

COO
Aran
Direc
grad
Prola
pela
Unid
Inter
Inter
Inglã
Prof
prog
Laur
do l
Des
São
Lear
Inter
nal
curs
Mac
Cor
Bac
de P
CO
Ada
Fed
cior
bac
Unif
miza
1 (E
Estr
Ale
Fac
Unif
Fral
pel
trag
Dan
gra
Ext
Dir
Do
de
Co
nal
Pau
Ext
Ad
Cã

BLOCOS ECONÔMICOS E INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA LATINA, ÁFRICA E ÁSIA

1979



Tratado de Cooperação Amazônica (TCA)	203
<i>Karla Regina da Silva Gomes</i>	

CAPÍTULO III – ÁFRICA

União Africana (UA)	221
<i>Adalberto Nader</i>	
Organizações Internacionais da África	265
<i>Lucia Elena A. Ferreira Bastos</i>	

CAPÍTULO IV – ÁSIA

Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC)	301
<i>Paulo Lucena de Menezes</i>	
Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)	321
<i>Alexandre Ratner Rochman</i>	

CAPÍTULO V – PAÍSES ÁRABES

Organização da Conferência Islâmica (OCI)	347
<i>Salem Hikmat Nasser</i>	
Liga dos Estados Árabes (LEA)	367
<i>Daniel Pezzutti Ribeiro Teixeira</i>	
Índice Alfabético	391

Capítulo I – Teoria Geral

TEORIA GERAL DA INTEGRAÇÃO: EM BUSCA DE UM MODELO ALTERNATIVO

Umberto Celli Junior¹

1 INTRODUÇÃO

O conceito de integração sempre foi dinâmico e relacionado a um determinado contexto, político, econômico e social. Sua complexidade também deriva do fato de que não pode ser visto exclusivamente sob o prisma econômico ou jurídico. A integração é também fenômeno político, pois seu nível de aprofundamento depende da vontade política dos Estados que resolvem se aproximar. Esse nível ou grau de aprofundamento, por sua vez, permite distinguir a integração da cooperação. Enquanto um bloco regional de integração possui objetivos ambiciosos que implicam a unificação, a uniformização e a harmonização de políticas comerciais, econômicas e monetárias com delegação de parcelas significativas de soberania para instituições de caráter supranacional, um bloco regional de cooperação tem metas mais modestas, cuja implantação não requer a abdicação por parte dos Estados de grandes parcelas de soberania.¹ Por outro lado, a viabilidade de ambos os tipos de blocos depende, em larga medida, de fatores como a infra-estrutura de transportes e de telecomunicações, o que ressalta a importância da inte-

¹ Mestre e Doutor em Direito Internacional pela USP. *Master of Philosophy* em Direito Internacional pela Universidade de Nottingham, Inglaterra. Professor de Direito Internacional da USP. Professor e Membro da Comissão de Pós-Graduação do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina – PROLAM/USP. Membro do Conselho Diretor do Instituto de Direito do Comércio Internacional e Desenvolvimento – IDCID. Advogado e Consultor em São Paulo.

gração física. Há ainda Estados que se aproximam por razões ou afinidades predominantemente culturais e religiosas, como é o caso da Liga dos Estados Árabes e a Organização da Conferência Islâmica.

Apesar de ser fenômeno complexo, abrangente e caracterizado por uma variedade de tipos e conceitos, tem sido predominante a visão da integração em sua vertente econômica, o que acaba, no limite, por definir o contorno institucional do bloco. Os diferentes estágios ou tipos de integração são, assim, explicados a partir dos objetivos comerciais e econômicos dos blocos regionais. Enquanto a ordem econômica internacional esteve polarizada entre o sistema liberal de economia de mercado do tipo americano e o sistema socialista de economia planificada da ex-União Soviética, os conceitos de integração econômica e seus objetivos também variavam em conseqüência desses sistemas. Como afirma Celso Lafer, essa ordem marcada por "polaridades definidas" (Leste/Oeste, e "nas suas brechas Norte/Sul") teve evidentes implicações também no campo econômico. Daí, diz ele, "a presença na vida internacional não apenas de conflitos de interesses, mas também de conflitos de concepção"². Conflitos de concepção sobre a integração e seus objetivos marcaram, portanto, esse período de "polaridades definidas".

No sistema da ex-União Soviética, as normas de integração e cooperação, no plano internacional, i.e., de seus Estados satélites, "refletiam comércio administrado entre Estados, através de metas quantitativas preestabelecidas". Essa concepção de integração pautou claramente o funcionamento e a organização do Conselho de Assistência Econômica Mútua (COMECON). Nos países do Sul, especialmente na América Latina, a integração, em grande parte por influência dos estudos da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), não poderia prescindir de normas de mútua colaboração "concebidas também para lidar com as desigualdades e com as falhas do mercado". Exemplo dessa visão foi a criação da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês) e a "idéia-força" de um Direito Internacional do Desenvolvimento. Dentre os instrumentos desse Direito Internacional do Desenvolvimento, lembra Lafer, sobressai o regime do Sistema Geral de Preferências (SGP) "concebido para superar problemas de acesso a mercados por meio de um tratamento especial e diferenciado dado aos países em desenvolvimento"³. Por fim, para os países desenvolvidos do Norte, prevalecia a idéia de que, essencialmente, o processo de integração deveria assegurar a expan-

² LAFER, Celso. *Comércio, Desarmamento, Direitos Humanos: reflexões sobre uma experiência diplomática*. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 29-30. (grifos do autor)

³ *Idem*, p. 31. (grifos do autor)

são do mercado por meio do livre-comércio. Essa visão, que implica uma autonomia do mercado em relação ao poder político, teve como principal paradigma no plano internacional o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT)⁴.

O fim da disputa ideológica Leste/Oeste marcado pelo colapso do comunismo na Europa, a queda do Muro de Berlim e a desintegração da União Soviética, viria a facilitar, na expressão de Paulo Nogueira Batista, "a disseminação das propostas do *Consenso de Washington*", ou seja, a consagração e a consolidação do denominado modelo neoliberal de economia de mercado⁵. Além de rejeitar as reformas estruturais efetuadas por países emergentes, as idéias contidas no Consenso de Washington direcionaram o processo de liberalização da economia internacional fortalecendo o modelo de expansão do mercado via livre-comércio do GATT transposto posteriormente para a Organização Mundial do Comércio (OMC), com a conseqüente erosão das diferentes visões e concepções da integração econômica e seus objetivos. Daí a aceitação mais ou menos generalizada, para retomar o pensamento de Lafer, de que o que existe em matéria econômica, hoje, e, por que não dizer de integração econômica, são conflitos de interesse e não, de concepção, "que basicamente giram em torno de uma avaliação do que a economia de um país está ou pode, no futuro, estar ganhando ou perdendo numa dada situação de mercado"⁶.

Essa predominante visão "GATT Plus" da economia ou ausência de conflitos de concepção gerou um relativo esvaziamento da UNCTAD e da CEPAL, organismos que sempre promoveram reflexões sobre modelos alternativos de desenvolvimento e de integração econômica. No momento em que o próprio criador do Consenso de Washington, o economista britânico John Williamson, após o insucesso da aplicação de muitas de suas recomendações em diversos países emergentes, reconhece a necessidade de revisão dessas medidas, é de indagar se também não seria necessário repensar-se o modelo ou a concepção hoje predominante de integração econômica. Talvez esse "repensar" pudesse permitir a visualização de um modelo sob o qual a integração não se circunscrevesse aos mecanismos de mercado, mas, ao contrário, empregasse também instrumentos e procedimentos que conduzissem a um desenvolvimento autônomo e sustentável em benefício das populações participantes.

⁴ LAFER, Celso. *Op. cit.*, p. 32.

⁵ BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. *Caderno Dívida Externa*. São Paulo: Pedex, 1994, n. 6, p. 9.

⁶ LAFER, Celso. *Op. cit.*, p. 33.

O objetivo desse artigo é, portanto, o de propor algumas reflexões sobre a defasagem e a inadequação dos modelos predominantes de integração relativamente à realidade política, social, cultural e econômica da grande maioria dos países, sobretudo de países emergentes, que buscam a formação de blocos regionais ou a celebração de acordos comerciais. Para tanto, procura-se, em primeiro lugar, compreender o verdadeiro alcance e o significado da integração, que é processo distinto da cooperação. Em segundo lugar, é feita uma discussão sobre as diferentes visões e conceitos de integração, com destaque para as escolas liberais e estruturalistas. Verificam-se, na sequência, os graus ou etapas de integração à luz da clássica formulação de Bela Balassa, resgatada, em larga medida, em face da erosão das diferentes visões e concepções da integração econômica e seus objetivos. Por fim, são analisados alguns temas, cuja inserção dentre os objetivos de alguns processos de integração seria fundamental para o desenvolvimento sustentável dos países participantes.

2 DISTINÇÃO ENTRE COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO

Tendo em vista a natureza complexa dos objetivos e das metas de um processo de integração, é possível afirmar que, rigorosamente, apenas a União Européia atingiu esse estágio. Daí poder-se qualificar a União Européia como um processo de integração *stricto sensu*. O MERCOSUL, ao contrário, aproxima-se muito mais de um modelo de caráter cooperativo e consensual do que propriamente de um modelo de integração, razão pela qual seja mais apropriado considerá-lo um processo de integração *lato sensu*.

É antiga essa distinção entre cooperação e integração. Para autores clássicos como Bela Balassa, a cooperação incluiria várias medidas destinadas a harmonizar políticas econômicas e diminuir a discriminação entre os países. Já o processo de integração econômica encerraria medidas que obrigam efetivamente a supressão de algumas formas de discriminação. Assim, por exemplo, acordos internacionais de políticas de comércio pertenceriam à área da cooperação internacional, ao passo que a abolição de restrições de intercâmbio seria um ato de integração econômica⁷.

Acordos de política comercial, firmados no âmbito do Fundo Monetário Internacional (FMI), seriam, para outros, exemplos de cooperação econômica internacional e não estariam incluídos no conceito de integração.

⁷ BELA, Balassa. A procura de uma teoria de integração econômica. In: WIONCZEK, S. Miguel (Org.). *Integração Econômica da América Latina*. Rio de Janeiro: Edições de O Cruzeiro, 1966. p. 40.

Isso porque tais acordos não conteriam elementos indicativos da criação de um quadro institucional mais sofisticado. Quando, porém, seu objetivo fosse institucional, a cooperação poderia ser considerada um estágio do processo de integração. Já a integração econômica, por sua maior abrangência, consistiria, assim, em aprimoramento da cooperação econômica⁸.

Essas distinções lineares não se sustentaram ao longo da história. A crescente interdependência comercial e econômica entre os Estados, forjada no contexto da globalização, gerou modelos e categorias de integração e cooperação, que, na prática, se sobrepõem e, frequentemente, contêm elementos estruturais muito similares. Um processo de integração *lato sensu*, como o do MERCOSUL, é composto de medidas que obrigam efetivamente a supressão de algumas formas de discriminação, para usar a expressão de Balassa. Por outro lado, se é certo que acordos de cooperação econômica internacional, como é o caso da OMC, não se incluem no conceito de integração, isso não significa que não possam ter um quadro institucional mais sofisticado.

Algumas vezes mecanismos de cooperação funcionam como um importante complemento do processo de integração. A "cooperação reforçada" ou uma Europa de "geometria variável", inserida no quadro institucional da União Européia pelo Tratado de Amsterdã de 1997, constitui um bom exemplo dessa complementaridade. O mecanismo da "cooperação reforçada" permite a acomodação de posições divergentes, como a da Dinamarca e do Reino Unido, quanto à velocidade da integração. Apesar da oposição de tais países à adoção da moeda única, o euro entrou em circulação nos outros membros da União Européia favoráveis à integração monetária. Com o alargamento da União Européia, atualmente com vinte e cinco membros que apresentam acentuadas assimetrias econômicas e sociais, a tendência é que esse mecanismo possa se constituir em um importante fator de equilíbrio do processo de integração. Na África, têm sido firmados relevantes acordos de cooperação entre blocos regionais, tais como os da União do Magreb Árabe (UMA) com a Comunidade Econômica dos Estados da África do Oeste (CEDEAO), a União Aduaneira Econômica da África Central (UDEAC) e a Comissão Econômica para a África (CEA).

A crescente interdependência comercial e econômica entre os Estados também propiciou o fortalecimento de um mecanismo ainda mais tênue em termos formais e institucionais que a cooperação – já que não decorrem de Tratados, não possuem órgãos institucionais, secretariado ou sede –

⁸ Ver, dentre outros, KITAMURA, Hiroshi. Teoria Econômica e Integração das Regiões Subdesenvolvidas. In: *A Integração Econômica da América Latina*. Op. cit., p. 60.

porém, não menos relevante: os mecanismos ou acordos de concertação ou coordenação. Trata-se de reuniões entre chefes de Estado e de Governo ou de Ministros que têm por objetivo adotar diretrizes e posições comuns sobre determinados temas. Como assinala José Carlos de Magalhães, no contexto da Guerra Fria e no da luta pelo estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional, o Grupo dos 77 caracterizou-se como um fórum em que países em desenvolvimento, organizados em bloco buscavam "coordenação em suas políticas econômicas, almejando criar condições para alcançar desenvolvimento econômico". A bipolaridade, diz Magalhães, "começava a se esvaír, com a terceira força política representada pelos países subdesenvolvidos, agrupados na busca de uniformidade e de entendimento".⁹

Já no contexto da globalização, sobressai o Grupo dos Oito (G-8), composto pelos sete países mais ricos do mundo, Estados Unidos, Alemanha, França, Reino Unido, Itália, Japão e Canadá, mais a Rússia por sua importância geopolítica (o Brasil tem sido frequentemente convidado como observador das reuniões), que constitui um fórum no qual aqueles países debatem questões econômicas internacionais, como comércio, investimentos, paridade cambial e estabilidade monetária, além de outros tópicos, tais como segurança, terrorismo, manutenção da paz, que foram mais recentemente adicionados a seu âmbito de interesse. Dessas reuniões emanam apenas recomendações que poderão ou não ser observadas pelos Estados.¹⁰ Outro importante mecanismo de concertação é o Grupo dos 20 (G-20), grupo de países emergentes liderados pelo Brasil e pela Índia, que têm tido atuação destacada nas negociações da Rodada Doha da OMC, a qual é, como precedentemente mencionado, uma organização internacional de cooperação econômica. Desse a Conferência Ministerial de Cancun em 2003, o G-20 tem adotado posições comuns nas negociações no tocante à necessidade de liberalização do comércio agrícola e da eliminação de subsídios por parte de países desenvolvidos, principalmente a União Européia e os Estados Unidos.

3 DIFERENTES CONCEITOS E TEORIAS DA INTEGRAÇÃO

O conceito de integração econômica é relativo à medida que está relacionado a um determinado contexto socioeconômico. Desse modo, varia conforme o nível de desenvolvimento dos países da região e, historicamente,

⁹ MAGALHÃES, José Carlos de. *Direito Econômico Internacional: tendências e perspectivas*. Curitiba: Juruá, 2005, p. 80.

¹⁰ Ver mais informações acerca desse tema em SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 272-276.

costumava depender também do tipo de sistema econômico adotado, isto é, se era composto de países com economia de mercado (capitalista) ou socialista.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que, com o desmantelamento da maioria dos sistemas econômicos socialistas, os conceitos de integração têm tendido a se inspirar em duas visões distintas: liberal e estruturalista.

O enfoque liberal pode ser ilustrado com a clássica definição formulada por Bela Balassa, o qual concebe a integração como um processo e um estado de coisas. Vista como um processo, a integração encerra várias medidas destinadas a abolir discriminações existentes entre unidades econômicas pertencentes a diversos estados nacionais. Contemplada como um estado de coisas, pode ser representada pela ausência de várias formas de discriminação entre as economias nacionais.¹¹

A integração como processo constitui um programa escalonado de eliminação de barreiras artificiais aos intercâmbios de bens e aos movimentos dos fatores produtivos (capital e trabalho). Do ponto de vista estático, o comércio regional seria intensificado por meio de dois efeitos: o do desvio de comércio, ou seja, a substituição, dentro da região ou bloco, das fontes de abastecimento tradicionais, e a criação de comércio, isto é, a substituição de abastecimentos locais por importações de membros do bloco regional por meio de maior especialização. A integração como estado ou situação seria o resultado final a que se chegaria, uma vez abolidas as várias formas de discriminação entre as economias nacionais participantes.

A ênfase dada à ausência de discriminação nas relações econômicas entre países diferentes conduz à idéia de integração realizada pelo mecanismo tradicional do mercado: a concorrência. A integração econômica, portanto, atingiria sua plenitude com a simples abolição das barreiras aduaneiras. A integração seria produto da reordenação espontânea das economias liberais que buscam incrementar ao máximo os benefícios do sistema de liberdade comercial com o desenvolvimento pleno da concorrência e sem as limitações que caracterizariam uma economia fechada. O processo de integração seria completado com a ampla vigência dos princípios clássicos da economia liberal.¹²

Em suma, como arremata José Luiz Conrado Vieira, concebida como um processo, a integração apresenta-se

¹¹ BELA, Balassa. *Op. cit.*, p. 40.

¹² LAZARO, Roberto Carballo; SILVA, Washington Baliero; MELITON, Haydée Rodríguez. *Realidad y Perspectivas de los Procesos de Integración Económica*. Montevideo: Amalio M. Fernandez, 1973. p. 27.

com uma feição dinâmica, como um sistema tendencialmente dinâmico do ponto de vista das normas jurídicas que o conformam e sustentam, as quais se sucedem e/ou se aplicam ao longo do tempo no sentido de uma eliminação crescente das discriminações existentes, dinamicamente, começando pela supressão do comércio intrazona e passando, em fases subsequentes, às tarifas externas (que passam a ser comuns), aos movimentos de capitais, pessoas, serviços, etc., na direção da máxima integração econômica possível, de acordo com o nível pretendido pelas partes.

No segundo caso, ou seja, entendida como um sistema tendencialmente estático, prossegue Conrado Vieira, o limite de um processo de integração se verifica no momento em que se atinge "um estado de coisas específico, de uma situação determinada".¹³

Ao longo do tempo, notou-se certa atenuação dessa visão amplamente liberal da integração. No pós-guerra, o grau de intervenção estatal na vida econômica dos Estados aumentou muito, e surgiu, também, a necessidade de certo planejamento estatal para o crescimento econômico acelerado, fazendo com que se sentissem ainda mais os deslocamentos e os desequilíbrios existentes na economia internacional. Esperava-se buscar, por essa via, o aperfeiçoamento do sistema econômico liberal e a superação de suas contradições e dificuldades mais notórias.

Defensores dessa visão da integração, dentre eles Jan Tinbergen, defendiam a integração econômica como "o estabelecimento da estrutura mais desejável na economia internacional, mediante a supressão dos obstáculos artificiais a seu funcionamento ótimo e a introdução deliberada de todos os elementos desejáveis de coordenação e unificação".¹⁴

O que se depreende, portanto, dessa definição é uma clara tentativa de equilíbrio entre a supressão dos obstáculos artificiais, que é, como mencionado, a essência do enfoque puramente liberal, e a introdução de elementos de coordenação e unificação próprios do dirigismo e do enfoque estruturalista.

A integração econômica sob o prisma estruturalista é concebida como um processo que tende a organizar toda a atividade econômica de dois

¹³ VIEIRA, José Luiz Conrado. *A Integração Econômica Internacional na Era da Globalização*: aspectos jurídicos, econômicos e políticos sob prismas conceitual e crítico. São Paulo: Letras & Letras, 2004. p. 314. Grifos conforme o original.

¹⁴ TINBERGEN, Jan. *Integración Económica Internacional*. Barcelona: Sagitario, 1968. p. 95. Tradução livre do autor do original "el establecimiento de la estructura más deseable en la economía internacional, mediante la supresión de los obstáculos artificiales a su funcionamiento óptimo y la introducción deliberada de todos los elementos deseables de coordinación y la unificación".

ou mais países – não apenas no que tange o seu comércio, ou suas trocas, mas também, no que se refere à sua produção, formando um quadro econômico complexo, coerente e equilibrado. Na expressão de André Marchal,

o verdadeiro fenômeno da integração vai bem além dos mercados: ele compreende toda a economia. Ele permite falar-se propriamente da fusão, da penetração de todos os elementos que compõem as várias unidades para recompor, em certa medida, por movimentos alternados de destruição e de reestruturação, uma nova unidade que reproduza, em uma escala mais ampla, a imagem de cada unidade componente.¹⁵

Nesse sentido, a integração implicaria a adoção de políticas destinadas a criar uma nova entidade econômica complexa e caracterizada pela solidariedade entre seus membros, de modo tal que todos os fatores atuantes sobre um país repercutam sobre os demais. Para adotar políticas conjuntas, os Estados-membros teriam de ir, gradativamente, renunciando ou abrindo mão da competência e da condução de certos assuntos internos e internacionais.

Outra definição ilustrativa dessa corrente de pensamento é dada por François Perroux, para quem a integração envolve "a combinação de operações de mercado e operações fora de mercado, com a adoção de procedimentos públicos e privados, visando a conferir a certo número de conjuntos ou espaços sociais os meios para uma melhor alocação de recursos voltada a um desenvolvimento autônomo em benefício de suas próprias populações".¹⁶

O aspecto básico da definição de Perroux está na constatação de que quanto mais desigualmente desenvolvidos forem os "espaços nacionais", ou seja, os países participantes do processo, mais a integração via mercado – mediante a atuação preponderante das unidades privadas e das regras da rentabilidade mercantil – tenderá a aumentar as desigualdades, engendrando, consequentemente, novos desequilíbrios e concentrando os frutos desse pro-

¹⁵ MARCHAL, André. *L'intégration Territoriale*. Paris: PUF, 1965. p. 35. "....le véritable phénomène d'intégration va bien au-delà des marchés: il concerne l'économie tout entière. Il réalise à proprement parler la fusion, la pénétration de tous les éléments composant plusieurs unités, pour recomposer, en quelque sorte, par des mouvements alternés de destruction et de restructuration, une unité nouvelle reproduisant, à une échelle plus vaste, l'image de chaque unité composante." Tradução livre do autor.

¹⁶ PERROUX, François. *Quien integra? En beneficio de quién se realiza la integración? Integración Latinoamericana*. Buenos Aires: INTAL, 1967. n. 1, p. 37. "...la combinación de operaciones de mercado y de operaciones fuera de mercado por procedimientos privados y procedimientos públicos, a fin de procurar a cierto número de conjuntos o espacios sociales los medios de una mejor atribución de sus recursos en vista de un desarrollo autónomo en beneficio de sus propias poblaciones." Tradução livre do autor.

cesso. Daí ser necessário conceber a integração econômica como uma integração das economias, que não se circunscreva aos mecanismos de mercado e que, ao contrário, empregue instrumentos e procedimentos que conduzam a um desenvolvimento autônomo em benefício das populações participantes.

Essas diferentes visões e concepções, principalmente a liberal e a estruturalista, permearam durante longo período as discussões sobre a integração. A partir da década de 90, contudo, a consagração e a consolidação do modelo neoliberal de economia de mercado, as quais foram propiciadas pela disseminação das propostas do Consenso de Washington, acabaram por também direcionar o processo de liberalização da economia internacional, fortalecendo o modelo de expansão do mercado via livre-comércio do GATT, transposto posteriormente para a OMC, com a consequente erosão dessas diferentes visões e concepções da integração econômica e seus objetivos. Atualmente, portanto, o que existe em matéria de integração econômica são conflitos de interesse e não, de concepção.

A predominante visão "GATT Plus" da economia ou ausência de conflitos de concepção gerou um relativo esvaziamento da UNCTAD e da CEPAL, organismos que sempre promoveram reflexões sobre modelos alternativos de desenvolvimento e de integração econômica. O aumento das desigualdades sociais e das assimetrias econômicas entre os países, resultante, em larga medida, de acordos de cooperação e de integração econômica, em âmbito multilateral e regional, forjados no contexto "GATT Plus" da economia, conduz à indagação sobre a necessidade de se repensar essa visão ou modelo predominante. Talvez esse "repensar" pudesse permitir a visualização de um modelo sob o qual, como diria Perroux, a integração não se circunscrevesse aos mecanismos de mercado, mas, ao contrário, empregasse também instrumentos e procedimentos que conduzissem a um desenvolvimento autônomo e sustentável, com a redução das assimetrias econômicas entre seus participantes e, fundamentalmente, em benefício das populações abrangidas.

4 CATEGORIAS DE INTEGRAÇÃO

Os graus ou formas de integração formulados por Bela Balassa refletem coerentemente seu ponto de vista sobre a integração econômica, entendida, principalmente, como a abolição das diversas formas de discriminação entre as economias nacionais participantes.

É preciso ressaltar, contudo, que esses graus supõem uma sequência de etapas no processo de integração que, na prática, não é cumprida. Os processos de integração econômica, ainda que se possa admitir terem eles uma

direção dominante que os conduz das formas elementares às superiores, não passam pelos graus sucessivos, ordenados e diferenciados da classificação de Balassa.

O Pacto Andino, por exemplo, atualmente Comunidade Andina de Nações, desde sua origem em 1969, contém elementos típicos de um mercado comum, sem necessariamente ter passado ou cumprido as etapas referentes à zona de livre-comércio e à união aduaneira. O Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (NAFTA), em vigor desde 1994 entre Estados Unidos, Canadá e México, criou uma zona de livre-comércio e não possui nem remotamente dentre seus objetivos a previsão de uma evolução para o estágio de uma união aduaneira ou um mercado comum. No entanto, seu tratado constitutivo dispõe sobre temas, tais como, Investimentos, Propriedade Intelectual, e Concorrência, que, normalmente, seriam passíveis de regulamentação em um mercado comum.

A própria Comunidade Européia, tal como concebida no Tratado de Roma de 1957, teria compromissos que são típicos de uma zona de livre-comércio, de uma união aduaneira, de um mercado comum e de uma comunidade econômica¹⁷. Mesmo após ter atingido o *status* de uma União Econômica e Monetária, a liberdade de circulação de serviços, que deveria ter sido implantada ao se completar o mercado comum com o Tratado de Maastricht, de 1992, ainda é objeto de inúmeras restrições.

O que se verifica, pois, é o caráter teórico e abstrato dessa formulação de Balassa, que deve ser utilizada apenas com finalidade didática. Daí ser mais apropriado falar-se em categorias ou modelos analíticos do que, em graus, formas ou etapas de integração econômica.

4.1 Zona de Livre-Comércio

O art. XXIV do GATT, que prevê as exceções à aplicação do princípio da não-discriminação e à cláusula de nação-mais-favorecida, define a zona de livre-comércio da seguinte forma: "*um grupo de dois ou mais territórios aduaneiros entre os quais são eliminados os direitos alfandegários e as demais regulamentações comerciais restritivas, relativamente ao essencial dos intercâmbios comerciais dos produtos originários dos territórios constitutivos dessa zona de livre-comércio*"¹⁸.

¹⁷ Ver a respeito, ARAGÃO, J. M. La teoría económica y el proceso de integración de América Latina. *Integración Latinoamericana*. Buenos Aires: INTAL, 1968. n. 2, p. 63-64.

¹⁸ Art. XXIV do GATT (1947) incorporado pelo GATT (1994) e, portanto, ao quadro normativo da OMC. No processo de incorporação do GATT (1947) pelo GATT (1994) não foram feitas alterações às definições de zona de livre-comércio e união aduaneira. Apenas

Configura, pois, a zona de livre-comércio um acordo jurídico-comercial que deve abranger o essencial do comércio. Os Estados participantes obrigam-se a, gradual e progressivamente, suprimir os entraves aduaneiros e outras restrições quantitativas existentes, empregando, para tanto, o mecanismo de desgravamentos negociados ou de desgravamentos automáticos, segundo um calendário predeterminado. O Tratado que cria a Zona de Livre-Comércio estabelece, assim, as condições, os prazos e os mecanismos do processo de liberalização comercial, sua estrutura institucional – geralmente composta de órgãos intergovernamentais – bem como um sistema de solução de controvérsias.

Na América Latina, a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC) constituiu uma primeira tentativa de criar-se uma zona de livre-comércio em âmbito regional. Embora tenha observado o esquema de uma típica zona de livre-comércio, a ausência de um mecanismo de controle jurisdicional, *i.e.*, um órgão de solução de controvérsias, foi uma das razões de seu pouco êxito. O NAFTA, conforme anteriormente mencionado, contém, em seu tratado constitutivo, capítulos e temas que, a rigor, não se enquadrariam nas características de uma zona de livre-comércio *stricto sensu*, razão pela qual pode ser classificado como uma zona de livre-comércio ampliada. Além de dispor de um sistema arbitral de solução de controvérsias para conflitos em geral, prevê regras específicas de solução de litígios relativamente a investimentos.

Tanto a ALALC (e sua sucessora, a Associação Latino-Americana de Integração – ALADI) como o NAFTA seguiram, dentre outros, o tradicional critério de contiguidade geográfica entre os Estados participantes como um dos fatores determinantes de sua aproximação. A tendência, no entanto, é de que sejam também firmados tratados constitutivos de zona de livre-comércio em que se privilegiem mais os aspectos comerciais, econômicos e políticos do que propriamente eventuais vantagens ou benefícios que possam ser extraídos de uma aproximação motivada por localização geográfica ou razões de natureza geopolítica. Isso tem ocorrido tanto no plano bilateral, como no inter-regional. No primeiro caso, vale citar o Acordo de Livre-Comércio celebrado em 2006 entre os Estados Unidos e o Peru, ainda pendente de ratificação¹⁹. No segundo, o acordo que poderá ser assinado entre o

com o objetivo de esclarecer o conteúdo do art. XXIV, foi incluído o "Entendimento Sobre a Interpretação do Artigo XXIV do Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio 1994", que confirmou a aplicação daquele artigo às uniões aduaneiras e às zonas de livre-comércio. Transcrição conforme MERCADANTE, Araminta de Azevedo (Coord.). *Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT): instrumentos básicos*. São Paulo: Instituto de Direito e Relações Internacionais, 1988. t. I, p. A.61-62.

¹⁹ A celebração de acordos bilaterais para a conformação de uma zona de livre-comércio não constitui propriamente uma novidade. No passado, alguns acordos bilaterais foram firma-

MERCOSUL e a União Européia, e o acordo trilateral envolvendo MERCOSUL, União Aduaneira da África Austral (SACU), formada por África do Sul, Namíbia, Lesoto e Suazilândia, e a Índia.

Ao colocarem a formação da zona de livre-comércio como o objetivo último a ser atingido, esses acordos bilaterais e inter-regionais demonstram a inadequação à realidade contemporânea dos graus e etapas ou processo evolutivo da integração, tal como formulado por Balassa.

A inclusão de temas, como Investimentos, Propriedade Intelectual, Concorrência e Serviços, que, a rigor, não comportam uma zona de livre-comércio (caso do NAFTA), também é ilustrativa do caráter abstrato e teórico dessa clássica divisão dos processos de integração. No tocante ao tema Serviços, vale notar que existe embasamento legal específico para sua liberalização no âmbito de acordos regionais (inexistente, é claro, à época da formulação teórica de Balassa), independentemente do objetivo desses acordos ser a constituição de uma zona de livre-comércio, uma união aduaneira, um mercado comum ou uma união econômica e monetária. Trata-se do art. V do Acordo sobre o Comércio de Serviços da OMC (GATS). Nos termos desse artigo, os Membros da OMC poderão celebrar acordos regionais em matéria de comércio de serviços, desde que tais acordos tenham cobertura setorial substancial, isto é, abranjam um significativo número de setores, volume de comércio e modos de prestação de serviços, e que seja eliminada qualquer forma de discriminação de tratamento entre serviços e prestadores de serviços similares dos Membros da OMC que firmarem tais acordos²⁰.

4.2 União Aduaneira

Da mesma forma que a zona de livre-comércio, a união aduaneira caracteriza-se pela formação de uma área entre diversos Estados, dentro da qual vão sendo suprimidos aos poucos os direitos alfandegários e os entraves aduaneiros. Contudo, é uma categoria mais sofisticada de integração do que

dos, tais como o tratado entre Austrália e Nova Zelândia (1965), Reino Unido e Irlanda (1966) e Estados Unidos e Canadá (1988). A Colômbia também firmou tratado com os Estados Unidos em 2006, ainda pendente de ratificação. Há negociações em curso para a celebração de um Tratado para a constituição de uma zona de livre-comércio entre os Estados Unidos e o Uruguai, as quais, se concretizadas, colocariam este último país em rota de colisão com seus parceiros do Mercosul.

²⁰ Ver art. V do GATS em BAPTISTA, Luiz Olavo; RODAS, João Grandino; SOARES, Guido Fernando Silva. *Normas de Direito Internacional*. São Paulo: LTr, 2001. t. III, v. 2, p. 212-213. Ver também a respeito PUPPO, Rodrigo Luís. *Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços – GATS*. In: CELLI JUNIOR, Umberto (Coord.). *Comércio de Serviços na OMC*. Curitiba: Juruá, 2005. p. 53.

a zona de livre-comércio, à medida que os Estados adotam uma política comercial uniforme em relação aos territórios exteriores a ela, isto é, passa a existir uma tarifa externa única para terceiros países²¹.

Nesse sentido, a união aduaneira conduz à abdicação de certas prerrogativas de soberania, para facilitar ou viabilizar tal política comum, e à adoção de instrumentos comerciais mais aperfeiçoados que, em certos casos, limitam a independência dos Estados em seus domínios.

A liberdade de comércio gerada por essa categoria de integração provoca a necessidade de atuação em outros campos paralelos, como o monetário, o fiscal e o de transportes, dentre outros. Assim, é imprescindível que ocorra certa harmonização de políticas nacionais, pois, do contrário, o processo de formação da união aduaneira poderá estagnar-se em decorrência da diversidade dos regimes nacionais.

Não sem razão, o MERCOSUL costuma ser classificado como uma União Aduaneira imperfeita. Encontra-se estagnado, já que não se obteve sucesso na harmonização de políticas nacionais, há um *déficit* de incorporação de suas normas (resoluções e decisões) ao ordenamento jurídico de seus Estados-membros, principalmente por parte do Brasil e, sobretudo, existe uma quantidade inaceitável de listas de exceção à tarifa exterior comum. Não existe coordenação em matéria monetária, nem tampouco em matéria fiscal. A ausência de recursos também tem impossibilitado a integração física (construção de estradas, ferrovias, desenvolvimento de transportes em geral), que é fundamental para o escoamento das exportações.

4.3 Mercado Comum

No mercado comum, categoria bem mais ambiciosa de integração, os Estados-membros não somente acordam em suprimir as restrições tarifárias, não-tarifárias e quantitativas ao comércio recíproco, como também os obstáculos que dificultam o livre movimento dos fatores de produção, capital e trabalho, o que deverá resultar na liberdade de estabelecimento e na livre prestação de serviços. Caracteriza-se, pois, o mercado comum pela livre circulação de bens ou mercadorias (eliminação de restrições tarifárias, não-tarifárias e quantitativas e estabelecimento de tarifa exterior comum e política

²¹ Entende-se por união aduaneira, "todo o território para o qual tarifas aduaneiras distintas de outras regulamentações aplicáveis às trocas comerciais sejam mantidas a respeito de outros territórios para uma parte substancial do comércio do território em questão". Ver nota 18 acima. Transcrição conforme MERCADANTE, Araminta de Azevedo. *Op. cit.*, p. A.61.

comercial comum); de pessoas (*i.e.*, qualquer cidadão de um Estado-membro poderá circular nos demais Estados-membros, com direito de investir, de residir e de exercer uma profissão); de serviços (liberdade de estabelecimento e livre prestação de serviços); e de capitais (eliminação de restrições aos movimentos de capitais entre Estados-membros).

No tocante à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços, o Tratado de Nice, assinado pelos Estados-membros da União Européia em 26.02.2001, assim dispõe: "No âmbito das disposições seguintes, são proibidas as restrições à liberdade de estabelecimento dos nacionais de um Estado-membro no território de outro Estado-membro. Esta proibição abrangerá igualmente as restrições à constituição de agências, sucursais ou filiais pelos nacionais de um Estado-membro estabelecidos no território de outro Estado-membro" (art. 43). "No âmbito das disposições seguintes, as restrições à livre prestação de serviços na Comunidade serão proibidas em relação aos nacionais dos Estados-membros estabelecidos num Estado da Comunidade que não seja o do destinatário da prestação" (art. 49). "Para os efeitos no disposto no presente Tratado, consideram-se 'serviços' as prestações realizadas normalmente mediante remuneração, na medida em que não sejam reguladas pelas disposições relativas à livre circulação de mercadorias, de capitais e de pessoas" (art. 50). Quanto à liberdade de circulação de capitais, prevê o Tratado de Nice: "No âmbito das disposições do presente capítulo, são proibidas todas as restrições aos movimentos de capitais entre Estados-membros e entre Estados-membros e países terceiros" (art. 56).

Há, ainda, uma quinta e fundamental liberdade que deve vigorar no mercado comum: a livre concorrência. Na União Européia, desde o Tratado de Roma (1957) que se procura assegurar a inexistência de distorções ou restrições à livre concorrência. O controle e a aplicação das regras comunitárias de concorrência têm sido, de fato, fundamentais para a evolução daquele processo de integração²².

Em face, portanto, de sua maior complexidade, a formação do mercado comum requer a harmonização e a uniformização de políticas, notada-

²² Para um estudo mais aprofundado sobre o assunto, ver CELLI JUNIOR, Umberto. *Regras de Concorrência no Direito Internacional Moderno*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. Ver também JAEGER JUNIOR, Augusto. *Liberdade de Concorrência na União Européia e no Mercosul*. São Paulo: LTr, 2006, segundo o qual, "a visão para o Mercosul de que a liberdade de concorrência é uma liberdade econômica fundamental permitiria a ela um desenvolvimento mais acelerado e, em função da sua comprovada contribuição ao processo comunitário, também pode ser dito que o alcance da fase de mercado comum no Mercosul seria mais efetivamente concretizável, uma vez existente essa base", p. 145.

mente de políticas econômicas e comerciais, e suscita a constituição de órgãos de caráter supranacional encarregados de orientar o processo de integração.

4.4 União Econômica e Monetária

A união econômica constitui um mercado comum caracterizado pelo aprofundamento da harmonização e da uniformização legislativa dos Estados-membros. A união monetária, que implica a criação de uma moeda única, seria uma *"consequência lógica e inevitável do aprofundamento da integração nos domínios comercial, produtivo e financeiro, assim como será um potente mecanismo de convergência das políticas econômicas e de aproximação de comportamentos sociais nos vários Estados-membros, originando, a prazo, uma maior integração política"*²³.

Enfim, uma outra crítica que se poderia fazer a esses modelos de integração é que partem da premissa de que é preciso liberalizar primeiramente o comércio recíproco e o movimento de fatores de produção, antes de enfrentar-se o problema da harmonização das políticas econômicas. Em qualquer processo de integração, independentemente de seu nível de ambição, faz-se necessária a coexistência dos programas de liberalização dos intercâmbios com a coordenação e a harmonização das políticas econômicas nacionais.

Além disso, esses programas de liberalização dos intercâmbios devem ser antecidos ou, pelo menos, executados paralelamente a um cuidadoso programa de política industrial de cada um dos países envolvidos, que procure avaliar as perdas e os ganhos de seus setores econômicos e sociais e corrigir, quando necessário, as eventuais distorções e assimetrias.

5 INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. OUTROS TEMAS E FATORES IMPRESCINDÍVEIS A INTEGRAÇÃO

Essa visão predominantemente comercial e econômica da integração reduz a possibilidade de se debaterem outros fatores e temas que podem levar a um desenvolvimento sustentável das regiões ou países que pretendem

²³ Ver PINTO, Mendonça. *União Monetária Europeia*. Lisboa: Universidade Católica, 1995. p. 83. Ver também PITTA E CUNHA, Paulo de. *Direito Institucional da União Europeia*. Coimbra: Almedina, 2004. p. 23-38.

se aproximar. No caso da América Latina, o desenvolvimento sustentável requer, por exemplo, um processo de coordenação de ações no setor energético e de infra-estrutura. Além disso, encontra-se também na América Latina uma das maiores reservas de água potável do mundo, considerada estratégica para o abastecimento do MERCOSUL: o aquífero Guarani. Com 1,2 milhão de quilômetros quadrados, o aquífero Guarani estende-se por Brasil, Uruguai, Argentina e Paraguai. Cerca de 15 milhões de pessoas vivem na área de abrangência do aquífero. Não existe no MERCOSUL nenhuma política efetiva de cooperação para o aproveitamento e a exploração do aquífero. As discussões sobre os rumos do Mercosul têm-se limitado às questões comerciais e econômicas, e não há indícios concretos de que possam vir a ser enriquecidas com a abordagem de temas fundamentais como o manejo sustentável do meio ambiente e a regulamentação dos serviços ambientais.

Por outro lado, na África, temas relacionados à segurança e à paz, ao desenvolvimento econômico e cultural baseado na democracia e na boa governança, à saúde e às epidemias, são recorrentes em algumas organizações, tais como a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) e o Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA). Na África do Norte, uma das regras de adesão à União do Magreb Árabe (UMA) é a de "Nação Árabe", o que denota um forte conteúdo étnico, cultural e religioso. No tocante ao aspecto religioso, é preciso conhecer o tema da *sharia* como fonte de direito.

Não é possível, pois, compreender o alcance e o significado de processos de integração da África se não se levarem em consideração esses temas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muito embora, a rigor, a integração e a cooperação sejam processos distintos, a crescente interdependência comercial e econômica entre os Estados, forjada no contexto da globalização, gerou categorias de integração e cooperação, que, na prática, se sobrepõem e, frequentemente, contêm elementos estruturais muito similares. Algumas vezes mecanismos de cooperação têm funcionado como um importante complemento do processo de integração, caso da "cooperação reforçada" na União Europeia. Mecanismos ainda mais tênues que a cooperação, porém não menos relevantes, são os acordos de concertação ou coordenação, tais como o G-8 e o G-20. Por meio do G-20, países emergentes como o Brasil e a Índia têm tido atuação destacada nas negociações da Rodada Doha da OMC, o que fortalece a estratégia de utilização desse mecanismo como forma de aumentar o poder de barganha frente aos países desenvolvidos.

Paralelamente à utilização desses mecanismos de concertação, devem os países em desenvolvimento repensar ou buscar alternativas à visão ou ao modelo "GATT Plus" da economia, predominante nos acordos de cooperação e de integração econômica, em âmbito multilateral e regional. Essa visão ou modelo parte da premissa de que é preciso liberalizar primeiramente o comércio recíproco e o movimento de fatores de produção, antes de enfrentar-se o problema da harmonização das políticas econômicas. Como se sabe, em qualquer processo de integração, independentemente de seu nível de ambição, faz-se necessária a coexistência dos programas de liberalização dos intercâmbios com a coordenação e a harmonização das políticas econômicas nacionais. Além disso, esses programas de liberalização dos intercâmbios devem ser antecédidos ou, pelo menos, executados em conjunto com um cuidadoso programa de política industrial de cada um dos países envolvidos, que procure avaliar as perdas e os ganhos de seus setores econômicos e sociais e corrigir, quando necessário, as eventuais distorções e assimetrias.

Assim, esse "repensar" talvez pudesse permitir a visualização de um modelo sob o qual a integração não se circunscrevesse exclusivamente às regras de mercado, mas empregasse também instrumentos e procedimentos que conduzissem a um desenvolvimento autônomo e sustentável, com a inclusão de temas e programas que tivessem como beneficiários últimos as populações abrangidas.

7 REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, J. M. La teoría económica y el proceso de integración de América Latina. *Integración Latinoamericana*. Buenos Aires: INTAL, 1968. n. 2.
- BAPTISTA, Luiz Olavo; RODAS, João Grandino; SOARES, Guido Fernando Silva. *Normas de Direito Internacional*. São Paulo: LTr, 2001. t. III, v. 2.
- BAPTISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. *Caderno Dívida Externa*. São Paulo: Pedex, 1994. n. 6.
- BELA, Balassa. À Procura de uma Teoria de Integração Econômica. In: WIONCZEK, S. Miguel (Org.). *A Integração Econômica da América Latina*. Rio de Janeiro: Edições de O Cruzeiro, 1966.
- CELLI JUNIOR, Umberto. *Regras de Concorrência no Direito Internacional Moderno*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.
- JAEGGER JUNIOR, Augusto. *Liberdade de Concorrência na União Européia e no Mercosul*. São Paulo: LTr, 2006.
- KITAMURA, Hiroshi. Teoria Econômica e Integração das Regiões Subdesenvolvidas. In: WIONCZEK, S. Miguel (Org.). *A Integração Econômica da América Latina*. Rio de Janeiro: Edições de O Cruzeiro, 1966.

- LAFER, Celso. *Comércio, Desarmamento, Direitos Humanos: reflexões sobre uma experiência diplomática*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- LAZARO, Roberto Carballo; SILVA, Washington Baliero; MELITON, Haydée Rodríguez. *Realidad y Perspectivas de los Procesos de Integración Económica*. Montevideo: Análio M. Fernandez, 1973.
- MAGALHÃES, José Carlos de. *Direito Econômico Internacional: tendências e perspectivas*. Curitiba: Juruá, 2005.
- MARCHAL, André. *L'intégration territoriale*. Paris: PUF, 1965.
- MERCADANTE, Araminta de Azevedo (Coord.). *Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT): instrumentos básicos*. São Paulo: Instituto de Direito e Relações Internacionais, 1988. t. I.
- PERROUX, François. Quien integra? En beneficio de quién se realiza la integración? *Integración Latinoamericana*. Buenos Aires: INTAL, 1967. n. 1.
- PINTO, Mendonça. *União Monetária Européia*. Lisboa: Universidade Católica, 1995.
- PITTA E CUNHA, Paulo de. *Direito Institucional da União Européia*. Coimbra: Almedina, 2004.
- PUPO, Rodrigo Luís. Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços -- GATS. In: CELLI JUNIOR, Umberto (Coord.). *Comércio de Serviços na OMC*. Curitiba: Juruá, 2005.
- SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- TINBERGEN, Jan. *Integración Económica Internacional*. Barcelona: Sagitario, 1968.
- VIEIRA, José Luiz Conrado. *A Integração Econômica Internacional na era da Globalização: aspectos jurídicos, econômicos e políticos sob prismas conceitual e crítico*. São Paulo: Letras & Letras, 2004.

- BARBOSA, Rubens Antônio. *América Latina em Perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*. São Paulo: Aduaneiras, 1991.
- CASELLA, Paulo Borba. *Mercosul: exigências e perspectivas de integração e consolidação de espaço econômico integrado*. Tese. (Concurso de Titular de Direito Internacional Público). São Paulo: USP, 1995.
- CASTRO, Moacir Werneck. *Bolívar*. São Paulo: Três, 1973.
- CELLI JUNIOR, Umberto. *A Integração Latino-Americana: do discurso à ação*. Dissertação. (Mestrado em Direito Internacional). São Paulo: USP, 1990.
- CERVO, Amado Luiz. *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: IBRI/Funag, 2001.
- FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito Econômico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- GALEANO, Eduardo. *As Veias Abertas da América Latina*. 16. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- LAFER, Celso. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira*. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- LAFER, Celso. *A OMC e a regulamentação do comércio internacional: uma visão brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.
- MAGARIÑOS, Gustavo. *Evolución de la integración en el marco de la ALADI. Integración Latinoamericana*. Buenos Aires: Intal, n. 165, p. 3.
- REIS, Fernando Guimarães. *O Brasil e a América Latina*. In: FONSECA JÚNIOR, Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de. *Temas de Política Externa Brasileira II*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997. v. 2.
- SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito Supranacional nas Comunidades Européias e na América Latina: o caso da ALALC/ALADI e o Mercado Comum Brasil-Argentina*. *Revista dos Tribunais*. São Paulo, v. 668, jun. 1991.
- THORSTENSEN, Vera. *OMC - Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais*. São Paulo: Aduaneiras, 2001.
- VALENTE, Maury Gurgel. *Evolução da Cooperação Interamericana e Inter-Latino-Americana*. Conferência. Escola Superior de Guerra, 16.08.1968.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL)

Wagner Menezes¹

1 INTRODUÇÃO

O MERCOSUL ultrapassa os quinze anos de existência com o anúncio de adesão da Venezuela ao bloco e um dilema que o acompanha desde sua criação: o de conformar os avanços difíceis em um processo de integração e, ao mesmo tempo, enfrentar o descrédito, a desconfiança e as críticas doutrinárias, acadêmicas e da sociedade institucionalizada relativamente à sua implementação institucional e à sua viabilidade enquanto projeto estratégico para os países da região.

Nesse período, houve momentos de euforia e de esplendor no tocante à consecução de bons resultados no processo de integração e no crescimento do comércio intrabloco até o ano 2000², mas também, crises econômicas de seus membros, dificuldades na implementação de regras, crises diplomáticas muito mais influenciadas pelo despreparo de ocupantes de cargos e por parcela da imprensa ávida por notícias com repercussão.

Em muitos momentos, o MERCOSUL parecia diluir-se, espalhando ainda mais o contumaz ceticismo sobre a sociedade civil organizada que, bombardeada por todo o tipo de perspectiva sombria para o bloco, e, sem compreender tecnicamente os difíceis caminhos para a construção de um processo de integração, desalentava-se, tentada gradativamente a deixar de acreditar nos efeitos da integração do bloco econômico.

¹ Doutorando (USP) e Mestre em Direito. Professor de Direito Internacional da Faculdade Curitiba. Presidente da Academia Brasileira de Direito Internacional. Advogado.

² BUENO, Clodoaldo. *Pan-americanismo e projetos de integração: temas recorrentes na história das relações hemisféricas (1826-2003)*. *Revista de Política Externa*, v. 13, n. 1, p. 75, jun./jul./ago. 2004.

Contrastando com esse conjunto de acontecimentos, o bloco foi avançando institucionalmente de forma vagarosa, o que, para a diplomacia que gerencia o processo de integração, foi justificável em razão de ser um processo pragmático, equilibrado, que tem como objetivo estabelecer uma nova forma de integração econômica. Uma forma diferente dos modelos fracassados até então, mas que gerou críticas de certos setores doutrinários e também da sociedade organizada, por conta da estrutura institucional, baseada em um modelo intergovernamental, que privilegiou o aspecto nacional ao processo de integração, não conseguindo, em razão disso, trazer avanços significativos à integração regional.

De qualquer forma, o MERCOSUL sobrevive e apresenta alguns resultados perceptíveis na relação comercial intrabloco com a eliminação de barreiras alfandegárias para circulação de produtos; a ampliação gradativa de produtos na união aduaneira; harmonização de regras administrativas; no campo jurídico, os Tribunais vão aos poucos reconhecendo e aplicando regras derivadas do processo de integração; tratados são celebrados para aprimorar o processo de institucionalização do bloco, e a consonância dos cursos diplomáticos, políticos, no sentido da manutenção dos objetivos iniciais que foram inspiradores do processo de integração, resgatando a esperança daqueles que idealizam uma América latina unida e coesa que tenha um projeto de desenvolvimento regional.

Em um momento em que os acontecimentos recentes com a adesão de um novo membro ao bloco suplantam o pessimismo é oportuno que se faça uma leitura dessas várias facetas do MERCOSUL e as perspectivas de inserção do bloco no cenário global.

Nesse contexto, o objetivo do presente artigo é o de fazer uma descrição do processo de integração ao longo do tempo, do MERCOSUL a partir de sua construção histórica institucional, analisando as principais transformações por que passou o bloco e, além disso, os mais recentes acontecimentos que reavivam a esperança no projeto de integração regional e permitem com isso estabelecer uma perspectiva sobre a condução do bloco aos objetivos inicialmente pensados.

2 HISTÓRICO

O MERCOSUL, bloco econômico formado por Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e a Venezuela como mais novo país integrante, e, ainda, como países associados, Bolívia, Chile, Peru, Colômbia e Equador, foi criado no dia 26.03.1991 com a assinatura do Tratado de Assunção^{3/4}.

Diferentemente de experiências anteriores que fracassaram, existia quando da criação do MERCOSUL um ambiente histórico propício para se buscar uma integração com propósitos mais firmes⁵. Essa realidade foi fruto de uma ampla transformação política, econômica e comercial, que varreu o mundo no final da década de 80 e início da de 90, influenciando a América Latina. O fim da guerra fria, a democratização dos Estados e a abertura da economia, aliada à revolução tecnológica, exigiam que os Estados se inserissem e se adequassem àquela realidade mundial.

Nesse quadro vê-se que o projeto MERCOSUL não surgiu do nada ou de uma mera jogada de *marketing* político dos presidentes dos quatro países. A criação do MERCOSUL foi fruto e consequência de uma ampla agenda de negociação diplomática e governamental, iniciada por Brasil e Argentina, e representou um passo adiante nas tentativas de unir os países da região em um único propósito.

Não se pode esquecer de que aquelas tentativas frustradas de busca pela integração como a ALALC e o enfraquecimento da ALADI amadureceram a idéia de um processo de integração, e serviram como parâmetro para que erros do passado não fossem reeditados. A propósito, o próprio MERCOSUL surgiu no âmbito da ALADI, e, diferentemente do que apregoaram alguns, na época foi um complemento daquele projeto integracionista. O próprio preâmbulo do Tratado de Assunção considera o MERCOSUL como um novo avanço no esforço tendente ao desenvolvimento progressivo da integração da América Latina, e logo adiante deixa aberta a adesão dos Estados-membros da ALADI⁶.

p. 7

³ Os países associados possuem objetivos menos ambiciosos e assinaram acordos para o estabelecimento de um projeto de criação de uma zona de preferência ou progressão gradual de zonas de livre-comércio.

⁴ BAPTISTA, Luis Olavo; MERCADANTE, Araminta de Azevedo; CASELLA, Paulo Borba (Orgs.). *Mercosul das negociações à implantação*. São Paulo: LTr, 1994.

⁵ Antes do advento do Mercosul o cenário político na América Latina era dominado por governos militares, nacionalistas, com suas economias excessivamente fechadas e protecionistas, as políticas externas eram baseadas na desconfiança e na xenofobia.

⁶ O Preâmbulo do Tratado de Assunção prescreve o seguinte: "Conscientes de que o presente Tratado deve ser considerado como um novo avanço no esforço tendente ao de-

Vale destacar que o movimento para a criação do MERCOSUL surgiu no âmbito da ALADI estimulado inclusive pela sistemática daquela organização, com a aproximação entre Argentina e Brasil que superaram anos de divergências e criaram um canal de diálogo a partir dos idos de 1985. Em dezembro de 1985, foi assinada a Declaração de Foz do Iguaçu que estabelecia bases para uma futura integração entre os dois países; em julho de 1986, em Buenos Aires, foi assinada a Ata para a Integração Argentino-Brasileira que instituiu o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) que previa a abertura seletiva dos respectivos mercados e o estímulo à complementação econômica; em 1988 foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, no qual se estabelecia a constituição de um espaço econômico comum no prazo de dez anos resultando mais tarde na assinatura de um conjunto de vinte e quatro Protocolos que foram reunidos em um documento único denominado "Acordo de Complementação Econômica 14", assinado em dezembro de 1990; em 06.07.1990, foi assinada a "Ata de Buenos Aires" que previa a criação de um mercado comum entre os dois países despertando o interesse conjunto do Paraguai e do Uruguai, que se juntaram ao processo que culminou na criação do MERCOSUL.

A discussão em torno do contexto de criação do MERCOSUL torna-se importante para esclarecer que, quando os países tomaram a decisão de buscarem a integração, estavam envolvidos por uma exigência da realidade histórica e possuíam certa maturidade política frente à derrocada de duas experiências anteriores de integração. Os objetivos definidos naquele tempo foram inspirados em um novo cenário internacional, diferentemente dos idos de 80. Com o Mercosul, os Estados queriam não só se inserir no mercado mundial, mas viam nele também um instrumento político de fortalecimento perante outras economias.

Todo aquele processo de negociação e entendimento diplomático veio culminar na assinatura do Tratado de Assunção, que consubstanciou a vontade idealizada pelos quatro países sócios de constituir um bloco econômico regional.

Celebrado no dia 26.03.1991, o Tratado de Assunção consubstanciou em 24 artigos, o propósito entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai para a constituição de um Mercado Comum, e foi seu marco inicial⁷. Aquele ambi-

envolvimento progressivo da integração da América Latina, conforme o objetivo do tratado de Montevideo de 1980". Além disso, o art. 8º trata basicamente de compromissos assumidos no âmbito da ALADI, e o art. 20 deixa aberta a possibilidade de adesão de países-membros da ALADI ao bloco, o que reforça o sentido de coordenação entre os dois projetos de integração econômica para a região.

⁷ O Tratado de Assunção foi subscrito no âmbito da ALADI em 29.11.1991, como o Acordo de Complementação Econômica 18, e nesta data entrou em vigor (ACE-18, art. 16).

ente propício para a constituição do bloco referido acima levou os quatro países a buscarem a integração para a consolidação de um espaço econômico.

Já em seu preâmbulo, ficam muito claras a necessidade e as suas justificativas, ou seja, a inserção em um novo contexto internacional, na tendência de se constituírem blocos econômicos para possibilitar maior competitividade internacional, frente inclusive a outros blocos, buscando a ampliação dos mercados nacionais, mediante o aproveitamento eficaz dos recursos disponíveis, preservação do meio ambiente, melhoramento das interconexões físicas, da coordenação de políticas macroeconômicas, significando um novo avanço na busca por uma América Latina integrada.

Ao se avaliar o conteúdo de suas normas e dos dispositivos contidos no referido tratado, fica claro que possuem natureza programática, ou seja, não trouxe em seu bojo normas auto-aplicáveis ou auto-executáveis, ao mesmo tempo em que não criou nenhum organismo institucional permanente ou supranacional.

A bem da verdade o Tratado de Assunção em seu art. 1º não determina a constituição de um mercado comum e sim, estabelece metas para se chegar a um mercado comum⁸. Existia na época um consenso dos objetivos e metas objetivadas, os quais seriam atingidos de forma programada de acordo com uma agenda organizacional estabelecida.

A divulgação da assinatura do Tratado de Assunção criou na sociedade a falsa expectativa de um projeto mais ambicioso, estruturado segundo o modelo europeu, o que não ocorreu. Muitos inclusive chegaram a cogitar de forma equivocada que o Tratado de Assunção era uma cópia do Tratado de Roma, que instituiu a Comunidade Econômica Européia. Isso ajuda a explicar em parte a decepção da sociedade ao tentar usufruir os efeitos da constituição do bloco, pois esperavam muito mais do que ele até o presente momento pode oferecer, não em razão de suas debilidades, mas essencialmente por conta de ser um processo ainda embrionário.

Não obstante, o objetivo⁸ claro do Tratado de Assunção é efetivamente estabelecer um mercado comum por meio de um processo gradativo de integração econômica que envolve a consecução de etapas passando inicialmente por uma zona de livre-comércio e uma união aduaneira para então

⁸ Tratado de Assunção: Art. 1º. "Os Estados-partes decidem constituir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará: Mercado Comum do Sul".

se chegar a um mercado comum com a consolidação das chamadas "cinco liberdades"^{9/10/11}.

Apesar de o Tratado de Assunção ser muito claro no sentido de criar um mercado comum, inclusive fazendo menção sobre isso em vários de seus dispositivos, determinados setores da doutrina chegaram a cogitar que o objetivo inicial do tratado de Assunção era criar uma zona de livre-comércio ou uma união aduaneira, o que rendeu calorosos debates acadêmicos. Nesse sentido, Paulo Borba Casella, de forma precisa, esclarece:

(...) a escolha da forma de mercado comum não é dourinária nem acadêmica, é direito positivo, consta do tratado. O Tratado de Assunção fala, já em 26 de março de 1991, na constituição de um mercado comum, o Protocolo de Ouro Preto, de 17 de dezembro de 94, reforça a dinâmica implícita em todo o processo de integração e a consequente necessidade de adaptar a estrutura institucional do Mercosul às mudanças ocorridas.

(...)
Quem está falando em mercado comum não sou eu, não é uma posição técnica, é direito positivo. O Tratado de Assunção está em vigor entre os quatro países; o protocolo de Ouro Preto está em vigor entre os quatro países (depois de mais uma vez o Brasil ter sido o último a ratificar e colocá-lo em vigor), dizem que nós queremos o mercado comum do Sul, primeiramente entre os quatro signatários, e depois Chile e outros que venham a se integrar nesta iniciativa. Então, pensar a avaliação da estrutura institucional do Mercosul, significa qual o arcabouço necessário para que possa funcionar esse projeto de um mercado comum do Sul. E exatamente isso faz com que nós tenhamos presente a necessidade de ver essa análise jurídica que se nublou, fica às vezes obscurecida por pressões as mais variadas.¹²

⁹ Para Luiz Olavo Baptista, o mercado comum consolida cinco liberdades que devem ser plenamente implementadas: a livre circulação das mercadorias, a liberdade de estabelecimento, a livre circulação de trabalhadores, a liberdade de circulação de capitais e a liberdade de concorrência. (BAPTISTA, Luiz Olavo. Impacto do Mercosul sobre o sistema Legislativo brasileiro. In: BAPTISTA, Luiz Olavo; MERCADANTE, Araminta; CASELLA, Paulo Borba (Orgs.). Mercosul: das negociações à implantação. 2. ed. São Paulo: LTr, 1988, p. 23)

¹⁰ Esse processo de construção do Mercosul implicaria a conformação de um processo gradativo e etapas a serem vencidas antes da constituição do desejado mercado comum, que são: (i) um programa de liberalização comercial; (ii) a coordenação de políticas macroeconômicas; (iii) a adoção de uma tarifa externa comum e a adoção de acordos setoriais.

¹¹ Esse caráter de transitoriedade é citado em vários dos dispositivos do Tratado de Assunção, inclusive no que se refere à estrutura orgânica para administração e execução das medidas adotadas, quando da delegação de tais poderes ao Conselho de Mercado Comum e ao Grupo de Mercado Comum.

¹² CASELLA, Paulo Borba. In: VENTURA, Deyse de Freitas Lima (Org.). Direito Comunitário do Mercosul. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 96-97.

Sem dúvida nenhuma, o objetivo geral do Tratado não foi aquele se não o de estabelecer pilares para a construção de um mercado comum. O Tratado de Assunção foi o instrumento adotado para dar início a um processo de integração, fundamentado na reciprocidade de direitos e obrigações entre os quatro países do bloco, com decisões sendo tomadas por consenso dos membros do bloco.

A crítica mais constante que se faz ao Tratado de Assunção é que a grande maioria dos pontos agendados, como os estabelecimentos de um mercado comum em 1994 (art. 1º) e outras metas precedentes como a própria adoção de uma tarifa externa comum (art. 5º) não foram cumpridas no prazo e de forma satisfatória, não havendo sido criada nenhuma instituição com poderes supranacionais, carecendo, portanto, de efetividade. Em que pese a procedência dessas críticas, é preciso ter presente que a importância do Tratado está justamente na consciência de se constituir um mercado comum sem atropelos, fundamentado em um processo gradativo e negociado entre os países do bloco, prevendo para tanto, etapas a serem atingidas por meio de médias coerentes.¹³

De qualquer forma, o mérito do Tratado de Assunção é ser o marco efetivo que deu início ao processo de integração econômica mais aprofundada entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, e, por isso, é a mais importante fonte jurídica de estudo e discussão do MERCOSUL.

3 OBJETIVOS

Conforme aduzido acima, o MERCOSUL tem como objetivo claro a constituição de um mercado comum, que implica, além da consecução de uma zona de livre-comércio e também de uma união aduaneira, a implementação das cinco liberdades com a dinamização interna do bloco.

Diante disso, as metas básicas a serem alcançadas envolvem os seguintes pontos: (i) eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias no comércio entre os Estados-membros; (ii) adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC); (iii) coordenação de políticas macroeconômicas; (iv) livre comércio de serviços; (v) livre circulação de mão-de-obra; (vi) livre circulação

¹³ Francisco Rezek observa que "o Mercosul não foi desde logo dotado de personalidade jurídica própria, isto em função de uma política exemplarmente sóbria com que seus quatro fundadores quiseram evitar todo aparato precoce e todo dispêndio de discutível necessidade". (REZEK, Francisco. Direito Internacional Público: curso elementar. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 259)

ção de capitais; e (vii) liberdade de estabelecimento. Esses objetivos, como se sabe, não se fazem da noite para o dia. É necessário um processo de negociação para a consolidação de cada etapa, o que envolve uma maturação no processo de integração a longo prazo, com o elenco de produtos que terão suas tarifas zeradas ou que gradativamente comporão a tabela de desgravação tarifária.

Para a consecução de todas esses objetivos, à medida que o bloco for avançando será necessário um suporte jurídico normativo maior, daí a importância do estudo do direito da integração como forma de analisar os impactos normativos sobre o ordenamento jurídico dos Estados-membros e também no conjunto normativo do bloco.

4 ÓRGÃOS

De todos os Tratados celebrados no âmbito do MERCOSUL, seguramente o mais importante documento foi o Protocolo de Ouro Preto, celebrado no dia 17.12.1994, contendo em seu bojo 53 artigos, os quais disciplinaram a estrutura institucional do MERCOSUL, reconheceu mecanismos já aperfeiçoados no bloco e deu capacidade internacional ao MERCOSUL para ser sujeito de direitos e obrigações no plano internacional.

Se não trouxe o avanço esperado, principalmente no que tange à adoção de um mecanismo jurídico mais efetivo, o Protocolo de Ouro Preto foi um passo importante na constituição e institucionalização do bloco, aperfeiçoando a estrutura institucional já existente ao amadurecimento do processo de integração e dos objetivos inicialmente propostos, pois, até então, existia uma estrutura institucional precária com órgãos de caráter provisório.

Os órgãos do MERCOSUL foram disciplinados no Protocolo de Ouro Preto, mas acordos recentes permitem identificar uma crescente complexidade desses órgãos identificados a seguir.

4.1 Conselho do Mercado Comum

O Conselho do Mercado Comum (CMC) é o órgão superior e de decisão do MERCOSUL que tem a missão de conduzir a política do processo de integração e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção e para lograr a constituição final do mercado comum. O órgão é integrado pelos Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministros da Economia dos Estados-membros.

Dentre outras, podem ser destacadas as seguintes funções do Conselho do Mercado Comum: velar pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus Protocolos e dos acordos firmados em seu âmbito; formular políticas e promover as ações necessárias à conformação do mercado comum; exercer a titularidade da personalidade jurídica do MERCOSUL; negociar e assinar acordos em nome do MERCOSUL com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais; manifestar-se sobre as propostas que lhe sejam elevadas pelo Grupo Mercado Comum; criar os órgãos que estime pertinentes; designar o diretor da Secretaria Administrativa do MERCOSUL, e adotar Decisões em matéria financeira e orçamentária.

O poder decisório do Conselho do Mercado Comum é exercido por meio do ato normativo "Decisão", o qual é obrigatório para os Estados-membros, mas necessita ser internalizado pelos Estados segundo seu modelo constitucional de recepção de normas internacionais.

4.2 Grupo Mercado Comum

O Grupo Mercado Comum (GMC) é o motor propulsor do processo de integração, o órgão executivo do MERCOSUL, que tem como missão fazer cumprir as decisões do Conselho, bem como adotar todas as medidas para os avanços no processo de integração regional. O órgão é integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, designados pelos respectivos Governos, dentre os quais devem constar necessariamente representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia e dos Bancos Centrais.

De maneira geral, são as seguintes funções do GMC: velar pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus Protocolos e dos acordos firmados em seu âmbito; propor projetos de Decisão ao CMC; tomar as medidas necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo CMC; fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do mercado comum; criar, modificar ou extinguir órgãos tais como subgrupos de trabalho e reuniões especializadas, para o cumprimento de seus objetivos; manifestar-se sobre as propostas ou recomendações que lhe forem submetidas pelos demais órgãos do MERCOSUL no âmbito de suas competências; aprovar o orçamento e a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Administrativa do MERCOSUL; adotar Resoluções em matéria financeira e orçamentária; organizar as reuniões do CMC e preparar os relatórios e estudos que este lhe solicitar; eleger o diretor da Secretaria Administrativa do MERCOSUL; e supervisionar as atividades da Secretaria Administrativa do MERCOSUL.

É de se destacar que o Grupo Mercado Comum conta no organograma institucional com o auxílio de 14 (quatorze) Subgrupos de Trabalho, encarregados, nas estruturas ministeriais dos Estados-membros, de formular propostas para a integração em suas áreas de competência, de acordo com a orientação geral oriunda do GMC, e 8 (oito) Grupos *Ad Hoc* para questões setoriais específicas. Além desses grupos de trabalho e grupos *ad hoc*, integram a infra-estrutura operacional do MERCOSUL, 5 (cinco) Reuniões Especializadas, as Reuniões de Ministros, em 10 (dez) âmbitos de especialização, 2 (dois) Fóruns Consultivos, 1 (um) Comitê Permanente de Representação Política e a Secretaria do MERCOSUL.

O Grupo Mercado Comum também tem poder decisório segundo atribuição do Protocolo de Ouro Preto, manifestando-se mediante o ato normativo "Resolução" que, assim como a "Decisão" do CMC, também é obrigatória para os Estados-membros.

4.3 Comissão de Comércio do MERCOSUL

A Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM) é o órgão encarregado de assistir o Grupo Mercado Comum e que tem por missão velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados-membros para o funcionamento da união aduaneira, e também acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio intra-MERCOSUL e com terceiros países. A CCM é integrada por quatro membros titulares e quatro membros alternos por Estado-membro.

Suas atribuições são as seguintes: velar pela aplicação dos instrumentos comuns de política comercial intra-MERCOSUL e com terceiros países, organismos internacionais e acordos de comércio; considerar e pronunciar-se sobre as solicitações apresentadas pelos Estados-membros com respeito à aplicação e ao cumprimento da tarifa externa comum e dos demais instrumentos de política comercial comum; acompanhar a aplicação dos instrumentos de política comercial comum nos Estados-membros; analisar a evolução dos instrumentos de política comercial comum para o funcionamento da união aduaneira e formular propostas a respeito ao GMC; tomar as decisões vinculadas à administração e à aplicação da tarifa externa comum e dos instrumentos de política comercial comum, acordados pelos Estados-membros; informar ao Grupo Mercado Comum sobre a evolução e a aplicação dos instrumentos de política comercial comum, sobre o trâmite das solicitações recebidas e sobre as decisões adotadas a respeito delas; propor ao Grupo Mercado Comum novas normas ou modificações às normas existentes

referentes à matéria comercial e aduaneira do MERCOSUL; e propor a revisão das alíquotas tarifárias de itens específicos da tarifa externa comum.

A Comissão de Comércio do MERCOSUL também é órgão decisório segundo o Protocolo de Ouro Preto, manifestando-se mediante o ato normativo chamado de "Diretrizes" que são obrigatórias para os Estados-membros.

4.4 Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL

A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) é o órgão representativo dos Paramentos dos Estados-membros no âmbito do MERCOSUL. A Comissão Parlamentar Conjunta é integrada por dezesseis parlamentares de cada Estado-membro, metade deles deputados e a outra metade senadores, e tem a função de procurar acelerar os procedimentos legislativos necessários para a entrada em vigor, em cada país, das normas emanadas dos demais órgãos do MERCOSUL, além de auxiliar o processo de harmonização de legislações, de acordo com as necessidades do avanço do processo de integração, podendo igualmente encaminhar recomendações ao Grupo Mercado Comum, não tendo, contudo, poder decisório.

Cabe noticiar que foi aprovada pelo Conselho do Mercado Comum, Decisão 49/04, que investe a CPC da condição de Comissão Preparatória de um Parlamento do MERCOSUL que, com data de instalação prevista para 31.12.2006, tem como modelo de partida a estrutura da Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL, já experimentada nas lides do processo legislativo nos Congressos Nacionais dos quatro países fundadores. O Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL foi aprovado pela Decisão 23/05, adotada por ocasião da XXIX Reunião do Conselho do Mercado Comum, assunto que será abordado adiante.

4.5 Foro Consultivo Econômico-Social

O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) é o órgão de representação dos setores econômicos e sociais e é integrado por igual número de representantes dos Estados-membros.

O Foro Consultivo Econômico-Social não tem competência decisória, podendo apenas manifestar-se mediante "Recomendações" ao Grupo Mercado Comum, sem caráter de obrigatoriedade.

4.6 Secretaria Administrativa do MERCOSUL

A Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM) é o órgão de apoio operacional, que é responsável pela prestação de serviços aos demais órgãos do MERCOSUL, tendo como sede permanente a cidade de Montevideu. A Secretaria está a cargo de um Diretor, o qual será nacional de um dos Estados-membros, que é eleito pelo Grupo Mercado Comum, em bases rotativas e prévia consulta aos Estados-membros, e designado pelo Conselho do Mercado Comum, tendo mandato de dois anos, vedada a reeleição. O Diretor, além de comandar todas as atribuições que lhe são conferidas, administra o corpo funcional e o pessoal de trabalho disponibilizado para o cumprimento das funções da Organização.

A SAM tem como função o desempenho das seguintes atividades: servir como arquivo oficial da documentação do MERCOSUL; realizar a publicação e a difusão das decisões adotadas no âmbito do MERCOSUL; editar o Boletim Oficial do MERCOSUL; organizar os aspectos logísticos das reuniões do Conselho do Mercado Comum, do Grupo Mercado Comum e da Comissão de Comércio do MERCOSUL; fornecer apoio ao Estado que sediar o evento ligado ao MERCOSUL; informar regularmente os Estados-membros sobre as medidas implementadas por cada país para incorporar em seu ordenamento jurídico as normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL; registrar as listas nacionais dos árbitros e especialistas; elaborar seu projeto de orçamento e, uma vez aprovado pelo Grupo Mercado Comum, praticar todos os atos necessários à sua correta execução; e apresentar anualmente ao Grupo Mercado Comum a sua prestação de contas, bem como o relatório sobre suas atividades.

O desafio que se avista para a Secretaria é sua transformação em um órgão mais efetivo, dotado de maiores poderes decisórios e técnicos, com discricionariedade de atuação.

4.7 Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL

O órgão de revisão e de solução do controvérsias do MERCOSUL foi institucionalizado em 18.02.2002 pelo Protocolo de Olivos e instalado 13.08.2004, tendo como sede a cidade de Assunção no Paraguai.

O TPR pode servir como última instância, tendo competência para revisar o que é decidido em primeira instância, por meio de arbitragem, em especial de controvérsias comerciais entre os Estados-membros, mas também tem função consultiva.

O Tribunal Permanente de Revisão é integrado por cinco árbitros, que se distribuem da seguinte forma: cada Estado-membro do MERCOSUL designa um árbitro e seu suplente por um período de dois anos, renovável por no máximo dois períodos consecutivos, já o quinto árbitro, é designado por um período de três anos não-renovável. Esses cinco integrantes do Tribunal de Revisão deverão estar disponíveis permanentemente para atuar quando convocados.

Adiante serão analisados os impactos do processo de transição entre o Protocolo de Brasília e o Protocolo de Olivos e em que medida o novo sistema contribui para o avanço da institucionalização do MERCOSUL.

4.8 Tribunal Administrativo-Trabalhista do MERCOSUL

Em 2002, foi criado o Tribunal Administrativo-Trabalhista (TAT), com a finalidade de resolver conflitos de natureza trabalhista, do pessoal de serviço do MERCOSUL, com base nas Instruções de Serviço dadas pelo Diretor da Secretaria Administrativa do MERCOSUL, além de amparado por um Acordo de Sede, um tratado entre o MERCOSUL e o Uruguai, que garante ao Grupo Mercado Comum o direito de contratar pessoal.

O Tribunal Administrativo-Trabalhista passou a ser regido por um Estatuto próprio, conforme as Decisões 4/96 e 30/02 do Conselho do Mercado Comum e as Resoluções 42/97 e 01/03 do Grupo Mercado Comum.

Seria desejável que tal atribuição fosse direcionada ao Tribunal Permanente de Revisão, pois isso geraria o desenvolvimento do órgão de solução de controvérsias e, além disso, um conjunto de decisões que permitiria o desenvolvimento de importantes fontes normativas no MERCOSUL.

4.9 Protocolo de Ouro Preto e o Desenho Institucional do MERCOSUL

p. 9

O Protocolo de Ouro Preto inovou em razão da criação e institucionalização da Comissão Parlamentar Conjunta, órgão representativo dos parlamentares dos sócios do bloco¹⁴; do Foro Consultivo Econômico e Social, órgão que representa os setores econômicos e sociais; da Comissão de Comércio do MERCOSUL, órgão responsável por velar pela aplicação de polí-

¹⁴ Embora tenha sido prevista sua criação já no Tratado de Assunção, só foi realmente institucionalizada no âmbito do bloco com o Protocolo de Ouro Preto.

ticas comerciais intrabloco; e, por fim, disciplinou o trabalho da Secretaria Administrativa do MERCOSUL, a qual tem sua sede em Montevideu¹⁵.

O Protocolo de Ouro Preto, em seu art. 2º, firma o caráter intergovernamental das decisões tomadas no bloco. Esse dispositivo é importante, pois por meio dele é que se podem orientar juridicamente os traços e fundamentos jurídico-institucionais e do bloco, sobretudo visualizar sua disparidade em relação à União Européia¹⁶.

Ele fixa ainda de forma específica as atribuições de cada organismo institucional e sua linha de atuação, e consubstancia, em seu art. 34, a atribuição de personalidade jurídica de Direito Internacional. Isso possibilitou a celebração de uma série de acordos com outros blocos econômicos e também com outros países individualmente, podendo o MERCOSUL contratar, adquirir, ou alienar bens, comparecer em juízo conservar fundos e fazer transferências.

Outro aspecto relevante do Protocolo de Ouro Preto foi o dispositivo do art. 38, que trata da aplicação interna das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL, estabelecendo o compromisso dos Estados de incorporar essas normas mediante procedimento específico para garantir a vigência simultânea¹⁷.

É importante ressaltar, ainda, que o Protocolo de Ouro Preto abriu a possibilidade, em seu art. 44, para revisão dos mecanismos institucionais de solução de controvérsias, quando o MERCOSUL adotar a tarifa externa comum. Como já defendido, não só será oportuno, como desejável e necessário, que sejam criados órgãos supranacionais para que efetivamente se consi-

¹⁵ A Comissão Parlamentar Conjunta, além de atuante, tem contribuído bastante com a divulgação de material ligado ao Mercosul, coordenando seminários e congressos para debater a integração e seus vários aspectos.

¹⁶ Para Ana Cristina Paulo Ferreira, "no MERCOSUL, como vimos, deu-se preferência a um sistema totalmente intergovernamental, que depende essencialmente de um motor político para desenvolver-se e alcançar os objetivos traçados em seu instrumento básico, o Tratado de Assunção de 1991. A vulnerabilidade de suas instituições, onde cada Estado-partes possui o poder de veto, e a debilidade de sua ordem jurídica, que, embora obrigatória para os Estados, apenas passa a ser eficaz quando incorporada aos ordenamentos internos respectivos, são fatores que nos deixam apreensivos quanto ao futuro do MERCOSUL, embora torçamos por ele". (PEREIRA, Ana Cristina Paulo. *Direito institucional e material do Mercosul*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 233)

¹⁷ Embora tenha fixado esse procedimento, a crítica que se faz é quanto à morosidade burocrática interna de cada Estado-membro para incorporar tais normas, e a prática tem demonstrado isso. Só poderá existir efetividade quanto à aplicação comum de uma determinada norma com a existência de um organismo supranacional. Caso contrário, a morosidade continuará emperrando a sua aplicação.

trua um verdadeiro Mercado Comum, marco importante principalmente com a implementação das cinco liberdades mencionadas precedentemente¹⁸.

Sem dúvida, o Protocolo de Ouro Preto serviu para derrubar vários mitos construídos, ao delinear seu sistema institucional, disciplinar a aplicação das normas, reafirmar o caráter intergovernamental de seus órgãos, estabelecer suas funções e o peso das decisões tomadas no seu âmbito e confirmar o mecanismo de solução de controvérsias estabelecido no Protocolo de Brasília, abrindo, assim, a possibilidade de uma revisão do mecanismo de solução de controvérsias para a fase em que passar para uma união aduaneira.

5 AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E PERSPECTIVAS DO MERCOSUL

Pode-se definir o MERCOSUL atualmente como uma organização regional (a partir da adesão da Venezuela) de integração, de natureza intergovernamental, que se encontra entre uma zona de livre-comércio incompleta e uma união aduaneira imperfeita, cujo objetivo central é chegar a um mercado comum. O conjunto de regras que disciplinam o bloco é essencialmente de Direito da Integração, ou seja, regras de caráter internacional mas direcionadas a estabelecer um conjunto de condicionantes de aproximação normativas nos mais variados setores entre os Estados que se associam em uma organização internacional que busca a integração econômica.

Cabe ressaltar que o Direito da Integração como ramo do Direito Internacional tem como objeto os impactos jurídicos derivados do processo de integração regional, envolvendo o estudo dos blocos econômicos com um modelo de integração mais avançada como a União Européia sob o Direito Comunitário, ou menos avançados com regras internacionais utilizadas para amoldar os blocos a uma zona de livre-comércio. Em razão disso, não se pode afirmar com propriedade que exista o Direito Comunitário no MERCOSUL, pois aquele é caracteristicamente um Direito produzido, sistematizado e aplicado no âmbito da União Européia.

Embora o MERCOSUL não tenha alcançado o grau de maturidade institucional esperado, três acontecimentos recentes chamam a atenção e reforçam a credibilidade nos avanços no processo de integração: (i) a edifi-

¹⁸ A comunidade jurídica deseja de um mecanismo jurídico mais efetivo para o Mercosul deve estar atenta, pois este será o momento oportuno para que se apresente o debate para formação de um novo sistema jurídico no Mercosul.

cação do Protocolo de Olivos para solução de controvérsias; (ii) a adesão da Venezuela ao MERCOSUL e; (iii) criação do parlamento do MERCOSUL. Cada um desses acontecimentos, por sua importância, será a seguir examinado.

5.1 Protocolo de Olivos

O mecanismo de solução de controvérsias adotado inicialmente pelo MERCOSUL foi a arbitragem *ad hoc*, que foi disciplinada pelo Protocolo de Brasília e teve vigência até 2002, preferindo ao longo de sua existência dez laudos arbitrais. Um novo mecanismo de solução de controvérsias foi previsto no Protocolo de Olivos, firmado em 18.02.2002, cuja sede foi instalada formalmente em agosto de 2004 na cidade de Assunção no Paraguai¹⁹.

A finalidade de se criar um novo mecanismo de solução de controvérsias foi nitidamente a de dar ao bloco um grau maior de institucionalidade, mas, ao mesmo tempo, vale destacar a demonstração do grau de comprometimento dos Estados com o Direito Internacional e também com a consciência de se promoverem avanços institucionais.

O Protocolo de Olivos manteve a base do sistema disciplinado pelo Protocolo de Brasília, ou seja, prevê uma primeira fase diplomática mediante o entendimento direto e a intervenção do Grupo Mercado Comum, a possibilidade de apresentação de demanda por Particulares em razão da sanção ou aplicação, por qualquer dos Estados-membros, de medidas legais ou administrativas de efeito restritivo, discriminatórias ou de concorrência desleal, mantendo o sistema arbitral para decisões que não forem ajustadas de outra forma.

O novo mecanismo, porém, trouxe algumas novidades que o diferenciavam do sistema anterior, as quais, resumidamente, podem ser assim citadas: a) foi criada uma instância permanente de revisão, que teve a sua sede instalada na cidade de Assunção no dia 13.08.2004; b) o Tribunal Permanente de Revisão pode ter competência consultiva; c) adota um procedimento de discussão mais complexo e mais fechado que o sistema anterior; d) aumentou-se o número de árbitros para doze a serem indicados por cada Estado-membro; e e) estabelece a cláusula facultativa de jurisdição obrigatória.

O Protocolo de Olivos prevê que todas as controvérsias oriundas de discussões que envolvam os Tratados instituidores do MERCOSUL, bem como

¹⁹ O Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul foi promulgado no Brasil pelo Decreto 4.982, de 09.02.2004. Ressalte-se que o Governo brasileiro depositou o instrumento de ratificação em 02.12.2003 e o Protocolo entrou em vigor para o Brasil em 01.01.2004.

as Decisões, Resoluções, Diretrizes e Regulamentos, serão obrigatoriamente submetidos às suas regras. Aquelas controvérsias que possam ser submetidas ao sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio, bem como de esquemas preferenciais de comércio, poderão se submeter a outro foro à escolha dos Estados-membros. Quando as partes optarem por um determinado foro, estarão automaticamente excluindo a possibilidade de discussão em outro, prevendo assim uma espécie de "litispêndia internacional".

Conforme já observado, o Protocolo mantém em essência o sistema do Protocolo de Brasília como o sistema de consultas, intervenção do grupo Mercado Comum e com a reclamação de particulares por meio do sistema de endosso, mas muda substancialmente o procedimento para a instalação do procedimento arbitral, prevendo no art. 23 a possibilidade de as partes submeterem-se diretamente ao Tribunal de Revisão. Por outro lado, caso as partes decidam primeiro levar a demanda a um Tribunal arbitral *ad hoc*, esta decisão poderá ser revista se e quando houver recurso para o Tribunal Permanente de Revisão. Somente as decisões do Tribunal Permanente de Revisão serão inapeláveis²⁰.

Alguns questionamentos têm sido formulados pela comunidade acadêmica quanto à incongruência de certos aspectos do novo mecanismo de solução de controvérsias do MERCOSUL. Primeiro é sobre a inadequação da arbitragem a um processo de revisão, como prevê o Protocolo; segundo, que o Tribunal Permanente de Revisão na essência só tem como estrutura permanente a sede, pois os árbitros não permanecem lá; e, ainda, se coloca a questão da apresentação direta da reclamação ao Tribunal de Revisão, o que lhe tiraria a prerrogativa de ser meramente um órgão revisor.

Seja como for, qualquer tentativa de institucionalização do MERCOSUL deve ser vista de forma positiva. O Protocolo de Brasília já demonstrava fissuras, aberturas e inadequação por conta dos dez casos apresentados a ele e que mereciam reparos, como foram feitos pelo Protocolo de Olivos. Alguns alardeiam que o novo sistema não dará certo em razão de ser uma inventividade sem fundamento jurídico. Ora, como se pode acusar algo que mantém na essência o que já existia e ainda aperfeiçoa certas lacunas que demandavam acertos? É preciso que se dê a oportunidade ao sistema

²⁰ Neste sentido, afirma Adriana Klor que "a aprovação do protocolo de Olivos pelo Conselho do Mercado Comum é um fato positivo, mas não podemos sucumbir à ilusão de crer que estamos ante um MERCOSUL legitimado. Em todo o caso, agora que parecem soprar novos ventos em nossos países, sejamos participes ativos fazendo valer nossa aspiração de justiça, desde o protagonismo que nos incumbe". (KLOR, Adriana Dreyzin et al. *Solução de Controvérsias*: OMC. União Européia e Mercosul. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer-Stiftung, 2004. p. 141-233)

para ser efetivamente testado. Ademais, existe a possibilidade de avanços ainda maiores, no sentido da construção de um Tribunal do MERCOSUL permanente e mais profissionalizado.

5.2 Adesão da Venezuela ao MERCOSUL

Os ministros das Relações Exteriores do MERCOSUL assinaram em julho de 2006, em Buenos Aires, um acordo autorizando a incorporação da Venezuela como membro pleno do bloco, em um prazo de quatro anos. O entendimento foi selado pelos presidentes dos países na Cúpula do MERCOSUL, que ocorreu nos dias 20 e 21 de julho do mesmo ano, na cidade argentina de Córdoba.

A incorporação da Venezuela foi considerada um fato histórico pelos membros do bloco. Com a adesão da Venezuela, as economias do MERCOSUL passam a representar 75% do PIB da América do Sul, e o MERCOSUL sai da condição de ser um bloco sub-regional para adquirir características de dimensões continentais, que lhe dão a condição de um bloco regional.

A propósito, foi elaborada uma lista de produtos sensíveis a serem protegidos no ingresso da Venezuela ao MERCOSUL pelos Estados-membros, e neste mesmo sentido, o governo venezuelano reviu os prazos para a conclusão das fases de integração em que estão os demais Estados-membros, com o objetivo de promover uma inserção gradual e flexível com o tempo necessário para fortalecer o seu setor produtivo nacional.

O desafio que se avista é comportar interesses ideológicos dos líderes regionais e a manutenção dos objetivos econômicos do bloco, com a necessidade de adequação pela Venezuela de um conjunto de tarifas já negociadas. Por outro lado, os países que fazem parte do bloco devem preparar setores de sua economia para o ingresso de novos produtos que poderão competir com os produtos de sua indústria nacional. Ainda deve ser uma preocupação a ideia de se pensar estrategicamente o bloco, principalmente o setor energético comportando interesses e objetivos comuns dos Estados-membros.

A adesão da Venezuela se dá em um momento em que o bloco, enfraquecido pelas seguidas crises econômicas e disputas diplomáticas, necessitava de um processo de oxigenação e fortalecimento, o que, sem dúvida, o novo país, por sua dimensão econômica, geográfica e política, poderá proporcionar, além de representar um grande passo na consolidação de um espaço econômico regional com maior visibilidade no cenário econômico internacional.

5.3 Parlamento do MERCOSUL

Com o objetivo de aproximar a sociedade civil dos Estados-membros das discussões promovidas no âmbito do MERCOSUL, bem como permitir a representação dos cidadãos de cada um dos Estados-membros nas decisões que serão tomadas pelo bloco, promovendo o seu fortalecimento institucional, a Comissão Parlamentar Conjunta, que, até então, apenas representava os parlamentos dos Estados-membros, elaborou um projeto para a criação de um Parlamento para o MERCOSUL, devendo este ser instalado até dezembro de 2006.

O Parlamento terá sede em Montevideu e será um órgão unicameral, sendo integrado por representantes eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, conforme a legislação interna de cada Estado-membro, com mandato de quatro anos, podendo ser reeleitos.

São propósitos do Parlamento do MERCOSUL: representar os povos do MERCOSUL, respeitando sua pluralidade ideológica e política; assumir a promoção e defesa permanente da democracia, da liberdade e da paz; promover o desenvolvimento sustentável da região com justiça social e respeito à diversidade cultural de suas populações; garantir a participação dos atores da sociedade civil no processo de integração; estimular a formação de uma consciência coletiva de valores cidadãos e comunitários para a integração; contribuir para consolidar a integração latino-americana mediante o aprofundamento e ampliação do MERCOSUL; e promover a solidariedade e a cooperação regional e internacional.

O Parlamento terá as seguintes competências: velar pela observância das normas do MERCOSUL; velar pela preservação do regime democrático nos Estados-membros; elaborar e publicar anualmente um relatório sobre a situação dos direitos humanos nos Estados-membros; efetuar pedidos de informações ou opiniões por escrito aos órgãos decisórios e consultivos do MERCOSUL; convidar, por intermédio da Presidência Pró-Tempore do CMC, a representantes dos órgãos do MERCOSUL, para informar e/ou avaliar o desenvolvimento do processo de integração; receber, ao início de cada semestre, a Presidência Pró-Tempore do MERCOSUL, para que apresente o programa de trabalho acordado, com os objetivos e prioridades previstos para o semestre; organizar reuniões públicas, sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração, com entidades da sociedade civil e os setores produtivos; receber, examinar e, se for o caso, encaminhar aos órgãos decisórios, petições de qualquer particular, sejam pessoas físicas ou jurídicas, dos Estados-membros, relacionadas com atos ou omissões dos órgãos do Mercosul; elaborar pareceres sobre os projetos de normas do MERCOSUL que requeriram aprovação legislativa em um ou vários Estados-

membros; propor projetos de normas do MERCOSUL para consideração pelo Conselho do Mercado Comum; e desenvolver ações e trabalhos conjuntos com os Paramentos nacionais, a fim de assegurar o cumprimento dos objetivos do MERCOSUL.

Na União Européia, o Parlamento Europeu tem despertado certa descrença nas populações, refletida na pouca presença em votações diretas, por conta de suas poucas atribuições decisórias. Isso não ocorre com o parlamento do MERCOSUL, que tem um conjunto de atribuições importantes, conforme visto acima, mas que devem ser efetivamente exercidas e não representar apenas um cabide de emprego parlamentar inútil e ineficaz.

A criação do Parlamento do MERCOSUL significa um passo importante na construção da institucionalização do MERCOSUL e da produção e aplicação de regras jurídicas. Seu grande desafio é não cair na retórica vazia tão comum nos meios parlamentares e ser um instrumento eficaz e eficiente para a manutenção dos interesses dos povos dos Estados-membros e para o avanço no processo de integração do bloco, principalmente de caráter normativo, contribuindo para a aproximação, harmonização e unificação de regras.

6 OS DESAFIOS DO MERCOSUL

O MERCOSUL deve deixar de ser um projeto de integração pautado pela vontade das lideranças políticas dos Estados que, de tempos em tempos, imprimem sua perspectiva pessoal sobre a velocidade o modelo de integração, e deve incorporar-se na agenda dos Estados definitivamente como um projeto regional. Por outro lado, é necessária a criação de mecanismos institucionais mais efetivos para o sistema de tomada de decisões, além do modelo intergovernamental definido no Protocolo de Ouro Preto que prevê sempre a convergência e o consenso, e incorporar alguns elementos de supranacionalidade ao poder decisório das instituições. Para tanto, é claro, será necessária uma alteração constitucional no ordenamento jurídico dos Estados-membros.

Ademais, os Estados devem criar mecanismos constitucionais de aplicação de regras derivadas do bloco, sob pena de ineficácia nas decisões tomadas intrabloco pelos órgãos. A partir dessas estruturas, aí sim, voltar-se para os avanços na agenda negociação tarifária em forma de zona de livre-comércio e no amadurecimento da união aduaneira, fundamentais para a consecução dos objetivos do bloco e para o desenvolvimento econômico dos Estados-membros.

Vale lembrar, ainda, que na agenda do relançamento do MERCOSUL, os Estados-membros decidiram dar prioridade ao tratamento das seguintes áreas temáticas, com o objetivo final de aprofundar o caminho em direção à conformação dos objetivos do bloco: acesso aos mercados; agilização dos trâmites em fronteira (plena vigência do Programa de Assunção); incentivos aos investimentos, à produção e à exportação, incluindo as Zonas Francas, a admissão temporária e outros regimes especiais; Tarifa Externa Comum; defesa comercial e defesa da concorrência; solução de controvérsias; incorporação da normativa MERCOSUL; fortalecimento institucional do MERCOSUL; e relações externas.

Essas são realmente áreas importantes e representam um diagnóstico da agenda institucional a ser perseguida. Porém, conforme já se ressaltou, sem uma reforma jurídico-institucional, de aplicação de regras e normas no âmbito do bloco e com um sistema eficaz de aplicação das decisões dos órgãos, os operadores da integração terão a meta, mas não o instrumento para chegar até ela.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O MERCOSUL foi ao longo de seus quinze anos de existência mal interpretado, sobretudo por conta da grande expectativa criada em torno de sua criação e a realidade de dificuldade de implementação de um bloco econômico. Em razão disso, acabou por gerar descrença na sociedade e nos meios formadores de opinião. No entanto, superou esses dissabores e avançou institucionalmente, de forma vagarosa e truncada, mas avançou.

Uma das características fundamentais do bloco é a opção pela intergovernamentalidade, um sistema de transferência de poder decisório aos órgãos, em caráter precário, em que as decisões só avançam se tomadas por consenso, o que leva em conta, sobretudo, os interesses dos Estados e não os do bloco. Isso dificulta ainda mais a implementação de medidas e os avanços institucionais e econômicos e jurisdições perseguidos.

O MERCOSUL persiste no sonho da criação de um mercado comum, mas ainda tem como desafio a implementação de uma zona de livre-comércio com a eliminação gradual das tarifas para circulação de produtos entre os Estados-membros e o processo de avanço na construção da tarifa externa comum que vai pautar a relação do bloco com outros Estados e organizações econômicas internacionais.

De qualquer forma, existe um capital acumulado de conquistas e um perceptível amadurecimento institucional não só com o aperfeiçoamento dos

órgãos existentes que compõem o bloco, como o Tribunal Permanente de Revisão, mas também, pela diversificação e aprimoramento de outros mecanismos. O MERCOSUL ainda carece de um órgão de solução de controvérsias dotado de atributos e competências efetivas, o que é determinante para o sucesso de qualquer órgão.

Não obstante, é nítida a ausência de mecanismo de integração normativa, de interação instrumental entre o que é discutido na burocracia organizacional do bloco e o que é aplicado internamente pelos Estados, dificultando ainda mais o processo de avanços na integração econômica.

A adesão de um novo membro fortalece sim, o bloco. Trata-se de um componente importante no jogo do cenário econômico internacional, pois constitui um conjunto de consumidores em potencial e resulta em um espaço geográfico relevante. O bloco passa a ter uma economia que se diversifica das demais e oferece outros elementos na dinâmica comercial, o que lhe confere uma dimensão continental.

A criação do Parlamento demonstra claramente o comprometimento dos Estados-membros com o processo democrático de tomada de decisões, com o sistema de representação das populações. O desafio é que os deputados eleitos estejam verdadeiramente preparados e conscientes da importância de contribuir com o processo de integração econômica e possam efetivamente agilizar o processo de integração normativa.

O sonho da integração latino-americana sobrevive. A convergência dos interesses dos Estados-membros, a concepção do que é verdadeiramente um processo de integração e sua importância estratégica regional, a firmeza dos propósitos de integração e a manutenção dos objetivos inicialmente estabelecidos é que determinarão o futuro do bloco, seu sucesso ou fracasso.

8 REFERÊNCIAS

Livros

- ALMEIDA, Paulo Roberto. *Mercosul: fundamentos e perspectivas*. 2. ed. São Paulo: LTr, 1998.
- BAPTISTA, Luis Olavo; MERCADANTE, Araminta de Azevedo; CASELLA, Paulo Borba (Orgs.). *Mercosul: das negociações à implantação*. São Paulo: LTr, 1994.
- BARBOSA, Rubens Antonio. *América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*. São Paulo: Aduaneiras, 1991.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiros (Org.). *Alca e Mercosul: riscos e oportunidades para o Brasil*. Brasília: IPRU/Funag, 1999.
- KLOR, Adriana Dreyzin et al. *Solução de controvérsias: OMC, União Européia e Mercosul*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004.

LABRANO, Roberto Ruiz Diaz. *Mercosur-Unión Europea*. Asunción: Intercontinental, 2001.

LAFER, Celso. *Comércio e Relações Internacionais*. São Paulo: Perspectiva, 1977.

_____. *O cenário mundial e o relacionamento União Européia/Mercosul. Política Externa*. São Paulo, 2000. v. 9.

MENEZES, Wagner. *Mercosul dez anos: desenvolvimento institucional e o direito da integração*. In: PIMENTEL, Luis Otávio (Org.). *Direito da Integração e Relações Internacionais: Alca, Mercosul e UE*. Florianópolis: Boiteux, 2001.

MELLO, Celso de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

PEREIRA, Ana Cristina Paulo. *Direito institucional e material do Mercosul*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

REZEK, Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: os desafios de uma Associação inter-regional*. Barueri: Manole, 2003.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima (Org.). *Direito Comunitário do Mercosul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

Sites consultados

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <www.mre.gov.br>.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. Disponível em: <www.mercosur.org.uy>.