

CAPÍTULO IX

O MERCOSUL E SEUS PROJETOS INSTITUCIONAIS

*Saulo José Casali Bahia**

Sumário • 1. As razões para a integração econômica e política na América do Sul – 2. O modelo institucional do Mercosul: entre o interestatismo e o supranacionalismo – 3. Histórico de criação e quadro institucional do Mercosul – 4. O Mercosul Invisível – 5. O Futuro do Mercosul

1. AS RAZÕES PARA A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA E POLÍTICA NA AMÉRICA DO SUL

Como se costuma falar quando se escreve sobre blocos de integração econômica e política, atualmente a economia internacional se articula em torno de trocas comerciais não mais apenas entre Estados, mas também envolvendo grupos de Estados.

Trata-se de uma ação que se tornou necessária aos Estados dantes isolados, por diversas razões, e tanto não é diferente quando se pensa na América do Sul.

Inicialmente, pode-se apontar que a negociação em bloco (grupo de Estados) permite aos Estados então reunidos resistir aos outros blocos ou aos grandes Estados (Japão, USA). A afirmação de interesses na esfera internacional de modo organizado e coletivo costuma aumentar o poder de barganha dos Estados agrupados.

A formação do bloco econômico também permite otimizar a própria economia de cada um dos Estados envolvidos. Neste último caso, ao se associarem em entes de integração, os Estados garantem o aumento do mercado para as suas indústrias, o que permite aumentar o ganho em termos absolutos e fazer nascer o ganho em escala, impróprio diante de pequenos grupos consumidores.

Este não é o único fenômeno produzido. A concorrência leva ao estabelecimento de especializações produtivas e de prestígio às soluções tecnologicamente mais rentáveis, eliminando o desperdício. A busca de ganho tecnológico passa a ser uma constante.

* Juiz Federal (SJBA) e Professor Adjunto (UFBA). Doutor em Direito (PUC-SP).

Por outro lado, o processo de integração exige que sejam adotadas medidas que podem ser reputadas como infraestruturais, já que a circulação física e jurídica de bens, de pessoas e de capitais, além do livre estabelecimento e da livre concorrência, dependem de caminhos física e juridicamente desimpedidos. A criação de infra-estrutura física (portos, aeroportos, estradas, ferrovias etc) e jurídicas (harmonização legislativa, criação de cortes supranacionais etc) determina um inegável efeito sinérgico para o desenvolvimento.

Por outro lado, o crescimento do volume de comércio é condição para a geração de riquezas que terminam por permitir a sua redistribuição, desde que os Estados ado-tem políticas nesse sentido. Parece óbvio que se não há o que repartir, nada será repartido, e pouco poderá o Estado atuar no sentido de promover a justiça e o desenvolvimento sociais.

Quanto à autoridade supranacional, que por vezes surge do modelo de integração adotado (e sua adoção no Mercosul, no futuro, nunca foi descartada), sua atuação pode permitir vencer certas dificuldades locais, já que por vezes Estados isolados resistem em concretizar medidas protetivas ao meio ambiente, ou insistem em desenvolver políticas internas que inviabilizam o alcance de melhores condições de vida à população ou a grupos da população, muitas vezes em razão da manutenção de estruturas sociais arcaicas e de preconceitos ainda renitentes. A uniformização de tratamento exige a consolidação de *standarts* mínimos a ser implementados em cada país, nas mais diferentes áreas, o que faz com que todos os Estados que se mantinham abaixo dos níveis exigidos devam evoluir para a adoção de novos e superiores níveis de intervenção ou de prestação.

Inegavelmente, processos de integração podem também se tornar inegáveis instrumentos para a construção da paz na esfera interna e internacional, ao exigirem, para o seu desenvolvimento, a convivência e o diálogo como modo de solução de litígios e para a adoção de decisões.

É óbvio que até aqui somente foram expostas consequências positivas da integração. Há uma série de consequências negativas, que vão desde a desintegração de culturas e o risco de inversões econômicas mal-sucedidas, até a centralização agressiva e o surgimento de *deficit* democrático no processo de tomada de decisões.

De qualquer modo, com ou sem percalços e problemas, a integração econômica e política se tornou um processo inevitável e arrebatador, diante do qual nada mais pode ser feito senão produzir retardos em seu ritmo ou correções no caminho que deve tomar.

Dentro deste processo de surgimento de blocos econômicos eclode o Mercosul (Mercado Comum do Sul, reunindo Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai), pois a

integração entre países parece ainda reclamar o preço da geografia e da similitude de aspectos que a proximidade física promove.

De um comércio de pouco mais de cinco bilhões de dólares em 1991, o Mercosul passou a girar 20 bilhões entre seus membros, em 1998. Com a prevista entrada da Venezuela, primeira expansão do Mercosul desde a sua criação há 15 anos, e que ainda depende da aprovação parlamentar de alguns dos membros, o bloco tem agora mais de 250 milhões de habitantes, um PIB de mais de 1 trilhão de dólares e um comércio global superior a 320 bilhões de dólares.

2. O MODELO INSTITUCIONAL DO MERCOSUL: ENTRE O INTERESTATISMO E O SUPRANACIONALISMO

Desde o início, segue o Mercosul um modelo de integração pouco arrojado. Ao invés de seguir o modelo supranacional (exemplo europeu atual), preferiu seguir o modelo interestatal. Quando o momento previsto no tratado de criação (Tratado de Assunção, 1991) chegou, ao final do período de transição, para a definição da estrutura definitiva do Mercosul, não se fez com o Protocolo de Ouro Preto (dezembro, 1994), o rompimento com o modelo interestatal. Neste último tratado continuou a ser dito que “as decisões dos órgãos do Mercosul devem ser adotadas pelo consentimento e com a presença de todos os estados membros”.

O processo de adoção das decisões segue os seguintes passos, de acordo com o artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto:

- a) aprovada a norma, os Estados-Partes devem adotar as medidas necessárias para a sua incorporação ao ordenamento jurídico interno (por emendas constitucionais, leis, decretos etc);
- b) as medidas adotadas são então comunicadas à Secretaria Administrativa do Mercosul;
- c) após esta Secretaria haver recebido as comunicações sobre as medidas adotadas pelos Estados-Partes, é feita a comunicação dessa circunstância a todos os mesmos;
- d) decorridos trinta dias desta última comunicação (pela SAM), a norma entra em vigor simultaneamente para todos os Estados-Partes, que ainda têm o dever de comunicar internamente o início de vigência da norma.

O Governo brasileiro tem destacado que a condução do Mercosul segue os princípios do pragmatismo, do realismo e do gradualismo, e com isto evitado a adoção do modelo supranacional.

Há vários motivos para isto, podendo-se destacar as assimetrias existentes entre os Estados-Partes (pois há inegáveis diferenças de ritmos e de graus de abertura

comercial), as divergências de política interna, a agilidade que o modelo inter-governamental pode proporcionar, não se desprezando que, em um momento posterior, com a convergência estabelecida em um patamar satisfatório, possa haver a adoção do supranacionalismo.

Trata-se, para o governo brasileiro, de atuar com prudência, fazendo prevalecer, com a necessidade do consenso, que a posição brasileira jamais possa ser submetida à vontade exclusiva dos demais membros. Tem-se, pois, de alguma forma, a garantia da posição brasileira no processo, consuetudinária ao seu peso econômico e político na região, e que poderia ficar prejudicada com a fórmula de decisão por maioria. Sem contar com a Venezuela, o Brasil possui 82% do PIB do Mercosul e 79% da sua população. E lembram muitos diplomatas brasileiros que, em um primeiro momento, a própria União Européia não quis arriscar tanto em termos de figurino institucional (ao adotar inicialmente o modelo BENELUX), falando-se, com menção a um provérbio popular, que “nunca se deve colocar o carro adiante dos bois”.

É óbvio que estes argumentos sofrem ferozes críticas por todos aqueles que prefeririam ver a adoção imediata do modelo supranacional nas instituições Mercosulinas.

Com respeito às assimetrias, lembram que apenas a intervenção de um órgão central poderia corrigi-las, órgão este que exerça certo poder derivado de parcelas de soberania transferidas pelos Estados-Partes.

As divergências de política interna, na medida em que não sejam unificados os órgãos detentores do poder político, viria causando uma verdadeira paralisia no processo de convergência necessário, o que retiraria qualquer pretensão de agilidade e de sucesso no processo integrativo. O modelo interestatal, assim, apenas estaria a promover um absoluto impasse ao processo de criação do Mercado Comum.

Forma-se, como muitos apontam, cada dia mais um contencioso dissimulado, pois o incremento das trocas comerciais e da circulação de pessoas, progressos que de alguma forma vem ocorrendo, gera toda uma sorte de litígios que não encontram nas instituições existentes um ambiente propício para a solução rápida e segura, com livre e fácil acesso aos particulares interessados. As soluções, muitas vezes, dependem como que da boa vontade e da proteção diplomática do Estado-Parte.

Antes de falar sobre o futuro do Mercosul diante desta situação, cumpre tratar das origens do Mercosul e do seu quadro institucional atual.

3. HISTÓRICO DE CRIAÇÃO E QUADRO INSTITUCIONAL DO MERCOSUL

Não deve haver dúvidas de que o Mercosul tem sua origem nas relações envolvendo o Brasil e a Argentina, que desde 1940 tencionaram criar uma União Aduaneira entre eles.

Esta história das relações bilaterais entre Brasil e Argentina foi pontuada pela atividade da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), criada em 1948, pela ONU, dentro da linha de cooperação econômica para o desenvolvimento, com o objetivo declarado de obter melhorias para o Estado através do aumento do mercado.

Alguns anos depois (1960), a iniciativa dos próprios países da Região levou à criação da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio), pelo Tratado de Montevideo. Em verdade, a ALALC foi um projeto da CEPAL, e a estratégia possuída foi a do multilateralismo. Esta estratégia efetivamente resultou no incremento de 100% nas trocas comerciais entre 1962-1967, e envolveu a pretensão da criação de um Mercado Comum regional em 12 anos, com imediata disseminação de um sistema de preferências comerciais.

Os anos 1960-1980 assistiram, todavia, à desastrosa política de substituição de exportações, com um retorno ao protecionismo. Na ALALC, as listas comuns foram paralisadas, e houve um recuo das trocas comerciais no interior da zona. O multilateralismo exigia um preço ou condições que os Estados não estavam preparados a pagar ou a satisfazer, diante da heterogeneidade e do peso econômico dos mesmos, ocorrendo uma agravação dos desequilíbrios comerciais. Inobstante os sinais pessimistas no ar, em 1967 foi realizada a Conferência de Punta del Este, onde a idéia do Mercado Comum Latino Americano foi pensada para 1985.

Antes disto, o realismo e o pragmatismo fizeram com que as pretensões exageradas da ALALC fossem deixadas de lado com a sua substituição pela ALADI (Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração), em 1980, que promoveu o abandono de marcos tão rígidos, e substituiu a estratégia do multilateralismo, que exigia certa harmonia faticamente improvável, mesmo inexistente, pelo bilateralismo. Foram pensadas zonas de preferências tarifárias, revisado os limites da estratégia de substituição das exportações, e imaginado um forte intervencionismo estatal.

A estratégia bilateralista resultou em vários frutos no cone sul-americano, já que esforços bilaterais podiam ser muito mais aprofundados e exitosos que aqueles que demandassem o acordo de maior número de países.

Dai, em 1985, foi celebrada a Convenção Argentino/Uruguia de Comércio Exterior (CAUCE). Em 1988 o PCE foi assinado entre o Brasil e a Argentina, e apenas entre estes dois Estados foi imaginada a criação de um Mercado Comum em 10 anos. Esta idéia foi reforçada em 1990 com a assinatura do ACE Brasil/Argentina. Houve a antecipação do Mercado Comum em 4 anos. Uruguai e Paraguai, países cujas economias possuem forte ligação ou dependência da brasileira e da argentina, apressaram-se em participar do processo, e o resultado disto foi a assinatura, em 1991, do Tratado de Assunção, que previu a criação de um Mercado

Comum até 31/12/94. De 1991 a 1994, haveria, portanto, um período de transição, com instituições provisórias, que seriam substituídas e reformuladas com a adoção da estrutura institucional definitiva em 1994.

Para o período de transição, foi previsto um PLC – Programa de Liberalização Comercial, reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, eliminação das barreiras não tarifárias (com cronograma sucessivamente adiado para 1996, 1998, 2002, 2007 etc), uma TEC – Tarifa Externa Comum, a adoção de uma política exterior comum com repêto a terceiros estados, a coordenação das políticas econômicas e comerciais dos estados membros, para assegurar as condições adequadas em matéria de concorrência, acordos setoriais, e políticas macro-econômicas comuns.

Para o período de transição, foram criados os seguintes órgãos:

- a) CMC (Conselho do Mercado Comum), órgão superior de gestão política (formado pelos Ministros das Relações Exteriores e de Economia), que deve se reunir pelo menos uma vez por ano com os presidentes dos países, sendo a presidência semestral e rotativa;
- b) GMC – Grupo Mercado Comum, com 4 membros titulares e 4 membros suplentes por país. O GMC pode ter grupos e sub-grupos de trabalho;
- c) CPC (Comissão Parlamentar Conjunta), com hoje 64 parlamentares (indicados pelos parlamentos dos respectivos países, para um período de 2 anos, sendo 16 por cada Estado);
- d) Secretariado Administrativo, com funções burocráticas.

Como o Tratado de Assunção previu um modo de solução de controvérsias bastante precário e transitório, houve a adoção, em 1991, do Protocolo de Brasília, que foi substituído em julho de 1992 pelo Protocolo de Las Leñas.

As dificuldades do processo de implementação do Mercosul foram evidentes durante o encontro de janeiro de 1994 (Cúpula de Colônia, Uruguai).

Uma nova fase marcada por bastante expectativa segue de janeiro de 1994 (Cúpula de Colônia) até 31.12.94 (com o Protocolo de Ouro Preto e o início da união aduaneira). Nesta fase, viram-se as primeiras dificuldades para o avanço da integração econômica, pois os setores produtivos que se sentiam ameaçados, no curto prazo, passaram a pressionar os seus governos por uma desaceleração das negociações e do programa de desgravação tarifária ou da liberalização comercial.

Todavia, a Cúpula de Ouro Preto representou uma profunda frustração a todos aqueles que imaginaram poder o Mercosul, naquele momento, adotar uma estrutura institucional mais arrojada, sobretudo com a adoção de meios supranacionais de decisão.

Naquele momento, os avanços foram bastante limitados, e mantidos os órgãos criados.

Foi criada, entretanto, a Comissão de Comércio, com a função de assistir o GMC na aplicação dos principais instrumentos de política comercial comum. Também foi criado o Fórum Consultivo Econômico e Social, com função consultiva, e o Conselho de Cooperação Macro-Econômica (órgão não-formal). A partir de 1994, o Mercosul ficou indiscutivelmente investido de personalidade de direito internacional.

Uma quarta fase foi aberta em 01.01.95 (a União Aduaneira) até fevereiro de 2002 (com a assinatura do Protocolo de Olivos), que cria uma Corte Permanente de Revisão (instalada em agosto de 2004), que também pode ser acessada diretamente.

Também foi criada a Corte Administrativa do Mercosul, em razão do crescimento das atividades administrativas do órgão e o Fórum Consultivo das Municipalidades e Províncias do Mercosul.

A partir daí, uma quinta fase pode ser identificada desde fevereiro de 2002 (Protocolo de Olivos) até a adoção do Programa de Trabalho 2004-2006.

Em resumo, o Mercosul se compõe, hoje, dos seguintes órgãos:

- a) CMC (Conselho do Mercado Comum), que vincula as Reuniões de Ministros (14 áreas), Grupos de Alto Nível, de Trabalho e *ad hoc* (7 áreas), o Foro de Consulta e Concertação Política, a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul, a Reunião de Altas autoridades de Direitos Humanos do Mercosul e o Fórum Consultivo das Municipalidades e Províncias do Mercosul;
- b) GMC – Grupo Mercado Comum, que vincula Subgrupos de trabalho (15 áreas), Reuniões especializadas (14 áreas), Grupos *ad hoc* (9 áreas), Grupos (de Aperfeiçoamento do Sistema de Soluções de Controvérsias, de Serviços, de Contratações Públicas e de Assuntos Orçamentários), Comitês (de Cooperação Técnica, de Diretores de Aduana, de Sanidade Animal e Vegetal, e Automotivo), a Reunião Técnica de Incorporação da Normativa Mercosul e a Comissão Socio-laboral do Mercosul;
- c) Comissão de Comércio do Mercosul, que vincula Comitês Técnicos (7 áreas);
- d) CPC (Comissão Parlamentar Conjunta);
- e) Foro Consultivo Econômico e Social;
- f) Corte Administrativa do Mercosul;

- g) Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul;
- h) Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito;
- i) Secretaria Administrativa.

4. O MERCOSUL INVISÍVEL

O Mercosul é considerado, hoje, uma união aduaneira imperfeita, uma zona de livre comércio ainda não instalada totalmente e um mercado comum ainda em projeto. Para qualquer um que se dedique a analisar o funcionamento e a realidade deste bloco econômico, pode-se verificar a presença de um elevado e pretensioso objetivo previsto, que por não haver sido executado tal como imaginado, faz conviver o otimismo daqueles que imaginam ver o objetivo alcançado um dia, com o ceticismo ou pessimismo dos que apenas têm a frustração de ver a imaginação superado a realidade.

O esforço da construção do Mercosul, assim, divide a todos entre céticos e entusiastas.

Entretanto, alguns avanços foram até até agora inegáveis.

A tarifa aduaneira zero se aplica a 95% do comércio intra-regional, e a TEC cobre 85% das atividades.

Mas pouco além disto foi conseguido.

A harmonização legislativa, ainda inteiramente dependente do esforço individual de cada Estado membro, evoluiu muito pouco. O fato da institucionalização do Mercosul haver ocorrido apenas no plano intergovernamental e não supranacional faz do Mercosul um ente de existência meramente diplomática. Inexiste controle político direto (deputados Mercosulinos eleitos diretamente), faltando no processo, por completo, a participação da sociedade civil. O Estado é o único interlocutor, e a todo tempo é lembrada a importância de manter intocada a soberania de cada parte.

O modo intergovernamental de tomada de decisões faz com que inexista, no dia a dia, a presença do Mercosul na vida dos habitantes. Por vezes, certas medidas decididas no âmbito do Conselho do Mercado Comum, por deverem ser introduzidas pelo Legislativo e/ou Executivo de cada país, são sentidas e conhecidas como medidas nacionais, e não comunitárias. Por exemplo, a alteração do Código de Defesa do Consumidor da Argentina tende a ser vista como uma alteração legislativa decidida pelo Parlamento argentino, buscando atualizar a normatização neste campo jurídico, e não como um esforço de harmonização legislativa iniciado por resolução do CMC, buscando aproximar o direito consumidor argentino do brasileiro, atualizado alguns anos antes.

A ausência de órgãos supranacionais impede, por exemplo, que normas consumeristas possam advir diretamente do Parlamento ou do Executivo Mercosulinos. A ação é indireta, e o Mercosul se torna invisível aos olhos de todos, o que aumenta ainda mais a sensação de inação e de inexistência entre os habitantes dos países-membros, e ainda que a atuação do CMC seja extenuante e finde por lograr sucesso com a adoção de medidas internas por cada país, justamente o fato de apenas se perceber a adoção de medidas nacionais, quase sempre sem qualquer referência à origem e à iniciativa das mudanças, fornece combustível para os céticos. O Mercosul continua invisível, embora atuante.

O Judiciário Mercosulino inexistente como órgão supranacional, exceto como arbitragem, instituto muito mais acessível a Estados do que a indivíduos e empresas, pelos custos e modo de funcionamento.

Pesa enormemente contra a efetiva concreção da integração a existência de mecanismos de salvaguarda em grande número (Mecanismos de Adaptação Competitiva), onde um ramo da indústria propõe uma reclamação formal, e uma Comissão Bilateral ouve setores privados realizando uma investigação, afastando a aplicação da regra comunitária.

5. O FUTURO DO MERCOSUL

No plano econômico e comercial, fala-se em resolver e aperfeiçoar problemas aduaneiros e da Tarifa Externa Comum, assim como das Zonas Especiais (Manaus, Terra do Fogo), da Concorrência, da integração dos setores produtivos (seguir o exemplo dos móveis e da madeira), os custos de cooperação com o Paraguai, a aliação com empresas, a criação de fundos estruturais, a promoção conjunta das exportações (exemplo do México e RSA), a realização de missões comerciais conjuntas, a adoção das normas técnicas, a revisão de incentivos, a harmonização tributária. Busca-se desenvolver e fortificar o Grupo de Monitoramento Macroeconômico (GMM), a criação de um Mercado Regional de Bolsas de Valores, fomentar a política agrícola, a Criação de um Grupo *ad hoc* de biotecnologia, estimular a criação de empresas e implementar o Protocolo de Licitações Públicas do Mercosul. Recentemente, vem sendo feitos importantes trabalhos em torno da implementação da primeira etapa da eliminação da dupla cobrança da tarifa externa comum, assim como a definição dos lineamentos do Código Aduaneiro e das tarefas relacionadas com o mecanismo de distribuição da renda aduaneira.

No plano social, os objetivos correspondem a ampliar a participação da sociedade civil, a discussão de temas sociais, a promoção cultural e desportiva do Mercosul e a implementação de um Fórum de Consultas e de Concertação Política. Busca-se aumentar a cooperação judiciária, a consolidação das normas de circulação de empregados, a avaliação sobre a aplicação das normas do Mercosul para

os trabalhadores, a difusão do português e do espanhol, e fomentar as atividades do Grupo *ad hoc* para a Promoção dos Direitos Humanos.

No plano institucional, há a idéia da criação e funcionamento do Parlamento do Mercosul, da implementação do Protocolo de Olivos (solução de controvérsias), a implementação do Centro Mercosul para a Promoção do Estado de Direito, a real participação do setor privado no sistema de solução de controvérsias, a promoção da implementação imediata das normas do Mercosul (sem necessidade de prévia aprovação parlamentar), reforçar o papel da Agência especializada para a Ciência e Tecnologia, da Agência de Infra-estrutura Regional Sulamericana, o acesso de outros Estados da Região (como a Bolívia), como membros plenos, ampliar o poder dos órgãos consultivos, e institucionalizar a Rede Mercocidades e a Reunião especializada das Municipalidades.

Fala-se que a integração deve possuir simultaneamente um caráter negativo e outro positivo. Como integração negativa, é necessária a supressão das barreiras. Como integração positiva, é necessário a adoção de um conjunto de políticas comuns para estabelecer um equilíbrio.