

## **Integração no contexto do MERCOSUL: políticas públicas & jurisdição<sup>1</sup>** *Integration in the MERCOSUR context: public policies & jurisdiction*

### **Ronaldo Colvero**

Diretor e Professor Associado da Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja. Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP-UNIPAMPA). E-mail: [ronaldocolvero@unipampa.edu.br](mailto:ronaldocolvero@unipampa.edu.br)

### **Fernando Gabriel Mallmann**

Bacharel em Direito. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP- UNIPAMPA). E-mail: [fernandogabrielmallmann@gmail.com](mailto:fernandogabrielmallmann@gmail.com)

### **Leonardo Andrade Goulart**

Bacharel em Direito. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP- UNIPAMPA). E-mail: [leonardo-ag@hotmail.com](mailto:leonardo-ag@hotmail.com)

### **Resumo**

O presente trabalho empreende sob perspectiva interdisciplinar, abordando temas do direito internacional público (ACCIOLY) e políticas públicas (SOUZA; FREY), sendo objeto desta pesquisa os processos de integração previstos no Tratado de Assunção. A partir deste tema, considerando-se a prestação jurisdicional como política pública, levanta-se a seguinte problemática: como a integração entre os países-membros do MERCOSUL é considerada na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça? Objetiva-se a correlação entre noções básicas de elementos do direito internacional público e das políticas públicas. A hipótese consiste na noção de que, embora o tratado do MERCOSUL estabeleça a finalidade de integração, tal fenômeno não se encontra bem implementado entre os países. Dessa forma, este trabalho visa a pesquisar e analisar jurisprudência sobre a matéria, a partir do aspecto da integração, partindo-se da pesquisa bibliográfica, documental e aplicação de análise de conteúdo. Metodologicamente, esta pesquisa se enquadra como pesquisa exploratória, de abordagem qualitativa, que se utiliza da pesquisa bibliográfica e documental para analisar a jurisprudência, a partir da técnica da análise de conteúdo.

**Palavras-chave:** MERCOSUL, Políticas Públicas, Integração.

### **Abstract**

The present work embarks on an interdisciplinary perspective, addressing issues of public international law (ACCIOLY) and public policies (SOUZA; FREY), being the subject of this research the integration processes established in the Assunção Treaty. Based on this issue, considering the jurisdiction process as a public policy, the following issues arise: how the integration between the member countries of MERCOSUL is considered in the jurisprudence of the Superior Court of Justice? It is sought the correlation between the basic concepts of elements of public international law and public policies. The hypothesis consists in the notion that, although the Treaty of MERCOSUL establishes integration as an objective, such phenomenon is not implemented effectively among the countries. Thus, this work seeks to investigate and analyze the jurisprudence on the matter, based on the aspect of integration, from bibliographic and documentary research, as well as the application of content analysis. Methodologically, this research is classified as an exploratory research, of qualitative approach, that uses bibliographic and documentary research to analyze jurisprudence based the analysis of content technique.

**Keywords:** MERCOSUL, Public Policies, Integration.

---

Recebido para publicação em 02/02/2020. Aceito para Publicação em 15/02/2020.

<sup>1</sup> Trabalho financiado pela CAPES.



## Considerações Iniciais

A proposta do presente artigo perpassa por uma breve contextualização acerca do cenário internacional no qual foi instituído o MERCOSUL. O Mercado Comum do Sul é oriundo do Tratado de Assunção, originariamente firmado por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Para tanto, inicialmente, tecem-se considerações acerca dos Estados como entidades do direito internacional público e as suas características como tais.

Da mesma forma, elaboram-se sucintas considerações acerca das políticas públicas para posterior contextualização. Trabalha-se com as bibliografias das respectivas temáticas, bem como se considera a prestação jurisdicional como própria política pública. Por fim, trabalha-se a integração entre países integrantes do MERCOSUL através da sua consideração em decisões de casos concretos levados ao conhecimento do Poder Judiciário brasileiro.

Evitando-se a concepção simplista acerca da considerável complexidade do fenômeno de integração entre países – Estados soberanos – considera-se a combinação dos fatores destacados. Tem-se como incentivo ao desenvolvimento do presente estudo o fato dos autores serem participantes do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Pampa (Unipampa), sendo que, nesta condição, tiveram a oportunidade de participar do evento I Comitê de Integração Fronteira de São Borja (Brasil) e São Tomé (Argentina), realizado em 14/06/2018 em São Borja/RS, integrando a mesa de Diálogo Político.

A justificativa do presente estudo não se esgota no interesse dos autores, revelando-se como relevante para o desenvolvimento de pesquisas que alinhem os campos do conhecimento do

direito internacional público e das políticas públicas, elucidando a sua aplicabilidade conjunta e contribuindo para a compreensão desta relação. Desta forma, a temática se coaduna com a linha de pesquisa *Configurações Institucionais e Dinâmicas Sociais em Áreas de Fronteira*<sup>2</sup> do referido Programa de Pós-Graduação

A pesquisa exploratória desta investigação foi dividida em três etapas, que constituem as técnicas: levantamento bibliográfico, seleção dos documentos e análise de conteúdo. Esta última, por ser uma ferramenta para análise de dados provenientes de vários tipos de enunciados, auxilia diretamente na resolução da problemática, que constitui desafio por ser interdisciplinar e pela amplitude da temática abarcada.

As fases referidas, embora se relacionem, possuem características próprias que justificam sua execução e relevância para o estudo em questão. A pesquisa bibliográfica torna-se relevante justamente pelo esclarecimento prestado para a melhor compreensão acerca das políticas públicas de acordo com as considerações necessárias da perspectiva do tratado multilateral entre países, mencionando-se pertinentes previsões legais nacionais sobre a temática. A

<sup>2</sup> [...] instiga realizar estudos, investigações e discussões sobre como as políticas públicas em áreas de fronteira necessitam de uma melhor compreensão das escalas de poder que estão relacionadas às múltiplas institucionalidades que participam das arenas decisórias e de planejamento público, que envolvem políticas setoriais, locais, regionais e nacionais. Outra área de pesquisa inserida nesta linha buscará refletir sobre as realidades sociais fronteiriças que objetivam trazer a tona qual a importância da compreensão do cenário regional para o processo de planejamento e gestão de políticas públicas (página do PPGPP do site institucional da Unipampa, disponível em:

<http://cursos.unipampa.edu.br/cursos/ppgpp/linhas-de-pesquisa/>).



partir da pesquisa bibliográfica foi possível desvendar os subsídios para análise da visão teórico-prática de tal investigação, bem como identificar propriamente o cenário no qual a pesquisa se situa. Nessa esteira, correlacionam-se as previsões teóricas elementares acerca do campo de conhecimento das políticas públicas com os aspectos práticos mencionados.

A etapa da pesquisa documental consistiu na fase de coleta dos dados para análise. Primeiramente, conduziu-se busca no site do Superior Tribunal de Justiça (STJ), identificando-se 101 ocorrências de menções concomitantes à *integração* e *MERCOSUL* em casos julgados, que constituem a jurisprudência, sendo distribuídas em 97 decisões monocráticas (de um julgador) e quatro acórdãos (de três julgadores). Foram selecionados e catalogados casos, sendo utilizados os que melhor aproveitavam a temática da integração no MERCOSUL.

Na sequência, a análise de conteúdo centra-se na técnica que auxilia na compreensão do material coletado, ampliando a compreensão de contextos para além do que se pode verificar em um primeiro contato. A seleção da análise de conteúdo deu-se pela necessidade de descrever e interpretar o conteúdo da jurisprudência a partir de uma análise aprofundada dessas mensagens e com ênfase em obtenção de dados qualitativos, características encontradas nessa técnica. Ressalta-se, assim, que este tipo de análise tem como objetivo a “manipulação das mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo) para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem” (BARDIN, 2006, p. 48).

Realizada *a posteriori* a coleta, a análise de conteúdo categoriza, descreve e interpreta as matérias em estado bruto, possibilitando um

processamento dos fatos para compreender os processos investigados: neste caso, busca-se compreender de que forma e em que extensão é considerado o fator de integração entre os Estados integrantes do MERCOSUL nas decisões judiciais selecionadas.

A análise de conteúdo possui etapas para sua aplicação, organizando-se em três, que Bardin (2006) define em etapas de pré-análise, exploração do material, tratamento dos resultados e respectiva interpretação. Igualmente foi empregado o método de documentação (SEVERINO, 2012) referente ao Comitê de Integração Fronteiriça, uma vez que permite exemplificação dos tópicos fundamentais da pesquisa, que se depreenderam da participação do autor no referido evento. Assim, menciona-se a experiência como documentação de uma política pública de integração entre Brasil e Argentina, utilizado para ilustrar esforços de políticas públicas de integração.

Na pré-análise, primeira etapa, ocorreu uma leitura objetiva dos materiais coletados a fim de realizar a escolha inicial dos documentos. Restou selecionada a jurisprudência com relação às temáticas *Integração* e *MERCOSUL*. Por fim, instituiu-se o *corpus* da pesquisa como a seleção de dois casos de jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) com decisões publicadas no ano de 2018.

A fase de exploração de material permitiu categorizar e avaliar os enunciados do *corpus*. Quanto ao tratamento dos resultados, inferência e interpretação, são feitas em segmentos específicos da pesquisa.

Metodologicamente, utiliza-se Gil (2009) para classificar a pesquisa em dois âmbitos principais: objetivo e procedimentos técnicos. Neste limiar,

quanto ao objetivo, adota-se a pesquisa exploratória, a qual visa proporcionar maior familiaridade com o problema, a fim de explicitá-lo. Quanto aos procedimentos técnicos, portanto, o presente estudo assume forma de pesquisa bibliográfica, pois se baseia em materiais que já receberam tratamento analítico. Conforme Lakatos e Marconi (2003) a pesquisa bibliográfica constitui-se em diversas fases, da eleição da temática até a redação textual. No caso desta investigação, na escolha do tema, levaram-se em consideração fatores internos, como a aproximação do pesquisador com o assunto, e externos, atinentes à pertinência da correlação entre os conhecimentos teóricos de direito internacional público e das políticas públicas.

A finalidade da pesquisa bibliográfica é permitir o contato direto do pesquisador com o conteúdo da pesquisa (LAKATOS e MARCONI, 2003). Desse modo, é imprescindível destacar que a pesquisa bibliográfica ultrapassa uma reutilização dos textos e materiais de pesquisa utilizados, pois viabiliza novos enfoques e diferentes abordagens que, a seu turno, permitem conclusões inovadoras (LAKATOS e MARCONI, 2003).

Após as considerações iniciais, conforme o trabalho, passa-se às considerações sobre o MERCOSUL e o contexto no qual a organização se encontra, focando-se aspectos introdutórios e as previsões e significados do processo de integração em seu meio. Em seguida, procede-se com considerações acerca das políticas públicas, trabalhando-se aspectos próprios de tal ramo do conhecimento que se projetam em conformidade com a pesquisa em questão. Então, tem-se a breve descrição e análise das decisões judiciais escolhidas, oportunidade na qual se trabalha efetivamente com o processo de integração, conforme fundamentação utilizada para a solução de casos reais.

## MERCOSUL e o Direito Internacional Público

Entende-se como fenômeno crescente a significância das relações entre diferentes países no contexto global recente. Contudo, tal temática não se encontra resolvida do ponto de vista do estudo do direito internacional público ou mesmo do direito comunitário. Contudo, tratando-se da confluência entre as temáticas internacionais e suas previsões jurídicas com políticas públicas de integração, trabalhar-se-á com conceitos basilares para a compreensão dos fenômenos da globalização, do contexto internacional e o estabelecimento do MERCOSUL e de políticas de integração entre seus países-membros. Para tanto, destaca-se que inexistente no globo atualmente alguma entidade supranacional, hierarquicamente superior aos Estados.

Acerca da ontogênese das relações internacionais, Neto (2013) destaca que tiveram início a partir do século XVI, com o surgimento de Estados nacionais, marcadas por ligações exclusivamente interestatais bilaterais. O autor destaca o caráter central da soberania, como um dos princípios fundamentais do direito internacional clássico.

Dessa forma, assume-se a manutenção da soberania dos diferentes Estados que, não obstante, formam organizações entre si e conduzem diversas relações em âmbito internacional. Essas ações permitem a compreensão da célere expansão da globalização, fenômeno marcado por Seitenfus e Ventura (2006) pela liquidez e a capacidade de influência praticamente imediata do capital e suas transações em todo o planeta. As relações entre os diferentes Estados e o potencial de que ações de uns interfiram consideravelmente na vida de outros automaticamente mitiga a soberania absoluta tradicionalmente atribuída aos mesmos.



A referida ênfase à soberania não impede que os Estados contemporâneos associem-se em múltiplos acordos e tratados internacionais, não raras vezes diminuindo voluntariamente o seu grau de autonomia. Tal noção se comprova pelo extenso regramento da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969, internalizada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 7.030/2009. A principiologia adotada pelo referido tratado exemplifica o exposto, conforme se depreende da previsão do próprio preâmbulo do documento, que registra

[...] a importância cada vez maior dos tratados como fonte do Direito Internacional e como meio de desenvolver a cooperação pacífica entre as nações, quaisquer que sejam seus sistemas constitucionais e sociais, Constatando que os princípios do livre consentimento e da boa fé e a regra *pacta sunt servanda* são universalmente reconhecidos [...] (BRASIL, 2009, online)

Ou seja, revela-se como lento e gradual o processo de aprimoramento das relações internacionais e seu respectivo regramento.

A despeito disso, Accioly (2011) ressalva que a sociedade internacional é menos propensa à integração do que seria uma idealizada comunidade internacional, de maneira que a distinção se dá pelo papel atribuído aos interesses e à soberania de cada Estado. Em outras palavras, a autora destaca que os interesses individuais dos Estados são preponderantes em uma sociedade internacional, ao passo que cederiam maior espaço aos objetivos comuns em uma eventual comunidade, possibilitando-se a formação de uma espécie de união com relações horizontais.

Apesar dos fenômenos da globalização, vincula-se a soberania ao Estado Moderno, sendo que ela representa “um marco jurídico a delimitar a abrangência de um ordenamento de poderes estático e particular, qual seja o próprio Estado” (SEITENFUS e VENTURA, 2006, p. 65). Destaca-se que não apenas em teoria que se mantém a garantia da soberania dos Estados em relação ao seu papel em âmbito internacional. Entende-se que a soberania do Estado advém da mesma legitimidade que chancela o governo e a sua escolha por meio do exercício da democracia. Corroborar-se tal entendimento pela ênfase de Neto (2013) de que, para o direito internacional clássico, é característico que a relação entre Estados deriva da vontade e do consentimento destes que, soberanos, não se submetem a jurisdição alheia.

Nesse sentido, Accioly (2011) destaca que a organização internacional com maiores avanços é a União Europeia, que se encontra em um estágio mais avançado do processo de integração. Tal processo é dividido em etapas progressivas, com respectivos limites e objetivos, sendo elas: zona de livre-comércio; união aduaneira; mercado comum; união econômica e monetária. A despeito da nomenclatura adotada, o MERCOSUL se encontra apenas na primeira classificação, mesmo almejando expressamente no Tratado de Assunção a configuração de um mercado comum.

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é organização de caráter intergovernamental, criado pelo Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, constituindo acordo para o estabelecimento progressivo de um mercado comum entre Argentina, Brasil Paraguai e Uruguai, originariamente. Foram conduzidas modificações institucionais na composição do MERCOSUL pelo Protocolo de Ouro Preto, de 17 de dezembro de 1994, destacando-se a criação

do Foro Consultivo Econômico-Social. O Protocolo de Olivos estabeleceu mecanismos de solução de controvérsias próprio do MERCOSUL, feito em 18 de fevereiro de 2002, em Olivos, na Argentina. Como praxe no direito brasileiro, a internalização dos referidos tratados foi feita na sua íntegra, correspondendo o tratado e os protocolos referidos, em âmbito de direito interno, respectivamente: decreto nº 350/1991; decreto nº 1.901/1996 e decreto nº 4.982/2004.

No que diz respeito à integração no âmbito do MERCOSUL, parte-se da própria previsão da Constituição da República Federativa do Brasil, que institui como princípio das relações internacionais do país (artigo 4º, parágrafo único) que ele “buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (BRASIL, 1998). O termo central deste estudo esta presente em diversos segmentos do Tratado de Assunção e dessas previsões se depreende que a formação de um mercado comum se dá justamente no sentido de fortalecer os países integrantes perante a sociedade internacional, princípio basilar das associações, provocado precisamente pelo cenário internacional.

A integração como anseio de lideranças da América Latina, conforme Accioly (2011) precede mesmo os eventos iniciais da organização comunitária dos Estados da Europa, com a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (1951). A autora exemplifica tal raciocínio com os anseios de Simón Bolívar, Campos Sales (1900) e Getúlio Vargas (1935), esse último com a tentativa de formação do *Bloco ABC – Brasil, Argentina e Chile*.

O preâmbulo do Tratado original do MERCOSUL já atribui grande importância à integração,

registrada como condição fundamental para acelerar o processo de desenvolvimento econômico com responsabilidade social de suas Partes. Considera-se que a integração aparece como uma medida de fraternidade para a criação de um grupo econômico em resposta ao cenário internacional, aliado a interesses internos dos países que o integram.

Voltando-se à análise do teor do Tratado de Assunção, destaca-se: o estabelecimento do respeito ao princípio da reciprocidade de direitos e obrigações entre seus membros (artigo 2º); “A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente” (BRASIL, 1991); a possibilidade de adesão de novos membros (artigo 20). Revela-se oportuna a menção ao Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático, no qual a vigência e funcionalidade de instituições democráticas é fixada como condição indispensável para a existência e desenvolvimento do MERCOSUL, estabelecendo-se a democracia como fator indispensável para a execução da integração regional.

Além de disposições expressas de compromissos fixados pelo Tratado de Assunção, trabalha-se brevemente com importante órgão que promove a integração no meio institucional do MERCOSUL, o Foro Consultivo Econômico e Social. Accioly (2011) destaca a importância do referido órgão, de papel consultivo, que abriga representantes internos de setores relevantes de cada Estado, visando permitir a participação de representantes de empresários e trabalhadores, refletindo aspirações da sociedade de maneira paritária. Tem-se neste instituto um instrumento para a integração entre os países do MERCOSUL,



reproduzindo valores caros aos próprios Estados. Internamente, o ordenamento jurídico brasileiro defende em diversos dispositivos, de forma paritária, os valores sociais da livre iniciativa e do trabalho – compromissos projetados na instituição do MERCOSUL.

## Políticas Públicas

O campo de conhecimento das políticas públicas pode estar sujeito a uma polissemia, especialmente em relação à sua finalidade. Nesse sentido, tem-se o raciocínio de que elas, a partir da definição de Dye (1984), são as ações e as não-ações<sup>3</sup> governamentais. O governo, por sua vez, é o exercício de poder político vinculado às finalidades e aos valores insculpidos em leis.

A revisão da literatura acerca das políticas públicas feita por Souza (2006) demonstra a complexidade da necessária relação entre os termos elencados nas considerações iniciais deste artigo. A autora trabalha a origem do campo de estudo acadêmico das políticas públicas, registrando o seu surgimento nos Estados Unidos como o estudo do que os governos fazem ou deixam de fazer em democracias estáveis. Além disso, Souza (2006) narra a trajetória da disciplina, que focou sua análise em diferentes momentos: no estudo das instituições; nas organizações locais e na promoção de virtudes cívicas; nas decisões que norteiam as ações dos governos.

Analisando-se o trabalho de Frey (2000) em “Políticas Públicas: um Debate Conceitual e Reflexões referentes à Prática da Análise de

<sup>3</sup> Faz-se uso do termo não-ações em vez de simples omissões vez que a definição direta de políticas públicas adotada é a de que políticas públicas consistem naquilo que o governo escolhe fazer tanto quanto aquilo que ele escolhe não fazer.

Políticas Públicas no Brasil”, tem-se a importante diferenciação dos termos *polity*, *politics* e *policy* no estudo da análise de políticas públicas na ciência política, sendo que: o primeiro termo se remete às ordens das instituições jurídicas e administrativas de uma sociedade; o segundo se resume aos processos políticos, as decisões e os fatores que podem influenciá-las; apenas o último se resume às políticas públicas propriamente ditas, ou seja, aos conteúdos concretos das decisões políticas expressas por políticas públicas. Nesse sentido, Frey (2000) admite a intersecção entre os referidos campos (*policy analysis*), de maneira que as instituições (*polity*) condicionam o processo político (*politics*), o que é determinante para as políticas públicas em si (*policy*).

A análise de Saraiva (2006) elabora o caráter multidisciplinar das políticas públicas, identificando os campos de conhecimento envolvidos e a preponderância de uns sobre os outros no estudo da área ao longo do tempo. O autor enfatiza que a multiplicidade destes campos envolvida no estudo da política pública se dá pela coexistência das influências dos mesmos. Importa ressaltar a longa predominância inicial do enfoque jurídico, que deu lugar ao administrativo após a II Guerra Mundial (1939-1945).

Saraiva (2006) enaltece o acúmulo de conhecimento das sociedades ao longo do tempo, abarcando as implicações de suas tradições para a organização social das diferentes sociedades. Nesse sentido, menciona a tradição legalista de países colonizados por portugueses e espanhóis – ambos com sistemas legais corolários do Direito Romano, fator de extrema relevância para o desenvolvimento de um extenso campo do direito administrativo, que distingue os atos da



administração pública daqueles dos particulares<sup>4</sup>. Aliado a isso, refere que a própria aplicação sistemática de conceitos de administração não surgiu de empresas privadas, mas sim do governo dos Estados Unidos. Essas considerações revelam novamente estritos vínculos entre Estados, governos e Políticas Públicas.

A despeito das afinidades indicadas, percebe-se como escassa a correlação expressa e bem delineada entre os conceitos de Estado, governo e políticas públicas. Entende-se que a ausência de tal percepção lista é a razão de ser de uma crescente judicialização das políticas públicas, o que remonta a um ciclo de correlação entre as políticas públicas e o direito. Precisamente tal reencontro é abarcado no texto “Direito e Políticas Públicas: Dois Mundos?”, de Sundfeld e Rosilho (2014).

Dessa forma, revela-se clara a relação entre o ordenamento de leis, o governo e as políticas públicas. Tal esforço é suscitado expressamente por Sundfeld e Rosilho (2014), que registram o crescente interesse e atuação de estudiosos do direito e a aproximação desses com as políticas públicas. Os autores ressaltam que tal necessidade tem destaque, pois identifica choques entre os âmbitos jurídico e não jurídico nesse campo.

Assim, Sundfeld e Rosilho (2014) entendem que deve existir ao menos uma correlação mais clara entre as políticas públicas e o direito. Nesse exato sentido se dá a menção de Saraiva (2006) feita acima, trabalhando que as diferentes áreas do conhecimento compartilham a atuação sobre as políticas públicas, sendo que a sua interação,

---

<sup>4</sup> Ora se percebe outra semelhança entre autores das diferentes seções do trabalho: Habermas igualmente partia das importantes distinções de atuação fática e legal nos âmbitos da vida privada e pública dos cidadãos.

quando não se dá de forma espontânea, pode ocorrer de forma necessária – a exemplo da mencionada judicialização de políticas públicas consideradas exclusivamente em âmbitos administrativos.

Conforme suscitado por Sundfeld e Rosilho (2014), cada vez mais os campos do Direito e das políticas públicas se relacionam. A adequação do teor das políticas públicas com os preceitos legais é expressamente descrito por Appio (2005), ao mencionar a função política da atividade judicial como segmento fundamental específico para o controle dos Poderes constituídos e orientados por valores fundamentais. O autor atribui como fundamento de tal intervenção as prerrogativas dispostas no artigo 96 da Constituição Federal (sobre as competências dos Tribunais), por exemplo. Essa correlação não é estranha ao objeto de análise desta pesquisa, visto que há correlação entre as previsões legais e os esforços de políticas públicas para a integração entre países-membros do MERCOSUL.

Todas as variáveis até então mencionadas, integrando-se ao que Rua (1997, p.1) define como política: “conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos” estão, em certo grau, relacionadas. Em outras palavras, independentemente de qual concepção de beligerância que se entenda existir nas vivências políticas, a democracia, as instituições, o governo e, por consequência, as políticas públicas, estão todas vinculadas aos termos da Lei, especialmente da Constituição. Interessante destacar a projeção desses valores e dos limites legais aos governos no teor dos Tratados internacionais. Exemplifica-se tal noção com a previsão da cláusula democrática mencionada no MERCOSUL.



O embricamento entre as referidas áreas é de inquestionável complexidade, sendo que, mesmo sem adentrar em especificidades da área jurídica, é verificável pelos diferentes conceitos trabalhados na obra “Planejamento e Políticas Públicas” por Frey. Adentrando-se na explicação de Frey (2009), tem-se que a política pública decorre do reconhecimento da relevância de um problema (ou objetivo) em particular. Isso é verificável por meio do exposto reconhecimento da necessidade de políticas públicas para o processo de integração.

Conforme o trabalho inicialmente, elenca-se a experiência do I Comitê de Integração Fronteiriça de São Borja e São Tomé (Brasil e Argentina), realizado em 14 de junho de 2018, no Centro de Tradições Gaúchas Boitatá, em São Borja/RS. Da oportunidade, destaca-se a consideração de esforços com o Comitê como mecanismos orgânicos. Percebe-se a atuação conjunta dos entes federativos brasileiros de forma conjunta, disponibilizando-se ao diálogo com os entes de governo e Estado da Argentina.

Apesar do fato de que o Comitê primar pelos interesses dos municípios de fronteira em questão, o esforço despendido compartilha da temática do presente estudo, observado que congloba a atuação de entes de diferentes Estados e seu compromisso com agenda comum de desenvolvimento e integração mútua, almejando-se a criação e o desenvolvimento de políticas públicas comuns entre os Estados. Durante os trabalhos do Comitê, mencionou-se a necessária insistência dos municípios interessados para a realização da reunião, bem como a dificuldade da coordenação dos diferentes entes do Estado brasileiro, contrastados com a organização do Estado da Argentina. O único registro exposto sobre a

pauta da integração foi a percepção das universidades como instituições promotoras da integração nas regiões de fronteira.

Utiliza-se com brevidade a experiência do referido Comitê para ilustrar esforços que, em algum grau, guardam dependência com os compromissos assumidos no Tratado de Assunção e seus correlatos pelos países signatários. Ilustra-se a complexidade e a amplitude das possibilidades de medidas de integração, bem como o extenso alcance dos esforços decorrentes dos compromissos registrados no âmbito do MERCOSUL.

### **Análise de Jurisprudência**

Mantendo-se a proposta da pesquisa em comento, a própria análise de jurisprudência, entendida como conjunto de decisões do mesmo órgão julgador centra-se na fundamentação da decisão utilizando a integração entre membros do MERCOSUL. Dessa forma, evita-se o foco processual e argumentativo do conteúdo jurídico da decisão em favor da verificação da implementação da integração atribuída ao MERCOSUL, limitando-se a identificação da forma em que a integração é considerada nas decisões pesquisadas.

Entende-se que a análise de conteúdo de casos jurisprudenciais represente oportunidade para a aferição prática e efetiva das correlações teóricas até então trabalhadas. Elencaram-se previsões acerca do MERCOSUL e do campo específico das políticas públicas. Assim, considerando-se que a prestação jurisdicional constitui política pública de maneira que, por ser exercida por integrantes do Poder Judiciário (Estado), configura ação do próprio Estado. Assim, tem-se o compromisso firmado pelo Estado e concretizado em seu ordenamento jurídico de estabelecer a integração



no âmbito do MERCOSUL e a possibilidade de análise concreta de situações em que tal compromisso teve de ser fiscalizado e reforçado. Relembra-se que o mandamento de fundamentação de decisões judiciais é oportuno, vez que fundamentação escrita e pormenorizada de decisões de agentes estatais é característica das decisões judiciais por previsão constitucional.

Foram pesquisadas jurisprudências no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), filtrando-se, de um total de 101 casos, dois casos publicados em 2018. Aplicou-se o critério temporal visando selecionar o cenário recente da consideração da integração no âmbito do STJ. Justifica-se a eleição de pesquisa de jurisprudência por tratar a prestação jurisdicional como uma política pública. Essa pertinência se justifica também pela competência atribuída ao STJ pela Constituição Federal, que não se restringe aos estados, visto que a consideração de um tribunal de unidade federativa provavelmente excluiria a apreciação de relações com os diferentes membros do MERCOSUL por questão geográfica.

Assim, elencaram-se as decisões dos processos do STJ: Agravo em Recurso Especial nº 535.412 - SC (2014/0150010-8) e Recurso Especial nº 1.501.267 - PR (2014/0328485-6). O primeiro se originou da situação de apreensão de veículo que supostamente se encontrava de maneira irregular em território brasileiro, sendo requisitada a penalidade de perdimento do referido bem pela Fazenda Nacional. A decisão do STJ se deu em sentido contrário à requisição da Autora, impondo-se respeito às previsões expressas do Tratado de Assunção, aplicando-as mesmo em contrariedade à previsão de legislação nacional diversa que sustentava o pedido.

A decisão registra que, apesar da fiscalização brasileira exigir trâmite de admissão temporária

do veículo e a legislação aduaneira permita apenas a livre circulação de veículos estrangeiros para fins de turismo, “o Tratado de Assunção garante a livre circulação de bens, permitindo o trânsito livre entre os países membros do MERCOSUL” (STJ, 2018) e o Tribunal fixou entendimento jurisprudencial

a fim de atender ao principal objetivo estabelecido pelo Tratado de Assunção, qual seja, a integração entre os Estados Partes do MERCOSUL, é pacífica no sentido de permitir a circulação de veículo estrangeiro em território nacional, quando comprovada a situação de duplo domicílio (STJ, 2018, online).

O fato de que o STJ, um dos tribunais superiores do país, tenha fixado entendimento favorável à promoção da integração representa importante indicador da efetividade das previsões do Tratado de Assunção. Além disso, a decisão em comento identifica expressamente a integração como principal objetivo estabelecido no referido Tratado.

Da segunda decisão analisada, verifica-se o caso concreto semelhante, no qual a Fazenda Nacional brasileira pede a imposição da penalidade de perda de veículo de cidadão paraguaio, com duplo domicílio. Contudo, o segundo julgado analisado apresenta a consideração do julgador acerca da importância dos indivíduos que transitam entre os países integrantes do MERCOSUL em relação ao referido processo de integração. A decisão consigna que

A verdadeira integração entre os países membros do MERCOSUL é realizada pelos que transitam frequentemente entre um país e outro, movimentando e dinamizando a economia, o comércio, as finanças, a cultura; são os que, na prática,



implementam o objetivo do Tratado de Assunção (BRASIL, 2018, online).

Destaca-se a menção à garantia de livre circulação de fatores produtivos, lembrando-se a classificação do MERCOSUL como organização que se restringe ao primeiro estágio de integração: muito distante de garantir a livre circulação de pessoas, restringindo-se ao incentivo expresso de livre circulação de fatores produtivos. Tal observação revela e confirma a noção de que a primeira aproximação resguarda questões de soberania nacional dos Estados e respectivos interesses individuais, em detrimento da fixação de uma genuína comunidade internacional.

Tem-se que em ambos os casos a integração se deu considerando realidades de cidadãos com duplo domicílio. Revela-se positiva a consideração do processo de integração como fundamento expresso de decisão judicial. Contudo, há situação negativa em relação aos julgados, vez que se percebeu como escassa a presença da integração em relação à quantidade de julgados e de matérias nas quais foi considerada, o que permite a inferência de que a integração é utilizada em questões pontuais, para as quais foi formulado um único entendimento, replicado em ambos os casos.

### Considerações Finais

Depreende-se da pesquisa realizada o desafio da implementação efetiva de políticas de integração no âmbito do MERCOSUL. Isso se dá pelo fato de que as diversas previsões valorativas acerca da integração se estabelecem em âmbito de legislação nacional e compromissos fixados em âmbito internacional – mas de efetivação na realidade interna do país, por meio de políticas

que se desenvolvem de forma difusa e demandam uma coordenação de esforços para sua consecução. Essa noção é bem representada pelos casos jurisprudenciais analisados que, necessariamente, decorrem de conflitos causados pela resistência à própria integração.

Tem-se como possível traçar paralelo entre os diferentes âmbitos (institucional, processual e de conteúdo) das políticas públicas com as previsões trabalhadas no próprio MERCOSUL. O Tratado constituinte da referida organização estabelece dentro dela própria, ao mesmo tempo, instituições, processos de condução e geração dos trabalhos e até mesmo fixa o conteúdo de políticas específicas de integração. Assim, tem-se uma projeção dos fenômenos das políticas públicas, propriamente restritas ao seu governo e Estado, ao âmbito internacional, observando-se a formação de uma sociedade entre Estados nacionais soberanos – mas dispostos a perseguir objetivos comuns de integração, conforme regras fixadas por eles. O simples resguardo da soberania nacional e às vontades individuais dos Estados não inviabiliza o processo de integração, entendido como detentor de importante valor axiológico.

Em relação ao método e ao teor das análises de conteúdo de casos concretos, depreendem-se indicadores positivos, no sentido de que a política pública brasileira utilizada para a análise revelou efetivo emprego e reconhecimento do processo de integração do Tratado de Assunção, inclusive como objetivo central do mesmo. A ressalva conduzida se resume ao fato de que, por se tratar de um conflito estabelecido em âmbito judicial, a tão almejada integração não se deu de forma espontânea, tendo de ser forçosamente empregada por órgão jurisdicional de um dos países integrantes do MERCOSUL. A isso se acrescenta a escassez de julgados cuja



fundamentação se deu de forma específica ao objetivo da integração entre os países. Novamente: de mais de cem julgados, dentre aqueles do ano de 2018, apenas dois apresentaram a integração de forma suficiente para configurar o seu efetivo emprego.

Confirma-se, nesse limite, a hipótese de que a integração não é totalmente efetiva. Ressalva-se, contudo, que ela não é completamente desconsiderada na política pública específica da prestação jurisdicional por parte das autoridades judiciárias integrantes de importante Tribunal Superior brasileiro (Superior Tribunal de Justiça).

## REFERÊNCIAS

APPIO, Eduardo. Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil. Curitiba: Juruá. 2005.

ACCIOLY, Elizabeth. MERCOSUL e União Européia. Curitiba: Juruá. 2011.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>.

BRASIL. Decreto nº 350. Promulgado em 21 de novembro de 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0350.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm)>.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo em Recurso Especial nº 535.412 – SC (2014/0150010-8) – Distrito Federal. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Pesquisa de jurisprudência,

Decisões Monocráticas, 8 de maio de 2018. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>>. Acesso em 27 de agosto de 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial Nº 1.501.267 - PR (2014/0328485-6) – Distrito Federal. Relatora: Ministra Regina Helena Costa. Pesquisa de jurisprudência, Decisões Monocráticas, 21 de fevereiro de 2018. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>>. Acesso em 27 de agosto de 2018.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2009.

NETO, José Cretella. Teoria Geral das Organizações Internacionais. São Paulo: Saraiva, 20130.

RUA, María das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES, 1997.

SARAIVA, Henrique. Introdução à Teoria da Política Pública. Brasília: ENAP, 2006.

SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. Direito Internacional Público. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SEVERINO, Antônio Joaquim. Metodologia do Trabalho Científico. São Paulo: Cortez Editora, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma Revisão da Literatura. *In Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. Direito da Regulação e Políticas Públicas. São Paulo, Malheiros Editores, 2014.

