

A Importância De Instituições Supranacionais Para Processos De Integração Regional: O Mercosul À Luz Do Neofuncionalismo E Do Intergovernamentalismo Liberal

Kallan Sipple

Resumo: O presente artigo investiga o papel de instituições supranacionais em processos de integração regional. Com base nas teorias neofuncionalista e intergovernamentalista liberal, entende-se a priori que a existência destas instituições seria imprescindível para a gênese e manutenção desses processos. Utilizando o Mercosul como caso de estudo, exploramos a produção normativa e utilização de seus principais órgãos decisórios (CMC, GMC e CCM) e de seu Sistema de Solução de Controvérsias, buscando entender as dinâmicas e procedimentos destas instituições e a relação entre o “ordenamento jurídico regional” e de seus Estados membros. Concluímos que à luz das teorias mencionadas, as instituições supranacionais são essenciais – seja por uma abordagem conceitual ou prática – para gênese e sustentação de processos de integração ou processos de cooperação mais complexos ou ambiciosos (como a instauração de um mercado comum, que demanda a centralização da produção normativa e do monitoramento). Ainda assim, apontamos que não obstante sua importância, a mera presença destas instituições não garante o sucesso ou eficácia de processos de integração, uma vez que dependem também de outros diversos fatores não explorados no presente trabalho.

Palavras-chave: Integração Regional, Mercosul, Instituições Supranacionais

Abstract: The following article seeks to investigate the role of supranational institutions in processes of regional integration. Based on Neofunctionalism and Liberal Institutionalism, we are led to believe that the existence of said institutions are paramount to the genesis and sustaining of integration. Using Mercosur as our case study, we explore the normative production and mobilisation of its main decision-making institutions (CMC, GMC, CCM) and of its Dispute Resolution System to better understand their dynamics and processes as well as the relationship between the regional "legal order" and its national counterparts, in the hopes of shedding some light over how the intergovernmental structure of Mercosur impacts the organisation. We conclude that, in accordance with the above-mentioned theories, supranational institutions are necessary elements – be it from a definitional or practical point-of-view – to the establishment and maintaining of more ambitious or complex regional cooperation processes (such as those that aspire to the creation of a common market, which demands a somewhat centralised level of normative production and monitoring). That said, we point out that notwithstanding its relative importance, the mere presence of supranational institutions does not guarantee the success or efficacy of any integration process given the existence of many other determining factors.

Keywords: Regional Integration, Mercosur, Supranational Institutions

1 INTRODUÇÃO

Ao se analisar o histórico do regionalismo na América Latina, é patente as inúmeras tentativas rumo a uma integração regional com ínfimos resultados concretos. Instituições com baixa longevidade e que se intercalam e se sobrepõem de forma a produzir um verdadeiro mosaico de organizações são características da experiência latino-americana e, em certo grau e medida, da experiência mundial como um todo (BIANCULLI, 2016; MALAMUD, 2005). Além do mais, a experiência nos mostra que tais instituições estão sujeitas, no geral, a oscilações políticas periódicas (o que fazem delas, portanto, instáveis)¹, e são incapazes de efetivar suas respectivas *raison d'être* ou fazem-no de forma ineficiente (o que as tornam, portanto, infecundas)². Por outro lado, de forma singular, o processo de integração regional vivenciado na Europa logrou os mais avançados e bem-sucedidos resultados até hoje vistos, com a principal característica que parece distanciar este dos demais processos de integração, em termos estruturais, sendo a existência de instituições supranacionais.

Portanto, buscamos nesse trabalho entender a importância de instituições supranacionais em processos de integração regional, utilizando as visões neofuncionalista e intergovernamentalista liberal como respaldo teórico. Seriam instituições indispensáveis; necessárias apenas em certas etapas do processo de integração, ou simplesmente uma extravagância institucional europeia? Procurando facilitar a resposta a essas indagações, a primeira seção abordará as visões teóricas supracitadas de forma a expor seus entendimentos sobre a natureza e dinâmicas da integração regional, e, acima de tudo, o papel das instituições supranacionais nesse processo. Na seção seguinte, procurando entender os possíveis entraves acarretados por sistemas de governança intergovernamentais, faremos um estudo de caso sobre o Mercosul, uma vez que em relação aos demais processos de integração em andamento hoje é um dos que possui uma maior institucionalidade e ainda não se encontra em obsolescência. Em um terceiro momento, a partir da análise anterior, buscaremos entender como a ausência de instituições supranacionais impacta a operação e avanço do Mercosul, concluindo, ademais, nosso estudo e respondendo a indagação colocada inicialmente.

2 REVISÃO TEÓRICA: O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES SUPRANACIONAIS

¹ Como por exemplo o caso da Unasul, que praticamente desfaleceu após a subida ao poder de governos alinhados à direita política na região.

² Como o caso do próprio Mercosul que não obstante seus quase 30 anos de existência, ainda se mostra incapaz de estabelecer uma união aduaneira sólida, muito longe de atingir seu objetivo último de instaurar um mercado comum.

2.1. INTERGOVERNAMENTALISMO LIBERAL

Elaborada durante a década de 1990 por Andrew Moravcsik, a variante Liberal do Intergovernamentalismo possui hoje uma posição de destaque no campo, atuando como contrapeso nas comparações teóricas mesmo por aqueles que discordam de suas hipóteses, metodologia ou conclusões (CINI, 2016). Considerado uma “grande teoria”³, o Intergovernamentalismo Liberal é sustentado por três ordens teóricas basilares (possuindo contribuições das teorias de formação de preferência nacional; teorias que lidam com barganhas interestatais; e teorias que tratam de delegação institucional), bem ilustrando a amalgama de traços realistas e liberais que permeiam essa ótica. Em linha, a teoria propõe explicações para três diferentes “níveis” da integração regional: a formação do interesse nacional (pré-negociações), as barganhas intergovernamentais, e o estabelecimento de instituições (pós-negociação).

Sobre a formação de preferências nacionais, transparece a contribuição de Robert Putnam e sua teoria de dois níveis. Diferentemente do que diriam os teóricos adeptos do Realismo, para Moravcsik (1998) o interesse nacional não é fruto da percepção de poder relativo que têm os Estados, da percepção de sua posição no sistema internacional. Para o autor, o interesse do Estado em nível internacional seria na verdade o produto de disputas de interesse domésticas, onde os atores mais influentes pressionam os governos a adotarem determinada linha de ação. Ou seja, os interesses de atores domésticos são canalizados via instituições domésticas e dão forma, em seu conjunto, ao interesse nacional defendido pelo governo em âmbito internacional, sendo assim condicionado pelas dinâmicas políticas domésticas (CINI, 2016; NZEWI, 2011). Como bem sumariza o autor, “Grupos articulam preferências; governos agregam-nas” (MORAVCSIK, 1993, p. 483, tradução nossa).

Tendo explorado a formação dos interesses nacionais, podemos indagar além sobre a concretização das negociações no campo internacional. Dado a pluralidade de interesses dos diferentes Estados, quais as condições e dinâmicas que influenciam ou determinam uma barganha bem-sucedida? Para explicar tal etapa, o autor se baseia no que Cini chama de “teorias intergovernamentalistas de relações interestatais” (CINI, 2016, p.74, tradução nossa). Se em um primeiro momento o poder relativo dos Estados não influencia sobre a dinâmica da integração (e.g. sobre a formação dos interesses nacionais), nessa etapa onde se iniciam as

³ “teorias que procuram providenciar explicações abrangentes (generalizações) sobre a sociedade, comportamento humano ou sobre algum fenômeno” (NZEWI, 2011, p.894, tradução nossa).

negociações interestatais o poder relativo das partes se torna de suma importância para a dinâmica das negociações. A combinação dos diferentes interesses estatais leva à formação de um “espaço de barganha”, com o acordo final (no caso de uma negociação bem-sucedida) determinando a distribuição dos ganhos e perdas (CINI, 2016).

Sendo os Estados atores racionais, procuram sempre maximizar seus ganhos. No entanto, o poder de barganha estatal é relativo, com os Estados maiores influenciando desproporcionalmente os rumos das negociações – ou seja, as capacidades materiais e o nível de interdependência entre as partes (ambas distribuídas de forma assimétrica) são determinantes na mensura do poder de barganha de cada Estado. Tal cenário pressuposto pela teoria (marcado por níveis de poder e interdependência assimétricos, onde os Estados procuram defender seus respectivos interesses) abre o caminho para que algumas previsões e afirmações sejam feitas. Primeiramente, quanto maior o número de alternativas às negociações disposta a um Estado, maior seu poder de barganha. Sendo nada mais que um processo de cooperação, a possibilidade de um Estado tomar uma decisão unilateral (ou seja, deixar as negociações) o coloca como um *player* de peso no processo. Em segundo lugar, quanto mais próximo o interesse estatal for do *status quo*, maior sua vantagem, podendo demandar maiores incentivos para sua cooperação. Em terceiro lugar, dado a natureza das negociações, estas se dão na base do “denominador mínimo comum”, ou seja, o acordo se efetivará no nível mínimo aceito por todas as partes da negociação.

Moravcsik (1993; 1998) esclarece que a garantia do cumprimento dos acordos depende da existência de instrumentos específicos, sendo criadas então as instituições supranacionais. Para além, na visão intergovernamentalista essas instituições seriam “agentes perfeitamente reagentes”, executando fielmente as instruções de seus mestres (SANDHOLTZ; STONE SWEET, 2012). Como coloca Moravcsik, “para garantir as barganhas consideráveis que fizeram, finalmente, os governos delegaram e concentraram soberania em instituições internacionais com o propósito explícito de comprometer uns aos outros à cooperação”. Continua: “o processo de integração não superou ou contornou as vontades políticas dos líderes nacionais; [o processo] *foi reflexo* de suas vontades” (MORAVCSIK, 1998, p.3-4, destaque do autor, tradução nossa). Em suma, enquanto as instituições supranacionais possuem um papel relevante ao viabilizarem a cooperação em ambientes de incerteza, diferentemente do que defendem os neofuncionalistas, elas certamente não são protagonistas no avanço da integração dado sua limitada autonomia.

Sobre as instituições supranacionais, Moravcsik (1998) entende a limitação da soberania como a principal (se não única) característica que distingue as instituições supranacionais das demais. Recorrendo mais propriamente ao campo das R.I, para Morgenthau (1950), a soberania seria “a **autoridade legal suprema** do Estado em produzir e fazer cumprir a lei em um determinado território [...]” (MORGENTHAU, 1950, *apud* HEINONEN, 2006, p.10, destaque nosso, tradução nossa). Por sua vez, a autoridade pode ser entendida em bases weberianas como o exercício legítimo do poder (EZIONI, 2001). Onde houver o deslocamento desse exercício legítimo do poder do Estado (seja sobre a produção ou execução de normas, parcialmente ou em sua totalidade) para alguma outra entidade política extra-estatal, haverá limitação da soberania.

Ademais, o autor aponta o *pooling* (ou compartilhamento) e a delegação de soberania como duas possíveis configurações institucionais para a limitação da soberania estatal – a delegação sendo a configuração de escolha para aqueles casos suscetíveis ao risco do não-cumprimento, enquanto o compartilhamento de soberania se daria onde há maior risco de obstrução ou “*log-rolling*” (MORAVCSIK, 1998). A composição institucional, portanto, não é uma variável na definição. O fato de seus membros serem independentes (característico da delegação) ou subordinados aos Estados (*pooling*) não afeta ou qualifica a categorização de uma instituição enquanto supranacional. Assim, Moravcsik (1998) nos disponibiliza uma definição rudimentar, mas direta.

2.2. NEOFUNCIONALISMO

Criada por Ernst Haas durante a década de 1950, o neofuncionalismo se diferencia das teorias opostas por entender a integração regional como um processo que vai além dos Estados e seus interesses. Pelo contrário, a teoria abre espaço para atores não-estatais, privilegiando os interesses das elites e das instituições supranacionais em sua análise. Como bem coloca Rosemond, a teoria neofuncionalista “atribuiu considerável importância à influência autônoma de instituições supranacionais e ao papel emergente dos interesses organizados” (ROSEMOND, 2000, p.46, tradução nossa). Haas (1961), por exemplo, entende que negociações internacionais visando a solução de conflitos com compromissos feitos nos moldes da conformação por atualização dos interesses comuns das partes indicam a presença de um processo de integração avançado. Em outras palavras, os conflitos seriam resolvidos ao se delegar mais tarefas e expandir o escopo das instituições supranacionais, sendo necessário para tal a atuação de um

“mediador institucionalizado com um conjunto de poderes autônomo” (HAAS, 1961, p.368, tradução nossa) dotado de expertise.

A conformação por atualização dos interesses se torna uma dinâmica de importância para a teoria dado seu maior impacto no avanço da integração. Como coloca o autor, “esse modo de conformação maximiza [...] o efeito de *spillover* das decisões internacionais” (HAAS, 1961, p.368, tradução nossa), trazendo o processo mais próximo de seu fim – a concretização de uma “comunidade política”. De acordo, Haas a define a integração como “processo onde atores políticos em ambientes nacionais distintos são persuadidos a deslocar suas lealdades, expectativas e atividades políticas rumo a um novo centro, onde as instituições possuem ou demandam jurisdição sobre Estados nacionais preexistentes” (HAAS, 1961, p.366-367, tradução nossa). O resultado final desse processo seria essa nova comunidade política, sobreposta às comunidades políticas dos Estados-nação envolvidos. Vale ressaltar que o autor foca seus esforços sobre a integração *política*. Como diz Haas, “Caso [...] a integração de uma seção específica [...] ou da economia no geral [...] ocorra lado a lado à ampliação gradual do escopo do núcleo decisório central para incorporar objetivos econômicos não inicialmente ‘federados’, sua relação ao florescimento de uma comunidade política é clara” (HAAS, 2004, p. 13, tradução nossa).

Assim, o processo de *spillover* seria um dos principais mecanismos pelo qual as instituições avançariam o processo de integração. De forma simplificada, o *spillover* ocorre quando atores se dão conta que os objetivos visados inicialmente e que levaram à concentração de autoridade em âmbito supranacional não poderão ser atingidos de forma satisfatória, sendo necessário aprofundar o domínio supranacional ou estendê-lo para outros setores relacionados. Percebe-se que seria, portanto, um *feedback loop* que levaria progressivamente e gradativamente à expansão e intensificação da integração – mesmo que não fosse previsto ou intencionado pelas partes inicialmente (HAAS, 2004, SANDHOLTZ; STONE SWEET, 2012).

Jesnen (2016) aponta três formas em que o *spillover* pode se manifestar, sendo eles o “*spillover* funcional”, onde considerações funcionais/técnicas demandam expansão da cooperação supranacional de uma área para outra; o “*spillover* político”, um processo onde pesam mais considerações políticas que técnicas, em que as elites e grupos de interesses domésticos enxergam maiores vantagens em políticas supranacionais regionais, promovendo deslocamento de lealdade do âmbito nacional ao supranacional entre esses atores; e o “*spillover* cultivado”, ou a expansão da cooperação promovida pelas próprias instituições supranacionais,

estas agindo não apenas como meras mediadoras neutras mas como atores que se aproveitam da margem de manobra gerada pela assimetria de informações e atrito entre Estados-membros para expandirem deliberadamente seu escopo de ação, e, conseqüentemente, avançarem o processo de integração (JENSEN, 2016; TRANHOLM-MIKKELSEN, 1991).

Tal exposição deixa transparecer o papel fundamental das instituições supranacionais para os neofuncionalistas, sendo estas a fonte de dinamismo dos processos de integração. Três diferentes funções podem ser identificadas aqui, qual sejam 1) a atuação como mediador técnico e neutro dotado de expertise, auxiliando os Estados a resolverem seus conflitos via atualização de interesses (ou seja, elevar ao âmbito supranacional a solução de problemas comuns); 2) atuar como centro catalizador de mudanças nas expectativas e comportamento de atores, se tornando um espaço de disputa para os interesses das elites. Ou seja, “Organismos supranacionais se tornam o lócus de um novo tipo de política, estimulando a formação de associações e grupos de interesse transnacionais” (SANDHOLTZ; STONE SWEET, 2012, p. 8, tradução nossa); 3) agir em pé de igualdade como atores, valendo-se de oportunidades provenientes da assimetria de informação, conflito entre atores e de suas relações cultivadas junto às elites para impulsionar o processo de integração.

Sobre instituições supranacionais, para Haas, “a supranacionalidade, em termos estruturais, significa a existência de autoridades governamentais mais próximas, mas ainda não idênticas, ao tipo ideal de uma federação do que qualquer organização internacional passada” (HAAS, 2004, p. 59, tradução nossa). Ou seja, em um continuum de tipos ideais, as instituições supranacionais estariam localizadas em qualquer ponto entre a instituição internacional tradicional mais próxima de uma instituição “federativa”, e o próprio tipo ideal de uma federação. Tal definição se mostra pouco intuitiva e objetiva, estando vulnerável ao relativismo e subjetivismo.

Fortuitamente, o próprio autor nos proporciona um meio alternativo para atenuar essas dificuldades. Em sua obra, ao discorrer sobre a Comunidade Europeia do Carvão e Aço, Haas (2004) aborda – de forma breve e sem rodeios – “os atributos formais necessários para que seja um agente da integração” (HAAS, 2004, p. 29, tradução nossa), nos revelando três indispensáveis características, sendo elas a limitação da soberania; e aquilo que denominaremos por “jurisdição ampliada” e “acesso direto”. Limitação da soberania, pois como mostra Haas (2004) ao longo de toda sua obra, a CECA possui “poder supremo e legítimo” (autoridade) de, se não aplicar, ao menos fazer leis naquelas áreas temáticas sob sua jurisdição, com decisões

vinculativas que acarretarem obrigações legais de cumprimento; nos apropriando da terminologia de Helfer e Slaughter (1997), “jurisdição ampliada” designaria aqueles casos onde a jurisdição das instituições (no sentido dos atores abrangidos, e não da matéria competente a elas) não se limitam apenas aos Estados, sendo sua produção normativa (leis, normas e decisões) vinculativa também sobre atores domésticos desses Estados (pessoas físicas e jurídicas), concedendo-os direitos e obrigações – fenômeno este que no âmbito jurídico Helfer e Slaughter (1997) denominam como “adjudicação supranacional”; “acesso direto” denota aqui a possibilidade de atores domésticos acionarem ou participarem das instituições supranacionais, caracterizando aqueles casos onde os atores não-estatais e instituições supranacionais se relacionam sem intermédio ou impedimentos provenientes dos Estados.

Mesmo não mencionado de forma explícita, a autonomia parece ser também um importante atributo para configuração de instituições supranacionais no pensamento neofuncionalista. As obras de Haas assim como dos demais autores no geral dão ênfase quase exclusiva à análise de instituições supranacionais autônomas (como a Comissão Europeia e a Corte de Justiça da UE). Haas (1961), como já vimos, acusa a importância da autonomia ao considerar a solução de conflitos via conformação por atualização dos interesses comuns, possível apenas na presença de um “mediador institucionalizado com um conjunto de poderes autônomo”. Sandholtz e Stone Sweet (2012) fecham a questão ao afirmarem claramente que “Quando os órgãos da UE exercitam verdadeira autonomia, e quando utilizam essa autonomia para expandir ainda mais sua própria autoridade e o alcance das regras supranacionais, então observa-se o Neofuncionalismo em ação” (SANDHOLTZ; STONE SWEET, 2012, p.34, tradução nossa).

3 MERCOSUL E AS LIMITAÇÕES DO INTERGOVERNAMENTALISMO

3.1. MERCOSUL: HISTÓRICO E ESTRUTURA

O Mercosul surgiu em 1991 com o Tratado de Assunção, vindo a ser um dos blocos regionais mais bem-sucedidos da América Latina. Seu objetivo último – a *raison d’être* que levou à formação do bloco – seria o estabelecimento de um mercado comum visando o fortalecimento econômico dos países membros. Indo além, a instituição seria vista também enquanto ferramenta para fortalecimento da posição de seus Estados-membros em negociações comerciais internacionais, assim inserindo-os na economia global por meio acordos e aumento de fluxos comerciais bilaterais, inter-regionais e intra-regionais (LOHBAUER, 2002).

Não obstante sua ambiciosa aspiração, em linha com o histórico latino-americano, a estrutura do Mercosul é uma marcadamente pautada em moldes intergovernamentais. Seus principais órgãos decisórios, estabelecidos pelo Protocolo de Ouro Preto, são o Conselho Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), todas instituições compostas por membros do Executivo dos Estados-membros e que operam por meio da unanimidade (MERCOSUL, 2018b).

Enquanto órgão superior do bloco, o CMC se responsabiliza pela condução política do processo de integração e por assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo bloco, especificamente a instauração do mercado comum regional. A instituição é composta por Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministros da Economia – ou seus equivalentes – dos Estados-membros, que devem se reunir pelo menos uma vez por semestre com a participação de seus respectivos chefes de Estado. Suas decisões se materializam em “Diretivas”, que são vinculantes às partes. Sendo ele o órgão mais elevado na hierarquia institucional, se encarrega de algumas funções como velar pelo cumprimento do Tratado e seus Protocolos, exercer a titularidade da personalidade jurídica do bloco, negociar e firmar acordos em nome do Mercosul e se manifestar sobre propostas elaboradas pelo GMC (MERCOSUL, 2018b).

O GMC, por sua vez, atua como órgão executivo do bloco e tem como função garantir a execução das decisões do CMC. É composto por cinco membros titulares de cada Estado-membro, sendo obrigatória dentre eles a participação de representantes dos Ministérios das Relações Exteriores e da Economia, e do Banco Central, sendo as reuniões realizadas ao menos uma vez por trimestre. Em sua estrutura interna, a instituição incorpora diversos subgrupos de trabalho (*e.g.* Comunicações; Transporte; Comércio Eletrônico etc.) e grupos *ad hoc* (*e.g.* Código Aduaneiro do Mercosul; Integração Fronteiriça; Relacionamento Externo etc.), contando também com reuniões especializadas sobre temas específicos. Além do mais, a instituição possui outras funções como propor projetos ao CMC, opinar sobre propostas e recomendações endereçadas a si, negociar acordos em nome do Mercosul (quando delegado pelo Conselho), atividades relacionadas à aprovação de orçamento e prestação de contas, e supervisionar a Secretaria Administrativa do bloco. Suas decisões tomam forma de “Resoluções” e são vinculativas aos Estados-membros (MERCOSUL, 2018b, MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 200-).

Já ao CCM cabe funções específicas voltadas ao comércio intra-bloco. De forma a auxiliar o trabalho do GMC, fica incumbido ao CCM “velar pela aplicação dos instrumentos de

política comercial comum acordados pelos Estados Partes para o funcionamento da união aduaneira” (MERCOSUL, 2018b), além de fazer o acompanhamento e revisão de temas e matérias relacionadas à questão do comércio intra e extra-bloco (*e.g.*, monitorar a aplicação dos instrumentos comuns de política comercial, analisar a evolução dos instrumentos de política comercial comum e informá-lo ao GMC, propor novas normas ou modificações às normas existentes referentes à matéria comercial e aduaneira, e propor a revisão das alíquotas tarifárias de itens específicos) (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 200-). A instituição é composta por quatro membros advindos de cada Estado-membro que se reúnem ao menos uma vez por mês, e coordenada em conjunto pelos Ministérios de Relações Exteriores das partes.

Afora estes órgãos decisórios, o Mercosul conta com outras instituições de caráter permanente que contribuem de diversas formas, desde facilitar a administração do bloco até levá-lo a transcender suas raízes econômicas para áreas de natureza social. Seriam eles o Parlamento do Mercosul (Parlasul), a Secretaria do Mercosul (SM), o Tribunal Permanente de Revisão (TPR), o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e o Fórum Consultivo de Cidades e Regiões.

3.2. PRODUÇÃO NORMATIVA – CMC, GMC E CCM

As normas do Mercosul podem ser classificadas não apenas de acordo com sua “origem institucional” ou por sua vinculatividade, mas também pelo modo de sua “aplicabilidade”. Como deixa explícito o Protocolo de Ouro Preto, as Decisões, Resoluções e Diretrizes são obrigatórias para todos os Estados-membros (em contraposição às Recomendações, que não são vinculativas), mas apenas demandam incorporação em certas condições. A Decisão Nº 23/00 da CMC regulamenta esse ponto, estabelecendo que

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).

Denominaremos esse fenômeno (entrada em vigência sem necessidade de incorporação) por “aplicabilidade direta”. Ademais, um Estado-membro pode isentar-se da incorporação de uma norma onde exista “norma nacional que contemple em termos idênticos a norma MERCOSUL aprovada” (MERCOSUL, 2000).

Nos demais casos, a incorporação dentro dos prazos estipulados se torna obrigatória às partes (ou seja, a aplicabilidade se dá de forma indireta). A mesma Decisão ressalta ainda a importância do Art. 40 do POP, que dispõe sobre a “vigência simultânea”: “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 que “as normas entrarão em vigor **simultaneamente** nos Estados Partes **30 dias após a data da comunicação** efetuada pela Secretaria Administrativa do Mercosul” (PROTOCOLO..., 1994, grifo nosso). O objetivo principal desse mecanismo seria garantir a segurança do ordenamento jurídico do bloco ao fomentar uma vigência uniforme, evitando a fragmentação normativa temporal por entre seus membros. No entanto, como veremos adiante, os efeitos esperados não se concretizaram na prática. As tabelas abaixo nos possibilitam apreciar com maior plenitude as dinâmicas de ambos os tipos normativos abordados em relação às ordens jurídicas regional e domésticas.

A Tabela 1, por exemplo, nos permite analisar alguns aspectos da produção normativa do CMC entre 2017 e 2019. Percebe-se, como estipulado no Art.5º da Decisão CMC Nº 23/00, que as normas da CMC que regem sobre assuntos internos ao Mercosul entram em vigor de forma imediata, eximindo possibilidades de atraso. Por outro lado, as normas indiretamente aplicáveis são não apenas mais escassas, mas também parecem ser menos eficazes em comparação: grande parte sequer foi reconhecida como vigente (*i.e.*, internalizada por todos os membros) – apenas uma norma de seis totais –, e mesmo quando devidamente incorporadas, entraram em vigência tardiamente.

Tabela 1 – Produção normativa do CMC

Inst.	ANO	TOTAL	TIPO/Quant.		Em vigência	Sem atraso
CMC	2017	37 Decisões	Art.5	37 (1)	37	37
			POP	0	-	-
	2018	22 Decisões	Art.5	20	20	20
			POP	2	1	0
	2019	29 Decisões	Art.5	25 (5)	25	25
			POP	4	0	0

Fonte: elaboração própria

Apesar da vigência imediata das normas diretamente aplicáveis (*i.e.*, aquelas regidas pelo Art. 5º da Decisão CMC Nº 23/00), uma análise detida sobre cada uma das Decisões,

Resoluções e Diretrizes produzidas nos revela em alguns casos a existência de instrumentos anexados que demandam incorporação – cenário este já previsto pelo Art. 6º do POP, que dispõe que “Quando os Estados Partes subscrevam instrumentos sujeitos a posterior ratificação e depósito, a vigência se regerá conforme o que cada instrumento estabeleça, observando os princípios consagrados no Direito Internacional” (PROTOCOLO..., 1994). A Decisão CMC Nº 22/17 ilustra bem o caso. Possui apenas quatro artigos, com o primeiro manifestando a aprovação do texto do acordo anexado a ele por parte dos Estados-membros. O artigo segundo recomenda às partes que assinem o mencionado acordo. O artigo quarto deixa claro que “esta Decisão não necessita ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes”, com o terceiro explicitando a Decisão e o Acordo anexado a ele como textos distintos tanto em matéria, como em forma de incorporação: “A vigência do Acordo em anexo reger-se-á pelo que estabelece seu Artigo 8º” (MERCOSUL, 2017), que por sua vez estabelece a entrada em vigor 30 dias após o último instrumento de ratificação ser depositado pelos Estados-membros. Ou seja, a vigência da Decisão não implica a vigência do Acordo a ela anexada e do qual trata, sendo a Decisão nada mais que uma manifestação de aprovação e uma recomendação de assinatura. Além do mais, por demandar ratificação, se torna um processo mais complexo e demorado dado o inevitável escrutínio parlamentar. Nas tabelas, estes casos estão indicados entre parênteses.

Tabela 2 – Produção normativa do GMC

Inst.	ANO	TOTAL	TIPO/Quant.		Em vigência	Sem atraso
GMC	2017	48 Resoluções	Art.5	16	16	16
			POP	32	17	0
	2018	64 Resoluções	Art.5	22	22	22
			POP	42	13	0
	2019	66 Resoluções	Art.5	25	25	25
			POP	41	0	6 ⁴

Fonte: elaboração própria.

Dado a magnitude da produção normativa do GMC – fenômeno possivelmente relacionado às tarefas assumidas pelo órgão em torno da Tarifa Externa Comum, como mudanças de nomenclatura, taxas e alíquotas –, a Tabela 2 nos fornece uma visão mais robusta sobre seu comportamento e os padrões que se formam em seu entorno. A grande quantidade de

⁴ Prazos ainda não atingidos na data de análise (17/04/2020), o que não significa que a norma tenha sido incorporada.

normas indiretamente aplicáveis (*i.e.*, que demandam incorporação) produzidas pelo órgão nos permite apreciar o deplorável grau de incorporação associado a elas: das 32 Resoluções de 2017 indiretamente aplicáveis, apenas ~53% foram internalizadas por todas as partes e, portanto, reconhecidas como vigentes; em 2018, essa proporção cai para ~30%, e, de forma lastimável, das 41 normas de 2019, até o presente momento nenhuma foi registrada como vigente.

Das 30 normas reconhecidas como vigentes produzidas durante todo o período analisado, nenhuma foi incorporada por todos os Estados-membros dentro dos prazos estipulados. Casos onde a norma é incorporada por uma das partes respeitando o prazo, mas com pequenos ou grandes atrasos ou até mesmo nunca incorporadas por outras são inúmeros. Tomando a Resolução GMC Nº 24/18 como exemplo, observa-se que apenas o Brasil incorporou a norma dentro do prazo estipulado (01/01/2019). Argentina e Paraguai fizeram a incorporação (ou ao menos comunicaram o feito) com atrasos significativos (05/08/2019 e 03/06/2019, respectivamente), com Uruguai nem sequer havendo registro de incorporação.

Todavia, a Resolução Nº 24/18 nos permite observar uma importante faceta da relação entre a ordem jurídica do Mercosul e o ordenamento jurídico de seus membros. De acordo com o disposto no POP, essa Resolução nunca teria entrado em vigência por não ter sido incorporada por todos os Estados-membros relevantes. Apesar disso, a análise das normas domésticas que a incorporam nos revela que, em âmbito doméstico ao menos, a norma se torna vigente à revelia do que dispõem as normas regionais. No Brasil, a Resolução Nº 71 da CAMEX de 02 de outubro de 2018 é clara ao dizer que “Esta Resolução entra em vigor no dia 1º de janeiro de 2019”; na Argentina, o Decreto Nº 541/2019 deixa claro que “*La presente medida comenzará a regir a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial*” (ARGENTINA, 2019). Não há nenhuma condicionante externa. Não obstante a ausência de incorporação uruguaia e o estado da norma como não vigente aos olhos do Mercosul, essas normas administrativas vigoram em seus respectivos ordenamentos jurídicos nas datas por elas estabelecidas. A vigência simultânea pelo qual preza o POP fica apenas no plano ideal, tendo em vista a incorporação das normas sem observância dos prazos estabelecidos e sua entrada em vigor de forma assíncrona ao longo do bloco.

A produção normativa do CCM se mostra atípica, se comparada à dos demais órgãos. Como sinaliza a Tabela 3, a proporção de normas indiretamente aplicáveis e a taxa de incorporação dessas Diretrizes são extraordinariamente maiores. Parte da explicação desse fenômeno pode estar na própria natureza dessas normas. São em sua grande maioria aprovações

de redução tarifária solicitada por alguma das partes, e, assim, direcionadas à parte solicitante apenas. Ou seja, há um interesse *ex ante* por parte dos Estados-membros em cumpri-la, com sua entrada em vigor dependendo da boa vontade apenas da parte interessada em questão.

Tabela 3 – Produção normativa do CCM

Inst.	ANO	TOTAL	TIPO/Quant.		Em vigência	Sem atraso
CCM	2017	77 Resoluções	Art.5	1	1	1
			POP	76	74	72
	2018	81 Resoluções	Art.5	4	4	4
			POP	77	75	74
	2019	81 Resoluções	Art.5	5	5	5
			POP	76	67	65

Fonte: Secretaria Mercosul. Elaboração própria.

3.2.1. Processo de incorporação – Placa Veicular MERCOSUL

Ambas Tabelas 1 e 2 nos mostram uma grave realidade em relação à ordem jurídica do bloco. As normas produzidas pelas principais instituições da organização encontram grandes dificuldades em se efetivar de forma plena, seja por falta de incorporação ou por atrasos recorrentes. Ao analisar a experiência brasileira na incorporação da Resolução GMC Nº 33/14, que regula a adoção de um padrão único para as placas veiculares do bloco, visamos expor as possíveis dificuldades internas que acometem os Estados-membros nesse processo e que podem levar ao retardamento do processo de incorporação e vigência da produção normativa regional.

Entendendo ser um passo positivo rumo à consolidação da integração regional, a Decisão Nº 53/10 do CMC decidiu pela harmonização das placas de identificação veiculares (PIV) via um padrão comum. Buscando não apenas uma uniformização técnica das PIV, mas também dar às mesmas uma funcionalidade maior às autoridades do bloco, a norma elevava igualmente ao GMC a tarefa de esquematizar um sistema de consultas centralizado, com acesso compartilhado entre todos os membros do bloco adotantes do novo padrão. Assim sendo, o novo padrão e sistema auxiliariam a garantir maior fluidez na livre-circulação de veículos, facilitar o fomento de atividades produtivas e coibir delitos transfronteiriços.

A Resolução Nº 33/14 da GMC foi o fruto deste pontapé inicial dado pelo CMC quatro anos antes. A norma estabeleceu as especificações da nova PIV harmonizada, delimitou os dados mínimos a serem compartilhados e disponibilizados entre os Estados-membros no novo sistema de consultas e intercâmbio, regulou a entrada em vigor desse sistema e discorreu sobre

seus possíveis participantes. A data de vigência para adoção do padrão, em linha com a Decisão Nº 53/10, seria 1º de janeiro de 2016, tornando obrigatório o uso da nova PIV para todos os veículos registrados pela primeira vez a partir de então. Curiosamente, mesmo exigindo a incorporação ao ordenamento jurídico das partes, tanto a Decisão quanto a Resolução não estabelecem expressamente um prazo para sua internalização, dispensando as partes de qualquer encargo ou obrigação legal, nos termos do Protocolo de Ouro Preto, em aplicar a norma em um prazo razoável.

No Brasil, o processo de incorporação teve um início quase imediato. Não obstante, o processo logo se viu marcado por entraves, com crescente comoção doméstica em torno do assunto e autoridades competentes incapazes de regulamentar a norma. Leal (2018), em seu Requerimento ao Parlasul, nos apresenta um breve histórico sobre a trajetória brasileira inicial na tentativa de internalizar e regulamentar a normativa mercosulina:

No âmbito do Brasil o Conselho Nacional de Trânsito (Cotran) regulamentou a matéria por meio da Resolução nº 510, de 27 de novembro de 2014 [...]. Essa Resolução não chegou efetivamente a vigorar, tendo seus efeitos suspensos pela Resolução Contran nº 553, de 17 de setembro de 2015, e depois revogada pela Resolução Contran nº 590/2016, que também não chegou a vigorar, sendo alterada pela Resolução nº 620/2016 e posteriormente revogada pela Resolução Contran nº 729/2018 [...] (LEAL, 2018, p.2).

Como prontamente se atesta, a norma não conseguiu se efetivar na ordem jurídica brasileira durante o período, passando por cinco diferentes resoluções do COTRAN no espaço de quatro anos sem resultados concretos. A trajetória não se finalizou por aí, no entanto. Em 2018 apenas, o órgão alterou por diversas vezes a Resolução 729/2018 (via Resoluções 733/2018, 741/2018, 745/2018, 748/2018 e 770/2018), editando regras de credenciamento, alterando prazos, e modificando as especificações da PIV. Ainda no mesmo ano, dado a controvérsia em torno da questão, cinco diferentes Projetos de Decreto Legislativo foram elaborados visando sustar a Resolução 729/2018 do COTRAN, sendo alegado o aumento inadmissível da burocracia e custos para ambos estampadores e proprietários de veículos, além da falta de seriedade por parte do CONTRAN em regulamentar a matéria. Após manifestações de repúdio e ameaças de interrupção à Resolução por parte do recém-eleito presidente Bolsonaro, o CONTRAN mais uma vez revisou a norma e em 2019, por fim, publicou a Resolução Nº 780/2019 em mais uma tentativa de resolver os impasses gerados pelas normativas anteriores (SALLUM, 2020). Desde então não se há registros nem mesmo previsões

para mudanças na norma. No entanto, essa recente estabilidade do qual parece desfrutar a norma não garante o fim das dificuldades em torno de sua aplicação ou das controvérsias relacionadas a ela. A implementação por parte dos estados federados não se deu de forma uniforme, por exemplo, com alguns estados alegando dificuldades em atender ao prazo estabelecido (G1, 2020). Por sua vez, os PDLs contra a Resolução N° 729/2018 continuam em tramitação (apensados todos em um só, PDC 902/2018), e ações foram movidas na justiça na tentativa de barrar a mais nova Resolução (UOL, 2020).

Indo além, nos aprofundar sobre o conteúdo destas resoluções e as mudanças por elas previstas nos permite investigar um importante aspecto: a integridade da norma regional. Ao compararmos o design e especificações originais da PIV entre a Resolução N° 33/14 do GMC, Resolução N° 729/2018 do CONTRAN e sua versão final como disposta na Resolução N° 780/2019 do CONTRAN, logo se percebe a incrementação ou simplificação do design final além ou aquém daquilo estipulado no plano original.

A Resolução GMC N° 33/14 estabeleceu cinco elementos básicos a serem incorporados na nova PIV visando garantir sua segurança e integridade, *i.e.*, emblema do Mercosul, bandeira do país, marca d'água, película com efeito refrativo e onda senoidal. Por sua vez, a Resolução CONTRAN N° 729/2018, mantendo estes elementos básicos, ampliou as características da PIV. Visando facilitar a identificação de origem e tipo de uso do veículo, seriam inclusos na PIV a bandeira da unidade federativa de registro do veículo, além do brasão e nome do município logo abaixo. Para veículos oficiais da União, estaduais ou municipais, a bandeira da UF seria substituída por seus respectivos brasões. Já os veículos oficiais de representação teriam as bandeiras e brasões substituídos por siglas ordenadas na vertical. Seguindo o estipulado pela Convenção de Viena, foi incorporado ainda a sigla internacional do Brasil (“BR”) para facilitar a identificação e acesso dos veículos brasileiros nos demais países extra-mercosul. Além do mais, para se adequar ao novo sistema de fiscalização e identificação, ficou estabelecido o uso de um QR Code gravado “de forma indelével no canto superior esquerdo da placa” (CONTRAN, 2018).

Desde então, o design da nova PIV passou por diversas alterações. Visando a diminuição de custos para os proprietários e fabricantes, a Resolução N° 780 e normas anteriores retiraram a identificação local, suprimindo o uso da bandeira da UF e do município, assim como a distinção de uso do veículo via brasão e siglas. As ondas senoidais e a película de segurança com efeito difrativo também foram eliminadas da placa, esta última sendo

substituída por um filme térmico sem retrorrefletividade – suprimindo, assim, tanto adições feitas durante sua trajetória quanto características básicas previstas no design original (CONTRAN, 2019).

Enquanto os demais países não demonstram ter tido o mesmo nível de dificuldade no que tange à implementação desta norma como no caso brasileiro, todos os membros alteraram de alguma forma as especificidades originais da PIV. De modo similar ao Brasil, na Argentina, por exemplo, o efeito difrativo da placa também foi descartado; no Paraguai, foi adicionado elementos extras de segurança como marcas d'água adicionais juntamente a um QR Code e holograma; no Uruguai, ao invés de se disporem na horizontal, as ondas senoidais cruzam a placa na vertical (UOL, 2019). Essa exposição nos mostra claramente que a norma ao ser transposta em âmbito doméstico se torna vulnerável a possíveis alterações não previstas na produção normativa originária, nos ilustrando, portanto, a grande dificuldade em garantir normas regionais verdadeiramente homogêneas.

3.3. SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS – TRIBUNAIS AD HOC E TPR

A relação entre Estados estará sempre sujeita a tensões. Se faz mister, portanto, a existência de espaços adequados capazes de absorver e solucionar eventuais litígios – mais ainda no caso de processos de integração regional (independentemente da natureza ou objetivo de cada bloco). Assim, a análise dos sistemas de solução de controvérsias (SSC) pode nos revelar importantes *insights* sobre as dinâmicas e natureza de seus respectivos blocos regionais.

No Mercosul, seu SSC teve uma consolidação relativamente tardia. O tratado constitutivo do bloco previa apenas um sistema rústico e temporário, com eventuais litígios sendo resolvidos em bases puramente políticas (negociações bilaterais e recomendações do GMC). O Protocolo de Brasília (PB), por sua vez, estabeleceu de fato o SSC do bloco, avançando sobre sua institucionalidade e procedimentos, não obstante seu caráter transitório. Previa um processo dualizado, com uma primeira etapa política sendo obrigatória para se avançar à etapa arbitral (ALMEIDA, 2015). Mais detalhadamente, as partes envolvidas em controvérsias deveriam procurar primeiramente resolver suas discórdias via negociações bilaterais, sem intermédio de suas instituições mas mantendo informado o GMC sobre seu progresso. Na ausência de um acordo, o caso poderia então ser levado formalmente por uma das partes ao GMC, que, em caso de unanimidade, emitiria uma recomendação para resolução do conflito. Persistindo as discórdias, o caso poderia por fim ser levado à arbitragem, sendo

convocado um tribunal ad hoc composto por três árbitros (um selecionado por cada parte, e o terceiro em comum acordo pelos demais árbitros). A decisão final seria tomada por unanimidade e sem direito a apelação (ARNOLD; RITTBERGER, 2013).

O PB também inovou ao trazer a possibilidade de reclamações particulares, mesmo que apenas de forma indireta – pessoas físicas e jurídicas que quisessem elevar aos tribunais Mercosul reclamações relativas ao descumprimento da normativa regional deveriam contatar suas respectivas seções nacionais no GMC, que poderiam elevar a questão a este órgão, que por sua vez decidiria sobre o fundamento da reclamação (podendo recusá-la ou aprová-la). Caso aprovado, seria montado um painel de especialistas, que após ouvir a parte privada reclamante e o Estado acusado, emitiria seu parecer podendo verificar ou não a procedência da reclamação. Fica à discrição dos demais Estados-membros em demandarem medidas corretivas, onde for comprovado a procedência da reclamação. Na ausência de resposta, o caso poderia ser levado formalmente aos tribunais (PROTOCOLO..., 1991).

O PB, no entanto, deixava uma enorme brecha que combinada à falta de direito a apelação, tornava o SSC relativamente débil e obsoleto. Procedimentos de litígio podiam ser iniciados paralelamente em outros fóruns a qualquer momento (na condição de que ambas as partes fossem membros de dito fórum, e que este tivesse a competência de lidar com a questão em pauta), na prática impedindo o desfrute de jurisprudência exclusiva ao SSC do Mercosul em matérias do bloco. Logo se observa que essa possibilidade de *forum shopping* – anteriormente, durante ou posteriormente à resolução do conflito no âmbito Mercosul – gera um alto grau de incerteza sobre o SSC do bloco e, consequentemente, custos transacionais para as partes envolvidas (ARNOLD; RITTBERGER, 2013). O famigerado caso entre Brasil e Argentina sobre a Aplicação de Medidas Antidumping contra a Exportação de Frangos Inteiros é um excelente exemplo por ser o primeiro caso prático a revelar essa debilidade do SSC. Dado seu descontentamento após um apelo malsucedido contra a Argentina nos tribunais ad hoc do Mercosul, o Brasil – sem possibilidade de revisão do caso – optou por encaminhar a questão à OMC, onde obteve um resultado favorável (ARNOLD; RITTBERGER, 2013; ALMEIDA, 2015; CEPAL, 2018).

As insatisfações geradas pela configuração anterior do sistema – em especial após a experiência argentina e brasileira – levaram a esforços rumo ao aprimoramento do SSC, culminando no Protocolo de Olivos (ARNOLD; RITTBERGER, 2013). A Decisão CMC Nº 25/00 nos revela as principais preocupações dos Estados-membros à época em relação ao SSC,

entre elas o “Aperfeiçoamento da etapa posterior ao laudo arbitral: cumprimento dos laudos e alcance das medidas compensatórias”; “Alternativas para uma interpretação uniforme da normativa”; e “Agilização dos procedimentos existentes [...]” (MERCOSUL, 2000).

O PO consolidou de fato o SSC. Cumprindo seu objetivo de revisar o PB, trouxe importantes inovações ao SSC do Mercosul. Foram mantidos os tribunais ad hoc, no entanto, criou-se uma nova instituição “permanente” (o Tribunal Permanente de Revisão) com o intuito de garantir maior consistência às decisões do SSC, além de torná-la um tribunal de segunda instância para as partes insatisfeitas com decisões arbitrais (ARNOLD; RITTBERGER, 2013; ALMEIDA, 2015). O PO estabeleceu, ainda, que fica incumbido à parte reclamante estabelecer o fórum no qual deseja litigar, vedando-se o direito de as partes posteriormente abrirem a mesma disputa em outros fóruns. Em conjunto, essas características propiciariam uma interpretação uniforme da normativa e diminuiriam as incertezas e custos transacionais incorridos com a utilização do SSC. Contudo, embora o PO vede a brecha existente no PB ao eliminar a possibilidade de processos paralelos sobre uma mesma questão em múltiplos fóruns, continua a negar atribuição de exclusividade ao SSC do Mercosul em matérias do bloco ao permitir que haja “*forum shopping*” na solução de conflitos:

As controvérsias compreendidas no âmbito de aplicação do presente Protocolo que possam também ser submetidas ao sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio ou de outros esquemas preferenciais de comércio de que sejam parte individualmente os Estados Partes do Mercosul poderão submeterse [*sic*] a um ou outro foro, à escolha da parte demandante (PROTOCOLO..., 2001).

Visando a agilização dos procedimentos, o PO dispõe que nos casos onde as divergências não forem solucionadas de forma bilateral, qualquer uma das partes pode acionar diretamente os tribunais ad hoc do Mercosul. A tentativa de conciliação política (via GMC) se torna agora apenas uma possibilidade, e não uma obrigação. O PO ainda prevê a possibilidade – em caso de comum acordo – de as partes levarem suas queixas diretamente ao TPR, pulando a etapa dos tribunais ad hoc (progressão *per saltum*) (CEPAL, 2018).

Sobre o cumprimento do laudo arbitral, o PO trouxe procedimentos mais incrementados e detalhados. Onde o PB singelamente dispunha que “Se um Estado Parte não cumprir o laudo do Tribunal Arbitral, no prazo de trinta (30) dias, os outros Estados Partes na controvérsia poderão adotar medidas compensatórias temporárias, tais como a suspensão de concessões ou outras equivalentes, visando a obter seu cumprimento” (PROTOCOLO..., 2001), o PO vai além

ao reservar todo um capítulo para a matéria, onde estabelece certos critérios a serem observados. As medidas compensatórias deveriam agora ser equivalente, proporcionais e tomadas no mesmo setor afetado, com a possibilidade de estendê-lo para outros setores apenas caso considerado ineficaz ou insuficiente (ARNOLD; RITTBERGER, 2013; PROTOCOLO..., 2001; PROTOCOLO..., 1991).

Sobre o processo das reclamações particulares, o PO deu maior liberdade de ação aos Estados-membros. Enquanto anteriormente um Estado apenas poderia levar outro aos tribunais onde obtivesse um parecer positivo do grupo de especialistas, agora, mesmo que seu parecer fosse negativo ou inconclusivo, os demais Estados poderiam encaminhar a questão aos tribunais, dando início a procedimentos formais de litígio. Além do mais, o PB trouxe uma importante inovação ao introduzir a possibilidade de opiniões consultivas, visando uma interpretação uniforme ao longo do bloco. Regulamentado pela Resolução GMC Nº 37/03, possibilita que o TPR seja acionado tanto pelas cortes nacionais dos Estados-membros quanto por outros órgãos do Mercosul sobre a interpretação das normas do bloco (ALMEIDA, 2015; PROTOCOLO..., 2001).

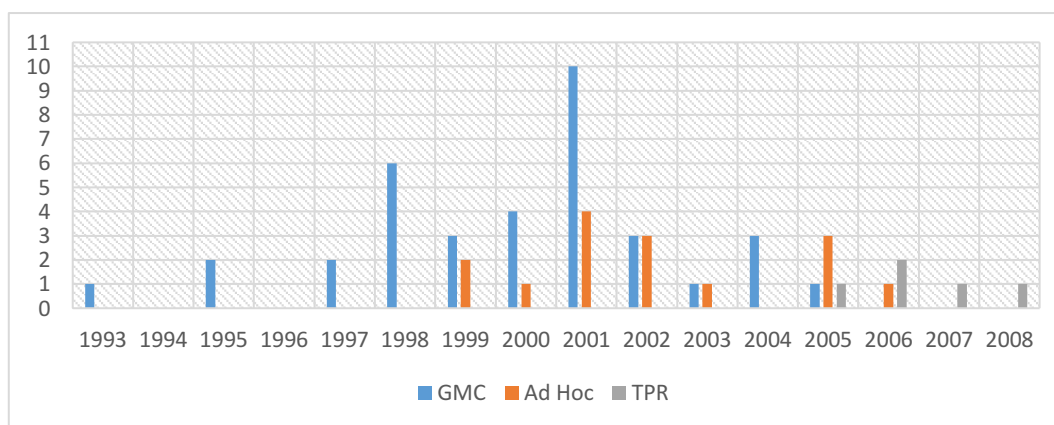
3.3.1. Produção Normativa – Laudos e Opiniões Consultivas

Como bem apontam Arnold e Rittberger (2013) e prontamente se atesta pela exposição acima, a evolução do SSC ilustra um processo de legalização do bloco: o SSC ainda é essencialmente intergovernamental (caracterizado pelo domínio estatal, onde os Estados controlam a escolha dos árbitros, limitam o acesso à instituição, e são responsáveis por aplicar a sentença proferida); no entanto, à medida que se consolida o sistema, adota-se características mais próximas de um sistema transgovernamental (aquele caracterizado pela atenuação da influência estatal, com acesso direto para atores domésticos e cumprimento de laudos garantido por cortes domésticas).

Tendo conhecimento da estrutura, processos e *modus operandi* intrínsecos ao SSC, entender a relação entre sua produção normativa e as ordens jurídicas domésticas – entre as cortes regionais e suas contrapartes nacionais – se torna a última peça necessária para uma compreensão plena do Mercosul e seu SSC. O Gráfico 1 nos traz o número de queixas apresentadas formalmente a partir do GMC (ou seja, não contabiliza as consultas no CCM ou negociações bilaterais). Desde a gênese do bloco até 2008 (limite dos dados exploráveis da BADICC), foram apresentadas 55 queixas pelos Estados-membros ao SSC do Mercosul.

Destas, 36 foram apresentadas ao GMC, colocando o órgão como destino principal dos litígios. No entanto, ao segmentar temporalmente os dados, percebe-se que de 2004 em diante (data em que passou a vigorar o PO) o órgão perde sua proeminência, refletindo em parte as mudanças no SSC. O Gráfico 2 corrobora essa percepção, com um avanço no número de queixas sendo apresentadas diretamente aos tribunais ad hoc ou ao TPR no mesmo período. Os gráficos pouco nos dizem, no entanto, sobre a relação entre as decisões desses órgãos e os ordenamentos jurídicos domésticos. Em linha com sua essência intergovernamental, o SSC do Mercosul age legitimando ações retaliatórias – ou seja, não há coerção direta por parte das instituições do Mercosul. Os tribunais podem declarar medidas como discriminatórias e decidir por sua cessão dentro de um determinado prazo; no entanto, fica incumbido ao Estado injuriado monitorar a adoção da decisão, e, caso o Estado faltante não acate, adotar medidas compensatórias – “*Si un Estado parte en la controversia no cumpliera total o parcialmente el laudo del Tribunal Arbitral, la otra parte en la controversia tendrá la facultad [...] de iniciar la aplicación de medidas compensatorias temporárias [...] tendientes a obtener el cumplimiento del laudo*” (PROTOCOLO..., 2001, art. 31°).

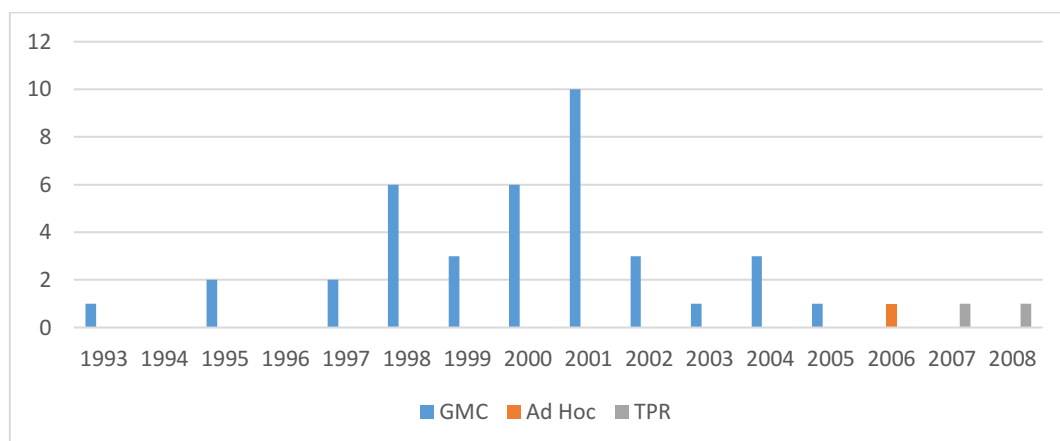
Gráfico 1 – Número de litígios recebidos, por órgão (anual)⁵



Fonte: BADICC. Elaboração própria.

⁵ Dado a dificuldade de acesso no sítio web do Mercosul dos laudos arbitrais do bloco, utilizamos como fonte principal a Base de Dados Integrada de Controvérsias Comerciais da América Latina e Caribe (BADICC, mantida pela CEPAL). O recorte temporal de ambos os gráficos (1993 – 2008) reflete a disponibilidade de dados da própria BADICC. Considerando as obras dos demais autores, entende-se que após 2008 não houveram demais casos de acionamento do SSC.

Gráfico 2 – Órgão inicial de tramitação (frequência anual)



Fonte: BADICC. Elaboração própria.

Por outro lado, é por meio do mecanismo de opiniões consultivas que se dá predominantemente a interação entre instituições regionais e domésticas (ALMEIDA, 2018). Através de solicitação direta das Cortes Supremas, o TPR pode se manifestar sobre a interpretação das normas mercosulinas em questão – mecanismo com grande potencial para garantir a uniformidade interpretativa das normas regionais. No entanto, possui uma função periférica no bloco, demonstrando ser um mecanismo pouco prestigiado. Isso prontamente se atesta pelo seu grau de utilização: desde a entrada em vigor do PO, apenas três opiniões consultivas foram emitidas. O descaso com o mecanismo se torna ainda mais evidente ao analisarmos sua aplicação. Almeida (2018) revela que nenhum dos tribunais requisitantes aplicaram corretamente a interpretação do TPR. Em um dos casos, a conclusão do caso formulada pelo juiz foi similar à elaborada pelo TPR, no entanto aplicando um fundamento distinto; nos demais casos, os juízes aplicaram uma interpretação oposta à do TPR, ignorando sua opinião. Como coloca a autora, “A escolha por parte dos juízes nacionais por um caminho alternativo pode indicar que atores nacionais não respeitam a abordagem analítica, a interpretação e/ou a conclusão dos tribunais do Mercosul como investidas de autoridade” (ALMEIDA, 2018, p.251).

4 DOS ENTRAVES DA GOVERNANÇA INTERGOVERNAMENTAL NO MERCOSUL E AS EXPECTATIVAS SUPRANACIONAIS

Nossa exposição até o momento nos revelou quatro entraves ou efeitos deletérios significantes que prejudicam o desenvolvimento e consolidação do Mercosul, relacionados todos em maior ou menor grau à estrutura de governança marcadamente intergovernamental do qual desfruta o bloco. O primeiro está relacionado com o **sistema de monitoramento intergovernamental**. Ao deixar unicamente nas mãos dos Estados o papel de monitoramento das obrigações comunitárias, o sistema mercosulino gera incentivos para que prazos sejam descumpridos. A inexistência de um monitoramento centralizado, autônomo, imparcial e empoderado (ou seja, impermeável à manipulação direta dos Estados, que possui liberdade de ação e que tenha capacidade legal e prática de levar os Estados a litígio), além do mais, dificulta o acompanhamento minucioso necessário para garantir a integridade da norma durante o processo de internalização. As implicações advindas são diversas, gerando uma fragmentação tanto temporal quanto geográfica do ordenamento jurídico regional. A incorporação assíncrona das normas (que entram em vigor nos países membros a despeito do que estabelece as regras do Mercosul) e a possível fragmentação de seus efeitos (uma vez que as normas regionais estão sujeitas a manipulações e distorções durante o processo de incorporação) acabam por abalar a segurança jurídica do bloco, impactando também a eficácia de suas medidas.

O segundo estaria relacionado ao **Sistema de Solução de Controvérsias** do bloco. A essência notavelmente intergovernamental do SSC (que Almeida (2015) descreve como “não-coercitivo e diplomático”) novamente deixa sob responsabilidade dos Estados a garantia de cumprimento dos laudos arbitrais, fazendo isso ao legitimar medidas compensatórias. Ou seja, no caso de descumprimento da determinação arbitral por uma das partes, a aplicação e determinação destas medidas fica por conta do Estado injuriado. Por um lado, nesse processo, acaba-se por erguer barreiras comerciais entre as partes litigantes na tentativa de compensar os danos contestados, chocando com o objetivo último do bloco que seria a *liberalização* do comércio. Por outro, como observam Arnold e Rittberger (2013), a grande assimetria econômica entre os membros favorece os Estados maiores como Brasil e Argentina, fazendo com que os impactos de medidas compensatórias sobre eles sejam diminutos e desproporcionais, mostrando o SSC ser um sistema inócuo e ineficaz.

O terceiro entrave estaria no **sistema de opiniões consultivas** desenvolvido no bloco. Diferentemente do caso europeu, as opiniões consultivas do TPR são duplamente não-vinculativas, valendo apenas para aquele caso em específico (*inter partes*) e deixando a critério das cortes nacionais a aplicação ou não, em parte ou na íntegra da interpretação regional. Estas

não são nem mesmo obrigadas a invocar o mecanismo de consulta, estando a autoridade interpretativa localizada em suas mãos, e não no TPR. No caso europeu pode-se dizer que o efeito da norma regional é direto – a interpretação do tribunal regional é vinculativa às cortes domésticas, não podendo sofrer alterações –, enquanto no caso do Mercosul, seu efeito é apenas indireto. Assim, uma mesma norma no Mercosul pode ser interpretada de diferentes formas em cada Estado-membro, produzindo efeitos igualmente variados em cada jurisdição.

Seria uma ousadia equivocada afirmar que a ereção de estruturas supranacionais necessariamente solucionaria os problemas acima elencados. Nem mesmo no que tange à União Europeia – tomada com frequência como espécime exemplar de uma integração bem-sucedida – as instituições supranacionais se mostram capazes de compelir os Estados a arcarem com suas obrigações comunitárias de forma plena. Isso porque em determinados casos, o descumprimento da normativa regional pode não ser intencional, fruto do cálculo de custos e ganhos, mas estar relacionada à capacidade administrativa de cada Estado em internalizar essas normas de forma eficaz (BÖRZEL *et al.*, 2010)⁶. Nossa análise nos traz dois exemplos representantes de duas faces da mesma moeda: as taxas de incorporação das Diretivas do CCM, por exemplo, nos indicam que os Estados possuem de fato o aparato e canais necessários para incorporar as normas regionais de forma célere e dentro dos prazos estipulados. Poderíamos ser levados a concluir, portanto, que as deploráveis taxas de incorporação vistas nos demais órgãos se dariam por questões de interesse e prioridades (um descumprimento voluntário). Já nosso estudo sobre o processo de incorporação da placa veicular harmonizada nos revela uma história oposta. Vimos que o Brasil logo iniciou o processo de internalização, mas por diversos entraves domésticos, se viu incapaz de cumprir com o prazo estabelecido, acarretando em um descumprimento involuntário. Ou seja, a complexidade da norma se torna outra variável no que tange ao cumprimento ou descumprimento das normas regionais, e que vai além da existência ou não de instituições supranacionais.

Além do mais, as próprias teorias de integração aqui analisadas condicionam o surgimento de instituições supranacionais a determinadas condições. Não obstante suas divergências, tanto Haas quanto Moravcsik apontam um alto nível de interdependência econômica entre os países e a consequente demanda de diferentes segmentos da sociedade por

⁶ Börzel *et al.* (2010), ao estudarem a implementação e cumprimento de normas na UE apontam a existência de três diferentes abordagens para explicar o não-cumprimento, relacionados à ausência de mecanismos de cumprimento, à incapacidade administrativa dos Estados e à legitimidade das normas e instituições regionais.

soluções regionais efetivas como ponto de partida para o surgimento do supranacionalismo. Como observa Malamud (2005), essas condições não se concretizam no Mercosul, estando a institucionalidade do bloco vinculada diretamente às vontades ou necessidades dos Estados-membros, e não à demanda de setores domésticos – ou seja, um suprimento *top-down*. Como colocam Mariano e Ramanzini Júnior,

os atores domésticos e outras agências governamentais têm dificuldade em incorporar-se na dinâmica da integração na medida em que não vêem a esfera regional como um âmbito onde suas ações possam ser implementadas e/ou onde os vetos devam ser realizados ou os apoios empreendidos (MARIANO; RAMANZINI JÚNIOR, 2012, p. 35).

Ou seja, não há interesses significantes sobre o âmbito regional. Especular sobre os efeitos de instituições supranacionais em um ambiente como este extrapola o escopo do presente trabalho, sendo necessário um estudo mais amplo que o proposto aqui. Não obstante, uma vez existentes, poderiam as próprias instituições serem vetores de demanda – se não fosse as tentativas dos Estados-membros em restringir ao máximo possível o acesso às instituições regionais, alienando os atores domésticos do âmbito regional, e exacerbando ainda mais o desinteresse sobre a dinâmica de integração.

Como indicado por Almeida (2018), a falta de participação e interesse desses atores pode abalar a própria legitimação do bloco, retroalimentando os demais problemas uma vez que, como aponta Börzel *et al.*, “A aceitação de uma regra e a inclinação subsequente de cumpri-la resultam do apoio difuso à produção legislativa como forma legítima de garantir ordem política em uma comunidade” (BÖRZEL *et al.*, 2010, p.1370). Ou seja, um **déficit de legitimidade** por parte do bloco regional pode levar ao não cumprimento de suas normas, independentemente da existência de um sistema de cumprimento adequado ou da capacidade administrativa de cada Estado – a quarta mazela do intergovernamentalismo excessivo presenciada no Mercosul. A obsolescência e baixa utilização do SSC do Mercosul (ilustradas nos gráficos acima) refletem em parte essa questão, com Mariano e Ramanzini Júnior (2012), Almeida (2018) e outros nos mostrando a preferência em casos recentes por parte dos membros do Mercosul, mesmo após a maior legalização do SSC, por levar os litígios internos ao bloco a outros fóruns que não os mercosulinos, além do desprezo dos juízes nacionais para com as opiniões consultivas emanadas do TPR. Somando-se a tudo isso a inabilidade aparente do Mercosul em absorver e digerir as demandas oriundas dos interesses domésticos, o bloco acaba por “[...impor] uma série de incertezas no processo, levando em alguns momentos, por motivos

que podem ser até circunstanciais, atores domésticos a levantarem-se e tentarem bloquear a dinâmica da integração” (MARIANO; RAMANZINI JÚNIOR, 2012, p. 35).

Outros autores também nos chamam a atenção para a improbabilidade de se instaurar meios supranacionais de governança na região. Mariano e Ramanzini Júnior (2012) condicionam o Mercosul à política externa brasileira, que busca enquanto seus objetivos principais garantir a autonomia do país e seu desenvolvimento, inviabilizando, portanto, qualquer aspiração rumo ao supranacionalismo. Em linha, Krapohl (2019) nos mostra que devido à peculiaridade do Sul Global como um todo, no Mercosul a aspiração pelo estabelecimento de um mercado comum fica em segundo plano, sendo o objetivo principal de seus Estados-membros melhorar a competitividade da região no mercado global. Em especial em regiões dominadas por uma potência regional (o Brasil, no caso sul-americano), a integração econômica acaba por estagnar. Ademais, as próprias estruturas jurídicas internas dos Estados se mostram grandes obstáculos. No Brasil, por exemplo, a noção westfaliana de soberania ainda prevalece. Santos (2015) nos mostra como a ideia de soberania esteve fortemente presente em todas as Constituições do país, desde a Constituição Imperial de 1824 até a Constituição de 1988, variando apenas no seu modo de utilização para fundamentar o poder estatal. Igualmente, a tradição jurídica adotada pelo judiciário se pauta em uma interpretação monista do Direito, onde o Estado é o detentor exclusivo do monopólio da produção normativa, obrigando a incorporação de normas regionais e impossibilitando o reconhecimento de uma ordem jurídica supranacional.

5 CONCLUSÃO

O Mercosul é um bloco regional marcadamente intergovernamental. Percebe-se, em todas as esferas do bloco, uma “estatização” das medidas regionais. A inexistência de instituições autônomas que possam zelar pela incorporação, cumprimento e interpretação das normas e que sejam dotadas de autoridade suficiente para aplicar sanções ou iniciar procedimentos de litígio deixa essa tarefa *ipso facto* nas mãos dos próprios Estados – o que leva a uma fragmentação temporal e geográfica não apenas da ordem jurídica regional, mas também da interpretação das normas incorporadas. Por consequência, não obstante os avanços rumo a uma maior legalização, a segurança jurídica do Mercosul continua vulnerável. Tal cenário é prejudicial ao próprio Mercosul, dado que acaba por abalar a efetividade esperada das normas regionais, impactando diretamente o desenvolvimento e saúde do mercado único que (supostamente) visa estabelecer.

Como podemos ver, em linha com o que estabelecem as teorias de Haas e Moravcsik, os atributos formais das instituições supranacionais geram duas importantes funções. Como fortemente disposto no intergovernamentalismo liberal, o comprometimento dos Estados para com a integração apenas se efetiva com a limitação da soberania – ou seja, na prática, as instituições supranacionais ajudam a assegurar uma execução homogênea e uniforme das decisões, leis e políticas regionais, dando ao bloco maior coesão e eficiência. Para tal utilizam mecanismos e ferramentas diversos, como a habilidade de monitorar de forma independente o progresso dos Estados, levar os próprios Estados a litígio e a capacidade de sancioná-los. Algumas características previstas pelo neofuncionalismo como a jurisdição ampliada e o acesso direto ampliam a efetividade destes mecanismos ao permitir uma relação íntima entre as instituições supranacionais regionais e instituições, órgãos e outros atores não-estatais domésticos sem intermédio dos Estados, suprimindo a ideia de “impenetrabilidade” do Estado. Indo além, o para os neofuncionalistas, ao se tornarem acessíveis a atores domésticos, essas instituições agiriam enquanto palco de disputas de interesses de atores não-estatais, utilizando ainda da assimetria de informações, de seu papel como mediador técnico e de sua capacidade de autonomia para estender e aprofundar o processo de integração através de *feedback loops* como o *spillover*.

Dado a relevância patente das instituições supranacionais para o andamento e manutenção dos blocos regionais, podemos afirmar sua indispensabilidade? A resposta a essa pergunta é menos direta. Como mostra Malamud (2003), o modo de cooperação intergovernamental – em especial com a atuação de um forte Executivo presidencialista – foi essencial para a gênese e progresso do Mercosul, dando ao bloco a flexibilidade necessária que outros modos de governança e institucionalidade não seriam capaz de trazer. O autor chega mesmo a apontar que enquanto as demais tentativas latino-americanas de integração falharam por um excesso ou deficiência de institucionalidade formal, no caso do Mercosul um equilíbrio institucional virtuoso foi atingido, percepção validada também por Emerson (2014). No entanto, a existência de instituições supranacionais se torna indispensável para integração regional até mesmo por uma questão conceitual: é o que marca o entendimento de “cooperação altamente institucionalizada” dos intergovernamentalistas, e indispensável na definição de integração *política* de Haas e outros neofuncionalistas, diferenciando a integração de sua etapa anterior no processo de regionalismo – a cooperação simples, marcada pela criação de instituições regionais mas sem transferência de autoridade.

Ademais, a própria existência do Mercosul há mais de 27 anos nos mostra de forma manifesta que enquanto as instituições supranacionais podem ser dispensadas em formas menos complexas de regionalismo (onde a ação intergovernamental se mostra relativamente suficiente para se atingir os objetivos almejados), para processos mais complexos – como os que objetivam a criação de um mercado comum, que demanda um alto grau de integração tanto negativa quanto positiva – a presença de instituições supranacionais se torna *conditio sine qua non*.

Isso não deve ser tomado como uma recomendação de nossa parte para instauração de instituições supranacionais no Mercosul. Autores como Almeida (2013), Krapohl (2019), Mariano e Ramanzini Júnior (2012), por exemplo, mostram a dificuldade, se não impossibilidade de se instaurar formas supranacionais de governança na região devido à sua natureza particular; além do mais, como aponta Malamud (2005), devemos ter em mente que mesmo necessárias, a mera existência de instituições supranacionais não é suficiente para garantir uma integração bem-sucedida. Até mesmo o processo europeu sofreu e ainda sofre certos entraves apesar da existência de instituições supranacionais – ou seja, não são a solução para todos os problemas, trazendo elas mesmas uma gama de questões. Contudo, uma guinada rumo ao supranacionalismo nos parece um passo indispensável para que o Mercosul consolide de fato seu mercado comum, nos colocando em um infortúnio dilema entre a necessidade de instituições supranacionais e sua aparente impossibilidade no processo de integração sul-americano.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Paula W. The Case of MERCOSUR 1. In: HOWSE, R.; RUIZ-FABRI, H.; ULFSTEIN, G.; ZANG, M. (Eds.), **The Legitimacy of International Trade Courts and Tribunals** (Studies on International Courts and Tribunals, pp. 227-254). Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

ALMEIDA, Paula W. The Challenges of the Judicial Dialogue in Mercosur. **The Law & Practice of International Courts and Tribunals**, v. 14, n. 3, p. 392 – 406, dec. 2015. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/287405448_The_Challenges_of_the_Judicial_Dialogue_in_Mercosur. Acesso em: 27 jul. 2020.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Sovereignty and Regional Integration in Latin America: a Political Conundrum?. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p.471-495, dec. 2013. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292013000200006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 27 nov. 2019.

ARGENTINA. **Decreto 541/2019 de 05 de agosto de 2019**. Nomenclatura Común Del Mercosur. Boletín Oficial: primeira seção, Buenos Aires, 06 ago. 2019.

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.

BÉLANGER, Louis. Governing the North American Free Trade Area: International Rule Making and Delegation in NAFTA, the SPP, and Beyond. **Latin American Policy**, [s.l], v.1, n.1, p.22-51, jun. 2010.

BIANCULLI, Andrea C. Latin America. In: BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas (org.). **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2016. p.154-177.

BÖRZEL, Tanja A. *et al.* Obstinate and Inefficient: Why Member States Do Not Comply With European Law. **Comparative Political Studies**, vol. 43, n° 11, p.1363-1390, 2010.

Disponível em:

<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010414010376910#articleCitationDownloadContainer>. Acesso em: 25 jul. 2020.

CAMEX. Resolução N° 71, de 02 de outubro de 2018. Incorpora ao ordenamento jurídico brasileiro as Resoluções n°s 24/18 e 29/18 do Grupo Mercado Comum do Mercosul. 2018. Disponível em: <http://www.camex.gov.br/resolucoes-camex-e-outros-normativos/58-resolucoes-da-camex/2105-resolucao-no-71-de-02-de-outubro-de-2018>. Acesso em: 25/05/2020.

CEPAL. **Integrated Database of Trade Disputes for Latin America and the Caribbean: Dispute Settlement Within the Southern Common Market (MERCOSUR)**. CEPAL, [2018?]. Disponível em: <https://idatd.cepal.org/soluciones/iTemplate-MERCOSUR-explicacion.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2020.

CINI, Michelle. Intergovernmentalism. In: CINI, Michelle; BORRAGÁN, Nieves Pérez-Solórzano. **European Union Politics**. 5. ed. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 65 – 78.

CONTRAN. Resolução N° 729, de 06 de março de 2018. Estabelece sistema de Placas de Identificação de Veículos no padrão disposto na Resolução MERCOSUL do Grupo Mercado Comum n° 33/2014. 2018. Disponível em: <https://infraestrutura.gov.br/images/Resolucoes/Resolucao7292018.pdf>. Acesso em: 25/05/2020.

CONTRAN. Resolução N° 780, de 26 de junho de 2019. Dispõe sobre o novo sistema de Placas de Identificação Veicular. **Diário Oficial da União**: seção 1, edição 123, p. 102, 28 jun. 2019. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-780-de-26-de-junho-de-2019-179414765>. Acesso em: 25 mai. 2020.

ETZIONI, Amitai. **Political Unification Revisited: On Building Supranational Communities**. Maryland: Lexington Books, 2001.

G1. **Denatran prorroga até 17 de fevereiro prazo para 5 estados que ainda não adotaram placa Mercosul**. Auto Esporte, 2020. Disponível em:

<https://g1.globo.com/carros/noticia/2020/02/04/denatran-prorroga-ate-17-de-fevereiro-prazo-para-5-estados-que-ainda-nao-adotaram-placa-do-mercosul.ghtml>. Acesso em: 25 mai. 2020.

HAAS, Ernst B. International Integration: The European and the Universal Process. **International Organization**, vol. 14, n. 3, p. 366-392, 1961.

HAAS, Ernst B. **The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950 – 1957**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004.

HEINONEN, Hannu. **Regional Integration and the State**. Helsinque: Universidade de Helsinque, 2006. Disponível em: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/21770/regional.pdf?sequence=2>. Acesso em: 15 ago. 2019.

HELPER, Laurence R.; SLAUGHTER, Anne-Marie. Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication. **The Yale Law Journal**, [s.l.], v.107, p.282-386, 1997. Disponível em: https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2659&context=faculty_scholarship. Acesso em: 27 out. 2019.

JESSEN, Carsten Strøby. Neo-functionalism. In: CINI, Michelle; BORRAGÁN, Nieves Pérez-Solórzano. **European Union Politics**. 5. ed. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 53 – 64.

KRAPOHL, Sebastian. Games Regional Actors Play: Dependency, Regionalism, and Integration Theory for the Global South. **Journal of International Relations and Development**. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1057%2Fs41268-019-00178-4>. Acesso em: 27 jul. 2020.

LEAL, Hugo. **Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul**. 2018. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1644465. Acesso em: 01 jul. 2020.

LOHBAUER, Christian. O Brasil, o Mercosul e a União Européia: os Desafios de uma Relação Complementar. In: DO AMARAL JÚNIOR, Alberto; RATTON, Michelle (Orgs.). **União Européia**. São Paulo: Aduaneiras. 2002.

MALAMUD, Andrés. Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for A Successful Experience. In: LAURSEN, Finn (ed.). **Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives**. Aldershot: Ashgate, 2003. Disponível em: [http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Presidentialism_and_Mercosur_\(Laursen_book\).pdf](http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Presidentialism_and_Mercosur_(Laursen_book).pdf). Acesso em: 25 jul. 2020.

MALAMUD, Andrés. Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 18, nº 3, 2005. Disponível em: http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Mercosur_turns_15.pdf. Acesso em: 25 jul. 2020.

MARIANO, Marcelo P.; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Uma Análise das Limitações Estruturais do Mercosul a Partir das Posições da Política Externa Brasileira. **Ver. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 20, nº 43, p.23-41, out. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n43/a02v20n43.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2020.

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. **Resolução Nº 33/14 de 07 de outubro de 2014.** Patente e Sistema de Consultas Sobre Veículos do Mercosul. Buenos Aires: GMC, 2014. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/54478_RES_033-2014_PT_Patente%20MERCOSUL.pdf. Acesso em: 25 mai. 2020.

MERCOSUL. **Decisão Nº 22/17 de 20 de julho de 2017.** Acordo Entre os Estados Partes do Mercosul e os Estados Associados para o Intercâmbio de Informação Sobre a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Relacionados. Mendoza: CMC, 2017. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/65961_DEC_022-2017_PT_Acordo%20Interc%C3%A2mbio%20Inf%20Armas%20Fogo.pdf. Acesso em: 24 mai. 2020.

MERCOSUL. **Resolução Nº 24/18 de 05 de setembro de 2018.** Modificação da Nomenclatura Comum do Mercosul e sua Correspondente Tarifa Externa Comum. Montevideu: GMC, 2018(a). Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/70048_RES_024-2018_PT_Modif%20NCM%20e%20TEC.pdf. Acesso em: 25 mai. 2020.

MERCOSUL. **Mercosul: Estrutura e Agendas.** 2018(b). Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/mercosul-universitario/>. Acesso em: 01 jul. 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Estrutura Orgânica e Funcionamento**, [200-?]. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/206-assuntos/categ-comercio-exterior/sgp-sistema-geral-de-preferencias/1803-sgp-estrutura-organica-e-funcionamento>. Acesso em: 25 jul. 2020.

MORAVCSIK, Andrew. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. **Journal of Common Market Studies**, v.31, n.4, p. 473-524, 1993. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>. Acesso em: 24 mai. 2020.

MORAVCSIK, Andrew. **The Choice for Europe: Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht.** Oxon: Routledge, 1998.

NZEWI, O. Africa's Regional Integration: a Reflection on Grand Theory. **Journal of Public Administration**, special issue 1, p. 893 – 907, 2011. Disponível em: <https://journals.co.za/content/jpad/46/si-1/EJC51811>. Acesso em: 24 mai. 2020.

PROTOCOLO de Brasília. 17 dezembro 1991. Disponível em: <http://web.antaq.gov.br/portaltv3/pdf/Mercosulprotocolobrasilia.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2020.

PROTOCOLO de Olivos. 18 fevereiro 2001. Disponível em: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15512/1/protocolo-de-olivos.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2020.

PROTOCOLO de Ouro Preto. 17 dezembro 1994. Disponível em:
http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1198146244.pdf. Acesso em: 25 mai. 2020.

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

SALLUM, Samanta. **Bolsonaro altera modelo de placa Mercosul para veículos**. Congresso em Foco, 2020. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/coluna-da-samanta-sallum/bolsonaro-altera-modelo-de-placa-mercosul-para-veiculos/>. Acesso em: 05 mai. 2020.

SANDHOLTZ, Wayne; STONE SWEET, Alec. **Neofunctionalism and Supranational Governance** (unabridged version). Yale University, 2012. Disponível em:
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.703.7638&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 24 mai. 2020.

SANTOS, Carolina Costa. A Soberania Estatal: Evolução Histórica, Desenvolvimento no Brasil e Perspectivas Atuais. **Revista de Doutrina e Jurisprudência**, v. 51, n. 107, p.276-295, 2016. Disponível em:
<https://pdfs.semanticscholar.org/84d4/c73732cd76cbacca6950db9cf51f7ea73520.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2020.

TRANHOLM-MIKKELSEN, Jeppe. Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC. **Millenium – Journal of International Studies**, vol. 20, n. 1, p. 1- 22, 1991. Disponível em:
<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/03058298910200010201>. Acesso em: 08 dez. 2019.

TRATADO de Assunção. 26 março 1991. Disponível em:
http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado_de_Assuncao..pdf. Acesso em: 25 mai. 2020.

UOL. **Placa Mercosul Estreia no Paraguai; Veja Diferenças para o Modelo do Brasil**. UOL, 29 mai. 2019. Disponível em:
<https://www.uol.com.br/carros/noticias/redacao/2019/05/29/placa-mercosul-estreia-no-paraguai-veja-diferencas-para-o-modelo-do-brasil.htm>. Acesso em: 25 jul. 2020.

UOL. **Placa Mercosul**: Fabricantes Entram no STF para Suspende Novo Formato. UOL, 5 fev. 2020. Disponível em:
<https://www.uol.com.br/carros/noticias/redacao/2020/02/05/fabricantes-de-placas-entram-no-supremo-para-suspende-placa-mercosul.htm>. Acesso em: 25 jul. 2020.