucional mercosulina, mas *devido* a ela, dado a maior flexibilidade permitida ao bloco e seus membros (BARRAL, 2003; MALAMUD, 2003; HUMMEL; LOHAUS, 2012; ALMEIDA, 2013b): “*Such flexibility, according to this view, becomes relevant during*

economic crises, and allows less formal alternatives during the negotiations” (BARRAL, 2003, p. 1). Ou seja, pode-se argumentar que um dos empecilhos à consolidação do bloco seria, paradoxalmente, justamente a característica que tem permitido sua continuidade ao longo do tempo.

3.3. ESTRUTURA INSTITUCIONAL

O Mercosul conta com três órgãos decisórios principais, cada qual lidando com aspectos específicos na gestão e manutenção do bloco, sendo eles o Conselho Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) – todos organismos compostos ou coordenados por membros do Executivo dos Estados-membros e que operam por unanimidade (MERCOSUL, 2023).

Enquanto órgão mais elevado do bloco, ao CMC cabe a condução política do processo de integração, assim como o velo pelo cumprimento do Direito Originário do bloco de forma a assegurar a realização de seus objetivos e metas (e.g., garantir a conclusão do Mercado Comum). O CMC é composto pelos Ministros das Relações Exteriores e de Economia dos Estados-membros, que podem se reunir a qualquer momento, mas devem obrigatoriamente se reunir semestralmente com a participação dos chefes de Estado. A presidência do órgão, por sua vez, é exercida de forma rotativa por um dos Estados-membros, por um período de seis meses. Dado sua posição, o órgão se responsabiliza por certas funções como o exercício da titularidade da personalidade jurídica mercosulina e a negociação de acordos comerciais em nome do bloco. Indo além, se manifesta acerca de propostas elaboradas pelo GMC, e pode ele mesmo influenciar as ações do órgão através de comandos expressos (MERCOSUL, 2023). As normas emanadas do órgão tomam a forma de “Decisões”, sendo vinculativas às partes relevantes.

Diferentemente do CMC e GMC, a CCM é um órgão de escopo limitado, em termos de temática. Isto é, ao CCM cabe exclusivamente a manutenção da União Aduaneira do bloco, em especial sua Tarifa Externa Comum (TEC), de forma a “velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados Partes para o funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns” (MERCOSUL, 2023a). Mais especificamente, a CCM executa funções como o monitoramento da aplicação dos instrumentos comuns de política comercial, o monitoramento e comunicação ao GMC sobre a progressão dos instrumentos de política comercial comum, a apresentação ao GMC de projetos de norma (referentes a matéria comercial/aduaneira), assim

como a proposição de alterações às alíquotas tarifárias. Indo além, cabe ao CCM a revisão e aprovação de exceções temporárias à TEC (como disposto no Art. 5º da Decisão CMC nº 39/11), solicitadas individualmente pelos Estados-membros e aplicáveis apenas ao membro solicitante (seja pedidos de *elevação* ou *redução* das alíquotas de impostos, assim como dos limites/quotas quantitativas), consistindo-se dessas “Ações Pontuais no Âmbito Tarifário por Razões de Abastecimento” a grande maioria da produção normativa do órgão. Curiosamente, não obstante seu escopo limitado, é a instância decisória que mais produziu normas durante o período em análise (ver Tabelas 2 e 3).

Composto por quatro membros titulares, além de quatro membros alternos por cada Estado-membro, o grupo se reúne ao menos uma vez por mês (ou a qualquer momento, se solicitado pelo GMC ou Estados Partes), e é coordenado conjuntamente pelos Ministérios de Relações Exteriores dos Estados Partes. A CCM se manifesta por meio de “Diretrizes”, que como as Decisões do CMC, também são vinculantes às partes.

O GMC, por sua vez, se apresenta como um dos mais importantes e ativos órgãos decisórios do Mercosul. Ventura, Onuki e Medeiros (2012) consideram-no como a principal fonte de produção normativa do bloco, sendo responsável por cerca de 58% das normas produzidas até 2011¹². Dado que a produção normativa do CMC se trata majoritariamente de “‘normas’ [que] constituem meras declarações de intenções, listagens variadas, ou objetos diversos que não permitem classificação” (VENTURA; PEROTTI, 2004, p. 24, tradução nossa), e que a produção da CCM é composta em grande parte por dispensas unilaterais à TEC que não contribuem necessariamente para consolidação da União Aduaneira ou do Mercado Comum visionados pelo Mercosul, cabe principalmente ao GMC o avanço da “integração positiva” no Mercosul¹³.

O órgão é composto por cinco membros titulares de cada Estado-membro, sendo compulsória a participação de representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, da Economia, e do Banco Central, com reuniões obrigatórias realizadas ao menos trimestralmente. Ao GMC cabe ainda outras tantas funções específicas, como por exemplo o exercício da titularidade da personalidade jurídica (quando delegado pelo CMC), a aprovação de orçamentos

¹² Não conseguimos, no período analisado no presente trabalho, observar tendência semelhante. Pelo contrário, nossa pesquisa mostra um número significativamente maior de normas emanadas do CCM, quando comparado ao GMC, mesmo desconsiderando os pontos fora da curva para o CCM (os últimos dois anos da pesquisa, por exemplo). Ver Tabelas 2 e 3.

¹³ Malamud (2013, p. 3) assim define a integração positiva: “*positive integration implies common policies that shape the conditions under which markets operate*”, um processo regulador de mercado, em contraposição à integração negativa (*i.e.*, um processo de liberalização ou desregulamentação, criador de mercado, onde não há necessariamente a criação de políticas regulatórias compartilhadas ou harmonizadoras). Ver por exemplo Scharpf (2010), ou Egan (2016) sobre o processo de consolidação do mercado único europeu e o papel e limites de ambas formas de integração.

do bloco, e a supervisão da Secretaria Administrativa. As normas promulgadas pelo órgão são denominadas “Resoluções”, e assim como nos demais casos, são vinculativas aos Estados-membros.

Tabela 1 – Produção normativa agregada (GMC + CCM, por tipo, *per annum*)

ANO	NORMAS (CCM)		
	TOTAL	CMC nº 23/00:	Art. 40º POP:
2011	85	22	63
2012	80	29	51
2013	47	9	38
2014	117	25	92
2015	113	26	87
2016	71	10	61
2017	125	17	108
2018	145	26	119
2019	147	31	116
2020	135	12	123
2021	191	22	169
2022	211	17	194
MÉDIA	122.2/ano	20.5 /ano	101.7/ano
TOTAL	1467	246	1221

Fonte: Secretaria Mercosul. Elaboração própria.

Tabela 2 – Produção normativa (GMC, por tipo, *per annum*)

ANO	NORMAS (GMC)		
	TOTAL	CMC nº 23/00 ¹⁴ :	Art. 40º POP:
2011	41	17	24
2012	52	28	24
2013	19	9	10
2014	64	24	40
2015	60	25	35
2016	31	9	22
2017	48	16	32
2018	64	22	42
2019	66	26	40
2020	46	9	37
2021	48	16	32
2022	46	17	29
MÉDIA	48.7/ano	18.1/ano	30.5/ano
TOTAL	585	218	367

Fonte: Secretaria Mercosul. Elaboração própria.

¹⁴ As normas pautadas na Decisão CMC nº 23/00 são aquelas que gozam de vigência imediata; aquelas regidas pelo Art. 40º do POP são aquelas que demandam transposição (ver subcapítulo 3.4.2, abaixo).

Tabela 3 – Produção normativa (CCM, por tipo, *per annum*)

ANO	NORMAS (CCM)		
	TOTAL	CMC nº 23/00:	Art. 40º POP:
2011	44	5	39
2012	28	1	27
2013	28	0	28
2014	53	1	52
2015	53	1	52
2016	40	1	39
2017	77	1	76
2018	81	4	77
2019	81	5	76
2020	89	3	86
2021	143	6	137
2022	165	0	165
MÉDIA	73.5/ano	2.3/ano	71.1/ano
TOTAL	882	28	854

Fonte: Secretaria Mercosul. Elaboração própria.

Para além dos órgãos dotados de poder decisório, o Mercosul conta com uma constelação de órgãos dependentes que orbitam o núcleo decisório do bloco. Desprovidos de qualquer prerrogativa decisória, essas “organelas” não só racionalizam o trabalho de produção normativa no Mercosul, ao se dividirem em linhas temáticas e por vezes possuírem conhecimento técnico relevante à área de atuação, como são também responsáveis pela elaboração de projetos de normas que eventualmente são elevados ao núcleo decisório do Mercosul para avaliação e potencial promulgação, se aprovados. Estima-se que no bloco esses foros existam na casa de centenas (sejam eles órgãos auxiliares, técnicos ou consultivos) (VENTURA; ONUKI; MEDEIROS, 2012; MERCOSUL, 2023c).

Vinculado ao CMC nós temos as “Reuniões de Ministros e Altas Autoridades” (e.g., a RMA, Reunião de Ministros de Agricultura) e grupos específicos como o GTVENE (Grupo de Trabalho para a Negociação do Processo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela); assim como o Foro de Consulta e Concertação Política (FCCP, responsável por coordenar alguns desses foros como parte das Reuniões de Ministros, e das Reuniões Especializadas vinculadas ao GMC) (MERCOSUL, 2023c).

Ao GMC se vinculam uma pletera de “Grupos” (e.g., “GAO, ou Grupo de Assuntos Orçamentários), “Subgrupos de Trabalho (SGTs)” (e.g., SGT N° 11 “Saúde”), “Reuniões Especializadas” (e.g., REAF, ou “Reunião Especializada de Agricultura Familiar”), e “Grupos Ad

Hoc” (e.g., GAHB, ou Grupo Ad Hoc Biocombustíveis), entre outros. A Decisão CMC nº 12/12 dá a esses órgãos subordinados vinculados ao GMC maior liberdade para o estabelecimento de suas próprias estruturas e organização interna, permitindo a criação de subdivisões internas como Comissões e Subcomissões (VENTURA; ONUKI; MEDEIROS, 2012). Já a CCM conta com onze “Comitês Técnicos (CTs)” que auxiliam seu trabalho, responsáveis cada qual por temáticas específicas (MERCOSUL, 2023c).

Com cada instância decisória possuindo sua própria constelação de órgãos subordinados, autores apontam o inevitável “acavalamento” de competências entre eles, gerando de certa forma uma expansão de órgãos paralelos ou obsoletos que tratam da mesma temática, mas vinculados a instâncias decisórias diferentes (VENTURA; ONUKI; MEDEIROS, 2012). Vale observar, por outro lado, que o vínculo institucional dessas organelas não implica em seu isolamento das demais instâncias. Como mencionado, o FCCP coordena não apenas alguns foros subordinados ao CMC, como também outros vinculados ao GMC. Indo além, não é incomum que o próprio CMC, através de suas Decisões, demande que grupos subordinados a outras instâncias decisórias estudem a viabilidade de algum projeto ou enviem-nas propostas de normas (a caráter de exemplo, ver Decisão Nº 24/17, que estende o prazo para que o Grupo Ad Hoc BK/BIT eleve ao GMC propostas de regime comum para importação de bens de informática e comunicação produzidos extrabloco) (MERCOSUL, 2023c).

Para além desses órgãos decisórios e suas instâncias subordinadas, o Mercosul conta com outras instituições de caráter *ad hoc* ou permanente que cumprem uma gama variada de funções. À guisa de exemplo podemos citar o Parlamento do Mercosul (Parlasul), o Tribunal Permanente de Revisão (TPR), o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), o Fórum Consultivo de Cidades e Regiões, e a Secretaria do Mercosul (SM). Esta última é de particular relevância para o presente trabalho dado seu papel central desempenhado no Mecanismo de Vigência Simultânea do Mercosul, assim como de compilação, manutenção e disponibilização do Quadro de Incorporação da Normativa MERCOSUL¹⁵, que sistematiza as informações acerca da incorporação e vigência das normas mercosulinas (imprescindível para a realização da presente obra). Indo além, a SM desempenha outras funções de caráter técnico, diretamente auxiliando o núcleo decisório

¹⁵ Ventura, Onuki e Medeiros (2012) nos apontam que o referido Quadro (ou Lista), até aquela data, possuía restrições de acesso, estando disponível apenas aos governos dos Estados Partes. Todavia, ao menos desde 2019, pela experiência do presente autor, essa política de restrição parece ter sido abandonada, com a SM disponibilizando ao público de forma detalhada os dados referentes ao status de vigência e incorporação das normas mercosulinas diretamente em seu sítio web (acessível em <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>).

mercosulino em suas funções, assim como desenvolvendo estudos sobre temas de interesse ao bloco (MERCOSUL, 2023b).

3.4. DAS NORMAS MERCOSULINAS

3.4.1. MEDIDAS PRÉ-PROMULGAÇÃO

Dado a extensa teia de órgãos subordinados que auxiliam o núcleo decisório do bloco no processo de produção normativa e a realidade díspar entre as estruturas políticas e administrativas dos diferentes Estados Partes, adotou-se um conjunto de medidas visando reduzir a probabilidade de entraves ao processo de internalização das normas mercosulinas.

Uma das primeiras medidas tomadas nesse sentido veio com a Resolução nº 23/98, que demanda o envio de todos os projetos de norma às Seções Nacionais dos Estados Partes com 10 dias de antecedência da realização da Reunião Técnica Preparatória (no caso de propostas de Resoluções do GMC) e da “Reunião” (no caso de propostas de Diretrizes do CCM), de modo a permitir a identificação dos trâmites domésticos necessários para internalização da norma. Ademais, estimula a indicação prévia das autoridades domésticas responsáveis pela transposição da norma (VENTURA; PEROTTI, 2004).

Visando aprimorar esse mecanismo de controle, foi o estabelecido o procedimento de consulta prévia para aprovação de normas com a Decisão nº 20/02 (“Aperfeiçoamento do sistema de incorporação da normativa MERCOSUL ao ordenamento jurídico dos Estados Partes”). Nas palavras de Ventura, Onuki e Medeiros (2012, p. 27), “[...] instalou-se um complexo procedimento de consulta prévia aos órgãos competentes nacionais, a fim de evitar a aprovação de uma norma que não tem condições de ser incorporada em algum(ns) Estado(s)”. Aos Estados ficaria incumbida ainda a responsabilidade de indicar um prazo estimado e a modalidade para incorporação previamente à sua aprovação no âmbito decisório do Mercosul. Ou seja, essas normas (reconhecendo as disparidades entre os ordenamentos jurídicos dos Estados Membros) buscam auxiliar na identificação de possíveis gargalos na internalização das normas mercosulinas, permitindo o estabelecimento de prazos mais razoáveis (e garantindo, assim, maior sucesso na incorporação da norma regional).

Indo além, a Decisão CMC nº 22/04 determina que as normas mercosulinas incluam a data em que devam entrar em vigor, obrigando os Estados relevantes a incorporarem a norma (*i.e.*, publicarem a norma em seus respectivos Diários Oficiais) quarenta dias antes da referida data

(reproduzindo em parte, mas ao mesmo tempo conflitando com o mecanismo de vigência simultânea do bloco).

Todavia, como muito bem aponta Ventura, Onuki e Medeiros (2012, p. 28), “A depender do órgão [...] pode haver tanto o maior detalhamento do rito para elaboração e aprovação de normas, como o respeito parcial ou a simples indiferença às regras gerais que acabamos de descrever”. Ventura e Perotti (2004) nos indicam este ser (ou ter sido) um problema real no bloco, com a Presidência Pro Tempore uruguaia de 2003 “[devolvendo] aos órgãos de origem inúmeros projetos de norma cuja elevação aos órgãos decisórios teria ocorrido sem que se observasse o devido respeito [aos dispositivos legais da Decisão nº 20/02]” (VENTURA; PEROTTI, 2004, p. 16, tradução nossa).

3.4.2. TIPOLOGIA NORMATIVA E O MECANISMO DE VIGÊNCIA SIMULTÂNEA

A produção normativa do Mercosul pode ser classificada tanto de acordo com seu órgão de origem – em linha com o estabelecido no Tratado de Assunção, sendo elas as já mencionadas “Decisões” (CMC), “Resoluções” (GMC) e “Diretrizes” (CCM) –, quanto de acordo com seu “modo de vigência”. Assim, as normas mercosulinas (independentemente de sua origem institucional) podem ser separadas entre aquelas de “aplicabilidade direta”, que não requerem internalização por parte de seus Estados Partes e têm vigência imediata, e as de “aplicabilidade mediada”, que demandam incorporação para produzirem efeitos válidos no ordenamento jurídico doméstico dos Estados Partes. Como estabelece a Decisão Nº 23/00, “As normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL não necessitarão de medidas internas para sua incorporação [...] quando: a) os Estados Partes entendam, conjuntamente, que o conteúdo da norma trata de assuntos relacionados ao funcionamento interno do MERCOSUL” (MERCOSUL, 2000)¹⁶.

Vale ressaltar que porquanto a referida decisão estabelece a *natureza* da norma (se trata de assuntos relacionados exclusivamente ao funcionamento do Mercosul ou não) como balizadora na determinação seu modo de vigência (se imediata ou mediata), deixa por conta dos Estados a responsabilidade de determinar a natureza de cada norma emanada, o que pode abalar a segurança jurídica do ordenamento do bloco caso uma norma seja tomada como diretamente aplicável de forma incompatível com o ordenamento jurídico doméstico das partes (VENTURA; ONUKI; MEDEIROS, 2012). Para as normas de vigência mediada, ou indiretamente aplicáveis (que regem

¹⁶ Vale observar que a Decisão também dispensa aos Estados a incorporação das normas mercosulinas caso julguem já existir norma doméstica que cumpra com os requisitos da norma regional: *i.e.*, “norma nacional que contemple em termos idênticos a norma MERCOSUL aprovada” (MERCOSUL, 2000).

questões para além do funcionamento interno do bloco), sua incorporação se torna necessária e obrigatória aos Estados Partes relevantes.

Indo além, essa mesma Decisão reforça a importância do “mecanismo de vigência simultânea” (MVS), já estipulado no Direito Originário do bloco por meio do Art. 40 do Protocolo de Ouro Preto (POP). Um ambicioso mecanismo não existente nem mesmo no bloco europeu, o MVS impediria a possibilidade de fragmentação normativa do bloco ao assegurar uma vigência uniforme e síncrona das normas mercosulinas em âmbito regional e doméstico, preservando assim a segurança jurídica do ordenamento jurídico mercosulino. De acordo com o POP,

quando todos os Estados Partes tiverem informado sua incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos internos, a Secretaria Administrativa do Mercosul comunicará o fato a cada Estado Parte [e] as normas entrarão em vigor simultaneamente nos Estados Partes 30 dias após a data da comunicação efetuada pela Secretaria Administrativa do Mercosul” (PROTOCOLO..., 1994).

O problema que logo se manifesta é que na prática, o mecanismo se mostra inconsistente aplicado ou até mesmo incompatível com a ordem jurídica de seus Estados membros: no Brasil, as normas entram em vigência a partir do momento de sua incorporação ou em data expressa no próprio ato incorporativo (*i.e.*, inexistente mecanismo doméstico que permita a sincronia de vigência entre a norma *mercosulina* e a norma *doméstica* que incorpora sua contraparte regional, ou que atrele a vigência da norma doméstica nacional à vigência de norma homóloga em outros países). A caráter de exemplo, podemos tomar duas normas mercosulinas (Resolução nº15/13 e Resolução nº25/17) e as normas domésticas utilizadas para internalizá-las para ilustrar o problema levantado.

Pertinente à Resolução nº15/13, se faz obrigatória a todos os Estados Partes do Mercosul, mas tendo sido incorporada apenas pela Argentina e pelo Brasil. No caso argentino, a norma foi internalizada através da “Resolución del MAGyP N° 597/2014”; no Brasil, pela “Instrução Normativa N° 62, de 27/12/13”. A norma internalizadora argentina nos diz, em seu 7º artigo, que “Os regulamentos incorporados pela presente resolução entrarão em vigor em conformidade com o disposto no artigo 40 do Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL” (ARGENTINA, 2014), o que parece confirmar a aplicabilidade do MVG no país. Já no caso brasileiro, o artigo 2º da norma nos diz que “Esta Instrução Normativa entra em vigor 60 (sessenta) dias após a data de sua publicação” (BRASIL, 2013).

A Resolução nº 25/17, por sua vez, nos revela um panorama mais completo por ter sido incorporada por todas as partes, mas apresenta resultados semelhantes à anterior: a norma incorporadora argentina condiciona sua vigência ao MVS (ARGENTINA, 2018); a brasileira é clara ao dizer que “Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação” (BRASIL, 2018); no caso paraguaio, similar ao brasileiro, “[...] a presente resolução entra em vigor a partir de sua promulgação” (PARAGUAI, 2018), enquanto no caso uruguaio nem sequer houve declaração expressa sobre a vigência da norma, sendo comandado apenas sua publicação em Diário Oficial (URUGUAI, 2018).

No primeiro caso, teríamos duas realidades paralelas: de acordo com disposto pelo MVG, a norma mercosulina não teria entrado em vigor, impedindo concomitantemente a vigência das normas incorporadoras em plano doméstico. Na prática, ainda que oficialmente não tenha entrado em vigência em plano regional, em plano doméstico, ao menos no caso brasileiro, a norma passou a vigorar de forma independente e assíncrona em relação à norma regional em si – estando já em vigor, aliás, antes mesmo de a Argentina fazer sua internalização. Semelhante ao primeiro, o segundo caso nos mostra que, não obstante a norma regional ter de fato entrado em vigor, para todos os Estados Partes (salve a Argentina) as normas incorporadoras entraram em vigor à revelia do status de vigência da norma mercosulina. Por tal razão, autores como Ventura, Onuki e Medeiros (2012) classificam o MVG como “ficção jurídica” mercosulina. Segundo os autores,

*É fato que no Brasil, salvo disposição expressa, as normas do MERCOSUL **entram em vigor no momento em que se completa sua internalização, sem que sua vigência seja condicionada a notificações posteriores.** [...] o mesmo fenômeno ocorre nos demais Estados-membros do MERCOSUL, salvo, e apenas para uma parte das normas, no caso da Argentina. Isto significa que **o grau de vigência das normas do MERCOSUL nos Estados Partes é heterogêneo.** É corriqueiro que uma norma importante, inclusive em matéria comercial, encontre-se em vigor num Estado e não no outro (VENTURA; ONUKI; MEDEIROS, 2012, p. 31, grifo dos autores, itálico nosso).*

4. DAS TEORIAS DE *NONCOMPLIANCE*

A busca por compreender os padrões de comportamento dos Estados, em seus inúmeros aspectos e nas mais diversas circunstâncias, é uma que permeia o campo das Relações Internacionais (RI) desde seus primórdios (VERSLUIS, 2005). Não surpreende saber, portanto, que podemos encontrar já nos debates clássicos do campo as primeiras explicações para a existência do descumprimento estatal. De forma geral, por exemplo, o Neorrealismo aponta o sistema internacional anárquico como um pouco propenso à cooperação institucionalizada. Sendo os Estados atores racionais e maximizadores, o *compliance* seria em última instância uma questão de escolha, feita a partir da consideração de seus custos e benefícios, de acordo com as preferências particulares de cada Estado (MEARSHEIMER, 2001; WALTZ, 1979).

Nessa visão, uma das variáveis-chave para se entender as relações internacionais seria o poder material dos Estados. As grandes potências, em sua relação com os demais, teriam uma maior capacidade de moldar os termos formais da cooperação a seu favor. Como aponta Mitchell (1996, p. 7), “*treaty provisions reflect the relative success of the signatories in promoting their interests. [...] Through successful negotiation a country may place all the burden for adjustment on the other states*”. Por sua vez, seu poder de coerção aumentaria o custo do descumprimento por parte dos demais Estados, “*with the strong dictating to the weak*” (MITCHELL, 1996, p. 10)¹⁷.

Os neorrealistas enxergam as instituições internacionais como mero reflexo da distribuição de poder sistêmica, incapazes de amenizar os efeitos da anarquia. Mas para Robert Keohane (1993) e outros Institucionalistas, as instituições atuariam como variável interveniente nas relações entre Estados, induzindo a cooperação interestatal na medida em que possibilitam mitigar alguns de seus principais obstáculos – receio de fraude e deserções, e dilemas de coordenação e colaboração¹⁸. Todavia, também enraizada num substrato racionalista, essa vertente teórica enxerga a escolha sobre o cumprimento ou descumprimento como igualmente feita a partir do cálculo racional de custos e benefícios. Onde os custos do descumprimento forem maiores que os ganhos, observar-se-á o respeito às obrigações internacionais e vice-versa – isto é, o descumprimento é produto da escolha racional dos Estados.

¹⁷ Como nos dizia Waltz (1979, p. 96), “*To say that states are sovereign is not to say that they can do as they please, that they are free of others’ influence, that they are able to get what they want. Sovereign states may be hardpressed all around, constrained to act in ways they would like to avoid, and able to do hardly anything just as they would like to*”.

¹⁸ “Ao enfrentarem dilemas de coordenação e colaboração nas situações de interdependência, os governos sentem a necessidade de instituições internacionais que lhes possibilitem atender a seus interesses por meio de ação coletiva limitada” (KEOHANE, 1993, p. 274, tradução nossa).

Para além das teorias clássicas de RI, a década de 90 logrou um interesse mais circunscrito e aprofundado acerca das questões de *(non)compliance*. Não obstante as inúmeras vertentes e abordagens teóricas, assim como explicações de médio alcance que surgiriam desde então, no geral são agrupados em três diferentes “paradigmas” ou perspectivas – cada qual apontando uma causa própria para o descumprimento e, conseqüentemente, soluções específicas para o problema. São eles o paradigma do “*enforcement*” (ou “racionalista”), “*management*” (“gerencial”, ou da “capacidade estatal”) e o “construtivista”. As três perspectivas serão abordadas a seguir.

4.1. DA PERSPECTIVA RACIONALISTA

Dado o peso relativo do racionalismo nas Relações Internacionais, não espanta saber que a perspectiva racionalista é uma das principais mobilizadas para se entender o descumprimento. Assim como no caso das teorias gerais do campo, tangente aos estudos sobre *compliance* a perspectiva racionalista não compreende uma só abordagem ou teoria, mas múltiplas. O que aproxima todas elas é a suposição inicial que fazem acerca do cumprimento. Como diz Versluis (2005, p. 7), “*Compliance is a matter of choice. When states do not comply, this is because they prefer not to comply*”. O cumprimento se resume a uma questão de preferência estatal: sendo os Estados atores racionais, seu comportamento dependerá de uma avaliação de custos e benefícios. Onde os custos associados ao *cumprimento* forem maiores que os custos do *descumprimento*, haverá violação das obrigações internacionais relevantes; por outro lado, onde os custos da violação forem maiores que os custos do cumprimento, os Estados optarão pelo respeito à obrigação relevante.

A principal (se não única) ferramenta para efetivamente combater o descumprimento seria o estabelecimento de mecanismos de monitoramento e *enforcement*. O monitoramento do cumprimento seria instrumental na detecção de possíveis infratores, dando maior transparência ao processo de cooperação (VERSLUIS, 2005), mas por si só não seria suficiente. Como apontam Downs, Rocke e Barsoom (1996, p. 396), “*The benefits of cheating are too great to be offset by transparency alone*”: “*the importance of transparency almost inevitably lies in the reaction that it provokes*” (DOWNS; ROCKE; BARSOOM, 1996, p. 393). Essa resposta ao descumprimento (seja ele proveniente de um sistema centralizado de *enforcement* a nível internacional; de forma descentralizada através de sanções unilaterais; ou mesmo por via das cortes domésticas dos próprios Estados) elevaria os custos do descumprimento, tornando-o uma opção menos atrativa ao Estado (MORAVCSIK, 1993; MORAVCSIK, 1998; ZHELYAKOVA; KAYA; SCHRAMA, 2016; MATTLI, 1999). Börzel (2021, p. 40) sumariza bem a questão:

The likelihood of being detected and punished raises the anticipated costs of noncompliance in form of economic sanctions, retaliation, financial penalties, withdrawal of membership privileges, or expulsion. Such costs may finally lead to a change of strategic behavior toward compliance.

Dessa forma, a expectativa da perspectiva racionalista é de que os Estados apenas negociem acordos que correspondem às suas preferências (BÖRZEL, 2021). Os Estados tenderiam a evitar o estabelecimento de mecanismos de *enforcement*, já que minam sua autonomia e podem gerar eventuais custos¹⁹. Por serem atores racionais, então, “*states will rarely spend a great deal of time and effort negotiating agreements that will continually be violated*” (DOWNS; ROCKE; BARSOOM, 1996, p. 383). Estaria aí, portanto, a explicação do porquê dos níveis de *compliance* em arranjos cooperativos no geral serem positivos: os Estados procuram evitar arranjos cooperativos profundos, optando por arranjos cooperativos rasos que coincidem com suas preferências e com baixos custos de cumprimento, dispensando assim a necessidade de mecanismos de *enforcement*²⁰.

Nas palavras de Versluis (2005, p. 7)

compliance requires enforcement [...]. International enforcement is necessary because without it all parties will violate. International law will only be complied with when there is an effective enforcement system; when there is coercive leadership provided within the regime. When there is no effective system to detect and respond to violations or infringements, actors will not comply.

Claro, a sumarização da autora se apresenta como uma forma extremada da lógica racionalista (como vimos, Downs, Rocke e Barsoom (1996) nos apontam condições específicas onde o cumprimento é observável mesmo inexistentes mecanismos de *enforcement*). Moravcsik (1993), por sua vez, vai além ao nos trazer as dinâmicas de poder sobre o próprio processo de negociação, apontando esta como uma importante esfera para se entender as dinâmicas de *compliance post pactum* e mostrando que o descumprimento generalizado em arranjos cooperativos “profundos” desprovidos de *enforcement* não é inevitável.

¹⁹ “*the actor considering retaliation must also think of the possible future costs. It may be dangerous to prejudice the possibility of support from the violator at some point in time in the future when it may be needed.... [T]he risk of setting off ‘a long echo of alternating retaliations’ will often dwarf the consequences of overlooking what are arguably relatively minor or ‘technical’ violations*” (DOWNS; ROCKE. BARSOOM, 1996, p.381).

²⁰ Como nota os autores, “*the deeper the agreement is, the greater the punishments required to support it*” (DOWNS; ROCKE; BARSOOM, 1996, p. 386).

Para o autor, a distribuição divergente de preferências assim como de níveis assimétricos de interdependência entre as partes gera uma interessante dinâmica na fase negocial da cooperação que reverberam posteriormente sobre os níveis de cumprimento esperados após sua conclusão. Dado a natureza intergovenamental das negociações internacionais, e a heterogeneidade de interesses e preferências das partes negociantes, Moravcsik (1993) explica que os resultados tenderão ao “denominador comum mínimo”²¹. Contudo, é importante observar que

A ‘lowest common denominator’ outcome does not mean that final agreements perfectly reflect the preferences of the least forthcoming government – since it is generally in its interest to compromise somewhat rather than veto an agreement – but only that the range of possible agreements is decisively constrained by its preferences (MORAVCSIK, 1993, p. 501).

Enquanto atores racionais, os Estados procuram sempre a maximização de seus ganhos. Todavia, sendo heterogêneo o poder de barganha das partes (com os Estados mais influentes tendo maior capacidade de moldar os rumos das negociações, não obstante a existência de vetos formais devido às negociações intergovenamentais pautadas na unanimidade), as capacidades materiais e o nível de interdependência entre elas delimitarão o resultado final das negociações. Como diz o autor,

In negotiations over trade liberalization, for example, the bargaining power of unilateral alternatives stems from asymmetrical interdependence: governments that are less dependent on internal trade than their negotiating partners, and therefore stand to gain less from agreements, enjoy greater bargaining leverage (MORAVCSIK, 1993, p. 500).

Dado essas assimetrias e a posição privilegiada dos Estados mais influentes no processo de negociação, a expectativa é a de que os resultados sejam reflexo de suas preferências (ainda que não sejam perfeitamente correspondentes). Assim, os custos de *cumprimento* desses Estados seriam menores, dado que os resultados da cooperação tendem a se alinhar às suas preferências, o que levaria esses Estados a apresentarem maiores níveis de *compliance* (mesmo em esquemas cooperativos de alta profundidade com ausência de mecanismos de *enforcement*). Ademais, a depender da disposição desses Estados maiores em atuarem como “líderes coercitivos”, podem induzir os Estados menores ao cumprimento, elevando o custo do descumprimento por ameaças

²¹ “[...] *the need to compromise with the least forthcoming government imposes the binding constraint on the possibilities for greater co-operation, driving EC agreements toward the lowest common denominator*” (MORAVCSIK, 1993, p. 500 -501, itálico do autor).

de sanções. Nesse sentido, “*states can be regarded as being more sensitive to sanctioning costs imposed by others if they have less power and are more dependent than other states on future goodwill and cooperation*” (BÖRZEL, 2021, p. 40).

Dito isso, deve-se ter claro que as preferências dos Estados não são imutáveis. Pelo contrário, tanto os interesses das elites quanto dos governos podem oscilar, e assim, concomitantemente a “preferência estatal”. Somando-se isso ao esclarecimento de Moravcsik (1993; 1996) acerca da unanimidade e do “denominador mínimo comum” – *i.e.*, que mesmo possuindo poder de veto os resultados nem sempre se alinharão de forma plena ao resultado ideal almejado por cada parte –, é plausível supor que governos mais céticos ou desinteressados em relação ao esquema cooperativo apresentarão maiores tendências ao descumprimento, especialmente ausente qualquer mecanismo efetivo de *enforcement* (ZHELYAZKOVA; KAYA; SCHRAMA, 2016). Com base na exposição acima, podemos extrair as seguintes hipóteses:

H1: Estados com maior “capacidade de moldagem” apresentarão melhores níveis de *compliance* relativo aos demais atores.

H2: Na ausência de ameaças críveis de *enforcement*, aqueles países com menor “capacidade de moldagem”²² devem apresentar os piores níveis de *compliance*. Em sua inversa, presente a possibilidade crível de *enforcement*, os países com menor capacidade de moldagem devem estar entre aqueles com melhores níveis de *compliance*.

H3: Estados com grande capacidade de moldagem apresentarão menores níveis de *compliance* na ausência de apoio político ao esquema cooperativo, em relação a governos mais devotos à cooperação.

4.2. DA PERSPECTIVA GERENCIAL (CAPACIDADE ESTATAL)

A perspectiva gerencial surgiu nos anos 90 em contraposição ao império da perspectiva racionalista sobre as dinâmicas do descumprimento. Partindo da célebre observação de Louis Henkin – “[...] *almost all nations observe almost all principles of international law and almost all of their obligations almost all of the time*” (CHAYES; CHAYES, 1993, p. 177 *apud* VERSLUIS, 2005, p. 8) –, os “gerencialistas” questionam a posição racionalista que explica o descumprimento como fruto da escolha racional dos Estados. Pelo contrário, nessa perspectiva o cumprimento é a

²² Isto é, aqueles que apresentam maior nível de dependência em relação aos grandes *players* no arranjo cooperativo.

ordem do dia, sendo o descumprimento pontos fora da curva resultante não da opção pelo não cumprimento, mas por dificuldades incorridas pelos Estados na tentativa de cumprirem com suas obrigações.

As duas principais fontes do descumprimento apontadas pelos gerencialistas seriam, em primeiro lugar, a baixa capacidade estatal (*i.e.*, uma questão endógena aos Estados); em segundo, questões associadas à própria norma ou obrigação (regras ou normas pouco claras, vagas ou ambíguas; ou prazos inadequados para garantir plena implementação) (BÖRZEL, 2021; DOWNS; ROCKE; BARSOOM, 1996; MITCHELL, 1996; VERSLUIS, 2005). “*Non-compliance may be inadvertent; actors may take sincerely intended actions and expect to achieve compliance, but nonetheless fail to meet the requirements*” (VERSLUIS, 2005, p. 8-9). Como observa Börzel (2021, p. 42), “*The capacity to comply is primarily a function of a state’s resources, its bureaucratic efficiency, and its domestic autonomy*”.

Estados com recursos insuficientes (sejam financeiros, militares ou humanos), com governos marcados por baixos níveis de governabilidade (fragmentação política, baixa autoridade legal ou legitimidade), ou que possuam aparatos administrativos ou políticos complexos que dificultem a gestão, coordenação e distribuição eficiente dos recursos disponíveis estarão mais sujeitos a problemas de cumprimento²³. Assim, disponibilidade de recursos e eficiência administrativa se apresentam como os dois principais fatores a impactar a capacidade do Estado em cumprir com suas obrigações. Para Börzel,

*When centralization is too costly or institutionally not an option, public administrations have to rely on coordination procedures. Moreover, the efficiency of a bureaucracy hinges on its professionalism and the extent to which its organization is rational. Clientelism and other forms of corruption systematically undermine bureaucratic efficiency [...]. **The less efficient the bureaucracy of a state is, the more likely noncompliance becomes.*** (BÖRZEL, 2021, p. 42, grifo nosso).

Dessa forma, mecanismos de *enforcement* teriam pouca, se qualquer efetividade no combate ao descumprimento: “*sanctioning authority is rarely granted by treaty, rarely used when granted, and likely to be ineffective when used*” (CHAYES; CHAYES, 1995, p. 32-33 *apud* VERSLUIS, 2005, p. 9). A solução para lidar com o descumprimento possui natureza cooperativa

²³ A incidência de *veto players* e a dificuldade do chefe de Estado em guiar o processo de incorporação e implementação das normas estaria incluso dentro dessa perspectiva. Damos ênfase a essa questão específica, analisando-a em seção própria (ver subcapítulo 4.4 abaixo) devido a sua mobilização por vezes independente na literatura e utilização como “abordagem de médio alcance” (ver Börzel, 2021).

e de solução de problemas, e não coercitiva: financiamento de projetos ou criação de fóruns para troca de experiências e conhecimento de forma a auxiliar na construção de capacidade; aprimoramento da produção normativa e estabelecimento de mecanismos que permitam uma melhor interpretação das normas internacionais; ou criação de mecanismos de monitoramento que reforcem a transparência, já que “*For a party deliberately contemplating violation, the high probability of discovery reduces the expected benefits rather than increasing the costs and would deter violation regardless of the prospect of sanctions*” (CHAYES; CHAYES, 1993, p. 18 *apud* DOWNS; ROCKE; BARSOOM, 1996, p. 381).

Com base na exposição acima, podemos extrair a seguinte hipótese:

H4: O nível de *compliance* de um Estado será função de sua capacidade estatal, de modo que Estados com níveis mais altos de capacidade estatal demonstrarão melhores níveis de cumprimento.

4.3. DA PERSPECTIVA CONSTRUTIVISTA

A perspectiva construtivista se apresenta como uma alternativa mais recente à chave clássica racionalista-gerencial, transcendendo a questão sobre a voluntariedade ou não do descumprimento. Nessa perspectiva, mobilização e aprendizagem social estariam no núcleo explicativo do (des)cumprimento estatal: “*States are persuaded into compliance with international law as their preferences change as a result of socialization or internalization of shared norms*” (VERSLUIS, 2005, p. 10).

O descumprimento seria resultado da falta de legitimidade das normas internacionais. À medida que os Estados passam a “internalizar” novas preferências por via do aprendizado social, essas normas antes vistas como ilegítimas passariam a ganhar nova interpretação (não apenas pelos Estados, mas também por atores domésticos): “*repeated habits of obedience remakes their interests so that they come to value rule compliance*” (KOH, 1997 *apud* VERSLUIS, 2005, p. 10). A pressão social, por sua vez, seria um importante fator para instigar o comportamento estatal desejado (TOWNS; RUMELILI, 2017)²⁴. Dessa forma, quanto mais tempo exposto ao um processo de cooperação pautado em normas, maior as chances de socialização e, conseqüentemente, de *compliance* com as normas internacionais. Como coloca Versluis (2005, p. 11, grifo nosso): “*Constructivism thus does not provide clear-cut short-term solutions to solve compliance*

²⁴ Essas pressões podem ter fontes variadas. “*Intergovernmental organizations, non-governmental organizations, private actors, and some states also increasingly use performance indicators and rankings as a lever of social pressure to promote change in countries’ performance or institutions*” (TOWNS; RUMELILI, 2017, p. 2).

problems; socialization, and thus compliance, will take place in the long run”. A pressão interna por parte de atores domésticos seria fundamental para catalisar esse processo (seja através de pressão midiática, boicotes, campanhas pró-cumprimento, etc.). Logo, podemos extrair as seguintes hipóteses:

H5: Quanto maior o tempo de exposição à cooperação, maior serão as chances de socialização, e conseqüentemente, maior serão os níveis de compliance.

4.4. VETO PLAYERS

De acordo com Zhelyazkova, Kaya e Schrama, “constrangimentos políticos” também se manifestam como um fator impactante sobre a habilidade de um Estado garantir o cumprimento das normas regionais. Como dizem os autores, “Constrangimentos políticos geralmente são reflexo do número de *veto players* capazes de bloquear os resultados de políticas [*“policy outcomes”*]” (ZHELYAZKOVA, KAYA; SCHRAMA (2016), p. 5, tradução e itálico nossos). Vale observar que os autores fazem essa reflexão pensando especificamente sobre o cumprimento prático, e não legal. Nesse sentido, o grande número de *players* necessário para implementação de uma norma, cada qual com disposições divergentes em relação à mesma, poderia levar à geração e adoção de normas incoerentes e ambíguas, dificultando ou até mesmo impedindo a implementação efetiva das políticas regionais por parte da burocracia estatal relevante (BÖRZEL, 2021; VERSLUIS, 2005).

Todavia, não é difícil imaginar que, em um sistema político onde os ministros gozem de relativa autonomia de ação frente ao chefe de governo, esses mesmos constrangimentos políticos (sejam eles intencionais ou não) também se apliquem ao *compliance* legal. Isto é dizer que ministros poderiam negligenciar aquelas normas consideradas menos relevantes ainda na fase de transposição da norma regional, fazendo com que um maior número de ministérios envolvidos na incorporação desta norma se traduza em maior probabilidade de não-cumprimento legal (seja por não-incorporação, ou incorporação inadequada).

A relevância dessa variável pode ser questionada se levarmos em conta a natureza presidencialista do sistema político dos membros do Mercosul, já que alguns autores apontam o presidencialismo como dando maior autonomia ao chefe de governo em comparação ao parlamentarismo (não apenas relativo a outras instâncias como o poder legislativo, mas também em relação ao seu próprio gabinete de ministros) (MALAMUD, 2003; ARAÚJO; SILVA; VIEIRA, 2016). No entanto, Couto, Soares e Livramento (2021) nos lembram que em sistemas

presidenciais “de coalizão”, onde o partido governante tende a não conseguir por si só maioria no legislativo (como no caso brasileiro), a alocação de cargos aos ministérios se torna em maior ou menor grau uma moeda de troca para garantir apoio nas casas legislativas nacionais. Assim, por mais que, *a priori*, a configuração presidencial da estrutura política permita maior autonomia ao chefe de governo (ARAÚJO; SILVA; VIEIRA, 2016), os possíveis custos políticos particulares a essa forma de presidencialismo podem se traduzir em entraves práticos ao exercício pleno dessa autonomia.

Indo além, mesmo questões relativas à capacidade burocrática dos diferentes ministérios (*e.g.*, acesso a recursos financeiros, ou expertise técnico) poderiam em tese impactar a capacidade e disposição de diferentes ministérios em priorizar a incorporação dessas normas regionais, clivando a questão dos “constrangimentos políticos” entre o paradigma do *enforcement* (custos e benefícios em relativos às preferências dos ministros) e da capacidade estatal (a capacidade de o chefe de estado reger seus ministros, assim como a própria capacidade dos ministérios em incorporarem a norma regional). Assim sendo, seguindo Zhelyazkova, Kaya e Schrama (2016), podemos extrair a seguinte hipótese:

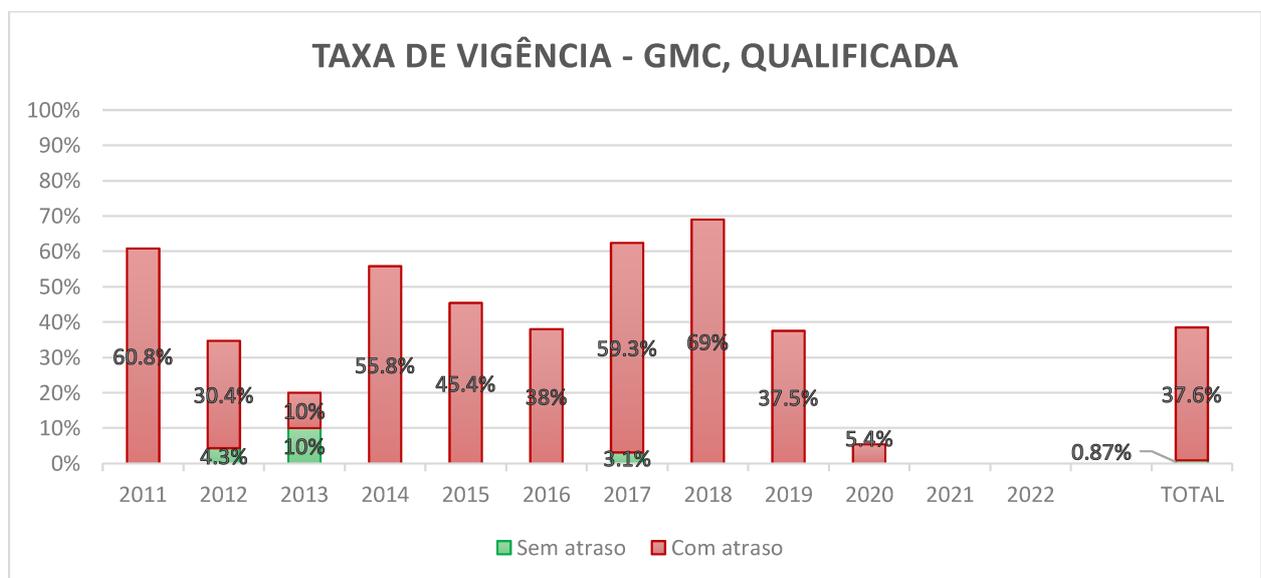
H6: Normas incorporadas em órgãos colegiados compostos por múltiplos ministros de Estado, ou normas que demandam esforços multiministeriais (*i.e.*, que para transposição plena requeiram a ação de mais de um ministério) apresentarão níveis de descumprimento maiores que as demais.

5. DOS RESULTADOS

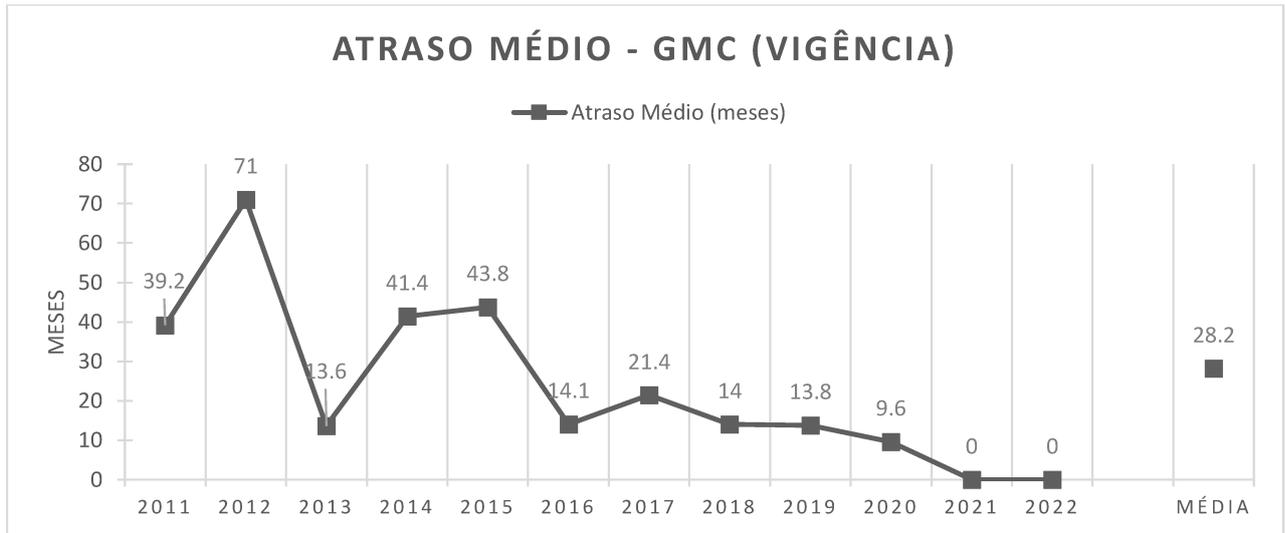
Como vimos no Capítulo 3, a análise dos níveis de vigência das normas mercosulinas nos leva a crer que inexistente, de fato, um problema de *compliance* no bloco (ver Gráfico 1). Vimos, no entanto, que a vigência não ocorre de forma uniforme, sempre de acordo com as obrigações dos Estados Partes: o Gráfico 2 nos revela que uma parte significativa das normas mercosulinas entraram em vigência fora do prazo estipulado (efetivamente, apenas 31.6% delas se tornaram vigentes conforme os prazos previstos em lei).

Todavia, como aludimos ao final do mesmo capítulo, as taxas de vigência quando analisadas em agregado ainda escondem dinâmicas relevantes de cumprimento particulares a cada órgão decisório mercosulino. Os Gráficos 4 e 6 nos mostram como são diametralmente opostas as dinâmicas de vigência das Resoluções do GMC, em comparação com as Diretrizes da CCM: enquanto no caso do GMC se tornaram vigentes menos de 40% das normas, sendo ainda menos de 1% dentro do prazo (Gráfico 4), a CCM viu mais de 98% de suas normas entrarem em vigor, 44.3% elas dentro do prazo estipulado (Gráfico 6). A diferença entre ambos é gritante, especialmente considerando a média de atraso incorrido com as normas atrasadas (28.2 meses para as normas do GMC, contra 8.9 para as da CCM). Como explicar essa diferença?

Gráfico 4

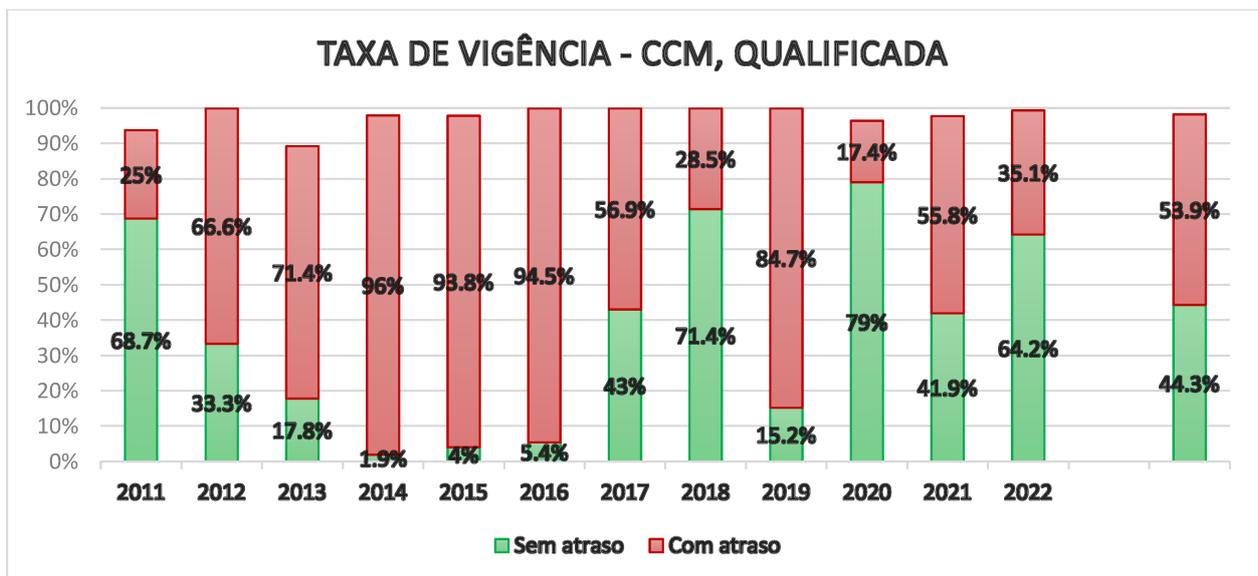


Fonte: Secretaria Mercosul. Elaboração própria.

Gráfico 5²⁵

Fonte: Secretaria Mercosul. Elaboração própria.

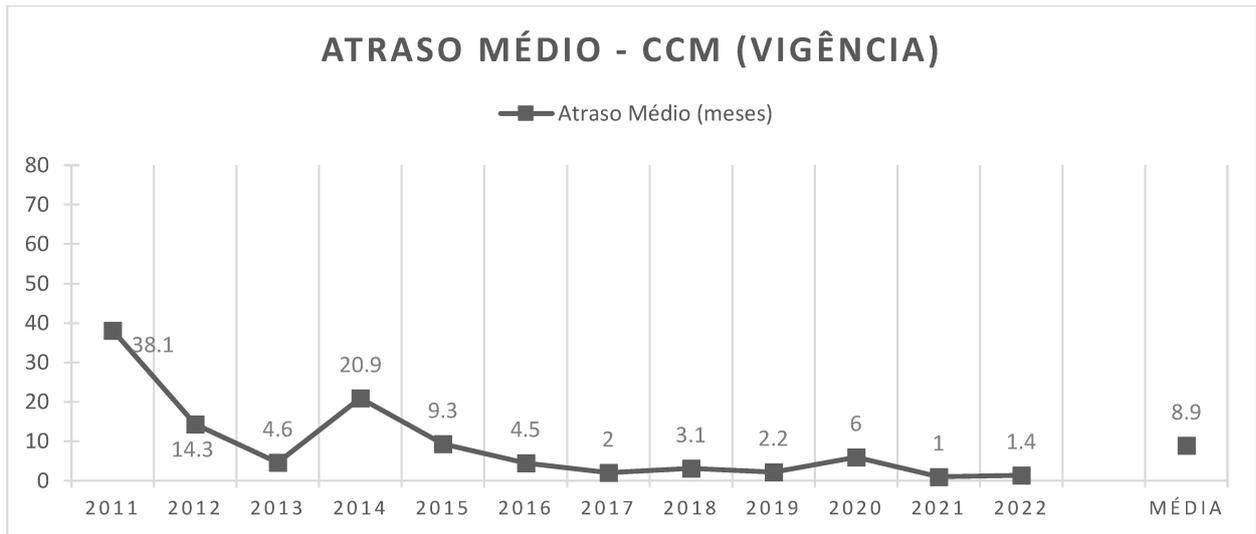
Gráfico 6



Fonte: Secretaria Mercosul. Elaboração própria.

²⁵ A média de atraso aqui considera apenas o intervalo de 10 anos onde houve de fato a vigência de normas regionais com atraso. Os anos de 2021 e 2022 não registraram atrasos pois não houve vigência de Resoluções promulgadas durante o período, então não foram considerados para cálculo da média.

Gráfico 7



Fonte: Secretaria Mercosul. Elaboração própria.

Uma parte dela já foi implicitamente sinalizada ao examinarmos a estrutura do Mercosul. Vimos que o GMC é o principal responsável pela crucial função de criar políticas comuns visando harmonizar as condições em que os mercados operam – ou seja, é o principal responsável por medidas concretas que visam avançar a consolidação do mercado comum. As Resoluções do órgão demandam no geral a incorporação por todos, ou quase todos seus membros, e se aplicam a uma gama variada de temáticas, desde saúde a agronegócio. Tendo em vista as reflexões teóricas acima (Capítulo 4), é possível dizer que muitas dessas normas nem sempre se alinham plenamente ao interesse de todas as partes, e, portanto, podem gerar custos significativos associados à sua implementação (seja legal ou prática).

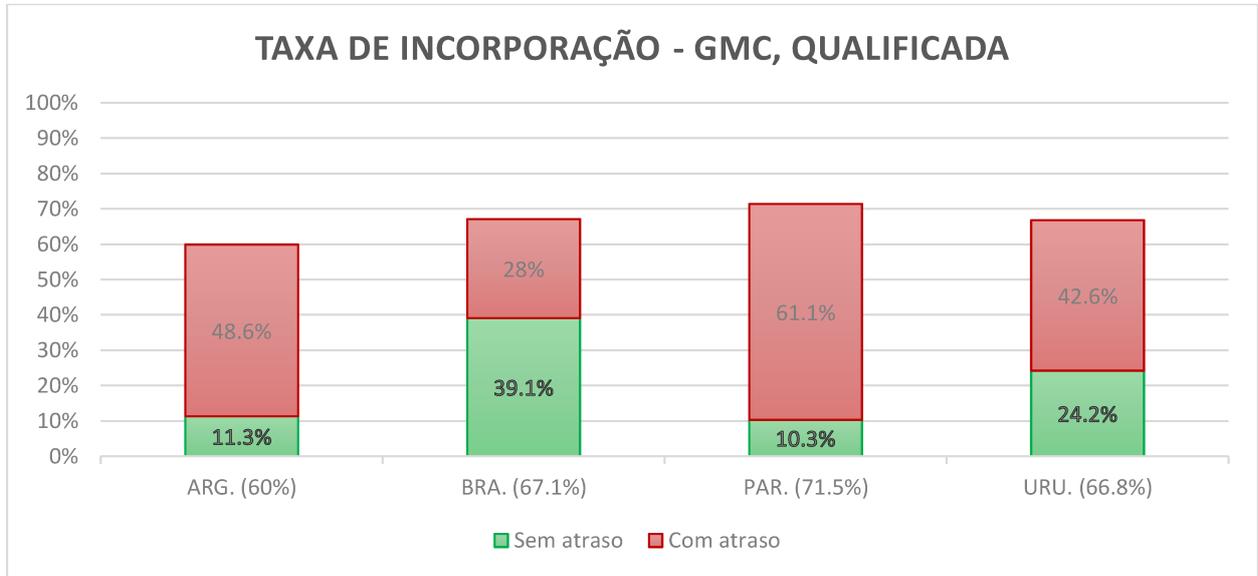
Diferentemente, vimos que as normas emanadas da CCM se tratam majoritariamente de dispensas à TEC, solicitadas pelos próprios Estados (*i.e.*, fruto do interesse do próprio Estado em obter alguma vantagem comercial, ainda que temporária) e obrigatórias apenas à parte solicitante (ou seja, não dependem da incorporação de múltiplos Estados para sua vigência, apenas a incorporação do Estado solicitante). Assim, são normas menos complexas e possuem baixo custo relativo – ao contrário, seu cumprimento geraria ganhos, do ponto de vista estatal.

Outro motivo significativo que contribui para essa diferença é a possibilidade de aplicabilidade direta para normas associadas à ALADI, no caso argentino²⁶ (se aplicando à grande maioria das normas produzidas pela CCM). O caso argentino é particularmente marcante pois

²⁶ Ver Decreto Nacional 415/91 (ARGENTINA, 1991).

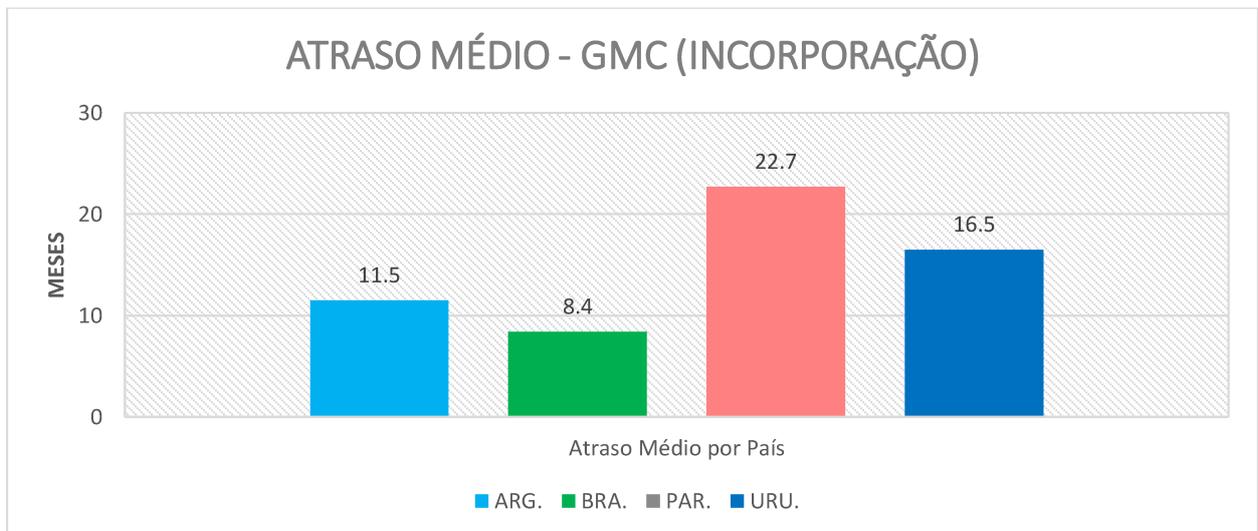
deixa a posição de um dos piores *compliers* no GMC (muito próximo do Paraguai, pior colocado na classificação) (Gráfico 8), para o segundo melhor *complier* no caso da CCM (Gráfico 10).

Gráfico 8



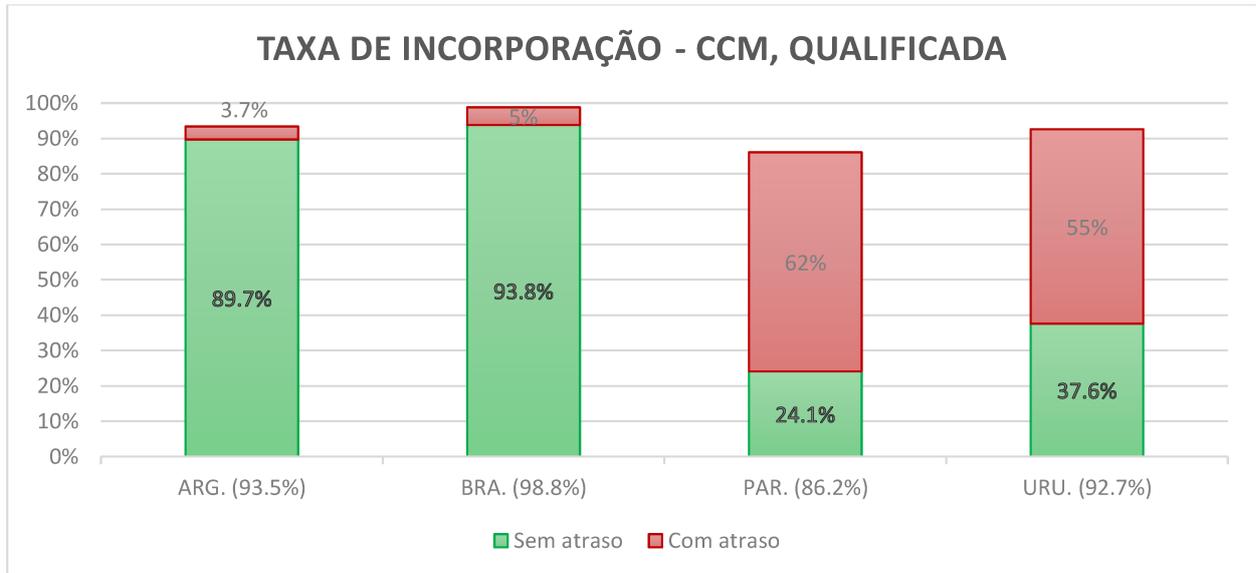
Fonte: Secretaria Mercosul. Elaboração própria.

Gráfico 9



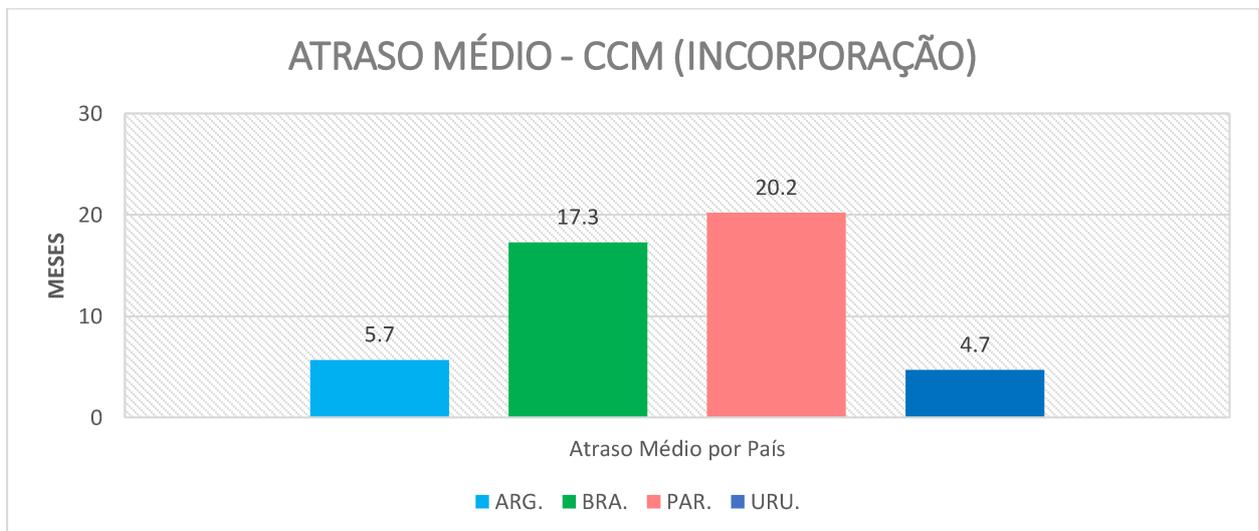
Fonte: Secretaria Mercosul. Elaboração própria.

Gráfico 10



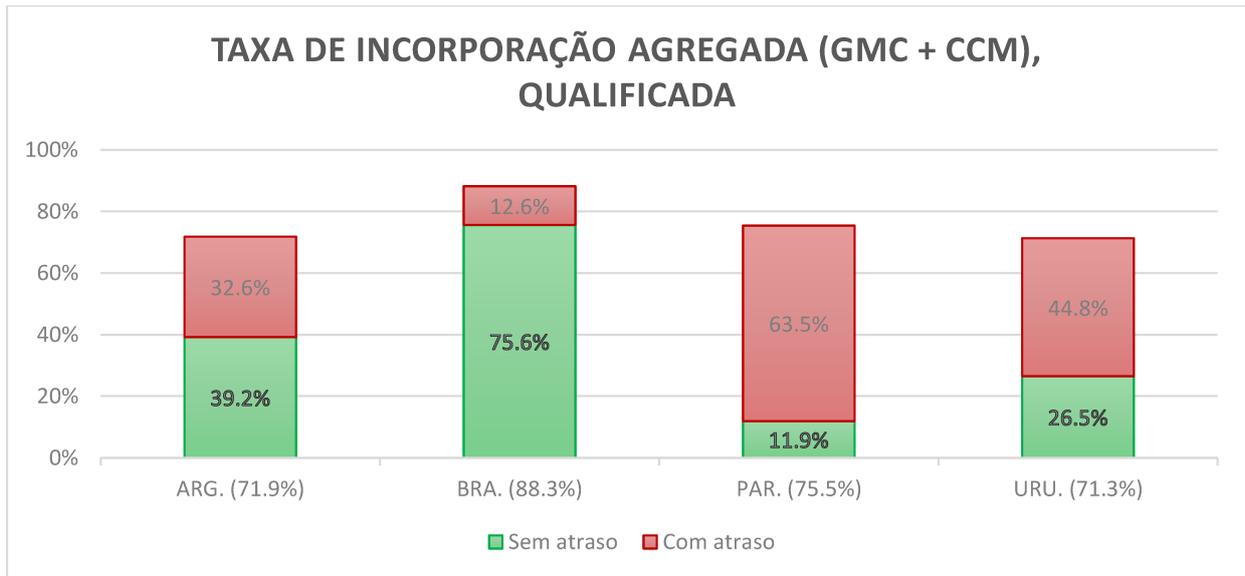
Fonte: Secretaria Mercosul. Elaboração própria.

Gráfico 11



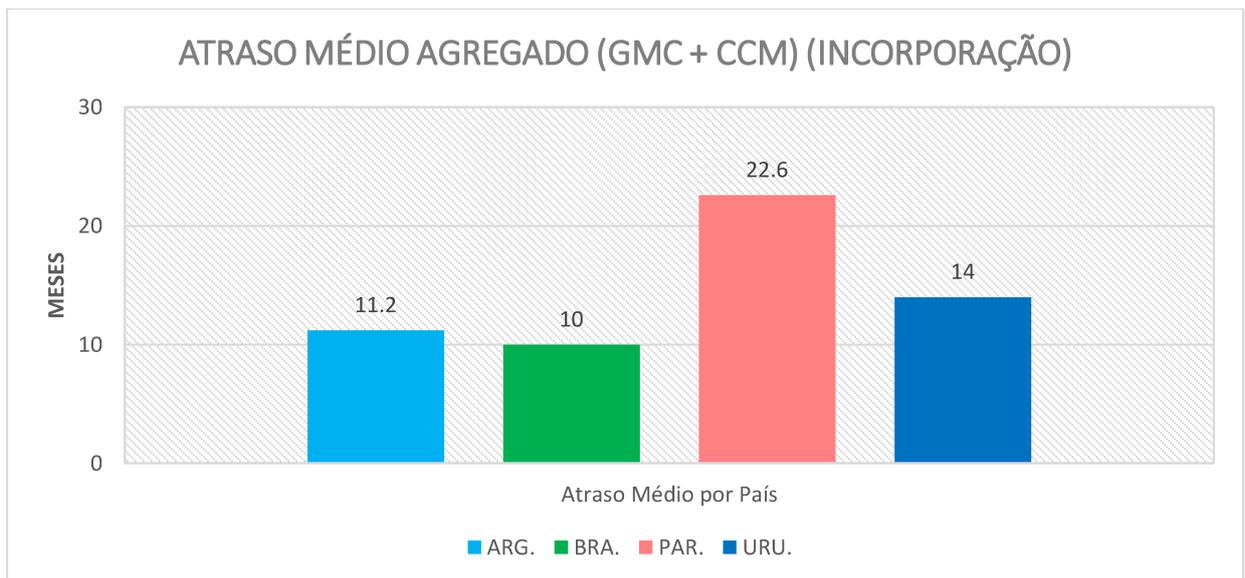
Fonte: Secretaria Mercosul. Elaboração própria.

Gráfico 12



Fonte: Secretaria Mercosul. Elaboração própria.

Gráfico 13



Fonte: Secretaria Mercosul. Elaboração própria.

A Tabela 4 abaixo ilustra ainda outro ponto já indicado anteriormente. Observa-se que naturalmente o número de normas *incorporadas* é maior que o número de normas consideradas como vigentes. Observem que o número total em agregado de normas consideradas vigentes, conforme o Gráfico 1, coincide com a soma das normas incorporadas por 100% das Partes relevantes, conforme a Tabela 4. Vemos que os níveis de cumprimento no Mercosul independem do nível de normas consideradas vigentes regionalmente (ou seja, não há equivalência entre os

níveis de vigência regional e aos níveis de *compliance* dos países). Indo além, vemos na Tabela 4 a representação da fragmentação jurídica que o MVS tanto procurava evitar, desde normas incorporadas apenas por 1/4 a 1/3 dos membros, normas incorporadas apenas pela metade das partes relevantes, até normas que se veem impossibilitadas de receber o status de “vigente” por terem apenas 2/3 ou 3/4 das incorporações necessárias. Se nos casos brasileiro, paraguaio e uruguaio tal realidade não representa um problema *a priori* (isto é, a não-vigência da norma em âmbito regional não impacta sobre sua vigência em âmbito doméstico), como vimos, no caso argentino a ausência da vigência regional se torna um impeditivo à vigência doméstica mesmo que a norma tenha sido devidamente incorporada (intensificando o problema da fragmentação e insegurança jurídica mercosulina).

Tabela 4

ANO	AMPLITUDE DE INCORPORAÇÃO AGREGADO (GMC + CCM) ²⁷					
	0%	25% - 33.3%	50%	66.6% - 75%	100% (multi)	100% (mono)
2011	1 (1.8%)	4 (7.2%)	3 (5.4%)	3 (5.4%)	18 (32.7%)	26 (47.2%)
2012	1 (2.1%)	3 (6.3%)	4 (8.5%)	7 (14.8%)	8 (17%)	24 (51%)
2013	3 (7.8%)	2 (5.2%)	-	6 (15.7%)	1 (2.6%)	26 (68.4%)
2014	3 (3.5%)	2 (2.3%)	7 (8.2%)	4 (4.7%)	21 (24.7%)	48 (56.4%)
2015	2 (2.4%)	-	5 (6%)	12 (14.6%)	16 (19.5%)	47 (57.3%)
2016	-	1 (1.7%)	3 (5.1%)	9 (15.5%)	9 (15.5%)	36 (62%)
2017	2 (1.9%)	5 (4.8%)	2 (1.9%)	3 (2.8%)	20 (19.2%)	72 (69.2%)
2018	2 (1.6%)	5 (4.2%)	3 (2.5%)	3 (2.5%)	30 (25.2%)	76 (63.8%)
2019	7 (6.2%)	4 (3.5%)	3 (2.6%)	11 (9.8%)	18 (16%)	69 (61.6%)
2020	5 (4%)	3 (2.4%)	13 (10.5%)	17 (13.8%)	5 (4%)	80 (65%)
2021	8 (4.7%)	7 (4.1%)	10 (5.9%)	10 (5.9%)	-	133 (79.1%)
2022	11 (6%)	5 (2.7%)	1 (0.5%)	-	-	164 (90.6%)
TOTAL	45 (3.8%)	41 (3.4%)	54 (4.6%)	85 (7.2%)	146 (12.4%)	801 (68.3%)

Fonte: Secretaria Mercosul. Elaboração própria.

Os gráficos acima referentes às taxas de incorporação dos países nos levam a uma importante reflexão. Vejam que como colocado no Capítulo 1, para cumprir-se com o cumprimento legal, é necessário a transposição das normas mercosulinas dentro dos prazos nelas estabelecidos. Tendo isso em vista, voltando novamente ao Gráfico 8, como podemos apurar os níveis de *compliance* do Brasil e do Paraguai, por exemplo? De acordo com o gráfico, o Paraguai internalizou 71.5% das normas, enquanto o Brasil ficou ligeiramente atrás com 67.1% das normas

²⁷ Para elaboração das tabelas de “Amplitude de Incorporação”, considerou-se todas as normas consideradas válidas (isto é, não revogadas ou descartadas), inclusive aquelas consideradas como “dispensadas” (normas mercosulinas que os Estados julgam não necessitar incorporação. Ver Capítulo 2. Ver Gráfico 14). “Multi” se refere a normas que demandam incorporação por mais de uma parte; “Mono”, apenas a uma parte.

internalizadas. Todavia, a *qualidade* da incorporação brasileira parece ter sido melhor, dado que cerca de 39% delas foram transpostas conforme seus prazos, frente aos ~10% do Paraguai. Vemos, assim, que aferir o cumprimento pelo mero volume de normas transpostas não se faz satisfatório, dado que o próprio atraso se qualifica como comportamento desconforme.

Por outro lado, a incorporação em atraso ainda é preferível à ausência total de incorporação, sendo um menor tempo de atraso naturalmente preferível ao atraso prolongado. Mas como conciliar esses diferentes indicadores? Buscando solucionar esse imbróglio, elaboramos o “coeficiente” de eficácia de incorporação, indicador utilizado para demonstrar em termos numéricos a qualidade da incorporação de cada Estado (Tabelas 5, 6 e 7)²⁸. Vemos que tanto de forma agregada, como desagregando os dados entre as duas instâncias decisórias, ambos o Brasil e o Paraguai ocupam sempre a mesma posição relativa em relação à qualidade de incorporação, com o Brasil consistentemente demonstrando ter o melhor desempenho, enquanto o Paraguai invariavelmente ocupa a pior posição do grupo.

Tabela 5

COEFICIENTE DE EFICÁCIA DE INCORPORAÇÃO (QUALIDADE DA INCORPORAÇÃO) - (GMC + CCM) ²⁹					
ANO	ARG.	BRA.	PAR.	URU.	MÉDIA (per annum)
2011	0.487	0.694	0.228	0.152	0.390
2012	0.24	0.614	0.006	0.056	0.229
2013	0.227	0.823	- ³⁰	0.233	0.427
2014	0.261	0.77	0.049	0.244	0.331
2015	0.342	0.743	0.084	0.26	0.357
2016	0.293	0.821	0.283	0.615	0.503
2017	0.449	0.766	0.177	0.404	0.449
2018	0.455	0.747	0.086	0.429	0.429
2019	0.523	0.727	0.194	0.452	0.474
2020	0.44	0.691	0.3	0.282	0.428
2021	0.444	0.842	0.165	0.281	0.433
2022	0.653	0.935	0.157	0.375	0.53
MÉDIA	0.401	0.764	0.157	0.315	0.409

Fonte: Secretaria Mercosul. Elaboração própria.

²⁸ Ver Capítulo 2 para metodologia aplicada ao indicador.

²⁹ As entradas destacadas em verde representam o melhor resultado para um dado ano; em vermelho, o pior. A cor das células indica se os resultados estão abaixo (amarelo) ou acima (verde) da média anual.

³⁰ No ano de 2013 não houve normas produzidas aplicáveis ao Paraguai, explicando a ausência do indicador para o país durante o período. Tendo isso em vista, o ano de 2013 não foi considerado para o cálculo do valor médio (tanto do país quanto do ano). O mesmo vale para as Tabelas 6 e 7.

Tabela 6

COEFICIENTE DE EFICÁCIA DE INCORPORAÇÃO (QUALIDADE DA INCORPORAÇÃO) - GMC					
ANO	ARG.	BRA.	PAR.	URU.	MÉDIA (per annum)
2011	0.442	0.507	0.118	0.176	0.310
2012	0.253	0.371	0.006	0.052	0.170
2013	0.303	0.571	-	0.304	0.392
2014	0.147	0.517	0.051	0.27	0.246
2015	0.156	0.406	0.086	0.272	0.23
2016	0.069	0.684	0.293	0.591	0.409
2017	0.11	0.437	0.179	0.361	0.271
2018	0.15	0.454	0.085	0.426	0.278
2019	0.273	0.481	0.208	0.414	0.344
2020	0.098	0.249	0.331	0.186	0.216
2021	0.131	0.345	0.161	0.161	0.199
2022	0	0.47	0	0.117	0.146
MÉDIA	0.177	0.457	0.138	0.277	0.262

Fonte: Secretaria Mercosul. Elaboração própria.

Tabela 7

COEFICIENTE DE EFICÁCIA DE INCORPORAÇÃO (QUALIDADE DA INCORPORAÇÃO) - CCM					
ANO	ARG.	BRA.	PAR.	URU.	MÉDIA (per annum)
2011	0.666	0.821	0.666	0.082	0.558
2012	0.608	0.906	0.016	0.086	0.404
2013	0	0.888	-	0	0.296
2014	0.794	0.932	0.019	0.174	0.479
2015	0.9	0.973	0.033	0.232	0.534
2016	1	0.929	0.064	0.704	0.674
2017	1	0.969	0.303	0.753	0.756
2018	1	0.965	0.1	0.562	0.656
2019	0.957	0.924	0.071	0.678	0.657
2020	0.838	0.95	0.083	0.599	0.617
2021	0.904	0.981	0.217	0.849	0.737
2022	0.969	1	1	1	0.992
MÉDIA	0.803	0.936	0.233	0.476	0.612

Fonte: Secretaria Mercosul. Elaboração própria.

Considerando os componentes individuais do indicador, vemos a razão para o baixo desempenho Paraguai: o país apresenta não apenas o pior índice de incorporação sem atrasos (Gráfico 12), mas, somando-se a isso, apresenta o pior desempenho em termos do atraso médio incorrido (tendo as normas em atraso levado em média 22.6 meses para serem incorporadas) (Gráfico 13). Isso faz com que mesmo tendo níveis mais elevados de incorporação total

comparado ao Uruguai (75.5%, contra 71.3%), por exemplo, sua qualidade de incorporação permaneça inferior à uruguaia (0.157 e 0.315, respectivamente).

Mas como vimos, não obstante os indicadores de qualidade nos permitirem uma análise mais profunda acerca da incorporação, efetivamente a taxa de incorporação *sem atraso* é o indicador-chave para apurarmos a “taxa de cumprimento”, ou nível de *compliance*. Assim, fica claro que o Brasil é o Estado Membro que apresenta o melhor desempenho em termos de *compliance*, considerando as normas mercosulinas em agregado (ou seja, sem distinguir entre as instâncias decisórias) (Gráfico 12). O Paraguai, por sua vez, e em linha com os demais indicadores, o pior.

Podemos observar ainda que a contribuição das Diretrizes da CCM sobre o desempenho agregado dos dois países menores do Mercosul é baixa (no caso paraguaio, não obstante uma taxa de *compliance* de 24.1% no CCM, a mesma taxa *em agregado* se aproxima da taxa observada no GMC, 11.9% e 10.3%, respectivamente; observamos padrão semelhante no caso uruguaio) (ver Gráficos 8, 10 e 12). Isso nos aponta uma menor frequência de solicitações de dispensas à TEC por parte de ambos os países se comparado às duas principais economias do bloco, Brasil e Argentina – possivelmente indicando uma correlação entre o número de petições à CCM e o poder econômico das partes.

6. AS TEORIAS NA PRÁTICA

No Capítulo 5, realizamos o primeiro objetivo proposto no presente estudo. Vimos que no Mercosul, de fato há um problema de *compliance*, ainda que sua dinâmica varie entre as diferentes instâncias decisórias do bloco. Indo além, fizemos um sobrevoo da literatura de *(non)compliance* (Capítulo 4), retirando de cada paradigma analisado diferentes hipóteses na busca por melhor entender as possíveis fontes do descumprimento mercosulino.

No presente capítulo, nos incumbimos de testar as hipóteses levantadas com base não apenas nos indicadores e dados apresentados até presente momento, mas também em outros indicadores que serão introduzidos ao longo da análise. Para além de confirmar ou refutar as hipóteses apresentadas, o presente capítulo nos induz à reflexão sobre o que as diferentes dinâmicas ou padrões observados representam na prática, expandindo sobre o esforço inicial feito em capítulos anteriores – e se levantando possíveis *explanans* para, quiçá, serem testadas em pesquisas futuras.

H1: Estados com maior “capacidade de moldagem” apresentarão melhores níveis de compliance relativo aos demais atores.

Partindo da posição racionalista, podemos dizer com segurança que o Brasil seria o Estado Parte com maior capacidade de moldagem das normas mercosulinas. Dois indicadores sustentam esse argumento: em primeiro, é bem sabido que o Brasil possui uma vantagem econômica significativa frente aos demais Estados da região, ofuscando-os em termos de PIB nominal (MARIANO; RAMANZINI JÚNIOR; VIGEVANI, 2021). Em segundo, a Tabela 8 nos mostra que o país possui a menor parcela de dependência do comércio intrazona em comparação aos demais. Indo além, é patente que o Brasil possui grande preponderância nas relações comerciais com seus vizinhos mercosulinos (ver Tabela 9). Dado o contexto, vemos que os níveis de interdependência entre os países do bloco não são simétricos, favorecendo no geral o Brasil.

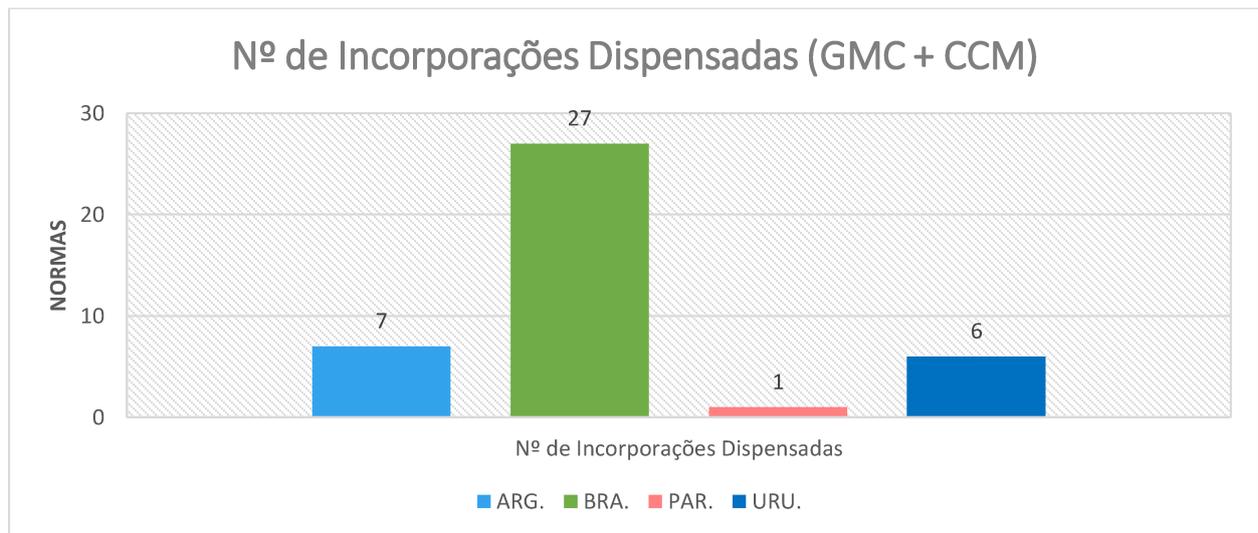
Partindo desta constatação, levando em conta as reflexões de Moravcsik (1993) acerca da interdependência assimétrica e das negociações intergovernamentais pautadas no “denominador mínimo comum”, uma possível ameaça brasileira de deserção teria grande credibilidade, forçando a mão dos demais membros que dependem mais não apenas do comércio intrazona, mas do

comércio com o Brasil especificamente, e garantindo assim resultados mais próximos das preferências do país³¹.

Os dados apresentados, portanto, corroboram a hipótese. Salve no que tange ao número de incorporação total no GMC, em que Paraguai demonstra melhor desempenho (Gráfico 8), e no atraso médio no CCM, onde o Uruguai e Argentina se destacam (Gráfico 11), o Brasil se sobressai em todos os demais indicadores. Especialmente em relação ao *compliance*, vemos que o Brasil está sempre à frente dos demais nas incorporações sem atraso (seja no GMC ou CCM). O indicador de qualidade de incorporação, por sua vez, nos indica que o Brasil tende a incorporar mais normas no geral, com uma porcentagem maior delas dentro dos prazos, além de possuir uma “resposta de correção” mais célere em relação às normas incorporadas com atraso (*i.e.*, possui um tempo de atraso médio geral menor que a dos demais).

Mais além, o Gráfico 14 abaixo nos revela que o Brasil é de longe o país que mais dispensa incorporação devido à existência de norma doméstica prévia que atende às exigências da norma regional, possivelmente um indicativo de que as normas regionais tendem a coincidir com mais frequência com as preferências do país.

Gráfico 14



Fonte: Secretaria Mercosul. Elaboração própria.

³¹ Krapohl (2020) corrobora essa conclusão, apontando o Brasil como membro mercosulino com maior disponibilidade de “*exit options*” e considerando-o, no contexto sul-americano, como gozando de posição privilegiada por ser uma “potência regional dominante”.

H2: Na ausência de ameaças críveis de enforcement, aqueles países com menor “capacidade de moldagem” devem apresentar os piores níveis de compliance. Em sua inversa, presente a possibilidade crível de enforcement, os países com menor capacidade de moldagem devem estar entre aqueles com melhores níveis de compliance.

Essa hipótese é uma de difícil confirmação ou refutação. Primeiro é necessário determinar a possibilidade de ameaças críveis de *enforcement* no Mercosul. Considerando os riscos envolvidos em sanções unilaterais ou tentativas de coerção econômica, ou mesmo os custos e riscos envolvidos no litígio formal através do Sistema de Solução de Controvérsias do bloco; assim como a relutância e inabilidade brasileira em ocupar a posição de *paymaster* regional, não obstante a posição privilegiada que ocupa na região (KRAPOHL, 2020; MARIANO; RAMANZINI JÚNIOR; VIGEVANI, 2021), podemos supor que o papel de guardião, fazendo valer as normas mercosulinas *de forma sistemática* ao longo do bloco, geraria custos significativos ao país. Indo além, considerando a reorientação gradual das prioridades brasileiras e a participação limitada do comércio intrabloco sobre o comércio do Brasil (KRAPOHL, 2020; MARIANO; RAMANZINI JÚNIOR; VIGEVANI, 2021), o papel de *enforcer* mercosulino não geraria grandes benefícios para o país.

Sobre a capacidade de moldagem, tendo em vista a posição paraguaia enquanto membro com menor poder econômico dentre os integrantes do bloco, assim como a forte relação de dependência do país em relação ao comércio intrabloco como um todo, podemos afirmar com segurança que o Paraguai seria o Estado Parte com menor capacidade de moldagem. O mesmo se confirma ao analisarmos o número de incorporações dispensadas pelo país (Gráfico 14), que nos revela ser o Paraguai o país com menos normas compatíveis *ex ante* com as normas mercosulinas promulgadas (possível indicativo de que poucas normas mercosulinas refletem as preferências do país). Indo além, dado a forte dependência paraguaia não só em relação ao comércio intrabloco, mas ao comércio brasileiro em específico (Tabela 9), podemos afirmar que a sensibilidade do país frente a possíveis ameaças brasileiras seria maior que a dos demais membros – fazendo de uma pressão de *enforcement* por parte do Brasil algo plausivelmente eficaz.

Como vimos, os dados revelam ser o Paraguai invariavelmente o país com as piores taxas de *compliance* no Mercosul, seja considerando apenas o GMC, a CCM, ou em agregado. Assim, tendo em vista a baixa capacidade de moldagem do país, a inexistência de mecanismos de *enforcement* institucionalizados formais ou informais, e a improbabilidade de pressões de *enforcement* por parte do Brasil (ainda que críveis), **consideramos a hipótese como confirmada.**

Vale ressaltar, no entanto, que o país demonstra níveis significativos de incorporação (em seu total, não discriminando normas com ou sem atraso), sendo o Estado Parte com maior número

de normas incorporadas no GMC (Gráfico 8). Ou seja, demonstra ter uma “taxa de correção” relativamente alta, ainda que possua o pior tempo de resposta (isto é, possui um alto nível de atraso médio, para correção do descumprimento) (Gráfico 9). Esse cenário de alta taxa de incorporação somado a altos níveis de normas em atraso e enormes níveis de atraso médio pode nos indicar ainda uma situação de recalcitrância inicial, mas onde pressões de *enforcement* atuantes sobre o país levariam à correção do descumprimento incorrido pelo país (explicando as altas taxas de incorporação, mas grandes níveis de normas em atraso e atraso médio).

Uma investigação mais profunda acerca das relações entre o Paraguai e os demais países do Mercosul (em especial o Brasil) no âmbito do bloco faz-se necessária para que possamos melhor entender a posição brasileira e confirmar sua atuação (ou falta de atuação) como *enforcer*, permitindo assim uma conclusão mais robusta em relação à hipótese aqui testada e essa última proposta acima.

Tabela 8

COMÉRCIO INTRAZONA												
PAÍS	MODALIDADE	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	MÉDIA
ARG.	EXPORT.	25%	25%	24%	22%	19%	20%	22%	19%	18%	18%	21%
	IMPORT.	28%	27%	23.00%	23%	27%	29%	28%	25%	27%	26%	26%
BRA.	EXPORT.	9.00%	11.00%	9.00%	10.00%	10.00%	11.00%	9.00%	7.00%	6.00%	6.00%	8.80%
	IMPORT.	10.00%	9.00%	8.00%	9.00%	10.00%	9.00%	8.00%	8.00%	8.00%	8.00%	8.70%
PAR.	EXPORT.	48.00%	39.00%	39.00%	40.00%	47.00%	48.00%	57.00%	58.00%	62.00%	60.00%	49.80%
	IMPORT.	36.00%	38.00%	39.00%	37.00%	36.00%	34.00%	34.00%	31.00%	34.00%	35.00%	35.40%
URU.	EXPORT.	27.00%	26.00%	24.00%	21.00%	25.00%	24.00%	22.00%	20.00%	21.00%	25.00%	23.50%
	IMPORT.	34.00%	32.00%	31.00%	32.00%	33.00%	34.00%	33.00%	34.00%	36.00%	35.00%	33.40%

Fonte: Mercosul (2022). Elaboração própria.

Tabela 9

PORCENTAGEM DE COMÉRCIO BILATERAL OCUPADA PELO BRASIL												
PAÍS	MODALIDADE	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	MÉDIA
ARG.	EXPORT.	20.5%	20.9%	20.2%	17.5%	15.4%	15.7%	18%	16.2%	13.9%	16.3%	17%
	IMPORT.	27.2%	27.6%	22.9%	21.7%	24.4%	26.5%	23.6%	20.4%	20.3%	19.7%	23%
PAR.	EXPORT.	37.9%	29.4%	29.8%	30.8%	34.1%	31.3%	30.3%	32.1%	34.8%	33.1%	32.36%
	IMPORT.	22.3%	25.3%	26.7%	24.9%	23.3%	21.4%	21.9%	23.5%	21.9%	22.9%	23.41%
URU.	EXPORT.	18.8%	18.5%	17.8%	14%	15.9%	14.7%	12.4%	12.3%	13.3%	16.5%	15.42%
	IMPORT.	16%	15.3%	20.2%	23.1%	24.1%	22.3%	26.3%	24.4%	20.7%	17.8%	21.02%

Fonte: OEC (2023a; 2023b; 2023c; 2023d). Elaboração própria.

H3: Estados com grande capacidade de moldagem apresentarão menores níveis de compliance na ausência de apoio político ao esquema cooperativo, comparado a governos mais devotos à cooperação.

A Tabela 12, que indica a taxa de incorporação de normas sem atraso, em agregado (GMC + CCM), durante o período de vigência de cada governo (Dilma, Temer e Bolsonaro) **refuta a hipótese em questão** – há uma melhora gradual nas taxas de incorporação sem atraso (passando de 72.9%, durante a vigência do governo Dilma, para 78%, durante a de Bolsonaro). Indo além, o indicador de qualidade de incorporação agregado, segmentado por governo (Tabela 10) mostra uma clara evolução positiva na qualidade de incorporação para o período de cada governo (de 0.740, durante a vigência do governo Dilma, para 0.798, durante a de Bolsonaro), refletindo os resultados do indicador anterior.

Contudo, a análise dos indicadores em desagregado coloca em xeque a constatação positiva acima. Comparando as Tabelas 12 e 13, notamos um comportamento invertido: enquanto a taxa de incorporação sem atraso em agregado melhora com cada governo, a mesma taxa referente *exclusivamente ao GMC* apresenta um padrão de declínio com cada governo. O mesmo padrão é observável em relação aos indicadores de qualidade de incorporação por governo (Tabelas 10 e 11). Os dados nos revelam que governos menos comprometidos com a integração mobilizam mais a CCM na busca por dispensas à TEC (ver Tabela 3), enquanto tendem a negligenciar a incorporação de normas promulgadas pelo GMC (ver Tabela 11) – como vimos, instância decisória com maior impacto sobre a consolidação do mercado comum mercosulino. Esse maior volume de Diretrizes (que possuem no geral bons níveis de cumprimento) infla positivamente os níveis de cumprimento desses governos, assim como os indicadores agregados de qualidade de incorporação (Tabela 10). Isso significa dizer que, no Mercosul (ao menos para Estados não sujeitos a pressões de *enforcement*), *quanto menor o apoio político ao bloco regional, menor será seu nível de cumprimento no GMC, e maior a mobilização do CCM.*

Devemos observar, no entanto, que os indicadores governamentais acima mencionados possuem lacunas intrínsecas próprias que precarizam ao menos parcialmente nossa análise. Isso porque as normas consideradas como incorporadas dentro do prazo em um dado ano não necessariamente são incorporadas no mesmo ano de promulgação da norma. Uma das ramificações desse fator é que algumas normas promulgadas durante ano/governo X podem vir a ser incorporadas apenas durante ano/governo Y, retroativamente “contaminando” o resultado de um determinado ano/governo com ações realizadas em outro ano/governo.

Por exemplo, durante o governo Bolsonaro foram internalizadas 19 normas do GMC promulgadas em 2018 – ou seja, normas regionais aprovadas durante o governo Temer, mas

incorporadas apenas durante o governo de Bolsonaro, agregando assim o resultado para aquele ano nas Tabelas 5, 6, 10, 11. O mesmo fenômeno ocorre em relação às Tabelas 12 e 13, já que normas promulgadas em um determinado governo e incorporadas em outro podem ainda ser consideradas como sem atraso devido à sobreposição nem sempre perfeita entre prazos, incorporação, e vigência de governos, gerando possíveis distorções sobre os resultados finais.

Ainda assim, a diferença de comportamento observável entre as Tabelas 10 e 11, e 12 e 13 demonstra a capacidade dos indicadores acima nos revelarem importantes facetas acerca dos padrões de *compliance* no Mercosul.

Tabela 10

COEFICIENTE DE EFICÁCIA DE INCORPORAÇÃO, POR GOVERNO (GMC + CCM)	
Dilma (2011 - 2016):	0.740
Temer (2016 - 2018):	0.767
Bolsonaro (2019 - 2022):	0.798

Fonte: Secretaria Mercosul. Elaboração própria.

Tabela 11

COEFICIENTE DE EFICÁCIA DE INCORPORAÇÃO, POR GOVERNO (GMC)	
Dilma (2011 - 2016):	0.499
Temer (2016 - 2018):	0.480
Bolsonaro (2019 - 2022):	0.386

Fonte: Secretaria Mercosul. Elaboração própria.

Tabela 12

TX. DE INCORPORAÇÃO S/ ATRASO, POR GOVERNO (GMC + CCM)	
Dilma (2011 - 2016):	72.9% (217.9/298.9 normas)
Temer (2016 - 2018):	73.5% (141.9/192.9 normas)
Bolsonaro (2019 - 2022):	78% (356/454 normas)

Fonte: Secretaria Mercosul. Elaboração própria.

Tabela 13

TX. DE INCORPORAÇÃO S/ ATRASO, POR GOVERNO (GMC)	
Dilma (2011 - 2016):	45.2% (53.3/117.9 normas)
Temer (2016 - 2018):	40.7% (34.6/84.9 normas)
Bolsonaro (2019 - 2022):	32.2% (38/118 normas)

Fonte: Secretaria Mercosul. Elaboração própria.

H4: Os níveis de compliance de um Estado será função de sua capacidade estatal, de modo que Estados com níveis mais altos de capacidade estatal demonstrarão melhores níveis de cumprimento.

Tendo em vista alguns dos principais indicadores de capacidade estatal (VACCARO, 2020) (ver Tabelas 14, 15 e 16), **a hipótese pode ser considerada refutada**. Nosso estudo demonstrou que o Brasil é o Estado Parte com melhor desempenho em relação ao cumprimento legal das normas mercosulinas (Gráficos 8, 10 e 12). Por sua vez, os indicadores acima referidos colocam o Brasil como segundo pior no *ranking* de capacidade estatal, com Uruguai e Argentina apresentando os melhores desempenhos – o que não corresponde com nossos achados.

O único ponto plenamente corroborado foi a correlação entre a posição paraguaia no que tange aos níveis de *compliance* e em relação aos indicadores de capacidade estatal – em ambos, o Paraguai demonstra o pior desempenho. Considerando apenas o cumprimento em relação ao GMC (Gráfico 8), a posição relativa entre Uruguai e Argentina também se mantém alinhada com os indicadores de capacidade estatal, podendo ser um indicativo da influência da capacidade estatal sobre os níveis de *compliance* (supondo aqui que normas do GMC sejam mais custosas ou complexas que aquelas do CCM, onde a Argentina sobressai em termos de *compliance*; e que ambos os países possuam níveis de interdependência similares frente ao Mercosul e ao Brasil, fazendo com que tenham poderes similares de moldagem das normas mercosulinas assim como níveis de sensibilidade semelhantes frente a possíveis pressões de *enforcement* advindas do Brasil).

O “*Weberianness Scale*” de Evans e Rauch (1999) – que analisa não a capacidade *estatal*, mas sim a *burocrática* – demonstra maior grau de correlação com os dados aqui apresentados (Gráfico 15), mas apenas se consideramos o (des)cumprimento no GMC. Em agregado, apenas a posição brasileira corresponde ao indicador (ver Gráfico 12). Indo além, a escala de Evans e Rauch (1999) possui algumas lacunas que impede seu aproveitamento pleno, como por exemplo a não inclusão de todos os Estados Membros mercosulinos (não contemplando o Paraguai); seu foco primário nas “agências econômicas” dos Estados, o que limita sua amplitude, assim como a idade da obra, com o indicador tendo sido elaborado baseado em dados já desatualizados para os dias de hoje.

Tabela 14³²

"Government Effectiveness" (World Bank - Worldwide Governance Indicators)												
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	MÉDIA
ARG	54.03	46.45	45.97	49.52	52.4	62.5	59.13	54.81	48.56	44.23	38.46	50.55
BRA	49.29	49.76	50.71	46.63	47.12	46.15	41.35	34.13	41.83	36.06	35.1	43.46
PAR	21.33	20.85	21.33	17.31	16.35	21.15	20.19	32.69	32.69	33.17	29.33	24.21
URU	69.19	64.93	65.4	68.75	68.75	71.15	67.79	69.71	74.04	75.96	75.96	70.14

Fonte: Banco Mundial (2022). Elaboração própria.

Tabela 15

"State Capacity Index"						
	2011	2012	2013	2014	2015	MÉDIA
ARG.	0.91	0.93	0.77	0.83	0.81	0.85
BRA.	0.92	0.85	0.82	0.81	0.74	0.828
PAR.	0.12	0.14	0.12	0.12	0.12	0.124
URU.	1.4	1.41	1.32	1.34	1.29	1.352

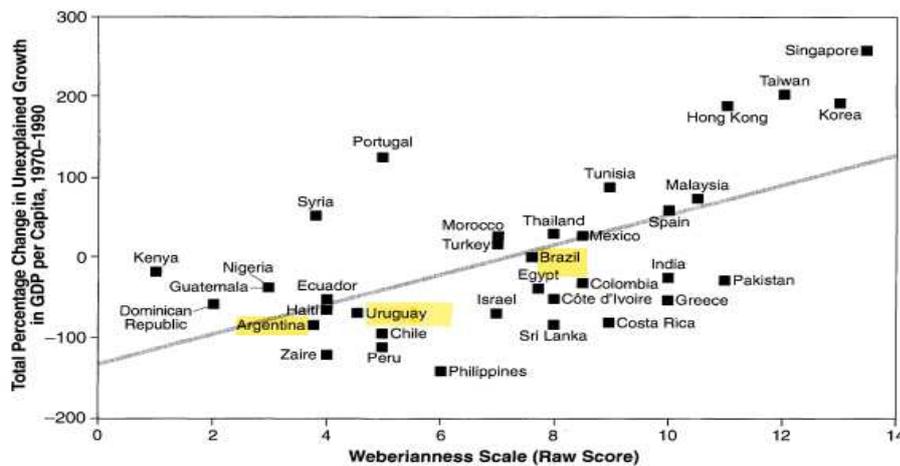
Fonte: Hanson e Sigman (2021). Elaboração própria.

Tabela 16

"Rigorous and Impartial Public Administration" (V-Dem)													
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	MÉDIA
ARG	0.93	0.93	0.98	0.98	0.95	1.01	1.01	0.91	0.91	1.33	1.39	1.5	1.069
BRA	1.18	1.18	1.18	1.18	1.18	1.17	1.02	0.94	0.5	0.5	0.5	0.45	0.915
PAR	0.13	0.13	-0.04	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.092
URU	2.87	2.87	2.49	3.08	3.08	3.08	3.08	3.08	3.08	2.06	1.73	1.73	2.685

Fonte: V-Dem (2022). Elaboração própria.

Gráfico 15



Fonte: Evans e Rauch (1999, p. 756, destaque nosso).

³² As entradas destacadas em verde e vermelho representam os melhores e piores resultados, respectivamente. O mesmo vale para as demais tabelas com os indicadores de 'Capacidade Estatal' (Tabelas 15 e 16).

H5: Quanto maior o tempo de exposição à cooperação, maior serão as chances de socialização, e conseqüentemente, maior serão os níveis de compliance.

Considerando a correlação entre tempo de exposição e níveis agregados de *compliance*, a hipótese pode ser considerada como verdadeira. As Tabelas 12 e 10 demonstram uma evolução positiva tanto nos níveis de incorporação sem atraso como na qualidade de incorporação das normas mercosulinas, respectivamente, em agregado, com a passagem de cada governo. Todavia, os mesmos indicadores analisados exclusivamente em relação ao GMC nos revelam um comportamento inverso, com resultados piores ao longo do tempo e de governos.

Como vimos durante o exame da hipótese 3 acima, o principal responsável pela melhora gradual nesses indicadores em agregado foram as Diretrizes da CCM, que tiveram um aumento expressivo de promulgações ao longo do tempo (em especial durante governos menos comprometidos com a integração) e que possuem níveis de *compliance* consideravelmente maiores relativo às Resoluções do GMC. O que isso significa na prática é que a correlação entre exposição à cooperação e níveis de *compliance*, ao menos no que tange ao período analisado e ao caso brasileiro, parece ser apenas fortuita e não se deve à socialização. Pelo contrário, o que melhor explica a correlação aqui observada é a afinidade dos respectivos governos em relação ao Mercosul, constatável pela divergência no padrão de cumprimento (e de qualidade de incorporação) entre as normas do GMC e CCM.

Indo além, se levarmos em conta um dos mecanismos-chave apontado pelos construtivistas como catalisador da socialização (*i.e.*, a pressão social de atores domésticos), vemos que no Mercosul (mais especificamente, no caso do Brasil), o interesse e mobilização sociais em prol do bloco se mostram reduzidos (MARIANO; RAMANZINI JÚNIOR; VIGEVANI, 2021). Pelo contrário, Mariano, Ramanzini Júnior e Vigevani (2021) indicam que ao menos uma parcela da elite brasileira se mostra contrária ao Mercosul; e a mobilização social em torno do bloco parece ganhar mais visibilidade quando se trata de temáticas politizadas, como visto na insatisfação e resistência de diversos setores da sociedade acerca das placas veiculares do Mercosul (POLI, 2023).

H6: normas incorporadas em órgãos colegiados compostos por múltiplos ministros de Estado, ou normas que demandam esforços multiministeriais (i.e., que para transposição plena requeiram a ação de mais de um ministério) apresentarão níveis de descumprimento maiores que as demais.

Os resultados encontrados **não sustentam a hipótese**. Nos restringindo ao caso brasileiro, a Tabela 17 revela que ao contrário do esperado, dentre os órgãos responsáveis pela incorporação da produção normativa do período analisado, aqueles de caráter colegiado compostos por representantes de ministérios ou outros órgãos da administração pública (i.e., CONTRAN, CAMEX e GECEX³³) apresentaram algumas das melhores taxas de *compliance* da série.

Nunes (2019) confirma a natureza colegiada da CAMEX e indica que a percepção de ineficiência associada ao órgão teria suscitado a criação da SECINT, órgão não-colegiado (hoje extinto) responsável pela tomada de decisões sobre questões específicas de comércio exterior. O desempenho similar, no que tange aos níveis de cumprimento, entre a CAMEX, SECINT e GECEX (todos órgãos que lidam com questões relativas ao comércio exterior) nos indica não haver uma correlação significativa entre o (des)cumprimento e a existência de *veto players*. Ainda assim, observa-se que o desempenho da SECINT acerca do nível de atraso médio é manifestamente superior ao de seus homólogos colegiados, que apresentam níveis de atraso significativos (ambos com mais de 100 dias) – possível efeito de pressões políticas atuantes sobre o processo decisório nesses órgãos colegiados, que levariam a travar o processo de incorporação.

O que a Tabela 17 não nos permite revelar, no entanto, é a quantidade de normas *não incorporadas* por esses órgãos. Isso porque, como explicado no Capítulo 2, a SM apenas informa o órgão incorporador para casos em que de fato ocorreu a incorporação. Para normas regionais não-incorporadas, o órgão doméstico responsável por sua incorporação não é indicado. Dessa forma, parte do descumprimento permanece oculto e inacessível, não se manifestando nos indicadores apresentados.

Tendo em vista a natureza e as dinâmicas particulares das instâncias decisórias do Mercosul, é necessário ressaltar ainda que o trio CAMEX-SECINT-GECEX, por lidar essencialmente com questões de comércio exterior, incorpora em sua grande maioria Diretrizes da CCM (órgão mercosulino responsável por questões de comércio) – possível fator explicativo para

³³ Vale observar que a estrutura e composição de alguns órgãos não são imutáveis, podendo demonstrar certo grau de variabilidade ao longo do tempo. Foi esse o caso em relação à CAMEX e ao GECEX, com suas funções e composição evoluindo com diferentes governos. Todavia, até onde pudemos constatar, não houve variação quanto ao caráter colegial dessas instituições (BRASIL, 2003; 2019).

seu desempenho extraordinário frente aos demais órgãos e o parco efeito do caráter colegial sobre esse desempenho.

Por sua vez, em relação às normas regionais que demandam a coordenação entre diferentes instâncias da administração pública, analisamos a Resolução GMC nº 63/2018 (incorporada por ação conjunta da ANVISA e do MAPA), mas chegamos à mesma conclusão: a norma foi incorporada conforme o prazo estipulado, não apresentando sinais de que uma maior quantidade de *veto players* no processo de incorporação leve necessariamente ao descumprimento (fato ainda mais curioso dado que, individualmente, ambos os órgãos apresentam uma das piores taxas de cumprimento). Naturalmente, a população amostral extremamente reduzida (não encontramos demais exemplos de normas conjuntas durante o período analisado) impede uma conclusão mais robusta acerca da questão.

Sobre os decretos presidenciais, vale ressaltar que nenhum deles³⁴ demandaram ratificação prévia por parte do Congresso Nacional, passando a norma mercosulina pelo rito simplificado com “internalização por simples Decreto executivo da Presidência da República” (VENTURA; ONUKI; MEDEIROS, 2012, p. 17) – ou seja, um processo de incorporação relativamente destituído de *veto players*, se comparado ao procedimento padrão para internalização de tratados internacionais. Mesmo assim, Ventura, Onuki e Medeiros (2012) nos chamam a atenção para o papel da Casa Civil nesse processo, que faz uma “filtragem” técnica (constitucionalidade e legalidade) e política (mérito, oportunidade ou conveniência) da norma em questão antes do encaminhamento à presidência, o que poderia explicar o péssimo desempenho dessas normas no que tange ao *compliance*, com todas as 16 normas analisadas incorporadas com atrasos consideráveis.

³⁴ A SM faz referência a um suposto “Decreto Nº 9.644/18 de 27/12/18”, mas não conseguimos encontrar qualquer sinal de sua existência para averiguar seu conteúdo. Ademais, vale ressaltar que durante o período, 17 normas mercosulinas foram incorporadas por decreto. Todavia, a “Diretriz 33/2014”, que consta incorporação via decreto presidencial, foi desconsiderada no presente estudo devido à apresentação de dados incoerentes pela SM (ver Capítulo 2).

Tabela 17

INCORPORAÇÃO POR ÓRGÃO (AGREGADO, GMC + CCM) ³⁵				
ÓRGÃO	INCorp.	SEM ATRASO	COM ATRASO	ATRASO MÉDIO
CONTRAN	2	2 (100%)	0	-
CAMEX	340	335 (98.5%)	5 (1.4%)	116.1 dias
SECINT	32	31 (96.8%)	1 (3.1%)	19 dias
GECEX	328	309 (94.2%)	19 (5.7%)	103.3 dias
INMETRO	5	3 (60%)	2 (40%)	99 dias
RECEITA FEDERAL	5	2 (40%)	3 (60%)	193 dias
MAPA	60	22 (36.6%)	38 (63.3%)	166.3 dias
ANVISA	40	13 (32.5%)	27 (67.5%)	293.7 dias
ANATEL	1	0	1 (100%)	150 dias
COMUNICAÇÕES	1	0	1 (100%)	444 dias
GM/MS	7	0	7 (100%)	474.5 dias
"DECRETO"	16	0	16 (100%)	860.8 dias
TOTAL	837	717 (85.6%)	120 (14.3%)	

Fonte: Secretaria Mercosul. Elaboração própria.

³⁵ Entradas em verde representam os melhores resultados da série. Em vermelho, os piores.

CONCLUSÃO

Levantamos no Capítulo 3, após uma breve reflexão sobre a importância do cumprimento das obrigações mercosulinas, uma indagação acerca dos reais níveis de *noncompliance* que permeiam o bloco. Tendo em vista a dificuldade em se apurar o cumprimento *prático* das normas mercosulinas, focamos nossa investigação no cumprimento *legal* dessas normas. Indo além, dado o escopo ainda amplo do cumprimento legal, segmentamo-lo em seus diversos componentes – transposição, comunicação e conformidade de conteúdo –, restringindo nossa análise apenas aos dois primeiros. Fica claro, portanto, que nossa investigação se restringe apenas a uma pequena fração do fenômeno do (des)cumprimento.

Mas mesmo essa análise limitada do fenômeno nos revelou importantes *insights* sobre os padrões de *compliance* no Mercosul. Analisando os dados levantados ao longo do estudo, foi possível concluir que uma parte significativa das normas mercosulinas foram internalizadas, na íntegra ou parcialmente, pelas partes relevantes: apenas 3.8% não tiveram qualquer internalização; 80.7% foram incorporadas por todas as partes relevantes, enquanto as 15.2% restantes foram internalizadas apenas parcialmente. Assim, observa-se que os níveis de internalização são maiores que se suporia através da apreciação exclusiva do status de vigência das normas.

Todavia, a internalização por si só não é garantia de cumprimento: vimos que o cumprimento legal se faz não com a transposição ou internalização das normas regionais apenas, mas demanda também que seja feita dentro dos prazos estabelecidos e devidamente comunicada às partes relevantes. Nesse sentido, o estudo confirmou o quadro alarmante acerca do cumprimento no Mercosul: apenas 44.3% das Diretrizes do CCM e 0.87% das Resoluções do GMC entraram em vigência (isto é, foram incorporadas e devidamente comunicadas por todas as partes relevantes) dentro do prazo legal. No total, apenas 31.6% das normas mercosulinas entraram em vigência conforme o prazo, com 49.1% apresentando atrasos variados, e 19.3% nunca tendo entrado em vigência.

Ainda assim, indicadores de vigência nada nos dizem sobre a performance individual dos países. Como vimos, a adesão às normas mercosulinas apresenta variações, algumas com mais, outras com menos incorporações pelos Estados Partes relevantes. O presente estudo revelou que o Brasil possui desempenho exemplar, incorporando 75.6% de todas as normas conforme seus prazos, seguido da Argentina (39.2%) e Uruguai (26.5%). O Paraguai apresentou o pior desempenho relativo ao *compliance*, incorporando apenas 11.9% das normas necessárias dentro do prazo.

O presente estudo nos revelou também padrões distintos entre os níveis de *compliance* das normas do GMC e da CCM: todos os Estados Partes demonstraram melhores níveis de incorporação sem atraso na CCM que no GMC. O caso mais emblemático seria o da Argentina, com uma taxa de incorporação sem atraso de 11.5% no GMC, mas de 89.7% no CCM. Mesmo o Paraguai apresenta uma melhora significativa (24.1% na CCM, contra 10.3% no GMC), ainda que continue na pior posição relativo aos demais países.

Buscando melhor compreender as fontes desse descumprimento mercosulino, levantamos seis hipóteses a partir das três perspectivas clássicas acerca do descumprimento (racionalista, gerencial e construtivista). Com base em nossos achados, três delas foram confirmadas e três refutadas. Pudemos corroborar a hipótese racionalista de que Estados com maior “capacidade de moldagem” apresentarão melhores níveis de compliance relativo aos demais atores (*H1*), tendo em vista a posição brasileira de melhor *complier* do bloco e seu grande poder de moldagem (considerando seu poder econômico e relativa independência frente ao comércio intrabloco quando comparado aos demais Estados Partes).

Por sua vez, a constatação acima nos levou a refutar nossa quarta hipótese (*H4*), de cunho gerencial, que nos diz que o nível de *compliance* de um Estado será função de sua capacidade estatal. Alguns dos mais reconhecidos índices de capacidade estatal apontam para uma baixa capacidade estatal brasileira (sempre próximo de Paraguai, e este sempre em última posição, com Uruguai e Argentina ocupando o topo), o que não foi observado no presente estudo.

Nossa sexta hipótese, de cunho também gerencial, que indica a atuação de *veto players* como deletéria ao cumprimento (*H6*), foi refutada com base nos dados apresentados. O desempenho de órgãos colegiados como o CONTRAN, a CAMEX, e a GECEX demonstraram ser melhores que a dos demais órgãos responsáveis pela incorporação da normativa mercosulina. Normas dependentes da ação conjunta de diferentes órgãos para sua implementação também foram internalizadas de forma exitosa. Todavia, observamos que tanto a CAMEX quanto a GECEX, por tratarem de questões relacionadas ao comércio internacional, lidam mais fortemente com Diretrizes do CCM – normas menos “politizáveis” e custosas, relativo àquelas do GMC, e possível explicativo para o desempenho desses órgãos. Ademais, as incorporações feitas por decreto presidencial apresentaram os piores resultados da série. Constatamos ademais que se tratam de decretos executórios, não havendo participação do Congresso no processo de incorporação. Ainda assim, as normas passam por uma “filtragem” conduzida pela Casa Civil previamente ao seu encaminhamento ao presidente (não apenas burocratizando o processo de incorporação, mas possivelmente politizando-o também). No entanto, os indicadores não nos permitiram averiguar o

descumprimento de forma plena, devido à própria estrutura e disponibilidade de dados pela SM – isto é, pudemos apurar apenas as normas incorporadas com e sem atraso, mas não as não incorporadas por esses órgãos da administração pública brasileira.

Consideramos a segunda hipótese (*H2*) como confirmada. Apontamos o Paraguai como o país com menor capacidade de moldar as normas mercosulinas, tendo em vista seu baixo poder econômico e forte dependência do comércio intrabloco. Ademais, nossos resultados confirmaram a posição do país como pior *complier* do bloco. Vimos que no Mercosul não existe qualquer mecanismo centralizado de *enforcement*, mas não foi possível determinar com certeza se o Brasil cumpre (ao menos em relação ao Paraguai) o papel de “*enforcement master*”. O país certamente possui a capacidade para tal (considerando o poder econômico do Brasil e os fortes níveis de assimetria na relação comercial entre ambos os países), mas tendo em vista os possíveis custos e riscos associados a esse papel somados ao declínio da importância do bloco na visão brasileira, consideramos a atuação do Brasil enquanto guardião das normas mercosulinas como improvável (ainda que não impossível). Uma investigação mais profunda acerca das relações brasilo-paraguaia no âmbito mercosulino se faz necessária para fortalecer a conclusão.

A terceira hipótese (*H3*), de cunho racionalista, foi refutada: os níveis de *compliance*, em agregado, tiveram um comportamento inverso ao que previa a hipótese – isto é, a cada governo consecutivo (considerando os governos Dilma, Temer e Bolsonaro), observou-se uma melhora do desempenho geral de *compliance*, assim como na qualidade de incorporação. Todavia, a essência da hipótese de fato apenas se revela verdadeira quando analisamos os indicadores de incorporação de forma desagregada: se no geral houve melhora, quando olhamos para o GMC de forma isolada, há uma piora patente dos indicadores. A melhora observada dos indicadores agregados teria sua raiz no aumento mais-que-proporcional da produção normativa do CCM nos dois últimos governos, compensando a degradação na qualidade de incorporação das Resoluções do GMC. Sendo o GMC a instância decisória chave para materialização do mercado comum, nota-se uma tendência de governos menos afeitos ao bloco regional a violarem de forma mais aguda as normas do órgão. Dessa forma, ao menos no caso brasileiro, quanto menor o apoio político ao bloco regional, menor será seu nível de cumprimento no GMC, e maior será a utilização do CCM.

Por fim, consideramos como também confirmada nossa hipótese construtivista (*H5*). De fato, ao menos no caso brasileiro, quanto maior o tempo de cooperação transcorrido, maior tenderam a ser os níveis de cumprimento. Mas, como vimos na hipótese 3, esse aumento curiosamente pode ser explicado menos pela socialização do Estado devido ao tempo engajado na comunidade mercosulina que, curiosamente, pelo baixo comprometimento dos governos mais

céticos em relação ao bloco. Quando desagregamos os indicadores, vemos que enquanto a quantidade de normas da CCM tende a aumentar (dando aos Estados dispensas unilaterais sobre a TEC, flexibilizando o comércio extrabloco), a taxa de incorporação das normas do GMC tende à deterioração ao longo do tempo, fazendo do período relativo aos governos de Michel Temer (2016 – 2018) e Jair Bolsonaro (2019 – 2022) como apresentando as melhores taxas de cumprimento no geral, quando comparado aos governos anteriores de Dilma Rousseff (2011 – 2016).

O presente estudo, portanto, nos serviu não apenas para constatar o quadro de descumprimento que atravessa o Mercosul e revelar importantes dinâmicas e padrões associados a ele, como também para mostrar alguns dos limites das abordagens clássicas em explicar o *noncompliance* mercosulino. Vimos que não obstante ter sua hipótese confirmada (*H5*), os fatores apontados pelo paradigma construtivista não se mostram satisfatórios quando consideramos os padrões e dinâmicas descobertos acerca do *compliance* no Mercosul. Quanto ao paradigma gercialista, ambas de suas hipóteses (*H4* e *H6*) foram refutadas, com as previsões acerca do Brasil, em especial, não encontrando qualquer respaldo nos dados apurados – ainda que, tangente à última hipótese, lacunas existentes em indicadores específicos tenham impedido uma conclusão mais assertiva.

O paradigma racionalista se mostrou mais bem-sucedido que os demais na corroboração com a realidade mercosulina apresentada. A primeira hipótese (*H1*), por exemplo, foi plenamente corroborada. A segunda (*H2*) foi também confirmada, mas a incerteza acerca das relações entre os países mercosulinos (em especial entre Brasil e Paraguai) fragilizou em parte a conclusão acerca da hipótese em questão. Interessantemente, a terceira hipótese (*H3*) foi refutada com base nos indicadores agregados, mas tal fato não necessariamente descredibiliza a lógica racionalista.

O fato da confirmação ou refutação de algumas hipóteses levantadas se mostrarem questionáveis se explica por um dos principais achados da nossa pesquisa. Tendo em vista a natureza e função próprias de cada órgão decisório mercosulino, as dinâmicas de cumprimento se manifestam de forma claramente distintas tanto no GMC quanto na CCM. A consideração do *compliance* em agregado, sem distinguir entre essas dinâmicas opostas, obscurece a realidade do cumprimento no Mercosul. Vimos que a característica específica da CCM enquanto órgão que *desobriga* a aplicação da TEC quando solicitado (criando perfurações sobre a união aduaneira no caminho) gera um maior ímpeto ao cumprimento que as normas do GMC (responsável pela criação de regras comuns para consolidação do mercado comum), naturalmente mais propensas a politização e ao incorrimento de custos. Dessa forma, vimos que o desinteresse em relação ao bloco regional leva não a um descumprimento generalizado, mas a um aprofundamento do padrão

de *compliance* visto em cada órgão, com governos menos afeitos ao Mercosul ampliando a utilização da CCM ao mesmo tempo em que ignora a produção normativa do GMC – sem prejuízo, em agregado, aos indicadores gerais de *compliance*.

Essa dinâmica é o que permitiu a confirmação da quinta hipótese (*H5*) e a refutação da terceira (*H3*) – uma nuance mercosulina não capturada por essas teorias, mas que gera grandes implicações para a análise do cumprimento. Considerando apenas o *compliance* relativo ao GMC, por exemplo, a conclusão de ambas teria sido inversa, atestando os perigos em se aplicar essas teorias “*in natura*”, sem adaptação às particularidades da realidade mercosulina.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Paulo R. O Mercosul no contexto da integração regional latino-americana. *In*: RIBEIRO, Elisa S. (coord.), **Direito do Mercosul**. Curitiba: Editora Appris, p. 51-69, 2013a.

ALMEIDA, Paulo R. Sovereignty and Regional Integration in Latin America: a Political Conundrum?. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. 471- 495, dec. 2013b. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000200006>

ARAÚJO, Victor; SILVA, Thiago; VIEIRA, Marcelo. Measuring Presidential Dominance over Cabinets in Presidential Systems: Constitutional Design and Power Sharing. **Brazilian Political Science Review**, vol. 2, n° 10, p. 1-10, 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/bpsr/a/G7BBx6JLg39jdqf3JXSzThR/?lang=en>>. Acesso em: 20 jul. 2023. <https://doi.org/10.1590/1981-3821201600020000>

ARGENTINA. **Decreto 415/91**. Buenos Aires, 18 mar. 1991. Disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-37-2018-308061/texto>>. Acesso em: 09 ago. 2023.

ARGENTINA. **Resolución 597/2014**. Ministerio de Agricultura, Ganaderia Y Pesca. Buenos Aires, 29 ago. 2014. Disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-37-2018-308061/texto>>. Acesso em: 09 ago. 2023.

ARGENTINA. **Resolución 37/2018**. Ministerio de Agroindustria. Buenos Aires, 16 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-597-2014-234842/texto>>. Acesso em: 09 ago. 2023.

ARNOLD, Christian; RITTBERGER, Berthold. The Legalization of Dispute Resolution in Mercosur. **Journal of Politics in Latin America**, vol. 5, n. 3, p. 97–132, 2013. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1866802X1300500304>>. Acesso em: 09 ago. 2023. <https://doi.org/10.1177/1866802X1300500304>

BANCO MUNDIAL. **Worldwide Governance Indicators**. 2022. Disponível em: <<https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>>. Acesso em: 09 ago. 2023.

BANCO MUNDIAL. **GDP (current US\$)**. 2023. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=BR-AR-CO-PY-UY-CL-BO-PE-VE-EC-GY-SR>>. Acesso em: 08 ago. 2023.

BALASSA, Béla. **The Theory of Economic Integration**. Londres: George Allen & Unwin Ltd, 1969.

BARRAL, W. Introductory note to Mercosur: the Olivos Protocol. **International Legal Materials**, v. XLII, p. 01-18, 2003.

BERNAUER, Thomas. The Effect of International Environmental Institutions: How We Might Learn More. **International Organization**, vol. 49, n. 2, p. 351-377, 1995. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2706975>>. Acesso em: 09 ago. 2023. <https://doi.org/10.1017/S0020818300028423>

BÖRZEL, Tanja A. **Why Noncompliance**. *The Politics of Law in the European Union*. Ithaca: Cornell University Press, 2021. <https://doi.org/10.1515/9781501753411>

BRASIL. Decreto nº 4.732, de 10 de junho de 2003. Dispõe sobre a Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, do Conselho de Governo. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 140, n. 111, p. 1-2, 11 jun. 2003.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Instrução Normativa nº 62, de 27 de dezembro de 2013**. Brasília: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 27 dez. 2013. Disponível em:

<<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=30/12/2013&jornal=1&pagina=66&totalArquivos=860>>. Acesso em: 29 set. 2023.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Instrução Normativa nº 27, de 21 de junho de 2018**. Brasília: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 21 jun. 2018. Disponível em:

<<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=25/06/2018&jornal=515&pagina=5>>. Acesso em: 29 set. 2023.

BRASIL. Decreto nº 10.044, de 04 de outubro de 2019. Dispõe sobre a Câmara de Comércio Exterior. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 194, p. 1-3, 07 out. 2019.

CINI, Michelle. Intergovernmentalism. In: CINI, Michelle; BORRAGÁN, Nieves P. (org.). **European Union Politics**. 5. ed. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 65-78.

COMISSÃO EUROPEIA. **Single Market Scoreboard**: Transposition. 2023. Disponível em: <https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/enforcement-tools/transposition_en>. Acesso em: 09 ago. 2023.

COUTO, Lucas; SOARES, Andéilton; LIVRAMENTO, Bernardo. Presidencialismo de coalizão: conceito e aplicação. **Revista Brasileira De Ciência Política**, nº 34, p. 1-39, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/fmVjS6nMXFZHFYBJ9jpwH9g/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 20 jun. 2023. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.34.241841>

DOWNS, George W.; ROCKE, David M.; BARSOOM, Peter N. Is the good news about compliance good news about cooperation?. **International Organization**, vol. 50, nº 3, p. 379-406, 1996. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2704030>>. Acesso em: 09 ago. 2023. <https://doi.org/10.1017/S0020818300033427>

EGAN, Michelle. The Single Market. In: CINI, Michelle; BORRAGÁN, Nieves P. (org.). **European Union Politics**. 5. ed. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 255-268.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. **American Sociological Review**, vol. 64, n. 5, p. 748-765, 1999. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2657374>>. Acesso em: 09 ago. 2023. <https://doi.org/10.1177/000312249906400508>

GRANATO, Leonardo. MERCOSUL, ASSIMETRIAS E INTEGRAÇÃO PRODUTIVA: discussão e balanço 25 anos após a criação do bloco. **Caderno C R H**, vol. 29, n. 77, p. 381-394, 2016. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/ccrh/a/xrRWzkWfyTJLgHNDTMmdqmg/?format=pdf&lang=es>>. Acesso em: 09 ago. 2023. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v29i77.19675>

HANSON, Jonathan K.; SIGMAN, Rachel. Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research. **The Journal of Politics**, vol. 83, nº 4, p. 1495-1510, 2021. Disponível em: <https://datafinder.qog.gu.se/dataset/lld_>. Acesso em: 09 ago. 2023. <https://doi.org/10.1086/715066>

- HOWSE, Robert; TEITEL, Ruti. Beyond Compliance: Rethinking Why International Law Really Matters. **Global Policy**, vol. 1, nº 2, p. 127-136, 2010. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1758-5899.2010.00035.x>>. Acesso em: 09 ago. 2023. <https://doi.org/10.1111/j.1758-5899.2010.00035.x>
- KEOHANE, Robert. Institutional Theory and the Realist Challenge after the Cold War. In: BALDWIN, David A. **Neorealism and Neoliberalism**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1993.
- KRAPOHL, Sebastian. Games Regional Actors Play: Dependency, Regionalism, and Integration Theory for Global South. **Journal of International Relations and Development**, vol. 23, p. 840-870, 2020. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1057/s41268-019-00178-4>>. Acesso em: 20 set. 2023. <https://doi.org/10.1057/s41268-019-00178-4>
- MALAMUD, Andrés. Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for A Successful Experience. In: LAURSEN, Finn (ed.). **Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives**. Aldershot: Ashgate, 2003.
- MALAMUD, Andrés. Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences. **RSCAS Working Papers**, n. 20, 2013. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/p/rsc/rsceui/2013-20.html>>. Acesso em: 13 jul. 2021.
- MARIANO, Karina L. P.; MENEZES, Roberto G. Três Décadas de Mercosul: Institucionalidade, Capacidade Estatal e Baixa Intensidade da Integração. **Lua Nova**, vol. 112, p. 147-179, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/Bpkz3gLvhVxrxjsfTg4t4Tq/>>. Acesso em: 09 ago. 2023. <https://doi.org/10.1590/0102-147179/112>
- MARIANO, Marcelo P.; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. O Brasil e o Mercosul: Atores Domésticos e Oscilações da Política Externa nos Últimos 30 Anos. **Lua Nova**, vol. 112, p. 15-54, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/tHw5r4whfhWQ7vCNtLPbfRL/>>. Acesso em: 09 ago. 2023. <https://doi.org/10.1590/0102-015054/112>
- MATTLI, Walter. **The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511756238>
- MEARSHEIMER, John. **The Tragedy of Great Power Politics**. Nova Iorque: W.W. Norton & Company, Inc., 2001.
- MERCOSUL. **Decisão Nº 23/00 de 29 de junho de 2000**. Relançamento do Mercosul Incorporação da Normativa Mercosul ao Ordenamento Jurídico dos Estados Partes. Buenos Aires: CMC, 2000. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/16515_DEC_023-2000_PT_Relan%C3%A7%20Incorpora%C3%A7%C3%A3o%20Normativa_At%201_00.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2020.
- MERCOSUL. **Informe Técnico de Comercio Exterior**. 2022. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documento/informe-tecnico-de-comercio-exterior-del-mercursosur-2022/>>. Acesso em: 01 set. 2023.
- MERCOSUL. **Organograma**. 2023a. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/organograma-mercursosur/>>. Acesso em: 09 ago. 2023.
- MERCOSUL. **Secretaria do MERCOSUL**. 2023b. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/secretaria/>>. Acesso em: 09 ago. 2023.

- MERCOSUL. **ORGANOGRAMA MERCOSUL**. 2023c. Disponível em: <https://www.mercosur.int/wp-content/uploads/2023/03/Organograma_PT_15.02.2023-2.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2023.
- MILLER, Vaughne. Legislating for Brexit: directly applicable EU law. **Briefing Paper**, nº 7863, p. 4-14, 2017. Disponível em: <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7863/CBP-7863.pdf>>. Acesso em: 09 ago. 2023.
- MITCHELL, Ronald B. Compliance Theory: An Overview. *In*: WERKSMAN, James C. J.; RODERICK, Peter (orgs.). **Improving Compliance with International Environmental Law**. Oxon: earthscan, 1996.
- MORAVCSIK, Andrew. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. **Journal of Common Market Studies**, vol. 31, nº 4, p. 473-524, 1993. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>>. Acesso em: 09 ago. 2023.
- MORAVCSIK, Andrew. **The Choice for Europe: Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht**. Oxon: Routledge, 1998.
- NAÇÕES UNIDAS. **Population by sex, annual rate of population change, surface area and density**. 2021. Disponível em: <<https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/products/dyb/documents/dyb2021/table03.pdf>>. Acesso em: 09 ago. 2023.
- NICOLAIDES, Phedon; OBERG, Helen. The Compliance Problem in the European Union. **EIPASCOPE**, nº 1, p. 13-19, 2006. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/6371/1/Scop06_1_2.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2023.
- NUNES, Vicente. Até onde vai o poder da Camex no comércio internacional. **Correio Braziliense**, Brasília, 15 de out. de 2019. Disponível em: <<https://blogs.correiobraziliense.com.br/vicente/ate-onde-vai-o-poder-da-camex-no-comercio-internacional/>>. Acesso em: 26 set. 2023.
- OECD. **Argentina**. 2023a. Disponível em: <<https://oec.world/en/profile/country/arg?yearlyTradeFlowSelector=flow1>>. Acesso em: 09 ago. 2023.
- OECD. **Brazil**. 2023b. Disponível em: <<https://oec.world/en/profile/country/bra>>. Acesso em: 09 ago. 2023.
- OECD. **Paraguay**. 2023c. Disponível em: <<https://oec.world/en/profile/country/pry>>. Acesso em: 09 ago. 2023.
- OECD. **Uruguay**. 2023d. Disponível em: <<https://oec.world/en/profile/country/ury>>. Acesso em: 09 ago. 2023.
- PALERMO, Tatiana L. **Mercosur divided**. 2022. Disponível em: <<https://www.gisreportsonline.com/r/mercosur-divided/>>. Acesso em: 09 ago. 2023.
- PARAGUAI. **Resolución N° 326**. Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas. Assunção, 18 dez. 2018. Disponível em: <<http://web.senave.gov.py:8081/docs/resoluciones/senave/web/55d234e180770f86e98ca10d6c011f36.pdf>>. Acesso em: 09 ago. 2023.
- PENÃ, Celso L. F. Mercosul: um projeto conjunto que permanece valioso. **Estadão**. 18 set. 2021. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/internacional/mercosul-um-projeto-conjunto-que-permanece-valioso/>>. Acesso em: 09 ago. 2023.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2013.

POLI, Marco. Projeto de lei prevê que placas de veículos voltem a modelo antigo que informa cidade e estado. **Rádio Guaíba**, Guaíba, 25 de jul. de 2023. Disponível em: <<https://guaiba.com.br/2023/07/25/projeto-de-lei-preve-que-placas-de-veiculos-voltem-a-modelo-antigo-que-informa-cidade-e-estado/>>. Acesso em: 29 set. 2023.

RIBEIRO, Silvia P. C. A participação do Legislativo no processo de celebração dos tratados. **Revista de informação legislativa**, vol. 43, n. 170, p. 273-285, 2006. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/93264>>. Acesso em: 09 ago. 2023.

SCHARPF, Fritz W. Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States (1996). In: SCHARPF, Fritz W. **Community and Autonomy**. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies, 2010. p. 91-126.
<https://doi.org/10.4135/9781446279328.n2>

SCHÜTZE, Robert. **European Union Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

SOUZA, Luiz H. B. Os direitos sociais e o princípio da aplicabilidade imediata dos direitos e garantias fundamentais. **Cadernos de Direito**, vol. 15, n. 29, p. 7 – 23, 2015. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/2670>>. Acesso em: 09 ago. 2023.

TOWNS, Anne E.; RUMELILI, Bahar. Taking the pressure: Unpacking the relation between norms, social hierarchies, and social pressures on states. **European Journal of International Relations**, vol. 23, n. 4, p. 1-24, 2017. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1354066116682070>>. Acesso em: 09 ago. 2023.
<https://doi.org/10.1177/1354066116682070>

TRATADO DE ASSUNÇÃO. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm>. Acesso em: 09 ago. 2023.

URUGUAI. Decreto 268/018. Montevideú, **Diário Oficial**, 24 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.impo.com.uy/diariooficial/2018/09/04/7>>. Acesso em: 09 ago. 2023.

VACCARO, Andrea. Measures of State Capacity: Same same, but different? **QoG Working Paper Series**, vol.2020, n. 9, 2020. Disponível em: <<https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/66543>>. Acesso em: 09 ago. 2023.

V-DEM. **Country Graph**. 2022. Disponível em: <https://www.v-dem.net/data_analysis/CountryGraph/>. Acesso em: 09 ago. 2023.

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

VENTURA, Deisy; PEROTTI, Alejandro D. **El Proceso Legislativo del Mercosur**. Berlin: KONRAD - ADENAUER – STIFTUNG, 2004. Disponível em: <https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=feee2698-0783-2855-8b7f-4ad80dc7f533&groupId=252038>. Acesso em: 09 ago. 2023.

VERSLUIS, Esther. Compliance Problems in the EU. What potential role for agencies in securing compliance?. **3rd ECPR General Conference**, p. 1-25, 2005. Disponível em: <<https://regulation.upf.edu/ecpr-05-papers/eversluis.pdf>>. Acesso em: 09 ago. 2023.

ZHELYAZKOVA, Asya; KAYA, Cansarp; SCHRAMA, Reini. Decoupling practical compliance: Analysis of member states' implementation of EU policy. **European Journal of Political Research**, vol. 55, p. 827-846, 2016. Disponível em: <<https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1475-6765.12154>>. Acesso em: 20 jul. 2023. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12154>