



Seminário G: Tratado de Assunção (1991) e Protocolo de Ouro Preto (1994)

O seminário visa empreender uma análise aprofundada dos fundamentos proeminentes subjacentes ao Tratado de Assunção (1991) e ao Protocolo de Ouro Preto (1994), no contexto do estudo das fontes de Direito Internacional Público e do desenvolvimento do MERCOSUL.

1. Contexto histórico:

O processo de integração regional tem seu início no compartilhamento de afinidades entre Estados soberanos distintos, que buscam alcançar vantagens mútuas por meio da cooperação. Na América Latina, o esforço integracional teve seu marco inicial na forma da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960, simultaneamente ao estabelecimento do Pacto Andino (1969). Contudo, este ímpeto foi estagnado na década de 1970 em virtude das ditaduras nacionalistas presentes em economias pouco abertas na região. Estas ditaduras privilegiavam as relações com os Estados Unidos e a Europa em detrimento dos laços com seus vizinhos sul-americanos. Entretanto, na década de 1980 o avanço da democracia na América Latina fomentou a propensão ao diálogo na região e impulsionou significativamente as negociações entre o Brasil e a Argentina. Seguido de uma série de atos internacionais, como o Tratado Bilateral de Integração e Cooperação Econômica (1988) e a Ata de Buenos Aires (1990), foi decidido que os dois países supracitados, juntamente com o Paraguai e o Uruguai, criariam o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) a fim de facilitar a circulação de bens e de fatores de produção entre os membros.

2. Tratado de Assunção (1991)

O Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai foi assinado em Assunção, em 26 de março de 1991. Mais conhecido como Tratado de Assunção, o documento normativo consiste no marco que formaliza a decisão dos Estados Partes em constituir um Mercado Comum até 1994, estabelecendo os princípios e as bases institucionais da organização internacional a ser construída. O Tratado é formado por um preâmbulo, seguido de 24 artigos (divididos em 6 capítulos), além de 5 anexos. No geral, esse instrumento é atravessado, primeiramente, pelo princípio de integração latinoamericana, sendo que o Tratado é um avanço nessa direção, trazendo especificidades que dizem respeito às Partes envolvidas, o que se verifica quando se analisa em conjunto o preâmbulo e o artigo 6. Como um segundo ponto, destaca-se que a norma carrega objetivos ambiciosos ao delimitar as implicações do MERCOSUL, apresentadas no Capítulo I e, principalmente, nos artigos 1 e 5. Simultaneamente, ressalta-se o caráter flexível da norma, no que tange a esses objetivos, o que vai ao encontro do fato de que se trata de um desenho institucional inicial e transitório da Organização Internacional. Por fim, o Capítulo II - artigos 9 a 16 em especial - demonstram

que, em termos estruturais, o Tratado de Assunção estabelece uma característica que se reafirma posteriormente no MERCOSUL: uma dinâmica administrativa e executiva intergovernamental, em que os governos nacionais contratantes são os atores centrais.

3. Protocolo de Ouro Preto (1994)

Assinado em Ouro Preto no dia 17 de dezembro de 1994, o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL é o instrumento que estabelece, de forma permanente, a estrutura institucional mercosulina, bem como reveste essa organização de personalidade jurídica internacional. O protocolo conta com um breve preâmbulo, seguido por 53 artigos, divididos em 12 capítulos, e um anexo. De forma geral, três eixos temáticos se apresentam como mais relevantes no protocolo, com todos eles sendo permeados pela forte presença do caráter intergovernamental da organização. O primeiro deles diz respeito à estrutura institucional da organização, que é sedimentada no artigo 1, o qual prevê a existência de mais quatro órgãos além daqueles dois criados de forma provisória pelo Tratado de Assunção, inclusive com um secretariado permanente sediado em Montevideu. Outro tema essencial é a regulação do Direito Comunitário mercosulino, prevista especialmente nos artigos 40 a 43 do protocolo, que dizem respeito às fontes jurídicas do MERCOSUL, a vinculação obrigatória de seus atos nos sistemas jurídicos domésticos dos signatários e seu Sistema de Solução de Controvérsias. Nesse sentido, o protocolo admite a possibilidade do MERCOSUL de produzir direito internacional, na forma de atos de organização internacional, e regulamenta sua aplicação em relação aos membros. Por fim, o último ponto a ser destacado é seu artigo 34, que atribui ao MERCOSUL personalidade jurídica internacional. Tal disposição, aliada a outros artigos que prescrevem a criação de um secretariado, estabelecem o consenso como norma para a tomada de decisões e exigem a celebração de um acordo de sede, converte este tratado em um instrumento constitutivo de uma Organização Internacional intergovernamental.

4. Uma visão atual para o MERCOSUL

A primeira década do MERCOSUL foi marcada pelo forte caráter econômico e liberal, seguida por um período de progressismo responsável por abordar outras questões de cunho cultural, político e social. Seu desenvolvimento arrefeceu com crises econômicas nos países membros, com a pandemia de COVID-19 e com a ascensão de governos desfavoráveis à organização internacional. Seu peso no comércio exterior dos membros diminuiu consideravelmente e a harmonização normativa foi rechaçada por concepções jurídicas divergentes e pela carência de vontade política, principalmente do lado brasileiro. Entretanto, o MERCOSUL foi imprescindível para a inserção internacional de seus membros e teve impactos positivos no cotidiano de seus cidadãos no âmbito educacional, comercial e jurídico. Não obstante o desenho institucional do MERCOSUL ter favorecido uma inclinação para seu isolacionismo, a perspectiva de entrada da Bolívia e os encontros recentes entre o MERCOSUL e a União Europeia, com o respaldo do governo Lula, apresentam a oportunidade de impulsionar a influência econômica global da referida Organização Internacional, potencialmente melhorando sua reputação perante o cenário internacional.