

MERCOSUL VIABILIDADE JURÍDICA

Ilton GUEDES DE OLIVEIRA ¹Vera Lúcia DA SILVA ²Heloísa Helena DE ALMEIDA PORTUGAL ³

RESUMO: Esta pesquisa destaca as dificuldades enfrentadas no âmbito do Mercosul, a ausência de entidades supranacionais para solução dos conflitos decorrentes dessa integração econômica à vista das barreiras Constitucionais em cada Estado-Membro. A possibilidade do Brasil adotar a supranacionalidade em sua legislação e o conflito entre as normas internas e a submissão a órgãos que promoverão ordenamentos jurídicos, externos, com a conseqüente inovações jurídicas decorrentes da implementação de um mercado comum, entre as quais o surgimento de um novo direito, o comunitário ou da integração.

Palavras-chave: Mercosul. Intergovernabilidade. Supranacionalidade.

1 INTRODUÇÃO

De proêmio, insta salientar que um processo de integração entre países pode ser levado a efeito através de acordos preferenciais de comércio, área de livre comércio, união aduaneira, mercado comum e união econômica.

Os acordos preferenciais caracterizam-se pela redução nas tarifas de algumas mercadorias comercializadas entre os países pertencentes ao acordo, fazendo com que as demais nações tenham algum tipo de desvantagem tarifária e, conseqüentemente, uma desvantagem em relação aos integrantes do acordo.

¹ Autor e Estudante do 5º ano do Curso de Direito do CESD – Centro de Ensino Superior de Dracena/SP.

² Co-autora e Estudante do 5º ano do Curso de Direito do CESD – Centro de Ensino Superior de Dracena/SP.

³ Profª. Orientadora e Mestre em Direito. Professor no Curso de Direito do CESD – Centro de Ensino Superior de Dracena/SP.

Numa área de livre comércio, os países membros tem por objetivo a eliminação tarifária intra-bloco de todos os produtos, mas mantém suas políticas tarifárias individuais em relação a terceiros. O problema de tal política comercial é que países podem importar mercadorias de terceiros e revender a um membro que pratique tarifas mais altas, gerando distorções de mercado provenientes de políticas tarifárias distintas.

Uma união aduaneira é caracterizada pela eliminação das tarifas entre os signatários juntamente com a adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC) incidente sobre as mercadorias dos não-membros.

Um mercado comum se caracteriza pela inserção de um livre fluxo de fatores produtivos, capital e trabalho, além das medidas contidas na união aduaneira.

Os Estados devem objetivar, mediante Tratado assinado entre si, quais dessas características de integração serão adotadas pelo bloco proponente e em ordem crescente avançar dos “acordos preferenciais de comércio” à “união econômica”, alinhando-se em uma mesma corrente econômica podendo, ainda, nesse processo evolutivo, se assim pretenderem, aceitar a adesão de outros Estados, sendo livre igualmente a manutenção do *status quo*.

Na América Latina, a integração comercial adveio das discussões para a criação de um mercado econômico regional na década de 60 com a conseqüente criação da Área de Livre-Comércio Sul-Americana (ALCSA) ⁴ e se pretendia instaurar uma zona de livre comércio a longo prazo com reduções tarifárias e eliminações de barreiras comerciais visando a livre circulação de bens, serviços e produtos.

Na década de 80, buscando uma maior integração econômica e política do Cone Sul, Brasil e Argentina assinaram a Declaração de Iguazu (1985) e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1988) objetivando, com isto, constituir um mercado comum, através da liberação integral do comércio, a

⁴ A **Associação Latino-Americana de Livre Comércio** foi uma tentativa mal sucedida de integração comercial da América Latina na década de 1960. Os membros eram Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru, e Uruguai. Pretendiam criar uma área de livre comércio na América Latina. Em 1970, a ALALC se expandiu com a adesão de novos membros: Bolívia, Colômbia, Equador, e Venezuela. Em 1980, se tornou ALADI. Permaneceu com essa composição até 1999, quando Cuba passou a ser membro.

eliminação de todos os obstáculos tarifários e não-tarifários ao comércio de bens e serviços entre os dois Países.⁵

Neste tratado, restou estabelecido ainda que outros países latino-americanos poderiam se unir para formação desse bloco econômico.

Seguindo o processo para efetivação dessa integração econômica regional, Brasil e Argentina, contando com a adesão do Paraguai e do Uruguai, assinaram, em 1991, o Tratado de Assunção, constituindo, assim, o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Provisoriamente institucional porquanto postergou a elaboração de novo documento que traria a estruturação definitiva do bloco.

O Tratado foi promulgado no Brasil através de decreto Presidencial:

DECRETO Nº 350, DE 21 DE NOVEMBRO DE 1991
Promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (Tratado Mercosul).

Atualmente, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai compõem o Mercosul como Estados-membros. Em 2006 a Venezuela solicitou a entrada como membro pleno no Mercosul e encontra-se na dependência de aprovação do Congresso Nacional do Paraguai, uma vez que os demais já ratificaram-na.

Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru são considerados estados associados do Mercosul⁶.

A despeito da assinatura formal do Tratado de Assunção, visando a instituição de uma zona de livre comércio entre os signatários, somente com o advento do Protocolo de Ouro Preto, de 1994 (adicional ao Tratado de Assunção)⁷, o Mercosul teve sua personalidade jurídica reconhecida como de Direito Internacional.

⁵ O **Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento** foi assinado entre os governos do Brasil e Argentina, em 29 de novembro de 1988.^[1] O objetivo do tratado era constituir, no prazo máximo de dez anos, um espaço econômico comum por meio da liberalização integral do comércio recíproco. O Tratado previa a eliminação de todos os obstáculos tarifários e não-tarifários ao comércio de bens e serviços.

Ao estipular um prazo para a integração econômica, acelerou o processo de aproximação entre as duas maiores economias da América do Sul, iniciado em 1986 com o Programa de Integração e Cooperação.

⁶ _____. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Mercado_Comum_do_Sul. Acesso em 03/mai/2011.

⁷ _____. **PROTOCOLO DE OURO PRETO**. PROTOCOLO ADICIONAL AO TRATADO DE ASSUNÇÃO SOBRE A ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO MERCOSUL. (Ouro Preto, 17/12/1994). Capítulo II - Personalidade Jurídica.

O Mercosul encontra-se classificado como “União Aduaneira” e desde sua formação nota-se um crescimento considerável das relações comerciais entre os países integrantes.

Vivem, contudo, um momento de grandes incertezas quanto ao futuro, especialmente no que se refere às questões institucionais e jurídicas.⁸

A união desses quatro países com o objetivo de criar um mercado comum tem sofrido diversas intempéries ano a ano, como se pode ver de matéria publicada no Jornal “O Estado de São Paulo”:

Como já percebeu que, do lado do governo brasileiro, nada mudou até agora no relacionamento comercial entre os dois países, o governo argentino continua a agir como vinha agindo há muitos anos, impondo restrições crescentes à entrada no seu mercado de produtos originários do Brasil e violando com freqüência cada vez maior as regras que ainda sustentam o Mercosul. A imposição, pelo governo da Argentina, de necessidade de licença prévia para a importação de produtos brasileiros que fazem parte de uma lista de 600 itens afronta as normas que caracterizam o Mercosul, pelo menos teoricamente, como união aduaneira....”

Os entraves comerciais havidos entre os dois maiores países que compõem o Mercosul, trazem dissabores aos demais sócios e incertezas quanto ao sucesso do bloco, porquanto ao invés de tratarem as questões dentro de uma ordem jurídica razoável e comum a todos, passam a tratar suas pendências de forma retaliatória, como se pode ver de matéria publicada no Jornal “O Estado de São Paulo”:

O governo brasileiro decidiu impor barreiras contra as importações de carros. O Objetivo principal é forçar a Argentina a rever ações protecionistas contra o Brasil.

Na prática, a medida é uma retaliação contra a Argentina, já que o setor automotivo representa quase 40% das exportações para o Brasil. Segundo uma fonte do governo, as licenças de terceiros países tendem a ser liberadas mais rapidamente que as do vizinho.

⁸ _____. Disponível em: O Estadão de 09 de maio de 2011. Pág. A3. Acesso em: 03/mai/2011.

A guerra comercial dentro do bloco econômico atenta sua sustentabilidade e até mesmo o curso para se chegar a um Mercado Comum entre os integrantes do Mercosul. Decisões como estas, tomadas pelo governo brasileiro e pelo governo da Argentina, são sentidas nos países vizinhos. O Presidente do Uruguai, cansado das constantes violações do livre comércio do Mercosul, propôs aos dois principais sócios – o Brasil e a Argentina – que os países do bloco avisem com 15 dias de antecedência as eventuais aplicações de medidas protecionistas e se diz frustrado pela falta de cumprimento das normas de livre comércio (Jornal “O Estado de São Paulo”, sexta-feira, 13 de maio de 2011, p. B3).

Daí vê-se que o governo brasileiro, via de regra é silente quanto às investidas da Argentina em face dos produtos nacionais e por vez toma medidas duras e impactantes para os países vizinhos e membros do Mercosul.

Para questões como tal, não há um órgão supranacional que sirva para dirimir estes entraves comerciais.

É que os países membros do Mercosul adotaram uma estrutura orgânica de caráter intergovernamental, conforme se depreende do artigo 2º do Tratado de Ouro Preto: “São órgãos com capacidade decisória, de natureza intergovernamental, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul”.

Ausente nesta estrutura um poder comum, que serviria para fazer valer a aplicabilidade de regras advindas do bloco, a despeito de que *“todas as decisões, no âmbito do MERCOSUL, serão necessariamente tomadas por consenso, assim como todas as representações nos órgãos são paritárias. Isto quer dizer que o Brasil e o Paraguai, para efeitos de decisão, possuem rigorosamente o mesmo peso”* (Deisy de Freitas Lima Ventura, A Ordem Jurídica do Mercosul, p. 58).

Para situações adversas, como as que surgem da relação comercial, cultural e social envolvendo países com dimensões e condições díspares, necessário se faz uma revisão da legislação dos países integrantes do bloco, harmonizando-as, a fim de não se confrontar com leis regulamentando de modo diferente situações iguais.

Em razão do caráter intergovernamental, a consolidação do processo de integração do Mercosul depende da internalização das normas pelos países-membros, o que representa um importante instrumento para a efetivação dos tratados e acordos realizados no âmbito do Mercado Comum do Sul, contudo, há

entraves diversos à internalização das normas e à evolução da legislação para um grau mais uniforme.

É que, a própria estrutura adotada pelo bloco, de caráter intergovernamental, visa manter intocada a soberania de cada nação do Mercosul na questão auto-regramento, porquanto é da característica da intergovernabilidade que as normas produzidas pelo bloco, para terem vigência no âmbito interno de cada país, precisam ser internalizadas por cada Estado para produzirem os respectivos efeitos jurídicos.

O Protocolo de Ouro Preto expressa o quadro orgânico definitivo do MERCOSUL. Ele manteve ou criou fóruns intergovernamentais, onde estão representados os interesses de cada Estado Parte, cujas decisões dependem da posterior ratificação pelas ordens nacionais” (Deisy de Freitas Lima Ventura, p. 56).

Denota-se que a adoção da intergovernabilidade prisma pela manutenção da soberania no quesito regramento e mesmo dando suporte para participação num processo integracionista, está aquém do processo de globalização em curso pelo mundo. Não responde mais às necessidades comerciais, culturais, sociais e de meio ambiente que caminham para um espaço sem fronteiras.

Necessário se faz a tomada de decisões em outras esferas, que não somente interna, com órgãos supra nacionais com poder coercitivo, inclusive, não atrelados às questões políticas domésticas, ou seja, buscar uma ordem jurídica comunitária para que, no futuro, se alcance uma integração política e global, comum a todos.

Posto isto, de se ver que o atual estágio de integração encontra-se numa fase de estagnação e de guerra (comercial) uma vez que falta aos países que compõem o bloco a adoção da supranacionalidade.

De salientar, entretanto, que o princípio da supranacionalidade é um fenômeno novo diante do direito internacional e seu exemplo prático advém da União Européia.

A princípio, a diferença básica a ser estabelecida entre organismos intergovernamentais e supranacionais é precisamente a detecção do interesse predominante.

Nos primeiros, trata-se de fóruns destinados a cotejar interesses individuais e, se for o caso, harmonizá-los. São marcadamente espaços de

negociação, cujas decisões, em existindo, serão aplicadas por iniciativa dos Estados membros. Entidades supranacionais pressupõem a negociação em outro nível, para definir o interesse coletivo, através do processo decisório próprio, a serviço do qual elas colocarão em funcionamento uma estrutura independente.

Discorrendo acerca da intergovernabilidade e supranacionalidade, Deixy de Lima Ventuna, em sua obra *A ordem jurídica do Mercosul*, traz que:

Certos juristas emitem, inclusive, como enunciado de classificação, a oposição entre organizações de cooperação e organizações de integração, percebendo as primeiras como forma de institucionalizar e dotar de continuidade determinadas ações cooperativas, entre Estados justapostos. As segundas teriam a vocação de substituir os Estados membros em certos domínios, para construir uma nova unidade política, econômica e social, através da “transferência” de parcela de suas competências (Deisy de Freitas Lima Ventura, “A Ordem Jurídica do Mercosul”).

E em continuação diz que as entidades supranacionais tem como características: a) a autonomia de um conjunto de regras, diferenciado dos organismos nacionais, situado acima deles em certo domínio; b) origem de tais regras, contratual via fonte primária; c) sua incorporação direta às ordens jurídicas nacionais.

Sobre o mesmo tema discorre que “O reconhecimento de um conjunto de valores ou interesses comuns entre um certo número de Estados é elemento cerne da noção de supranacionalidade”, bem ainda que “A supranacionalidade tem como segundo requisito de existência a efetividade do poder”.

Se os países integrantes do Mercosul pretende evoluir à criação de um mercado comum, como o europeu, deverão trilhar o caminho que leva à supranacionalidade e deixar para trás o conceito de soberania como poder incontestável, perpétuo e absoluto, que não conhece superior na ordem externa nem igual na ordem interna.

Para participar de um processo integracionista, os países não precisam renunciar à soberania ou parte dela, que seja. Devem, contudo, conferir poderes a órgãos comuns a estes Estados para criação de normas e jurisdição de caráter supranacional, relativizando sua soberania para criação de órgãos com poderes independentes para legislar para todo o bloco.

No Brasil, a Carta Magna é silente quanto à supranacionalidade e enfatiza a soberania, como pode ver do seu artigo 1º, inciso I:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
I – A soberania.

Contudo, o parágrafo único do artigo 4º discorre acerca da possibilidade do Brasil, posteriormente, adotar a supranacionalidade, senão vejamos:

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

Há entendimentos, entretanto, que “o texto constitucional não esclarece de maneira expressa se a forma desta integração deve guardar respeito aos princípios clássicos de soberania ou se envolve a possibilidade de integração em organismos supracionais”. Em contrapartida, a Constituição paraguaia traz indícios da supranacionalidade, conforme se vê de seu artigo 6º:

A República do Paraguai, em condições de igualdade com outros Estados, admite uma ordem jurídica supranacional que garanta a vigência dos direitos humanos, da paz, da justiça, da cooperação e do desenvolvimento político, econômico, social e cultural.

De igual forma, a Constituição da Argentina, no inciso 24, do Artigo 71, diz:

Corresponde ao congresso: aprovar tratados de integração que deleguem competências e jurisdição a organizações supraestatais em condições de reciprocidade e igualdade, e que respeitem a ordem democrática e os direitos humanos. As normas ditadas em sua consequência têm hierarquia superior às leis.

Daí que, denota-se a tendência para criação de organismos supranacionais para equacionar questões que advirem da relação integracional, vez que, órgãos com poderes independentes dos Estados-membros, poderão elaborar normas de aplicação direta, as quais estarão sujeitos todos os países que compõem o bloco, vital para os Estados se nos atentarmos à globalização presente.

Competindo ao Direito Internacional regular os conflitos em razão de descumprimento de tratados, mormente nas questões envolvendo os Estados, não se pode deixar de levar em consideração os particulares em suas relações com os Estados, criando mecanismos de acessos aos órgãos por estes (particulares), desta feita, através do Direito Comunitário, de caráter supranacional.

CONCLUSÃO

O processo de integração regional na América do Sul tem sido muito atraente no plano político e com enormes dificuldades no campo prático sendo que realizadas várias tentativas no sentido de criar uma integração entre os estados do sul.

Observando-se uma tendência global onde os blocos regionais tornam-se uma verdadeira epidemia econômica os Estados Sul Americanos procuram ampliar seus tentáculos no sentido de formar uma Comunidade Sul Americana das Nações.

Assim, certamente que ainda se tem muito a fazer por parte dos Estados Sul-Americanos para alcançar este projeto ambicioso.

Soberania, organização política, desenvolvimento econômico, integração cultural, etc., vão ser questões que precisam ser enfrentadas em conjunto daqui para frente para uma efetiva formação da comunidade de nações.

Além disso os Estados vão precisar adotar uma postura verdadeiramente comunitária em relação as questões que afligem seus parceiros integrantes da Comunidade Sul Americana das Nações.

Premente a adoção da supranacionalidade pelos países integrantes do bloco comercial.

O antigo sonho de Bolívar já começa a adquirir incipiente formato que possa delinear uma futura concretização da tão idealizada integração.

Longe de ser uma utopia, o atual estágio do processo também dista bastante da realidade a que as nações do hemisfério sul do continente americano se propõem a atingir.

A integração vai ser uma necessidade, cabendo aos atores participantes de seu complexo desenvolvimento superar todos os empecilhos que o cenário descortinado pelo mundo globalizado os impõe.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GUERRA, Sidney. **O BRASIL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL: PARA A CRIAÇÃO DE UMA COMUNIDADE SUL AMERICANA DAS NAÇÕES**. Disponível em: <http://www.fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista08/Artigos/SidneyGuerra.pdf>. Acesso em 12/mai/2011.

Ventura, Deisy de Freitas Lima. A ordem jurídica do MERCOSUL / Deisy de Freitas Lima Ventura – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

_____. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_76/artigos/Michelly_rev76.htm). Acesso em: 28/abr/2011.

_____. Disponível em: <http://www.trabalhonota10.com.br/geografia/blocos-economicos/pacto-andino.html>. Acesso em: 30/abr/2011.

_____. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XPremio/mercosul/1mercosulXPTN/1premio_mercosul.pdf. Acesso em: 02/maio/2011.

_____. Disponível em: <http://library.jid.org/en/mono44/aurelio.pdf>
<http://www.soartigos.com/artigo/205/Uma-Introducao-ao-Direito-da-Integracao-e-Direito-Comunitario/>. Acesso em: 05/mai/2011.

_____. **A nova ordem global**. Disponível em: http://educaterra.terra.com.br/vizentini/artigos/artigo_96.htm. Acesso em 02/mai/2011.

_____. **União de Nações Sul-Americanas**. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Uni%C3%A3o_de_Na%C3%A7%C3%B5es_Sul-Americanas. Acesso em 02/mai/2011.