presente livro foi idealizado a partir de uma demanda
scente de acadêmicos, pesquisadores e profissionais
e atuam na área de comércio exterior e relações inter-
cionais com relação ao tema da integração na América
tina, África e Ásia. Durante o curso de Organizações
ernacionais de Integração da América Latina, África e
ia, oferecido no âmbito do programa de pós-graduação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo –
USP e do programa de pós-graduação em integração
América Latina – Prolam/USP, surgiu o interesse por
aprofundamento dos temas aqui abordados, sobretu-
em razão da falta de bibliografia de referência sobre a
téria no Brasil.

a obra aparece em um momento em que as relações
ernacionais passam por grande transformação. Nas
imas décadas, o movimento de integração econômica
re os países expandiu-se de modo significativo, exis-
do atualmente mais de trezentos acordos comerciais
tificados à OMC.

globalização econômica levou diversos países a buscar
ior escala, eficiência e competitividade para suas
presas. O caminho natural foi o da cooperação e o da
egração com novos parceiros comerciais. Os países em
senvolvimento, inclusive o Brasil, não ficaram alheios a
a realidade, firmando diversos acordos de integração e
operação econômica.

ISBN 85-362-1358-2
9 788536 213583

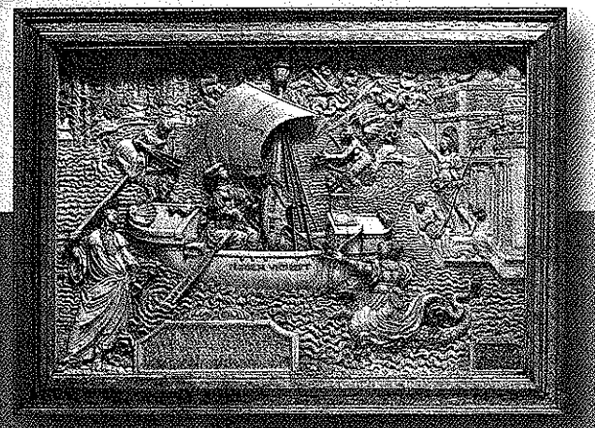
Ouriana Daniel Stark

Araminta de Azevedo Mercadante
Umberto Celli Junior
Leandro Rocha de Araújo
Coordenadores

Blocos Econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia

Uruá Editora

Araminta de Azevedo Mercadante
Umberto Celli Junior
Leandro Rocha de Araújo
Coordenadores



Peter the Elder Dell – Alegoria da Fé, 1534 – Entalhe em Madeira, 51 x 72 cm
Germanisches Nationalmuseum, Nuremberg

Blocos Econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia

Colaboradores

Adalberto Nader
Alexandre Ratner Rochman
Daniel Pezzutti Ribeiro Teixeira
Elias Siste
Elizabeth Meirelles
Karla Regina da Silva Gomes
Leandro Rocha de Araújo
Lucia Elena A. Ferreira Bastos
Neil Montgomery
Paulo Lucena de Menezes
Renata Fialho de Oliveira
Salem Hikmat Nasser
Umberto Celli Junior
Wagner Menezes

Uruá Editora

Compreender o processo de criação, desenvolvimento e atuação desses organismos possibilitará que os Estados soberanos, na busca do desenvolvimento pleno, possam ingressar numa instituição de Cooperação e Integração Econômica conscientes de suas reais necessidades e potencialidades, cientes dos direitos e obrigações que irão assumir.

6 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O Mercosul no contexto Regional e Internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 1993.

ARIOSI, Mariângela. **Conflitos entre Tratados Internacionais e Leis Internas**: o judiciário brasileiro e a nova ordem internacional. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

JACQUÉ, Jean-Paul. Les organisations internationales contemporaines. *In:* **Colloque de Strasbourg**. Paris: Pedone, 1988.

REUTER, Paul. **Institutions Internationales**. Paris: Dalloz, 1972.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**: curso elementar. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

_____. **Relações Internacionais**. Barueri: Manole, 2004.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004. v. I.

VALLEJO, Manuel Diez de Velasco. **Las Organizaciones Internacionales**. 10. ed. Madri: Tecnos, 1997.

Capítulo II – América Latina

ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO (ALADI)

Leandro Rocha de Araújo[1]

1 INTRODUÇÃO

O processo de integração latino-americana foi iniciado no século XIX, após o movimento de independência dos países da região, seguindo os ideais de solidariedade continental e proteção recíproca contra a antiga metrópole. Com o passar dos anos, os diversos países desenvolveram suas particularidades, o que, de certa forma, dificultou o referido processo.

Nesse sentido, somente em meados da década de 1950 a idéia de integração econômica na América Latina se firmou, havendo a criação da Associação de Livre-Comércio da América Latina (ALALC), em 1960. Essa foi uma importante tentativa no sentido de buscar uma maior inserção dos países latino-americanos no comércio internacional, por meio da criação de preferências recíprocas rumo a um mercado comum.

Posteriormente, em razão das dificuldades enfrentadas para a consolidação da ALALC, foi negociado um acordo mais abrangente e ao mesmo tempo mais flexível, que viesse a abranger os interesses dos diversos países latino-americanos na busca da ampliação dos fluxos comerciais. Tal tratado foi firmado em 1980 e criou a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

[1] Doutorando em Direito Internacional pela USP. Mestre em Direito Internacional pela UFMG. Professor de Direito Internacional do Curso de Pós-graduação da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pesquisador do Instituto de Direito do Comércio Internacional e Desenvolvimento (IDCID). Bacharel em Direito pela UFMG. Advogado Associado de Pinheiro Neto Advogados.

Essa organização internacional tem grande importância para o Brasil e para os seus demais Estados-membros, uma vez que ela tem a estrutura capaz de viabilizar a negociação de acordos de liberalização comercial entre eles, permitindo acordos bilaterais ou plurilaterais, graduais e progressivos. Como exemplo verifica-se a criação do MERCOSUL, firmado entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, o qual foi negociado no âmbito da ALADI por meio do Acordo de Complementação Econômica 18 (ACE-18).

Atualmente, a ALADI é foro para a negociação de inúmeros acordos de integração entre seus Estados-membros, tendo também a tarefa de elaborar uma base de informações e dados comerciais e econômicos.

O presente artigo tem por finalidade fazer uma análise do processo de integração na América Latina, desde a ALALC até a ALADI, bem como um estudo detalhado sobre esta última, seus objetivos, órgãos, perspectivas e os principais interesses brasileiros a ela relacionados.

2 HISTÓRICO

A integração na América Latina é um tema que se confunde com o próprio processo de formação histórica dos países latino-americanos. Desde o início do século XIX, diversos foram os movimentos de independência que se espalharam por toda a América Latina, os quais foram seguidos por: (i) consolidação da independência dos Estados americanos; (ii) um sentimento de solidariedade continental, a fim de manter a paz nas Américas; e (iii) um estímulo à inter-relação entre os países da América Latina.

Nesse sentido, papel fundamental exerceu Simón Bolívar, que dirigiu a luta pela independência da Venezuela, Peru, Colômbia, Bolívia e Equador. Bolívar apregoava a importância da união entre os países latino-americanos então independentes a fim de se defenderem contra um possível contra-ataque espanhol. Surgiu assim a idéia da criação de uma Federação de Estados latino-americanos. Moacir Werneck Castro, ao se referir a Simón Bolívar, afirmou que

> *O que realmente tocava a alma do Libertador era a idéia de uma federação das novas nações livres da América hispânica. A isso dedicou o principal de suas energias na segunda metade de 1826. No Congresso do Panamá deveria tomar corpo o seu sonho pan-americano. "Trata-se – esclarecia – de uma liga verdadeiramente americana, não formada apenas dentro dos princípios de uma aliança comum, ofensiva e defensiva. Deve ser mais rigorosa que a liga constituída recentemente na Europa contra as liberdades populares (a Santa Aliança)... Nossa sociedade há de ser de nações irmãs, unidas, fortes e capazes de enfrentar a agressão de potências externas"*[2].

Entretanto, o ideal bolivariano de criação de uma federação (o qual foi posteriormente convertido em ideal de confederação) de Estados não logrou êxito, sobretudo em razão dos regionalismos existentes em cada sociedade latino-americana. Embora em um primeiro momento houvesse um sentimento de unidade e solidariedade entre os povos que buscavam a sua independência, tal sentimento foi cedendo lugar às particularidades e à individualização de cada um dos Estados então criados. Posteriormente, a Doutrina Monroe norte-americana foi utilizada para cunhar uma "*identidade*" entre os países americanos. Foi nesse contexto que o pan-americanismo[3] se difundiu ao longo dos séculos XIX e XX. De acordo com o Embaixador Maury Gurgel Valente, "(...) *o Pan-Americanismo tem dois momentos genéticos: um longo período de indeferenciação – em que prevalece uma compreensão unívoca do conceito de solidariedade hemisférica – e uma etapa seguinte, de crescente diferenciação, em que esse mesmo princípio de solidariedade vai perdendo sua aparência monolítica, explicitando as várias forças que se abrigam em seu bojo*"[4].

---

2 CASTRO, Moacir Werneck. **Bolívar**. São Paulo: Três, 1973. p. 175-176.

3 O termo pan-americanismo surgiu no fim do século XIX, como doutrina política cujas bases foram lançadas no 1° Congresso Pan-americano, realizado em Washington, em 1889. De acordo com esse movimento, os países americanos tinham que buscar os necessários mecanismos que lhes permitissem a união e a defesa de seus interesses e de sua integridade, em face do colonialismo europeu e da ingerência de potências européias nos negócios americanos. Nesse sentido, Kátia Gerab Baggio afirma que "*o início da nossa república coincidiu com a reunião, em Washington, da Primeira Conferência Internacional Americana, cujas sessões ocorreram de 02 de outubro de 1889 a 19 de abril de 1890, marcando oficialmente o início do pan-americanismo. Este termo apareceu primeiramente na imprensa norte-americana, que começou a utilizar, por sua conta, alguns meses antes do evento, a expressão* ***Pan-América****. A partir de então, antes mesmo da abertura da reunião, esta passou a ser designada oficiosamente de Conferência Pan-Americana, como também as reuniões posteriores. O termo pan-americanismo difundiu-se e passou a denominar o conjunto de políticas de incentivo à integração dos países americanos, sob a hegemonia dos Estados Unidos. A Primeira Conferência Pan-Americana foi convocada pelo governo dos Estados Unidos depois de quase uma década de negociações diplomáticas e debates internos, como resultado de um projeto do secretário de Estado norte-americano James G. Blaine, mentor do pan-americanismo. O incremento da integração dos Estados Unidos com os demais países americanos visava, em última instância, o crescimento das exportações de produtos norte-americanos para o restante do continente, a fim de superar a entrada dos produtos europeus, principalmente da Inglaterra, sua principal concorrente*". (BAGGIO, Katia Gerab. **Os intelectuais brasileiros e o Pan-americanismo**: A Revista Americana (1909-1919). Disponível em: <http://www.ifch.unicamp.br/anphlac/anais/encontro4/ensaiob14.htm#_ftn1>. Acesso em: 21 jun. 2006)

4 VALENTE, Maury Gurgel. **Evolução da Cooperação Interamericana e Inter-Latino-Americana**. Conferência. Escola Superior de Guerra, em 16.08.1968.

Essa crescente diferenciação entre os países americanos, inclusive os latino-americanos, dificultou o almejado processo de integração. Cabe destacar que, mesmo em âmbito mundial, a integração efetiva entre os diversos países não havia se desenvolvido até a década de 1940. Somente após o desfecho da Segunda Guerra Mundial é que os países passaram a procurar formas de evitar as conseqüências negativas das políticas protecionistas do início da década de 1930, promovendo um movimento em busca de maior integração[5].

Isso inspirou os EUA a buscarem uma maior cooperação internacional, o que eles próprios haviam refutado durante os anos 20 e início dos anos 30. Por outro lado, os países europeus também apoiavam esforços de liberalização multilateral e, principalmente, regional. Havia, assim, a necessidade de um novo modelo para regular essas relações comerciais entre os diversos países. Para Umberto Celli Junior,

> *A integração econômica surge com suas características atuais apenas nos anos posteriores à Segunda Guerra Mundial. Enquanto a economia dos EUA expandia-se plenamente e o poder na URSS consolidava-se, a Europa perdia grande parte de suas colônias e as economias do continente estavam destroçadas, o que tornava ainda mais árdua a tarefa de reconstrução. A percepção de que somente com esforços conjuntos isto seria possível transformou a relação mantida entre os Estados. O Plano Marshall e a criação da OECE (Organização Européia de Cooperação Econômica) tiveram como principal finalidade a formulação e a execução de um programa de soerguimento econômico*[6].

A partir da década de 1950, o fenômeno da integração se intensificou, com a conclusão dos Tratados de Paris, em 1951, criando a Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA), e dos Tratados de Roma, ambos de 1957, os quais criaram a Comunidade Econômica Européia (CEE) e Comunidade Européia da Energia Atômica (EURATOM).

---

5 Segundo afirma Celso Lafer, ao comentar o período do pós-Guerra, "*para recordar a lição de Kant, o comércio – ou* ***le doux commerce*** *a que se referia Montesquieu – constitui um ingrediente importante para a paz, tema-chave da vida internacional, pois, ao promover a interação, dissolve preconceitos, dilui falácias sobre estrangeiros, forasteiros ou alienígenas e favorece benefícios mútuos em lugar do exclusivismo de soluções autárquicas. Tal foi a visão que levou à negociação do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio – GATT, no pós-guerra mundial, tendo em vista o papel desempenhado pela autarquia e o protecionismo nacionalista na exacerbação de tensões internacionais na década de 30*". (LAFER, Celso. **A OMC e a regulamentação do comércio internacional**: uma visão brasileira. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. p. 89)

6 CELLI JUNIOR, Umberto. **A Integração Latino-Americana**: do discurso à ação. Dissertação de Mestrado. Fdusp, 1990. p. 30.

Nessa mesma época, começaram a surgir na América Latina discussões de cunho desenvolvimentista, estabelecidas no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Tais discussões tinham por objetivo estabelecer um modelo que os países latino-americanos pudessem adotar para promover políticas públicas relacionadas à idéia de desenvolvimento e crescimento econômico.

Alguns estudos elaborados em 1956-1957, ainda no âmbito do Comitê de Comércio da CEPAL[7], conferiam destaque para o conceito de cooperação regional como forma de aceleração do crescimento econômico da América Latina. Nesse sentido, pode-se verificar o surgimento, nesse período, de um movimento integracionista na América Latina. Assim, durante a Conferência da CEPAL no Panamá, em 1959, diversas propostas foram apresentadas como base para o estabelecimento de um mercado comum, entre as quais se destacam as seguintes:

- Adesão ao mercado regional, aberta a todos os países latino-americanos;
- Inclusão de todos os itens produzidos nos países da região como finalidade do mercado regional;
- Tratamento especial conferido aos países menos desenvolvidos;
- Sistema especial de pagamentos multilaterais, a fim de maximizar a reciprocidade de intercâmbio intra-regional;
- Fomento de acordos de complementação e especialização entre países vinculados pela proximidade geográfica ou por interesses econômicos comuns;
- Coordenação da política comercial e o estabelecimento de uma tarifa externa comum em relação a terceiros países.

Foi nesse contexto das idéias desenvolvimentistas e integracionistas da CEPAL que surgiu, em 1960, o primeiro projeto de integração latino-americana, denominado Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC).

A ALALC foi criada em 18.02.1960[8], por meio do Tratado de Montevidéu (TM/60). Inicialmente, faziam parte desta associação a Argentina, o

---

7 O economista Raul Prebisch, em 1950, com o estudo intitulado "O Desenvolvimento Econômico da América Latina" (também chamado de "Manifesto latino-americano"), analisa o importante papel da inversão dos termos de troca na deterioração econômica do continente latino-americano e a necessidade urgente de fazer face à solução para uma mudança radical das estruturas anacrônicas. (CELLI JÚNIOR, Umberto. *Op. cit.*, p. 102)

8 O Tratado de Montevidéu que criou a ALALC entrou em vigor em 01.06.1961. No Brasil, o TM/60 foi promulgado pelo Decreto 50.656, de 24.05.1961, publicado no DOU de 25.05.1961, com retificação, em 26.05.1961.

Brasil, o Chile, o México, o Paraguai, o Peru e o Uruguai, tendo aderido posteriormente a Colômbia, o Equador, a Venezuela e a Bolívia. A sua sede localizava-se em Montevidéu, no Uruguai.

A Associação possuía personalidade jurídica e capacidade para: (i) contratar; (ii) adquirir bens móveis e imóveis indispensáveis à realização de seus objetivos; (iii) demandar em juízo; e (iv) conservar fundos em qualquer moeda e fazer as transferências necessárias (TM/60, art. 46). Como se pode verificar, este acordo criava uma organização internacional que abrangia a quase totalidade dos países da América Latina, os quais buscavam alcançar objetivos comuns.

O objetivo primordial da ALALC consistia na criação de uma zona de livre-comércio continental, a partir da implementação dos objetivos de integração regional, em um período não superior a 12 anos (TM/60, art. 2º), sendo que após esse período os Estados-membros examinariam os resultados alcançados e iniciariam negociações visando a evoluir para novas etapas de integração econômica. Desse modo, tais Estados deveriam eliminar progressivamente os gravames e restrições de toda ordem, incidentes sobre a importação de produtos originários do território de qualquer um dos demais Estados-membros.

O objetivo final, porém, era mais amplo que a simples criação de uma zona de livre-comércio. Com a eliminação gradual das barreiras ao comércio intra-regional, do máximo aproveitamento dos fatores de produção e da coordenação dos planos de desenvolvimento, dever-se-ia chegar a um mercado comum latino-americano. Para tanto, deveria a ALALC funcionar como o mecanismo de ação imediata para a formação desse mercado. Para se atingir os objetivos da ALALC, como a criação de uma zona de livre-comércio, foram estabelecidos diversos mecanismos, entre eles:

(a) *programa de liberalização do intercâmbio*: negociação periódica de vantagens comerciais por produto, como forma de promover a ampliação do comércio intra-regional. Este modelo foi adotado como forma de permitir a adaptação do processo de desgravamento comercial ao interesse de cada Estado-membro. Desse modo, cada país negociava as franquias que desejava receber e as compensações que deviam conceder – lista comum[9] e listas nacionais[10]. Ressalte-se que o art. 32 do TM/60 permitia que fossem concedidas vantagens aos países de menor desenvolvimento relativo não-extensivas aos demais, (ii) condições mais favoráveis ao cumprimento do programa de liberalização, e (iii) o direito de adotar medidas restritivas para corrigir eventuais desequilíbrios na balança de pagamentos;

(b) *a complementação industrial setorial*: esta era uma forma adicional do processo de desgravamento. Nesses acordos previam-se programas que se referiam a determinados setores ou ramos da indústria. Após a Resolução 99 (1964), os acordos de complementação tornaram-se os instrumentos mais dinâmicos do processo de liberalização comercial da ALALC, posto que a referida Resolução bilateralizou os acordos, ou seja, restringiu a incidência da cláusula da nação-mais-favorecida, permitindo que tais acordos não fossem automaticamente extensíveis aos demais;

(c) *a harmonização e a coordenação das políticas econômicas*: este é um mecanismo típico de formas mais avançadas de integração. No caso da ALALC, a harmonização referia-se fundamentalmente a problemas aduaneiros, mas buscava compreender ainda a política industrial, agrícola, financeira e monetária, de transportes e a harmonização das legislações nacionais.

De acordo com o art. 33 do TM/60, os principais órgãos da ALALC eram:

(a) *Conferência das Partes Contratantes*: órgão máximo da ALALC, competindo-lhe tomar todas as decisões sobre assuntos que exigissem deliberação conjunta das Partes Contratantes (órgão diplomático tipicamente governamental);

(b) *Comitê Executivo Permanente*: este era o órgão executivo e permanente, sendo constituído por um representante permanente de cada Parte Contratante, com direito a um voto;

(c) *Secretaria*: este era um órgão técnico permanente do Conselho, dirigido por um Secretário Executivo (art. 41). Este funcionário não deveria solicitar ou receber instruções de qualquer governo, entidade nacional ou internacional;

[9] Segundo o art. 4º, "a", c.c. art. 5º, do TM/60, as listas nacionais compreenderão as reduções anuais de gravames e demais restrições que cada Estado-membro conceda aos demais Estados-membros, sendo que cada um deverá conceder, anualmente, aos demais, reduções de gravames equivalentes a 8% (oito por cento) da média ponderada dos gravames vigentes para terceiros países, até alcançar a eliminação dos mesmos para o essencial de suas importações da zona.

[10] O art. 4º, "b", do TM/60 estabelece que uma lista comum compreende uma relação dos produtos cujos gravames e demais restrições os Estados-membros se comprometem, por decisão coletiva, a eliminar integralmente para o comércio intrazonal.

(d) *Conselho de Ministros das Relações Exteriores*: Criado posteriormente, nos termos do Protocolo de Montevidéu, de 1966, como forma de buscar o cumprimento dos objetivos do TM/60. Tinha como competência a condução da política superior da ALALC.

Entretanto, o objetivo imediato de se atingir uma zona de livre-comércio não chegou a ser concretizado, tendo em vista o fato de que o caráter intergovernamental da ALALC assegurou a predominância dos interesses nacionais sobre os regionais. Além disso, as decisões dos órgãos nunca tiveram força executória direta e houve a adoção de fórmula de integração eminentemente comercialista. O formato adotado para a liberalização, com negociações produto a produto, tornou o processo de liberalização muito lento.

Por fim, pode-se dizer que a ALALC não se utilizou suficientemente de outros mecanismos de integração, como a harmonização e a coordenação das políticas econômicas[11]. Desse modo, cada país adotou políticas internas independentes, sem levar em consideração o objetivo de aumentar a cooperação dentro da região. A esse respeito, Paulo Casella afirma:

> *A busca de integração regional, com o objetivo de alcançar mercado comum latino-americano – diretamente influenciada pela experiência européia, em matéria de integração – visando superar as limitações dos reduzidos mercados nacionais, por melhor que fosse o propósito, negligenciou tanto o peso das realidades internas dos diversos países, enfatizando políticas de desenvolvimento baseadas no mercado interno e substituição de importações, às quais se agrega a incipiente abertura das economias nacionais para mercados externos, como também a inexorável mutação do contexto internacional, a partir dos anos cinqüenta*[12].

11 Cumpre destacar o papel desempenhado pelo Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), um organismo intergovernamental com sede em Caracas, criado em 17.10.1975, para promover um sistema de consulta e coordenação firmado entre os países da América Latina. O SELA tem como objetivos alinhar posições e estratégias comuns da América Latina e Caribe, em matéria econômica, perante os países ou grupos de países em foros internacionais, e ainda impulsionar maior cooperação e integração entre os países da América Latina e Caribe. A organização é atualmente integrada por Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, Equador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. O SELA é composto pelos seguintes órgãos: *(i) Conselho Latino-Americano* – órgão máximo de decisão, integrado por um representante de cada Estado-membro, reúne-se anualmente, e se encarrega de estabelecer as políticas gerais da organização, decididas por consenso; *(ii) Secretaria Permanente* – órgão técnico administrativo, dirigido por um secretário permanente, eleito pelo Conselho Latino-Americano, para um mandato de quatro anos; e *(iii) Comitê de Ação* – órgãos flexíveis de cooperação que se constituem a partir do interesse de dois ou mais Estados-membros em promover programas e projetos conjuntos em áreas específicas. Disponível em: <www.sela.org>. Acesso em: 07 maio 2006.

Verificou-se que, ao invés de chegar ao mercado comum passando por uma zona de livre-comércio, como previsto no TM/60, o caminho a ser percorrido passaria pelo estabelecimento de uma área de preferência tarifária. Superando a rigidez das negociações multilaterais da ALALC, os Estados-membros passaram a estudar um esquema mais flexível de entendimentos bilaterais ou por grupos de países, portanto, sem abandonar a possibilidade de acordos multilaterais envolvendo todos os Estados-membros.

A difundida "unidade latino-americana" demonstrava fraturas e distensões, ficando nítida a diversidade de interesses e posições no âmbito do bloco. Nesse sentido, o grande desafio dos Estados-membros do bloco seria superar as divergências em busca de uma efetiva integração econômica, o que não foi possível no contexto da ALALC. Diante do fracasso, foram iniciadas negociações visando reestruturar a ALALC, modificando seus objetivos e visando a solucionar lacunas do tratado anterior. Ainda no âmbito da ALALC, foi realizada uma reunião do Conselho de Ministros das Relações Exteriores, em Montevidéu, na qual foi celebrado o Tratado de Montevidéu de 1980 (TM/80), instituindo a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

3 CARACTERÍSTICAS E OBJETIVOS

A ALADI é uma organização internacional[13] estabelecida pelo Tratado de Montevidéu, assinado em 12.08.1980[14], que deu continuidade ao processo integracionista iniciado em 1960 com a criação da ALALC.

A nova associação reuniu, em sua formação, 11 países latino-americanos, classificados em três categorias: (i) menor desenvolvimento relativo (Bolívia, Equador e Paraguai)[15]; (ii) desenvolvimento intermediário

12 CASELLA, Paulo Borba. **Mercosul**: exigências e perspectivas de integração e consolidação de espaço econômico integrado. Tese para o Concurso de Titular de Direito Internacional Público (USP). São Paulo, 1995. p. 117.

13 Segundo o art. 52 do TM/80, a ALADI tem personalidade jurídica de direito internacional.

14 O Tratado de Montevidéu que criou a ALADI foi subscrito em 12.08.1980 e entrou em vigor em 18.03.1981. No Brasil, ele foi promulgado pelo Decreto 87.054, de 23.03.1982, e publicado no DOU de 24.03.1982.

15 Países de menor desenvolvimento relativo (PMDR).

(Chile, Colômbia, Peru, Uruguai e Venezuela – PDI)[16]; e (iii) outros (Argentina, Brasil e México – ABRAMEX). Em agosto de 1999, Cuba foi admitida como membro pleno da ALADI, ficando a organização com 12 Estados-membros. A sede da ALADI fica em Montevidéu, no Uruguai.

O TM/80 estabeleceu os objetivos do bloco em seus arts. 1º, 2º e 3º, sendo que foi definido como objetivo a longo prazo o estabelecimento, de forma gradual e progressiva, de um mercado comum latino-americano. Além disso, as normas e mecanismos do bloco terão por objetivo a promoção e regulação do comércio recíproco, a complementação econômica, e o desenvolvimento das ações de cooperação econômica que coadjuvem a ampliação dos mercados.

A fim de se atingir os objetivos finais de constituição de um mercado latino-americano, os Estados-membros da ALADI deverão levar em conta os seguintes princípios:

(a) *Pluralismo*: o Tratado deve ser sustentado na vontade dos Estados-membros para sua integração, acima da diversidade que em matéria política e econômica possa existir na região;

(b) *Convergência*: este princípio se traduz na multilaterização progressiva dos acordos de alcance parcial, por meio de negociações periódicas entre os Estados-membros, em função do estabelecimento do mercado comum latino-americano;

(c) *Flexibilidade*: caracterizada pela capacidade para permitir a celebração de acordos de alcance parcial, regulada em forma compatível com a consecução progressiva de sua convergência e pelo fortalecimento dos vínculos de integração. Este princípio foi adotado tendo-se em vista os pontos de maior fragilidade da ALALC;

(d) *Tratamentos diferenciais*: estabelecidos para permitir o aprofundamento do processo de integração levando em conta as características econômico-estruturais de cada Estado-membro, de modo a conferir tratamento diferenciado aos países mais e menos desenvolvidos do bloco;

(e) *Multiplicidade*: possibilitar distintas formas de ajustes entre os Estados-membros, em harmonia com os objetivos e funções do processo de integração, utilizando todos os instrumentos capazes de dinamizar e ampliar os mercados em nível regional.

[16] Países de desenvolvimento intermediário (PDI).

Ao mesmo tempo em que houve uma maior flexibilização das normas no TM/80 para facilitar o processo de integração, estava ocorrendo o processo de redemocratização em diversos países da América Latina. Isso conferiu grande impulso ao processo de integração regional[17], favorecendo uma grande aproximação entre Brasil e Argentina, em um primeiro momento, e depois Paraguai e Uruguai. Neste contexto, ressaltou Rubens Barbosa

> *Nesse contexto, superando décadas de receios recíprocos e desconfianças mútuas, a partir de 1985, os Presidentes da Argentina e do Brasil – democraticamente eleitos – decidiram tomar a decisão política de iniciar um processo real de integração econômica que não mais estaria amarrado ao ritmo dos esforços multilaterais regionais, porém seria condicionado pela própria vontade e determinação dos dois países em fazer avançar, no terreno prático, a relativa complementaridade já existente entre as duas economias*[18].

4 MECANISMOS DA ALADI

Uma primeira diferença da ALADI em relação à ALALC foi não mais estabelecer como objetivo imediato do bloco a formação de uma zona de livre-comércio, mas a desgravação intrazona por meio de outros mecanismos mais flexíveis, levando ao final à criação de um mercado comum[19].

[17] A formação do Grupo do Rio, em 1986, foi viabilizada pela democratização dos países latino-americanos, uma vez que este Grupo está ligado ao binômio democracia/integração. O Grupo do Rio, também denominado "Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política", foi instituído por declaração assinada no Rio de Janeiro em 18.12.1986, com o propósito de fortalecer e sistematizar a concertação política de seus membros. É composto por Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Venezuela e Uruguai, e um representante da Comunidade do Caribe (Caricom). A partir da *Cúpula de Cartegena*, em junho de 2000, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e República Dominicana participam do Grupo do Rio como membros plenos e individuais, e não mais sob a forma de representação rotativa como vinha ocorrendo até então.

[18] BARBOSA, Rubens. **América Latina em Perspectiva**: a integração regional da retórica à realidade. São Paulo: Aduaneiras, 1991. p. 67.

[19] Outra distinção está no fundamento jurídico de ambas. Enquanto a ALALC se fundamentou no art. XXIV do GATT, a ALADI buscou seu fundamento na "Cláusula de Habilitação". A "Cláusula de Habilitação" é, na verdade, um princípio geral que tornou legal, no quadro do GATT (no qual vigora o princípio da cláusula de nação mais favorecida), a possibilidade de um tratamento preferencial em favor de Estados em vias de desenvolvimento. Nesse sentido, esses Estados passaram a, legitimamente, poder usufruir de um subsistema de preferências comerciais outorgadas pelos países industrializados a seu

Nesse contexto, o TM/80 pode ser visto como um acordo-quadro que permite aos Estados-membros da ALADI a negociação de acordos mais específicos entre si, sem a necessidade de estender todas as vantagens e benefícios conferidos a todos os Estados-membros da organização internacional, permitindo uma integração progressiva.

Os mecanismos previstos no TM/80, em seu art. 4º, consistem no estabelecimento de uma área de preferências econômicas, composta por preferências regionais amplas e aplicáveis a todos os Estados-membros, e por acordos de alcance parcial, aplicáveis a alguns dos Estados-membros em acordos entre si.

Nesse sentido, os mecanismos de caráter regional são: (i) a Preferência Tarifária Regional (PTR); (ii) o Programa de Recuperação e Expansão do Comércio (PREC); e (iii) as Listas de Aberturas de Mercados (LAMs). Já os mecanismos de âmbito apenas parcial (bilateral ou plurilateral[20]) são: (i) os Acordos Comerciais; (ii) os Acordos Agropecuários; e (iii) os Acordos de Complementação Econômica (ACEs), sendo esses últimos os que possuem maior destaque no âmbito da ALADI.

No nível regional, um dos instrumentos mais importantes para a promoção do intercâmbio é o acordo de desgravação tarifária, conhecido como Preferência Tarifária Regional, que afeta a todos os Estados-membros. Essa possibilidade está prevista no art. 5º do TM/80 e consiste na outorga recíproca, por parte dos países da ALADI, de redução percentual da alíquota das tarifas incidentes sobre as importações de produtos oriundos dos demais Estados-membros, em comparação com produtos de terceiros países, os quais não estarão sujeitos a tais reduções tarifárias.

A preferência é fixada de acordo com o nível de desenvolvimento dos países, com maiores preferências para os menos desenvolvidos, subdividindo-se em três categorias distintas (PMDR, PDI e ABRAMEX). Ele abrange todo o universo tarifário, salvo determinados produtos que cada país pode excetuar dos benefícios desta preferência. Substituiu o programa de liberalização da ALALC como mecanismo multilateral de desgravação tarifária. Devem ser ressaltados ainda os Acordos de Alcance Regional, que são aqueles dos quais participam todos os Estados-membros.

Já o Programa de Recuperação e Expansão do Comércio visa a substituir importações de terceiros países por meio da negociação de uma

favor, ou outorgadas entre eles mesmos, como um elemento permanente do sistema jurídico do GATT.

20 Um acordo plurilateral é aquele que não abrange a totalidade dos Estados-membros do bloco, mas somente os signatários do acordo.

lista positiva de produtos, compreendendo 30% do que compram fora da região, cuja importação, a partir de países da área, será beneficiada com preferências tarifárias, diferenciadas, segundo a categoria de desenvolvimento dos países.

As Listas de Abertura de Mercados são um dos tipos de mecanismo de apoio aos PMDRs e objetivam assegurar uma repartição eqüitativa dos custos e benefícios do processo de integração. Nesse sentido, os produtos incluídos nas listas são beneficiados com a eliminação total, sem reciprocidade, de gravames aduaneiros e outras restrições por parte dos demais Estados-membros. Entretanto, tais listas foram pouco utilizadas, em grande parte devido à própria inexistência de oferta exportável desses países, bem como em razão de uma infra-estrutura de comercialização pouco adequada ou obstáculos diversos de ordem econômica e administrativa.

Já os Acordos de Alcance Parcial se referem àqueles que reúnem apenas parte dos Estados-membros[21]. Desse modo, os direitos e obrigações deles decorrentes regem, exclusivamente, os Estados-membros ou os que aderiram ao acordo. Esta foi a maior inovação do TM/80, vez que, segundo os seus idealizadores, a intensa utilização dos acordos parciais levaria ao aprofundamento do processo de integração regional, por meio da progressiva extensão dos benefícios conferidos aos outros Estados-membros do bloco.

Os Acordos de Alcance Parcial podem ser Comerciais, Agropecuários, de Promoção do Comércio e de Complementação Econômica. Os Acordos

21 De acordo com o art. 9º do TM/80:

"*Os Acordos de Alcance Parcial reger-se-ão pelas seguintes normas gerais:*

a) Deverão estar abertos à adesão, prévia negociação, dos demais países-membros;

b) Deverão conter cláusulas que propiciem a convergência, a fim de que seus benefícios alcancem a todos os países-membros;

c) Poderão conter cláusulas que propiciem a convergência com outros países latino-americanos, em conformidade com os mecanismos estabelecidos no presente Tratado;

d) Conterão tratamentos diferenciais em função das três categorias de países reconhecidas pelo presente Tratado, cujas formas de aplicação serão determinadas em cada acordo, bem como procedimentos de negociação para sua revisão periódica, a pedido de qualquer país-membro que se considere prejudicado;

e) A desgravação poderá realizar-se para os mesmos produtos ou subposições tarifárias e com base em uma redução percentual referente aos gravames aplicados à importação originária dos países não participantes;

f) Deverão ter um prazo mínimo de um ano de duração; e

g) Poderão conter, entre outras, normas específicas em matéria de origem, cláusulas de salvaguarda, restrições não-tarifárias, retirada de concessões, renegociação de concessões, denúncia, coordenação e harmonização de políticas. No caso de que essas normas específicas não tenham sido adotadas, serão levadas em conta as disposições de alcance geral que os países-membros estabeleçam sobre as respectivas matérias."

Comerciais (AC) são aqueles em que ocorre em uma primeira etapa a discussão entre empresários e a ratificação *a posteriori* pelos Governos. De acordo com informações apresentadas pela ALADI[22], não há nenhum acordo desse tipo em vigor, o que demonstra que esse mecanismo não funcionou como instrumento para a expansão global do comércio intra-regional.

Os Acordos Agropecuários (AA) têm por finalidade fomentar e regular o comércio agropecuário intra-regional. Devem contemplar elementos de flexibilidade que levem em conta as características socioeconômicas da produção dos países participantes. Estes acordos poderão referir-se a produtos específicos ou a grupos de produtos e poderão basear-se em concessões temporárias.

Os Acordos de Promoção de Comércio (APC) se referem a matérias não-tarifárias e deverão promover as correntes intra-regionais de comércio.

Entretanto, os acordos de maior destaque desde o surgimento da ALADI foram os Acordos de Complementação Econômica (ACEs). Os ACEs têm por finalidade, entre outras, promover a liberalização do comércio recíproco entre os países signatários do acordo. Além disso, também têm por finalidade favorecer o aproveitamento dos fatores de produção, estimular a complementação econômica, assegurar condições eqüitativas de concorrência, facilitar o acesso dos produtos ao mercado internacional e impulsionar o desenvolvimento equilibrado e harmônico dos Estados-membros.

Foi justamente esse o mecanismo que permitiu a criação de diversas associações e organizações sub-regionais no âmbito da América Latina, com destaque para o acordo firmado entre o Brasil e a Argentina para a liberalização comercial recíproca (Acordo de Complementação Econômica 14 – ACE-14[23]), e, posteriormente, o próprio MERCOSUL, composto por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (e, mais recentemente, pela Venezuela), o qual foi criado pelo Acordo de Complementação Econômica 18 – ACE-18[24].

22 Disponível em: <http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/inicio2004?OpenFrameSet&Frame=basefrm&Src=_d5tn76pj1dhgm8q9fehingt31cdi6uspedppmcbrkcls78ob3chnn6chg60q3ujrgcln50ob7ckj42tbkdt374obdcli00_.>. Acesso em: 07 maio 2006.

23 O ACE-14 foi recepcionado pelo direito brasileiro por meio do Decreto 60, de 15.03.1991.

24 O ACE-18 foi recepcionado pelo direito brasileiro por meio do Decreto 550, de 27.05.1992 Mesmo após a criação do Mercosul pelo ACE-18, o ACE-14 anteriormente firmado entre Brasil e Argentina continua em vigor. O exemplo mais recente da importância deste acordo reside na negociação do Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC), uma espécie de mecanismo de salvaguardas criado entre o Brasil e a Argentina. Após extensas negociações, foi anunciada, em 01.02.2006, a aprovação de acordo bilateral entre os dois países pelo qual foi criado o MAC. Em linhas gerais, o MAC será aplicável somente às relações comerciais entre Brasil e Argentina e permitirá a qualquer desses dois países a utilização de medidas de proteção à respectiva indústria doméstica, desde que preenchidos os requisitos estipulados. Tal medida de proteção será aplicada na forma de uma "*quota anual de importação do produto em questão com preferência total*", enquanto que ao volume excedente do produto deverá ser adotada a tarifa prevista na TEC (Tarifa Externa Comum), "*com uma margem de preferência de 10%*". Para aplicação do MAC, é necessária a demonstração da existência de um surto de importação de produtos similares originários do outro Estado-Parte, em um período de tempo relevante, que possa ter como efeito a ocorrência de dano considerável (ou mesmo ameaça de dano considerável) à indústria doméstica correspondente.

Dentro desse espírito, o MERCOSUL celebrou com o Chile e a Bolívia os Acordos de Complementação Econômica 35 e 36 (em vigor, respectivamente, desde 01.10.1996 e 28.02.1997). Em agosto de 1999, entrou em vigor o Acordo de Preferências Tarifárias Fixas entre o Brasil e a Comunidade Andina (Colômbia, Equador, Peru e Venezuela), cujo texto estabelece o compromisso dos Estados-Partes de se engajarem, no futuro, na negociação de uma Zona de Livre-Comércio MERCOSUL-Comunidade Andina.

Desse modo, o TM/80 acabava por permitir a negociação de acordos bilaterais ou por grupos de países, ao reconhecer as realidades sub-regionais. Por outro lado, incluiu entre seus princípios gerais, o da convergência, isto é, a multilateralização gradual das ações de caráter parcial[25].

Entretanto, o próprio TM/80 permite a adoção de exceções às regras de liberalização previstas em seu texto. Nesse sentido, o art. 50 do TM/80 estabelece que nenhuma disposição do tratado deverá ser interpretada como impedimento à adoção e ao cumprimento de medidas destinadas a: (i) proteção da moral pública; (ii) aplicação de leis e regulamentos de segurança; (iii) regulação das importações ou exportações de armas, munições e outros materiais de guerra e, em circunstâncias excepcionais, de todos os demais artigos militares; (iv) proteção da vida e saúde das pessoas, dos animais e dos vegetais, (v) importação e exportação de ouro e prata metálicos; (vi) proteção do patrimônio nacional de valor artístico, histórico e arqueológico; e (vii) exportação, utilização e consumo de materiais nucleares, produtos radioativos ou qualquer outro material utilizável no desenvolvimento ou aproveitamento da energia nuclear.

5 ÓRGÃOS

A organização institucional, nos termos dos arts. 28 a 43 do TM/80, compete aos seguintes órgãos:

25 BARBOSA, Rubens. **América Latina em Perspectiva**: a integração regional da retórica à realidade. São Paulo: Aduaneiras, 1991. p. 63.

(a) *Conselho de Ministros das Relações Exteriores (Conselho)* – órgão supremo da Associação, ao qual incumbe adotar as "decisões que correspondam à condução política superior do processo de integração econômica". De acordo com o art. 30 do TM/80, o Conselho terá, entre as suas atribuições, as seguintes: (i) ditar normas gerais tendentes ao melhor cumprimento dos objetivos da Associação, (ii) examinar o resultado das tarefas realizadas pela Associação, (iii) adotar medidas corretivas de alcance multilateral, (iv) estabelecer as diretrizes às quais os demais órgãos da Associação deverão ajustar seus trabalhos, (v) fixar as normas básicas que regulem as relações da Associação com outras associações regionais, organismos ou entidades internacionais, (vi) revisar e atualizar as normas básicas que regulem os acordos de convergência e cooperação com outros países em desenvolvimento e as respectivas áreas de integração econômica, (vii) tomar conhecimento dos assuntos que lhe tenham sido levados pelos outros órgãos políticos e resolvê-los, (viii) delegar aos demais órgãos políticos a faculdade de tomar decisões em matérias específicas, destinadas a permitir o melhor cumprimento dos objetivos da Associação; (ix) delegar aos demais órgãos políticos a faculdade de tomar decisões em matérias específicas, destinadas a permitir o melhor cumprimento dos objetivos da Associação, (x) aceitar a adesão de novos Estados-membros, (xi) acordar emendas e acréscimos ao Tratado, (xii) designar o Secretário Geral, e (xiii) estabelecer seu próprio Regulamento;

(b) *Conferência de Avaliação e Convergência (Conferência)* – integrada por representantes dos Estados, "reunindo-se a cada três anos em sessão ordinária, por convocação do Comitê, e em forma extraordinária, nas demais oportunidades em que este a convoque, a fim de tratar de assuntos específicos de sua competência", realizando sessões e tomando decisões com a presença de todos os Estados-membros. Entre as atribuições da Conferência, destacam-se as seguintes (art. 33): (i) examinar o funcionamento do processo de integração em todos os seus aspectos e a convergência dos acordos de alcance parcial, por meio de sua multilateralização progressiva, (ii) promover ações de maior alcance em matéria de integração econômica, (iii) efetuar revisões periódicas da aplicação dos tratamentos diferenciais, (iv) avaliar os resultados do sistema de apoio aos países de menor desenvolvimento econômico relativo, (v) realizar as negociações multilaterais para o estabelecimento e o aprofundamento da preferência tarifária regional, (vi) propiciar a negociação e celebração de acordos de alcance regional dos quais participem todos os Estados-membros;

(c) *Comitê de Representantes (Comitê)* – órgão permanente da Associação, incumbido de (art. 35): (i) promover a celebração de acordos de alcance regional (visando a dar continuidade às atividades do novo processo de integração, avaliar e orientar o funcionamento do processo, analisar e promover medidas para a obtenção de mecanismos mais avançados de integração, e empreender negociações setoriais e multissetoriais), (ii) adotar as medidas necessárias para a execução e regulamentação do Tratado e suas normas complementares, (iii) executar tarefas atribuídas pelo Conselho e Conferência, (iv) aprovar programa anual de trabalhos e o orçamento anual, (v) aprovar a estrutura da Secretaria, (vi) encomendar estudos à Secretaria, entre outras atribuições;

(d) *Secretaria-geral* – dirigida pelo Secretário Geral e composta por pessoal técnico e administrativo, como órgão técnico da Associação, exercendo as seguintes funções e atribuições (art. 38): (i) formular propostas aos órgãos competentes da Associação, (ii) realizar os estudos necessários para o cumprimento de suas funções técnicas e os que lhe forem encomendados, (iii) realizar estudos e gestões destinadas a propor aos Estados-membros a celebração de acordos previstos no presente Tratado, (iv) representar a Associação ante organismos e entidades internacionais de caráter econômico, (v) administrar o patrimônio da Associação e representá-la em atos e contratos de direito público e privado, (vi) realizar avaliações periódicas do andamento do processo de integração e acompanhar permanentemente as atividades empreendidas pela Associação, (vii) preparar o orçamento de despesas da Associação, entre outras.

Ao se fazer um paralelo entre a ALADI e a União Européia, verifica-se que a principal distinção reside nos poderes conferidos aos diversos órgãos que compõem cada organização, bem como na capacidade de executar suas atribuições e na prerrogativa de aplicar sanções por descumprimento de normas comuns, por parte dos Estado-membros.

A função fundamental da Conferência, nos termos do art. 33 do Tratado ALADI, é basicamente o controle político do funcionamento da Associação, similarmente ao papel do Parlamento europeu, enquanto o Comitê, na qualidade de órgão permanente e executivo, nos termos do art. 35, assemelha-se à Comissão Européia, mas destituído da capacidade de aplicar sanções por descumprimento da normativa comunitária.

No sistema interamericano, diversidades essenciais se colocam na medida em que não existe ordenamento jurídico comunitário, emanado dos órgãos comuns, diretamente aplicável e com primazia em relação aos direitos internos.

O sistema comunitário europeu, por outro lado, alcançou o estágio da supranacionalidade, sendo dotado de ordenamento jurídico interno próprio (direito comunitário originário e derivado), acrescido da jurisprudência uniforme emanada de tribunal comum e de órgãos supranacionais que possuem identidade comunitária própria, portanto distinta da de seus Estados-membros.

6 PERSPECTIVAS DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL

Embora a criação da ALADI tenha possibilitado uma maior integração econômica e comercial entre os países da América Latina, o efetivo estabelecimento de um mercado comum, ou mesmo de uma zona de livre-comércio, entre os países da região (objetivos do TM/80) continua sendo uma possibilidade bastante remota.

Os principais obstáculos para os esforços de integração na América Latina nos últimos 30 anos estão relacionados a fatores como a falta de um objetivo claramente afirmado nas agendas nacionais e inserido na respectiva política econômica dos Estados, relacionado à integração. Além disso, alguns setores nacionais não se sentem atraídos pela idéia de integração regional, vez que se beneficiam ou beneficiavam de pesados auxílios estatais, protecionismo oficial e reserva de mercado.

Além disso, em virtude da complexidade dos mecanismos operacionais, somada à debilidade das competências de atuação dos órgãos institucionais, mantendo perfil estritamente intergovernamental, não surpreende que haja relativo consenso quanto ao reconhecimento das dificuldades desse sistema. Nesse sentido, Rubens Barbosa destaca que "*O Tratado de Montevidéu de 1980 coloca a visão comunitária regional em nítido segundo plano e reforça a supremacia dos interesses individuais dos países-membros. Limitam-se compromissos multilaterais a fim de que os países possam conservar seu poder de decisão para continuar a privilegiar as relações com os países desenvolvidos*"[26].

Por isso, este autor acaba por afirmar que a elevada ênfase comercialista, assim como a negociação de margens de preferência e a eliminação de

[26] BARBOSA, Rubens. *Op. cit.*, p. 85.

restrições não-tarifárias, as quais são mantidas como instrumento de geração e desvio de comércio, foram mecanismos considerados insuficientes para estimular o comércio intra-regional:

> *Em meados dos anos 80, ao mesmo tempo em que a democratização fazia grandes progressos no Continente, a marcha do processo integracionista na América Latina parecia não conseguir superar a dimensão da retórica bem intencionada. Num mundo em acelerada transformação econômica e tecnológica, os países-membros da ALADI passavam por uma severa crise de ajustamento externo, o que induzia políticas de cunho protecionistas e a redução sensível do comércio intra-regional.*

Um outro fator ao qual pode ser atribuída boa parcela da responsabilidade pela ineficiência do sistema ALADI reside na crescente e exacerbada bilateralização do modelo de liberalização. Da idéia inicial de que a existência de um conjunto de acordos parciais naturalmente levaria a uma liberalização multilateral, envolvendo todos os Estados-membros, o que se viu foi a delimitação, em espaços definidos, dos esquemas de integração. Gustavo Magariños afirma que a "(...) *la ALADI, a pesar de denominarse como una Asociación de Integración, tiene, por su bilateralismo exacerbado, un forte sesgo antiintegracionista*"[27].

Isso porque ao se beneficiarem de preferências decorrentes de acordos parciais, os Estados-membros desses acordos teriam grande resistência em estender tais preferências a outros Estados-membros da ALADI que porventura tivessem interesse em participar. Nesse sentido, uma reforma da ALADI deveria levar em consideração os reais benefícios trazidos pelos esquemas de preferências regionais *vis-à-vis* os esquemas parciais (ou sub-regionais), a fim de avaliar a necessidade de conferir maior força aos acordos de âmbito regional, sem, contudo, impedir a adoção dos acordos parciais, que são a grande mola propulsora da ALADI.

[27] Gustavo Magariños afirma que "(...) *la ALADI padece de una dolencia congénita: nació sin hormonas multilaterales. El Tratado de Montevideo 1980 admite toda clase de acuerdos prefernciales por pares o grupos de países miembros y otros tipos de acciones parciales, es decir, aquellas en las que participan algunos de ellos y no todos, con lo cual la multilateralidad brilla por su ausencia. Más de un centenar de estos arreglos vuelven inaplicable en la práctica el principio básico de convergencia en que se apoya teóricamente la meta final del establecimiento de un mercado común. En estas condiciones, este objetivo parece utópico*". (MAGARIÑOS, Gustavo. Evolución de la integración en el marco de la ALADI. **Integración Latinoamericana**. Buenos Aires: Intal, n. 165, p. 3)

Além disso, uma maior vontade política dos Estados-membros em aprofundar o processo de integração latino-americano também é fundamental para possibilitar maiores avanços à ALADI em relação ao estágio atingido até o presente momento. Para ilustrar as dificuldades enfrentadas pelos países latino-americanos na definição das estratégias comuns, cabe destacar o trecho de Eduardo Galeano, a seguir:

> *(...) atualmente, qualquer das corporações multinacionais opera com maior coerência e sentido de unidade do que este conjunto de ilhas que é a América Latina, desgarrada por tantas fronteiras e tantas incomunicações. Qual integração podem realizar, entre si, países que nem sequer se integraram internamente? Cada país padece de profundas fraturas em seu próprio seio, agudas divisões sociais e tensões não resolvidas entre seus vastos desertos marginais e seus oásis urbanos. O drama se reproduz em escala regional*[28].

Cumpre ainda mencionar que os EUA têm adotado uma estratégia de firmar diversos acordos de comércio bilaterais com os mais variados países, entre os quais vários países latino-americanos. Entre os países que são membros da ALADI e já possuem acordo com os EUA ou estão em vias de concluir o referido acordo, destacam-se os seguintes: México, Chile, Colômbia e Peru. Além desses, o Uruguai recentemente acenou com a possibilidade de se retirar do MERCOSUL para iniciar negociações de um acordo comercial com os EUA. Nesse contexto, a explosão de acordos comerciais capitaneados pelos EUA poderá fragilizar ainda mais o processo de integração entre os países latino-americanos no âmbito da ALADI.

7 POSIÇÃO E INTERESSES BRASILEIROS

O Brasil sempre teve na América Latina um dos principais focos de ação da sua política externa. Segundo Fernando Guimarães Reis, "'*a prioridade óbvia' de que se reveste a América Latina hoje para o Brasil é uma imposição da vizinhança geográfica, mas também a resultante de uma vivência histórica*"[29]. Nesse contexto, a ALADI representa uma organização internacional de vital importância para as estratégias brasileiras.

[28] GALEANO, Eduardo. **As Veias Abertas da América Latina**. 16. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. p. 279.

[29] REIS, Fernando Guimarães. O Brasil e a América Latina. *In*: FONSECA JÚNIOR, Gelson; CASTRO, Sergio Henrique Nabuco de. **Temas de Política Externa Brasileira II**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997. v. 2, p. 29.

As exportações brasileiras para os demais 11 países da região correspondem a cerca de 22% do total exportado brasileiro em 2005[30]. E esse valor vem crescendo expressivamente nos últimos anos. Portanto, cabe ao Brasil ampliar e explorar de forma adequada tais oportunidades que representam as preferências da ALADI aliadas à proximidade geográfica com os demais países da região.

Entretanto, o Brasil vem tendo dificuldade em liderar o processo de integração regional, uma vez que os países latino-americanos vêm apresentando grandes divergências quanto à estratégia e aos objetivos a serem adotados. Além das restrições internas verificadas em cada país, as quais tendem a enrijecer as posições na mesa de negociações, o surgimento de governos populistas na América do Sul vem contribuindo para a dificuldade de entendimento entre os diversos países quanto ao modelo de integração que deve ser adotado. Exemplo disso é a recente saída da Venezuela da Comunidade Andina e as divergências existentes entre a Bolívia e o Brasil envolvendo a empresa brasileira Petrobrás.

Além disso, o Brasil deve ter bastante cautela em relação aos acordos de livre-comércio já firmados pelos EUA com países da região, conforme destacado anteriormente. Um estudo recente, denominado "A Erosão das Preferências Comerciais Brasileiras na América Latina", analisa a forma como os acordos com os norte-americanos podem influir nas preferências tarifárias (e, conseqüentemente, no fluxo de comércio) existente entre os países da ALADI. De acordo com o referido estudo,

> *O NAFTA e o Acordo Chile-EUA ampliaram ou irão ampliar o acesso dos EUA nos mercados de bens do México e do Chile. Ambos os tratados resultaram em preferências médias mais profundas e amplas do que os acordos da ALADI, com prejuízos sobre as exportações brasileiras. As preferências concedidas ao Brasil pela Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela são pequenas e concentradas em poucos produtos, mas poderão ser igualmente erodidas por acordos mais profundos com terceiros países, em particular pelos acordos no âmbito das negociações EUA-Comunidade Andina.*
>
> *(...)*
>
> *Assim, a análise estatística das preferências do NAFTA e do Acordo Chile-EUA evidencia a presença de riscos reais de erosão de preferências tarifárias em muitos produtos industriais que, há décadas, gozam de preferências*

[30] ALADI. **Sistema de Informações de Comércio Exterior**. Disponível em: <http://200.40.42.222/sii/menupagsinternas/marcossii.htm>. Acesso em: 25 jun. 2006.

consolidadas na região, e ainda de desvio de comércio em alguns produtos nos quais o Brasil é mais eficiente que os EUA.

Os impactos dependerão do setor e do desempenho relativo das exportações. ***Uma vez que os EUA são grandes exportadores de determinados produtos e passam a gozar de preferências superiores às brasileiras, observa-se um aumento das suas exportações em detrimento das do Brasil. Dessa forma, é correto afirmar que os acordos Chile-EUA e EUA-CAN podem reduzir a demanda por importação de determinados produtos brasileiros.*** *(não grifado no original)*

Desse modo, especial importância deve ser dada pelo governo brasileiro aos países da ALADI, de modo a que as preferências e oportunidades já conferidas aos exportadores brasileiros sejam mantidas. Além disso, é de suma importância que o Brasil busque liderar o aprofundamento do processo de integração da região, por meio da ampliação das preferências regionais, bem como de novos acordos parciais com os demais Estados-membros. Somente assim poderia proteger e ampliar sua participação nas importações dos principais países latino-americanos.

Uma antiga iniciativa brasileira de integração sul-americana foi reavivada no Governo Lula sob o nome de Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). A Comunidade Sul-americana de Nações foi estabelecida em Cusco, no Peru, no dia 08.12.2004, por ocasião da III Reunião de Presidentes da América do Sul. O objetivo da Comunidade é concorrer para a conformação de um espaço sul-americano integrado no âmbito político, social, econômico, ambiental e de infra-estrutura. Os princípios e a orientação política básica da Comunidade estão estabelecidos na Declaração de Cusco e na Declaração de Ayacucho. A I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-americana de Nações foi realizada em Brasília, no dia 30.09.2005.

Entretanto, essa iniciativa parece carecer de relevância prática, uma vez que a integração latino-americana já possui seus mecanismos próprios no âmbito da ALADI, sendo desnecessária a criação de uma nova estrutura para tanto. As dificuldades enfrentadas pelos países latino-americanos para aprofundar o processo de integração devem ser levadas em consideração, para que não haja a repetição dos erros do passado. Sem vontade política, não há integração.

Além disso, o risco de ideologização do processo integrativo a partir do surgimento da CASA, caso se confirme, poderá levar a uma perda ainda maior das preferências e da participação no comércio internacional por parte dos países da região. Uma estratégia mais pragmática envolveria o aprofundamento dos acordos e preferências na atual estrutura jurídica da ALADI, o

que poderia ocorrer de modo mais célere e eficaz, levando-se em consideração a urgência que a realidade dos acordos bilaterais de comércio liderados pelos EUA impõe ao setor exportador dos diversos países da região, sobretudo o setor exportador brasileiro, que vem conquistando espaço cada vez maior no competitivo mercado internacional.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, pode-se concluir que o processo de integração na América Latina ocorreu em compasso com o processo em âmbito mundial. Entretanto, a ineficácia do modelo ALALC-ALADI em produzir resultados expressivos quanto ao aumento do fluxo comercial entre os países se explica pela combinação de diversos fatores, como deficiências estruturais e de implementação, falta de vontade política, priorização da agenda interna em detrimento da agenda internacional, excessiva bilateralização dos acordos comerciais, entre outros.

Nesse sentido, poder-se-ia considerar uma reforma da ALADI no sentido de se buscarem os reais benefícios trazidos pelos esquemas de preferências regionais *vis-à-vis* os esquemas parciais (ou sub-regionais), conferindo maior força aos acordos de âmbito regional, sem, contudo, impedir a adoção dos acordos parciais. Os países latino-americanos deveriam explorar melhor as potencialidades de importação/exportação de cada um a fim de ampliar as oportunidades por meio do aprofundamento do processo integrativo.

Além disso, seria necessária também uma maior vontade política dos Estados-Membros em aprofundar o processo de integração latino-americano, o que poderia conferir nova energia para uma efetiva evolução da ALADI. Somente dessa forma a ALADI poderá atingir os objetivos para os quais foi criada, promovendo efetivamente a integração entre os países da América Latina. Nesse sentido, destaca Rubens Barbosa que *"a sobrevivência da Associação, a partir de 1995, vai depender da vontade política dos países-membros em definir uma área própria de atuação que seja útil para todos e adequada aos interesses de cada um"*.

9 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O Brasil e o Multilateralismo Econômico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

BAGGIO, Katia Gerab. **Os intelectuais brasileiros e o Pan-americanismo**: A Revista Americana (1909-1919). Disponível em: <http://www.ifch.unicamp.br/anphlac/anais/encontro4/ensaiob14.htm#_ftn1>. Acesso em: 21 jun. 2006.

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, Sergio 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 Menezes[1]

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 2000[2], 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 Faculdades 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, baseado 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 discursos 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 firmes[5]. 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 conseqüência 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 ALADI[6].

---

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 inicial[7]. Aquele ambi-

senvolvimento progressivo da integração da América Latina, conforme o objetivo do tratado de Montevidéu 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 comum[8]. 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 objetivo 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 doutrinária 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 conseqüente necessidade de adaptar a estrutura institucional do Mercosul às mudanças ocorridas.*
>
> *(...)*
>
> *Quem está falando em mercado comum não sou eu, não é uma posição teórica, 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 nubla, 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 senão 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 circula-

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 Parlamentos 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 Montevidéu. 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 controvésias 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 ditadas 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 desenvolvimentno do órgão de solução de controvérsias e, além disso, um conjunto de decisões que permitiria o desenvolvmento de importantes fontes normativas no MERCOSUL.

4.9 Protocolo de Ouro Preto e o Desenho Institucional do MERCOSUL

O Protocolo de Ouro Preto inovou em razão da criação e institucionalização da Comissão Parlamentar Conjunta, órgão representativo dos parlamentos dos sócios do bloco[14]; 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 Montevidéu[15].

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 Européia[16].

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 simultânea[17].

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 constrúa um verdadeiro Mercado Comum, marco importante principalmente com a implementação das cinco liberdades mencionadas precedentemente[18].

Sem dúvida, o Protocolo de Outro 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 normativa 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-

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-parte 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.

18 A comunidade jurídica desejosa 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, proferindo 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 Paraguai[19].

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 diferenciam 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 submetidas 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 "litispendência 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 inapeláveis[20].

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 partícipes 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 consecução 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 idéia 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 Montevidéu 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 requeiram 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 Parlamentos 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 estruturações, 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 intergovernamentabilidade, 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 jurídicos perseguidos.

O MERCOSUL persiste no sonho da criação de um mercando 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: IPRI/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, Luís 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, Deyse 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>.