

UM PERFIL JURÍDICO DO MERCOSUL

Alberto do Amaral Júnior

Professor Doutor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

1 – Os primórdios da integração na América do Sul: a experiência da ALALC e da ALADI

As tentativas de integração econômica na América Latina remontam ao final dos anos 50 quando os estudos da CEPAL indicavam a diminuição do intercâmbio comercial entre os países da região. A integração econômica foi então recomendada como meio capaz de permitir a formação de mercados mais abrangentes e dinâmicos, que facilitariam o processo de substituição das importações.

Sob esta ótica, onze países celebraram, em 18 de fevereiro de 1960, com base em um projeto elaborado por técnicos da CEPAL, o Tratado de Montevidéu, que criou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), cuja sede funcionaria na capital do Uruguai¹. O objetivo era instituir uma zona de livre comércio, no prazo de doze anos, que ampliaria as trocas econômicas incentivando o desenvolvimento industrial. Desde o início, o governo norte-americano condenou a criação da ALALC, salientando que o comércio no continente deveria apoiar-se nos esquemas bilaterais².

Apesar de não alcançar o resultado almejado, a criação de uma zona de livre comércio, a ALALC teve méritos incontestáveis. Em 1977, o volume do comércio regional atingiu a cifra de 14,1% dobrando em relação à taxa de 7,1% registrada em 1962³.

Na primeira fase de sua existência, de 1960 a 1969, ocorreu a maior parte das 12.000 concessões outorgadas em Listas Nacionais. Já na segunda fase, que cobre o período de 1970 a 1980, faltou o empenho efetivo dos governos com vistas a aumentar o número das concessões obtidas. Para eliminar o risco de extinção iminente foi firmado, em 1972, um protocolo prorrogando o período de transição previsto pelo Tratado de Montevidéu até 31-12-1980.

Fiel ao espírito integracionista, a Bolívia, o Chile, a Colômbia, o Equador e o Peru concluíram, em 1969, o Tratado de Cartagena, que originou o Pacto Andino. A Venezuela aderiu ao Tratado de Cartagena em 1973, três anos antes da retirada do Chile, verificada em 1976.

Com o propósito de corrigir as imperfeições da ALALC e aprofundar o nível de integração econômica, os onze Estados-Partes deliberaram criar a Associação Latino-

¹ V. BETIOL, LAÉRCIO. "Integração Econômica e União Política Internacional", São Paulo, RT, 1968.

² SOARES, GUIDO. "A Compatibilização da ALADI e do MERCOSUL com o GATT", BILA, n. 16, abril de 1995, pág. 24.

³ Dados da CEPAL, apud BARRIA, Fernando Morales. "ALADI Comentários Preliminares al Tratado de Montevidéu de 1980", Santiago, Editora jurídica de Chile, 1981, pág. 16.

Americana de Integração (ALADI), prevista no segundo Tratado de Montevidéu, celebrado em 12 de agosto de 1980. Não se pretendia, agora, fixar prazos rigorosos para a constituição da área de livre comércio. Segundo se acreditava, o estabelecimento de uma área de preferências desembocaria, inevitavelmente, na formação de um mercado comum latino-americano.

A área de preferências compõe-se de três mecanismos: a Preferência Aduaneira Zonal, os Acordos de Alcance Regional e os Acordos de Alcance Parcial⁴. Enquanto os Acordos de Alcance Regional visavam a suprimir as medidas administrativas que restringiam o comércio, os Acordos de Alcance Parcial (AAP) objetivavam estimular a integração removendo os demais obstáculos que impediam os fluxos comerciais. Os Acordos de Alcance Parcial contavam com a participação somente de alguns Estados havendo a expectativa de que, com o decurso do tempo, os benefícios auferidos viessem a suscitar o interesse dos demais. Entre os mais importantes estão os Acordos de Complementação Econômica, os Acordos Agropecuários e os Acordos de Promoção do Comércio.

2 – Antecedentes do Mercosul

As discussões sobre o Mercosul têm enfatizado, quase exclusivamente, o papel econômico que a criação do Mercado Comum terá para os países da região: modernização de suas economias e inserção competitiva no comércio internacional. Pouca atenção, porém, tem sido dada aos aspectos políticos que têm contribuído para viabilizar o processo de integração. Na verdade, pode-se mesmo dizer que a existência de pré-requisitos políticos está na origem da integração ora em curso.

No campo político, os aspectos cruciais, que permitiram a existência de condições favoráveis para a criação do Mercosul “foram as mudanças do caráter das relações entre Brasil e Argentina” e o estabelecimento da democracia em ambos os países⁵. Até o final dos anos 70, as relações Brasil-Argentina foram marcadas por disputas hegemônicas e hostilidades latentes, que criavam situações de competição e conflito.

⁴ BAPTISTA, LUIS OLAVO. O Mercosul suas Instituições e Ordenamento Jurídico. São Paulo, LTR, 1998.

⁵ ALBUQUERQUE, J.A. GUILHON. Mercosul: Integração Regional pós-Guerra Fria. *Política Internacional*, 1(2), Set/Out/Nov de 1992.

LAFER, CELSO. Perspectivas e possibilidades da inserção internacional do Brasil. *Política Internacional*, 1(3), Dez/Jan/Fev, 1992-93.

PEÑA, FÉLIX. Pré-requisitos políticos e econômicos da integração. *Política Internacional*, 1(2), Set/Out/Nov de 1992.

BARBOSA, RUBENS ANTONIO. A Integração Regional e o Mercosul. *Política Internacional*, 1(2), Set/Out/Nov 1992.

SEITENFUS, RICARDO. A Cooperação Argentino-Brasileira; Significado e Perspectivas. *Lua Nova*, nº18, Agosto de 1989.

CASTRO, LUIZ AUGUSTO DE ARAÚJO. Brasil-Argentina: Medidas bi-laterais de fortalecimento de confiança na Área do controle de armamentos. *Política externa*, 2(2), Set/Out/Nov de 1993.

A corrida armamentista entre os dois países já se esboçava quando os dois governos recusaram qualquer comprometimento formal com a não proliferação de armas nucleares na região. Mais tarde, já no início da década de 70, as tentativas de domínio da energia nuclear e das técnicas de enriquecimento do urânio, promovidas por ambos os países, começaram a delinear um quadro cuja continuidade poderia acarretar riscos para a estabilidade continental. O Acordo de Cooperação Nuclear de 1980 e os acordos que se lhe seguiram restringindo a utilização da energia nuclear para fins pacíficos, inauguraram a fase de construção da confiança mútua no plano estratégico-militar. Os acordos de cooperação no campo nuclear são, na verdade, subproduto da cooperação mais ampla que se verificou a partir da celebração do Acordo sobre o Aproveitamento dos Recursos Hídricos do Rio Paraná, em 1979.

A transição dos governos autoritários para os regimes democráticos foi, na realidade, o marco que tornou possível a transformação das relações de conflito em relações de cooperação entre Brasil e Argentina. A cooperação intergovernamental tem lugar quando as políticas, seguidas por determinado governo, são consideradas pelos outros Estados de modo a facilitar a realização dos objetivos de todos, já que resultam de um processo de coordenação política⁶.

A cooperação, diversamente da harmonia, pressupõe a existência do conflito, envolvendo esforços para superá-lo⁷. Neste sentido, a cooperação ocorre quando os atores estão em situação real ou potencial de conflito, e não de harmonia. É esta a razão que faz com que os governos busquem a coordenação política, evitando a continuidade indefinida do conflito.

A passagem do conflito para a cooperação, expressa em 1985 na assinatura da Ata do Iguazu, no Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil-Argentina, de 1986 e no Tratado Bilateral de Integração e Cooperação Econômica de 1988, tem o seu ponto culminante na celebração do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991.

A criação do Mercosul não pode ser imaginada fora dos marcos jurídicos e políticos surgidos com a redemocratização dos países latino-americanos. A complexidade da criação de um Mercado Comum entre economias com características diversas exige negociação contínua e capacidade de diálogo. A discussão em torno da institucionalidade e da elaboração dos macro-modelos jurídicos do Mercosul não se pode restringir às esferas governamentais.

O Mercosul somente poderá ser completamente efetivado no momento em que houver um mínimo de comprometimento social com as metas governamentais assumidas previamente. Este fato é incompatível com a lógica de limitação e exclusão da participação social que domina os governos autoritários. Da mesma forma que a redemocratização dos países-membros do Tratado de Assunção criou as condições necessárias de cooperação regional, o retrocesso democrático é o maior risco para o processo de integração.

⁶ KEOHANE, ROBERT O. *After Hegemony (Cooperation and Discord in the World Political Economy)*. Princeton University Press, New Jersey, 1984, p.51.

⁷ *Ob. Cit pp. 51,52,53.*

Diante da formação de blocos econômicos, que caracteriza a economia internacional a partir do início da década de 90, o Mercosul representou o esforço para elevar o grau de competitividade da região no comércio mundial. A adoção de políticas comerciais comuns contribuiu para fortalecer as posições defendidas pelo bloco nos fóruns internacionais de negociação. Aumenta, em consequência, a possibilidade de obtenção de maiores vantagens comerciais, como sucede em matéria de produtos agrícolas. A formação de um grande mercado, com cerca de duzentos milhões de consumidores, é uma importante moeda de barganha nas negociações que se travam com outros parceiros.

Paralelamente, o crescimento dos fluxos comerciais no interior do bloco é importante fator de modernização econômica. As economias nacionais encontram-se mais expostas à competição, o que favorece o aprimoramento da qualidade dos produtos e serviços postos à disposição dos consumidores.

O Mercosul é, apesar disso, uma forma de regionalismo aberto, que não se apóia em discriminações impostas a outros mercados. Insere-se, nesta perspectiva, no espírito que orientou o GATT e que agora norteia a atuação da Organização Mundial do Comércio.

Finalmente, a criação do Mercosul foi extraordinariamente facilitada pelo substrato cultural comum compartilhado pelos quatro países que o compõem. A proximidade linguística e a existência de culturas que se entrelaçam auxiliaram o entendimento e viabilizaram o diálogo no plano regional.

3 – Características Gerais do Mercosul

Os artigos iniciais do Tratado de Assunção delinearão o modelo de mercado comum pretendido por seus autores. Diversamente do que sucedeu na Europa, onde o Tratado de Roma disciplinou, pormenorizadamente, as finalidades do mercado comum a ser criado, no Mercosul preponderou maior grau de indeterminação quanto ao resultado final do processo de integração. Na realidade, pode-se concluir que o fim colimado pelo Tratado de Assunção, como transparece da leitura do art. 1, foi instituir uma união aduaneira, caracterizada pela completa eliminação das barreiras alfandegárias e não alfandegárias entre os países membros e por uma política comercial comum em relação a outros mercados.

Este fato certamente influenciou a elaboração do perfil institucional do Mercosul. As instituições surgidas basearam-se na cooperação intergovernamental e no consenso como critério primordial para a tomada de decisões⁸.

O Tratado de Assunção regulou as instituições que deveriam vigorar na fase provisória de existência do Mercosul, que se estendeu até 31 de dezembro de 1994. Com o Protocolo de Ouro Preto as instituições do Mercosul ganharam maior estabilidade, assumindo funções anteriormente desconhecidas. Sem romper com o seu padrão original, as novas instituições registraram considerável aprimoramento ao mesmo tempo que se verificou a mudança da sua natureza jurídica.

⁸ AMARAL JR, ALBERTO DO. "Mercosul: Questões Políticas e Institucionais", in *Boletim de Integração Latino-Americana*, Abril-Junho de 1994, Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1994, pág. 10.

A alteração mais significativa neste terreno consistiu na atribuição de personalidade jurídica ao Mercosul. O art. 34 do Protocolo de Ouro Preto dispôs que o Mercosul terá personalidade jurídica de Direito Internacional. O Mercosul poderá, no uso de suas atribuições, praticar todos os atos necessários à realização de seus objetivos, adquirir ou alienar bens móveis e imóveis, comparecer em juízo, conservar fundos e fazer transferências (art. 35). Já o art. 36 menciona a possibilidade de o Mercosul vir a estabelecer acordos de sede, hipótese que se abre somente para a Secretaria Administrativa, pois os demais órgãos têm sede rotativa.

Com a aquisição da personalidade jurídica, o Conselho do Mercado Comum passou a ter a função de negociar e firmar acordos em nome do Mercosul com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais. Centro de imputação de direitos e deveres, o Mercosul passou a ter existência própria, distinta dos Estados que o constituem. A Secretaria Administrativa do Mercosul contará com orçamento para cobrir seus gastos de funcionamento e aqueles determinados pelo Grupo Mercado Comum. Tal orçamento será financiado, em partes iguais, por contribuições dos Estados partes (art. 45). O Mercosul, contudo, está muito distante de possuir instituições supra-nacionais como ocorre na União Européia.

4 – Órgãos do Mercosul

4.1 – O Conselho do Mercado Comum

O pensamento jurídico-político tem colocado em relevo a importância das instituições para a vida social. Como padrões regularizados de interação aceitos e reconhecidos, que podem ou não encontrar expressão formal, as instituições possuem as seguintes características:

1 - Possibilitam a incorporação ou a exclusão dos agentes sociais determinando em que condições os atores são considerados habilitados para participar dos procedimentos decisórios;

2 - Definem a maior ou menor probabilidade de que certos resultados venham a ocorrer. As instituições predeterminam o espectro de resultados possíveis e a probabilidade de sua verificação;

3 - Agregam e estabilizam a organização dos agentes que interagem com a instituição;

4 - Induzem padrões de representação que pressupõem o direito de falar em nome de outrem, bem como a capacidade de obter o reconhecimento e a adesão dos representados em relação às matérias decididas pelos representantes;

5 - Permitem a estabilização dos agentes, representantes e expectativas. Os representantes das instituições em geral esperam, dos demais atores, comportamentos que variam dentro de um nível limitado de possibilidades;

6 - Ampliam o horizonte temporal dos atores, já que é possível esperar que as interações institucionalizadas tenham continuidade no futuro ou que sua alteração se processe de maneira lenta e gradual (9).

⁹ O'DONELL, GUILLERMO. "Democracia Delegativa". In *Novos Estudos*, São Paulo, Cebrap, 1991 n° 31.

Conscientes do significado capital das instituições, os membros do Mercosul buscaram edificar uma estrutura institucional leve e flexível apta a consolidar a união aduaneira, meta inicial do processo de integração. Neste sentido, as instituições concebidas pelo Tratado de Assunção foram posteriormente aperfeiçoadas pelo Protocolo de Ouro Preto, que lhes deram maior durabilidade e permanência. Vários órgãos foram estabelecidos para cuidar dos múltiplos aspectos inerentes à integração. No topo da hierarquia institucional encontra-se o Conselho do Mercado Comum, a quem compete a direção política da integração econômica¹⁰.

O art. 3 do Protocolo de Ouro Preto prescreve que “O Conselho do Mercado Comum é o órgão superior do Mercosul ao qual incumbe a condução 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”. Mais do que repetir o art. 10 do Tratado de Assunção, que traçara o seu perfil original, o art. 3 do Protocolo de Ouro Preto alterou a natureza jurídica do Conselho do Mercado Comum.

Ao conferir personalidade jurídica internacional ao Mercosul, o Protocolo de Ouro Preto atribuiu ao Conselho do Mercado Comum a função de órgão supremo da nova organização. Isto não lhe retirou, todavia, o caráter de conferência ministerial, que radica no sentido intergovernamental das instituições do Mercosul. Nesta qualidade, atua como instância política que fixa o sentido e o curso da integração.

O art. 8 determina que são funções e atribuições do Conselho do Mercado Comum:

“I. Velar pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus Protocolos e dos acordos firmados em seu âmbito;

II. Formular políticas e promover as ações necessárias à conformação do mercado comum;

III. Exercer a titularidade da personalidade jurídica do Mercosul;

IV. Negociar e firmar acordos em nome do Mercosul com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais. Estas funções podem ser delegadas ao Grupo Mercado Comum por mandato expresso, nas condições estipuladas no inciso VII do art. 14;

V. Manifestar-se sobre as propostas que lhe sejam levadas pelo Grupo Mercado Comum;

VI. Convocar reuniões de ministros e pronunciar-se sobre os acordos que lhe sejam remetidos pelas mesmas;

VII. Criar os órgãos que estime pertinentes, assim como modificá-los ou extinguí-los;

VIII. Esclarecer, quando estime necessário, o conteúdo e o alcance de suas decisões;

IX. Designar o Diretor da Secretaria Administrativa do Mercosul;

X. Adotar decisões em matéria financeira e orçamentária;

XI. Homologar o Regimento Interno do Grupo Mercado Comum”¹¹.

Os incisos III e IV do art. 8 outorgaram ao Conselho do Mercado Comum as funções de representação, as quais serão exercidas de modo colegiado. Nada obsta, entretanto, a delegação destas funções ao GMC, respeitados os limites convencionais existentes.

¹⁰ VIGNALI, HEBER ARBUET. Las Organizaciones Internacionales, in Derecho Internacional Público, obra dirigida por Eduardo Jimenez de Arechaga, Montevideo: FCU, 1994, T. IV, pág. 415.

¹¹ OTERMIN, JORGE PEREZ. “El Mercado Común del Sur, de Asunción a Ouro Preto”, Montevideo, Fundación de Cultura Económica, 1995, pág. 80.

A função normativa do GMC compreende as regras internas de organização e aquelas que se dirigem ao comportamento dos Estados membros. As decisões do Conselho serão tomadas por consenso e a sua validade está subordinada à presença de todos os participantes. Esta forma de deliberação, que resultou de prolongados debates, foi reivindicada pelo Uruguai e pelo Paraguai, receosos de que a adoção do voto ponderado garantisse a preponderância dos parceiros mais poderosos.

O Conselho do Mercado Comum é integrado pelos Ministros das Relações Exteriores e da Economia dos Estados membros (art. 10 do Tratado de Assunção e 5 do Protocolo de Ouro Preto). Admite-se, contudo, a participação nas reuniões de autoridades de outros ministérios a convite dos seus coordenadores. As reuniões ocorrem, pelo menos, duas vezes por ano com a presença dos Presidentes da República dos quatro países. Sua presidência é rotativa, por períodos de seis meses, obedecendo a ordem alfabética dos Estados partes (art. 6).

4.2 – O Grupo Mercado Comum

É o órgão executivo do Mercosul encontrando-se subordinado ao CMC. Suas funções estão reguladas na Seção III, arts. 10 e seguintes do Protocolo de Ouro Preto. O GMC decidirá por consenso com a presença de todos os representantes dos Estados partes (art. 16 do Tratado de Assunção). As resoluções que adota são obrigatórias para os membros do Mercosul. Entre as competências originárias que possui, inerentes à função de órgão executivo, figuram a organização das reuniões do CMC a eleição do Diretor da SAM e a aprovação dos seus orçamentos, além da homologação, por resolução, dos regimentos internos da Comissão de Comércio e do Foro Consultivo Econômico-Social.

Incumbe ao GMC preparar seu regimento interno o qual será submetido à aprovação do CMC, fato que evidencia a sua competência autoregulamentadora, ainda que circunscrita a certos limites. Compete-lhe, também, a criação, modificação ou supressão de órgãos como os subgrupos de trabalho e as reuniões especializadas, art. 14, V. O CMC pode delegar ao Grupo Mercado Comum a competência para negociar e firmar tratados, obedecendo os parâmetros fixados pelo art. 8, IV, e 14, VII, do Protocolo de Ouro Preto. Nada impede que referida competência seja delegada à CCM.

O Grupo Mercado Comum 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 (ou equivalentes) e dos Bancos Centrais. O Grupo Mercado Comum será coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores. Possui, assim, estrutura aberta, podendo contar com a participação de outros membros da administração pública¹². Ao elaborar e propor medidas concretas para o desenvolvimento de seus trabalhos, é lícito ao GMC convocar, quando julgar conveniente, representantes de outros órgãos da administração pública ou da estrutura institucional do Mercosul. Isto significa que além dos funcionários públicos

¹² EKMEDJIAN, MIGUEL. A. "A Introducción al Derecho Comunitario Latinoamericano", Buenos Aires: Depalma, 1994, pág. 210.

poderão ser convocados os integrantes dos Subgrupos, do Conselho Consultivo Econômico-Social e até mesmo da Comissão Parlamentar Conjunta.

O art. 14 determina que “São funções e atribuições do Grupo Mercado Comum:

I. Velar, nos limites de suas competências, pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus Protocolos e dos acordos firmados em seu âmbito;

II. Propor projetos de Decisão ao Conselho do Mercado Comum;

III. Tomar as medidas necessárias ao cumprimento das Decisões adotadas pelo Conselho do Mercado Comum;

IV. Fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do mercado comum;

V. Criar, modificar ou extinguir órgãos tais como subgrupos de trabalho e reuniões especializadas, para o cumprimento de seus objetivos;

VI. Manifestar-se sobre as propostas ou recomendações que lhe forem submetidas pelos demais órgãos do Mercosul no âmbito de suas competências;

VII. Negociar, com a participação de representantes de todos os Estados Partes, por delegação expressa do Conselho do Mercado Comum e dentro dos limites estabelecidos em mandatos específicos concedidos para esse fim, acordos em nome do Mercosul com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais. O Grupo Mercado Comum quando dispuser de mandato para tal fim, procederá à assinatura dos mencionados acordos. O Grupo Mercado Comum, quando autorizado pelo Conselho do Mercado Comum, poderá delegar os referidos poderes à Comissão de Comércio do Mercosul;

VIII. Aprovar o orçamento e a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Administrativa do Mercosul;

IX. Adotar resoluções em matéria financeira e orçamentária, com base nas orientações emanadas do Conselho do Mercado Comum;

X. Submeter ao Conselho do Mercado Comum seu Regimento interno;

XI. Organizar as reuniões do Conselho do Mercado Comum e preparar os relatórios e estudos que este lhe solicitar;

XII. Eleger o Diretor da Secretaria Administrativa do Mercosul;

XIII. Supervisionar as atividades da Secretaria Administrativa do Mercosul;

XIV. Homologar os Regimentos Internos da Comissão de Comércio e do Foro Consultivo Econômico-Social”.

O poder normativo do GMC manifesta-se na formulação de regras relativas aos programas de trabalho que asseguram avanços com vistas ao estabelecimento do mercado comum, e no poder de adotar resoluções em matéria financeira e orçamentária. Já o poder de iniciativa revela-se na faculdade de propor projetos de Decisão ao Conselho do Mercado Comum ao passo que o poder de controle permite ao GMC fixar programas de trabalho e acompanhar a sua implantação; tomar as medidas necessárias para o cumprimento das Decisões do GMC; aprovar o orçamento e a prestação de contas da SAM.

4.3 – A Comissão de Comércio do Mercosul

A Comissão de Comércio do Mercosul, CCM, situa-se em escala hierárquica inferior a do Grupo Mercado Comum. A CCM exerce atividade consultiva e de assessoramento. Organizada em Seções Nacionais, tal como se verifica com o GMC, a sua composição é paritária, cada Estado indicando quatro membros titulares suplentes ou alternos.

A Comissão de Comércio que auxilia o GMC em suas atividades, tem a incumbência de velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial acordados pelos Estados para o funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio intra-Mercosul e com terceiros países. Importa destacar que os instrumentos de política comercial até agora acordados se resumem à tarifa externa comum, às listas de exceção e ao regime aduaneiro. Atualmente, discute-se a adoção de políticas comuns em diversos setores de que são exemplos, entre outros, a defesa da concorrência e a proteção ao consumidor.

São funções e atribuições da Comissão de Comércio do Mercosul:

I. Velar pela aplicação dos instrumentos comuns de política comercial intra-Mercosul e com terceiros países, organismos internacionais e acordos de comércio;

II. Considerar e pronunciar-se sobre as solicitações apresentadas pelos Estados Partes com respeito à aplicação e ao cumprimento da tarifa externa comum e dos demais instrumentos de política comercial comum;

III. Acompanhar a aplicação dos instrumentos de política comercial comum nos Estados Partes;

IV. Analisar a evolução dos instrumentos de política comercial comum para o funcionamento da união aduaneira e formular Propostas a respeito ao Grupo Mercado Comum;

V. Tomar as decisões vinculadas à administração e à aplicação da tarifa externa comum e dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados Partes;

VI. 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;

VII. Propor ao Grupo Mercado Comum novas normas ou modificações às normas existentes referentes à matéria comercial e aduaneira do Mercosul;

VIII. Propor a revisão das alíquotas tarifárias de itens específicos da tarifa externa comum, inclusive para contemplar casos referentes a novas atividades produtivas no âmbito do Mercosul;

IX. Estabelecer os comitês técnicos necessários ao adequado cumprimento de suas funções, bem como dirigir e supervisionar as atividades dos mesmos;

X. Desempenhar as tarefas vinculadas à política comercial comum que lhe solicite o Grupo Mercado Comum;

XI. Adotar o Regimento Interno, que submeterá ao Grupo Mercado Comum para sua homologação.

Além das funções e atribuições estabelecidas nos arts. 16 e 19 do Protocolo de Ouro Preto caberá à Comissão de Comércio do Mercosul considerar reclamações apresentadas pelas Seções Nacionais da Comissão de Comércio do Mercosul, originadas pelos Estados

Partes ou em demandas de particulares – pessoas físicas ou jurídicas –, relacionadas com as situações previstas nos arts. 1 ou 25 do Protocolo de Brasília, quando estiverem em sua área de competência.

4.4 – A Secretaria Administrativa do Mercosul

O Tratado de Assunção concebeu a Secretaria Administrativa do Mercosul como órgão destinado a servir de arquivo para os instrumentos legais de interesse do bloco. O Protocolo de Ouro Preto revigorou as suas atribuições, que ganharam relevo particular com a transformação do Mercosul em organização internacional.

A Secretaria Administrativa do Mercosul é dirigida por um Diretor o qual deve ser nacional de um dos Estados Partes. Tal diretor será eleito pelo Grupo Mercado Comum em bases rotativas, com a consulta aos Estados Partes, sendo designado pelo Conselho do Mercado Comum. Terá o mandato de dois anos vedada a reeleição. Importa frisar que o mandato em causa é excessivamente breve colocando em risco a continuidade indispensável para que suas tarefas sejam conduzidas com êxito¹³.

Sediada em Montevidéu, em virtude de solicitação do governo uruguaio, as despesas da Secretaria Administrativa são previstas pelo orçamento do Mercosul e serão suportadas, por igual, pelos quatro países. Entre as mais importantes atividades da Secretaria Administrativa estão, entre outras, a de ser o arquivo da documentação do Mercosul, publicar as decisões adotadas, organizar os aspectos logísticos das reuniões do Conselho do Mercado Comum, do Grupo Mercado Comum e da Comissão de Comércio, informar regularmente os Estados Partes sobre as medidas implementadas por cada país para incorporar em seu ordenamento jurídico as normas emanadas dos órgãos do Mercosul e registrar as listas nacionais dos árbitros e especialistas, bem como desempenhar outras tarefas determinadas pelo Protocolo de Brasília, de 17 de dezembro de 1991.

4.5 – Comitês Técnicos

A criação de Comitês Técnicos, admitida pelo art. 19, inciso IX do Protocolo de Ouro Preto, pertence às atribuições da Comissão de Comércio do Mercosul. Os Comitês Técnicos assumem, na sistemática do Protocolo de Ouro Preto o caráter de órgãos de apoio e assessoria. Destituídos de poder decisório, os Comitês Técnicos procedem à coleta de dados para a elaboração de pareceres sobre a aplicação das políticas comerciais comuns que, todavia, não são vinculantes. Podem valer-se do concurso de especialistas e consultar o setor privado sobre questões que lhe dizem respeito.

São compostos por membros designados por cada um dos Estados Partes por intermédio das respectivas Seções Nacionais. As decisões são consensuais, mas se o consenso não for alcançado o parecer será enviado à CCM acompanhado dos votos dissidentes.

¹³ OTERMIN, JORGE PEREZ. "El Mercado Común del Sur, de Asunción a Ouro Preto", *Montevideo, Fundación de Cultura Económica, 1995.*

4.6 – A Comissão Parlamentar Conjunta

A Comissão Parlamentar Conjunta não integra, diretamente, o arcabouço institucional do Mercosul. Sem as limitações peculiares à subordinação hierárquica, volta-se, basicamente, ao fortalecimento do vínculo entre o Mercosul e os Paramentos nacionais. O fim colimado pelo Tratado de Assunção e pelo Protocolo de Ouro Preto, que a regularam, foi estimular a aprovação das leis que busquem concretizar o Mercado Comum auxiliando na harmonização das legislações tal como requerido pelo avanço do processo de integração. Instalada em 06 de dezembro de 1991, em Montevidéu, exerce as funções consultiva e deliberativa, facultando-se-lhe, também, a apresentação de propostas.

A Comissão Parlamentar Conjunta é integrada por 64 parlamentares, 16 para cada país, os quais são designados pelos respectivos Paramentos nacionais, de acordo com os seus procedimentos internos. Sempre que considerar adequado a Comissão Parlamentar Conjunta encaminhará, por intermédio do Grupo Mercado Comum, recomendações ao Conselho do Mercado Comum.

4.7 – Foro Consultivo Econômico-social

A motivação subjacente à criação do Foro Econômico-Social foi, sem dúvida ampliar a participação da sociedade nas decisões que concernem à integração. Procurou-se obter maior transparência ao mesmo tempo que se pretendeu elevar o grau de democratização das instituições do Mercosul.

Exibe a natureza de órgão consultivo representando ampla gama de interesses sociais. O Foro Consultivo Econômico-Social manifesta-se mediante Recomendações ao Grupo Mercado Comum, que homologará o seu Regimento Interno.

5 – A criação de normas no Mercosul

Segundo o Protocolo de Ouro Preto, as Decisões, Resoluções e Diretrizes emanadas, respectivamente, do Conselho do Mercado Comum, do Grupo Mercado Comum e da Comissão de Comércio do Mercosul são obrigatórias mas a sua implementação faz-se-á de acordo com a forma prevista pelas legislações nacionais. As normas do Mercosul são, assim, vinculantes para os Estados que se obrigam a introduzi-las nos sistemas jurídicos internos.

Luiz Olavo Baptista esclarece que a atividade normativa nas organizações internacionais é convencional ou unilateral. A atividade normativa convencional ocorre entre os membros da organização, fato que repercute no seu funcionamento, ou entre ela e os membros que a integram ou, ainda, entre a organização e terceiros, produzindo outros efeitos. São exemplos do primeiro tipo os atos institutivos e aqueles destinados ao aperfeiçoamento da organização, os quais, no caso do Mercosul abrangem as Decisões do CMC que venham a ser transformadas em tratados¹⁴. A atividade normativa unilateral,

¹⁴ BAPTISTA, LUIZ OLAVO. *Ob. Cit.*, pág. 117.

por outro lado, tem lugar no interior da organização internacional abarcando as declarações, interpretações, julgamentos etc¹⁵. Tais atos são consagrados normativamente sob a forma de resoluções que originam tanto regras procedimentais internas quanto direitos e obrigações para os componentes da organização internacional.

A atividade de controle, por seu turno, volta-se a garantir a aplicação das normas que a organização instituiu para cumprir os objetivos que lhe deram origem. O sistema de solução de controvérsias é, sob este aspecto, elemento central da atividade normativa de controle.

No atual estágio do Mercosul, as Decisões e Resoluções emanadas do Conselho do Mercado Comum e do Grupo Mercado Comum são obrigatórias para os Estados membros o que não quer dizer que ingressem, diretamente, nas ordens jurídicas nacionais. Os Estados devem, para tanto, promover as adequações na ordem jurídica interna para dar-lhes plena efetividade. Só neste instante as normas do Mercosul adquirem todos os efeitos que lhe correspondem, definindo direitos e obrigações além de ser passíveis de aplicação pelos tribunais.

As normas do Mercosul ingressam no direito brasileiro por duas vias distintas. A primeira versa a situação em que a matéria em causa tem natureza de lei federal ou tratado exigindo, por isso, atos conjugados do Legislativo e do Executivo para que se tornem normas jurídicas válidas no país. Já as matérias de natureza meramente regulamentar, incluídas dentro da esfera de atribuições e competências do Poder Executivo, serão introduzidas na ordem jurídica brasileira pela via dos decretos e portarias em cumprimento da obrigação internacional livremente assumida¹⁶.

6 – A solução de divergências no Mercosul

6.1 – Sentido e alcance do sistema de solução de divergências no Mercosul

A consciência de que o adensamento da integração econômica pressupõe, necessariamente, a criação de formas de solução de conflitos, que garantam a aplicação das normas uniformizando o seu significado, esteve presente, desde o início, no processo de instituição do Mercosul. Ao contrário da experiência européia, na qual a Corte de Luxemburgo desempenha papel decisivo, impulsionando a integração até mesmo nos momentos de paralisia política, o Tratado de Assunção optou por uma alternativa que mais se ajusta aos objetivos visados por uma união aduaneira. Por essa razão, as regras que disciplinam a solução de disputas privilegiaram a via diplomática assentando-se, quase exclusivamente, na negociação direta entre os Estados.

O art. 3 do Tratado de Assunção e seu Anexo III estipulam que as controvérsias entre as partes contratantes serão resolvidas, em primeiro lugar, por negociação direta e pela intervenção do Grupo Mercado Comum e do Conselho do Mercado Comum, na impossi-

¹⁵ BAPTISTA, LUIZ OLAVO. *Ob. Cit.*, pág. 117.

¹⁶ BAPTISTA, LUIZ OLAVO. *Ob. Cit.*, pág. 118.

bilidade de se chegar a uma solução para a divergência existente. O Anexo III prevê, ainda, que nos 120 dias posteriores à entrada em vigor do Tratado de Assunção as partes definirão o sistema de solução de controvérsias que vigorará na fase de transição do Mercosul. Para executar esta tarefa, o GMC criou um grupo de estudos *ad hoc*, em outubro de 1991, com a missão de elaborar um projeto que se transformou, com pequenas alterações, no Protocolo de Brasília sobre Solução de Controvérsias, assinado pelos Presidentes da República dos quatro países em 17 de dezembro daquele ano.

Durante a fase de transição, o sistema de solução de controvérsias cumpriu duas funções primordiais: superar impasses em determinadas situações que, pela regra do consenso, pudessem representar obstáculo à continuidade do projeto integracionista e, de outro lado, apoiar a implementação do Tratado de Assunção, interpretando os seus termos, impondo a sua aplicação quando os seus dispositivos forem violados e fixando o sentido e alcance das normas convencionais¹⁷. Embora não referido expressamente, o sistema assumiu a função de determinar os fatos (“fact finding”, como acontece nos painéis do GATT), para permitir aos Estados Membros, buscar, pelo diálogo, a melhor solução para os seus problemas¹⁸.

A transitoriedade da fase inicial do Mercosul, que se prolongou até o final de 1994, influenciou o perfil das suas instituições e, como não poderia deixar de ser, afetou o mecanismo de solução de divergências. A propósito, o art. 18 do Tratado de Assunção declarou que: “até 31 de dezembro de 1994, os Estados Partes convocarão uma reunião extraordinária com o objetivo de determinar a estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração do Mercado Comum, assim como as atribuições específicas de cada um deles e seu sistema de tomada de decisões”.

O Protocolo de Brasília inspirou-se, assim, na necessidade impostergável de superar os desentendimentos que pudessem antepor-se à plena consecução do Mercado Comum. Indica, na esteira do Tratado de Assunção, que a solução de disputas se dará no âmbito diplomático, por meio de negociações diretas e pela intervenção do GMC. O fracasso desta via acarretará a instalação do tribunal arbitral.

O Protocolo de Ouro Preto manteve os traços fundamentais deste modelo conferindo à Comissão de Comércio do Mercosul papel de incontestável realce no seu funcionamento. Cabe-lhe considerar as reclamações apresentadas pelas suas Seções Nacionais, originadas pelos Estados Partes ou em demandas de particulares, pessoas físicas ou jurídicas, contra possíveis violações das fontes normativas do Mercosul. O GMC serve, neste contexto, de instância recursal quando a CCM não lograr obter consenso a respeito da decisão a ser tomada.

O Protocolo de Brasília regula a solução de controvérsias resultantes da violação do Tratado de Assunção, dos demais acordos concluídos para levar a cabo a integração, bem como das normas emanadas dos órgãos do Mercosul. O procedimento desdobra-se em duas etapas: na primeira fase imperam as negociações diplomáticas enquanto na segunda verifica-se a instalação do tribunal arbitral.

¹⁷ BAPTISTA, LUIZ OLAVO. *Ob. Cit.*, pág. 151.

¹⁸ BAPTISTA, LUIZ OLAVO. *Ob. Cit.*, pág. 154.

O art. 8 prescreve que é obrigatória, sem necessidade de acordo especial, a jurisdição do tribunal arbitral constituído para conhecer e resolver as controvérsias que se refere o Protocolo de Brasília. Convém advertir, entretanto, que não obstante o art. 1 do Protocolo de Brasília aludir somente às controvérsias entre os Estados Partes, o Capítulo V contempla as reclamações efetuadas por particulares. Tais reclamações devem ser dirigidas à Seção Nacional do Grupo Mercado Comum, as quais, uma vez acolhidas, convertem-se em demandas patrocinadas pelo Estado. As pessoas privadas gozam, porém, de livre acesso aos tribunais nacionais para pleitear a reparação da legalidade violada no plano do Mercosul.

6.2 – Funcionamento do Sistema

O Protocolo de Brasília indica que o sistema de solução de controvérsias no Mercosul pode ser instaurado por iniciativa do Estado ou do particular. O art. 26, I, do Protocolo de Brasília especifica que: “Os particulares afetados formalizarão as reclamações ante à Seção Nacional do Grupo Mercado Comum do Estado Parte onde tenham sua residência habitual ou a sede de seus negócios”. “Os particulares deverão fornecer elementos que permitam à referida Seção Nacional determinar a veracidade da violação e a existência ou ameaça do prejuízo”. (art. 26,2).

O particular – pessoa física ou jurídica – fará a reclamação perante a Seção Nacional do Grupo Mercado Comum do Estado Parte onde tenha residência habitual ou a sede dos seus negócios. É interessante observar que não se utilizou a expressão domicílio mas residência habitual, assim como a preferência recaiu no emprego da expressão sede dos negócios em vez de sede social. O reclamante apresentará petição fundamentada com provas suficientes que demonstrem a veracidade das alegações feitas. As provas serão incontestáveis evidenciando, de forma cabal, a veracidade da violação das normas do Mercosul e a existência ou ameaça de um prejuízo. O sistema abrange, desse modo, *rationae personae* as reclamações feitas pelos Estados ou por particulares e *rationae materiae* a interpretação, aplicação ou não cumprimento das disposições contidas no Tratado de Assunção, dos acordos celebrados no âmbito do mesmo, das decisões do Conselho do Mercado Comum e as resoluções do Grupo Mercado Comum, além das diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul e das Normas de direito internacional aplicáveis.

O recurso ao mecanismo de solução de disputas do Mercosul não segue os usos tradicionais que vigoram no campo da proteção diplomática revestindo-se, antes, do caráter de atividade vinculada da administração. A reclamação prosseguirá sempre que as provas forem incontestáveis demonstrando, de maneira plena, a veracidade dos fatos alegados. O limite da discricionariedade da Seção Nacional parece residir na apreciação da confidencialidade e eficácia das provas¹⁹.

¹⁹ BAPTISTA, LUIZ OLAVO. Ob. Cit., pág. 162.

Com o advento do Protocolo de Ouro Preto, a Comissão de Comércio do Mercosul passou a ter competência para examinar as reclamações feitas pelos particulares – pessoas físicas ou jurídicas – e pelos Estados Partes do Tratado de Assunção. O presidente da CCM tomará as providências necessárias para incluir a reclamação na primeira reunião subsequente ao seu ingresso, respeitado o prazo mínimo de uma semana de antecedência.

A CCM poderá decidir imediatamente ou nomear um comitê técnico, que dispõe de 30 dias para elaborar um parecer, o qual servirá de auxílio na decisão que deve proferir na reunião subsequente ao recebimento dos documentos. O Estado objeto da reclamação deve cumprir as determinações da CCM no prazo que lhe foi concedido. Se não for alcançado consenso, a CCM remeterá o processo ao GMC que atuará na hipótese de insucesso na fase negociada ou se a controvérsia tiver sido solucionada apenas parcialmente e os Estados a submeterem à CCM, a qual, por sua vez, mostra-se incapaz de obter consenso sobre a questão. Desta forma, após o Protocolo de Ouro Preto o GMC passou a ser instância recursal da CCM. A CCM e o GMC têm somente poder de emitir recomendações, reservando-se ao tribunal arbitral o poder de decisão dos litígios.

Segundo o Protocolo de Brasília a fase diplomática do sistema de solução de controvérsias inicia-se com a realização de negociações diretas, cabendo às partes informar ao GMC, por intermédio da Secretaria Administrativa, do andamento das negociações e dos seus resultados. O prazo para tais negociações é de 15 dias podendo ser prorrogado por acordo das partes. Se não for obtido acordo, ou se este for parcial, os Estados submeterão a controvérsia ao GMC que ouvirá as partes e, caso julgue oportuno, solicitará o parecer de especialistas antes de proferir a sua decisão. Concluída a oitiva das partes, o GMC formulará recomendações, considerando-se que o procedimento perante o Grupo Mercado Comum deve durar no máximo 30 dias, contado este prazo a partir da data em que o caso foi apresentado à Secretaria Administrativa. Se as recomendações feitas não forem atendidas instaurar-se-á, de imediato, a fase arbitral.

6.3— O procedimento arbitral

A fase arbitral inicia-se com a comunicação feita por uma das partes à Secretaria Administrativa da intenção de recorrer ao procedimento arbitral regulado pelo Protocolo de Brasília. A Secretaria Administrativa notifica então o fato à parte contrária e ao Grupo Mercado Comum. A arbitragem, efetuada por tribunal *ad hoc*, é obrigatória, dispensando a celebração de acordo especial.

Três árbitros atuarão em cada litígio sendo dois deles escolhidos pelas partes entre os componentes de uma lista de árbitros nacionais depositada na Secretaria Administrativa e o terceiro, natural de um país que não seja parte da controvérsia, será designado mediante acordo entre os litigantes ou, na impossibilidade deste, a Secretaria Administrativa realizará sorteio entre os participantes de uma lista que o Grupo Mercado Comum organizará nos termos do art. 12. Haverá, como se percebe, duas listas de árbitros: a primeira é integrada por 10 personalidades de cada país e a segunda composta de 16 árbitros, 8 originários de países do Mercosul

e 8 provenientes de Estados estrangeiros ao bloco. A escolha do terceiro árbitro far-se-á entre os participantes desta lista, cuja elaboração competirá ao Grupo Mercado Comum.

Além das regras procedimentais consagradas no Protocolo de Brasília, o Tribunal Arbitral, que se reunirá na cidade de Assunção, poderá criar regras complementares visando a facilitar a apreciação e julgamento da demanda. Em qualquer circunstância, as regras processuais objetivam proteger, de modo amplo, o direito de manifestação das partes e a produção de provas que elucidem o objeto do litígio.

No início do processo as partes devem relatar os acontecimentos que tiveram lugar nas fases anteriores apresentando uma “breve exposição dos fundamentos de fato e de direito e de suas respectivas posições” (Art. 16 do Protocolo de Brasília). É lícito às partes indicar advogados que promovam a defesa dos seus interesses por ocasião dos trabalhos do tribunal arbitral. É cabível a decretação de medidas provisórias, de cumprimento obrigatório, sempre que houver a ameaça de dano irreparável a uma das partes.

O tribunal decidirá no prazo de 60 dias a partir da designação do seu presidente, admitindo-se uma única prorrogação pelo prazo máximo de 30 dias. O propósito de assegurar maior independência dos árbitros resultou na garantia de confidencialidade do voto a ser proferido. As decisões do Tribunal Arbitral, que repelem o voto vencido, devem ser cumpridas pelos Estados Partes no prazo de 15 dias a partir do recebimento da respectiva notificação, salvo se o Tribunal fixar outro prazo (art. 21). Tais decisões não comportam recurso, mas as partes podem pedir esclarecimentos quanto à omissão ou dúvidas do seu teor ou quanto à forma do seu cumprimento nos 15 dias posteriores à elaboração do laudo. Se um dos Estados Partes na controvérsia não cumprir o laudo no prazo de 30 dias, é facultado aos demais impor medidas compensatórias destinadas a obter o cumprimento da decisão²⁰.

7 – Mercosul e os desafios da integração

O primeiro grande desafio a ser enfrentado pelo Mercosul refere-se ao impacto que a dicotomia prioridades internas versus compromissos internacionais exercerá sobre o processo de integração. No Brasil, o modelo de substituição de importações posto em prática a partir dos anos 50 enfatizou a necessidade de se construir um capitalismo nacional, baseado na autonomia tecnológica e na consolidação do mercado interno.

As políticas de proteção à indústria nacional traduziram-se na criação de incentivos fiscais a certas atividades e na estipulação de tarifas alfandegárias elevadas para os produtos importados. Com o esgotamento do modelo de substituição de importações, tornou-se necessário rever as estratégias de inserção do Brasil na economia internacional.

O governo brasileiro empreendeu, na década de 90, amplo programa de liberalização comercial, no qual se inclui a revisão das barreiras alfandegárias e não alfandegárias. A instabilidade econômica que tem caracterizado os países latino-americanos, no entanto, sugere a possibilidade de que as prioridades internas venham a sobrepor-se aos compromissos internacionais previamente assumidos.

²⁰ BAPTISTA, LUIZ OLAVO. *Ob. Cit.*, páginas 165, 166.

Em 1999 a desvalorização do real afetou as relações comerciais entre o Brasil e a Argentina. O governo argentino decidiu impor sobretaxas às exportações brasileiras, devido à perda de competitividade dos produtos daquele país. Este fato somado às dificuldades econômicas que o Brasil experimentou no período reduziu o intercâmbio comercial no interior do bloco, constituindo-se em ameaça à continuidade da integração.

A existência de regimes cambiais diversos nos dois países – paridade fixa entre o peso e o dólar na Argentina e câmbio flutuante no Brasil – é sem dúvida obstáculo ponderável à harmonização das políticas macroeconômicas. Com isso abre-se a possibilidade da adoção de políticas econômicas que privilegiem exclusivamente os interesses domésticos limitando a fixação de metas de alcance regional.

Em segundo lugar, é preciso indagar em que medida o Mercosul tem sido realmente encarado como projeto das sociedades nacionais dos países membros e não como projeto dos respectivos governos. A participação social na discussão das decisões referentes à criação e institucionalização do Mercosul tem sido desigual nos diversos países. Na Argentina e no Uruguai, esta participação é sensivelmente maior que a verificada no Brasil.

É verdade que, no caso brasileiro, importantes tentativas têm sido feitas para ampliar a participação social no debate em torno da institucionalização do Mercosul. Apesar disso, a participação da sociedade não é ainda acentuada, exigindo, por isso, a sua ampliação.

O reduzido grau de participação pode acarretar a ausência de comprometimento efetivo da sociedade com os objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção. A participação nas discussões relativas aos vários aspectos da construção do Mercado Comum não pode envolver, tão-somente, alguns segmentos acadêmicos e empresariais. Paralelamente, como decorrência talvez deste problema, os efeitos do Mercosul são percebidos de forma diferente nas diversas regiões do Brasil.

Enquanto os Estados do sul e sudeste discutem as oportunidades comerciais e as perspectivas econômicas que o Mercosul irá proporcionar, os Estados do norte-nordeste tendem a encarar o mercado comum como um processo que pouco os beneficiará. Dentro desta perspectiva, a questão central, pelo menos no caso brasileiro, é tornar o Mercosul não apenas um projeto governamental mas uma aspiração de toda sociedade.

Em terceiro lugar, o Mercosul registra profunda assimetria entre os Estados que dele participam. Este fato pode ser, ao mesmo tempo, fator de instabilidade ou prenúncio de vulnerabilidade.

A estabilidade econômica do Brasil e da Argentina podem garantir o êxito do Mercado Comum, da mesma forma que a ocorrência de crises internas nestes países afetaria a coordenação exigida pelo processo de integração. Além disso, a assimetria entre os atores se fará sentir quando da elaboração dos macro-modelos jurídicos em torno dos quais se organizará o mercado comum. A importância desta questão revela-se, de modo particular, em relação à harmonização legislativa em áreas cruciais para o êxito da integração regional. Em matéria de proteção ao consumidor, por exemplo, o Brasil e a Argentina dispõem de legislações específicas, cujas regras ampliam consideravelmente os direitos dos consumidores e estabelecem novas hipóteses de responsabilização dos fornecedores.

Neste campo, a dúvida reside em saber se o paradigma que norteará a elaboração das regras de consumo no âmbito do Mercosul será as legislações brasileira e argentina ou se, ao contrário, será outro modelo legislativo, mais condescendente com os clamores do setor industrial dos demais países.

Em quarto lugar, as questões institucionais assumem importância particular se a finalidade visada for realmente a instituição de um mercado comum. Qual será a conformação institucional do Mercosul? Quantas serão as instituições criadas e quais as suas atribuições? Quais serão as características dos procedimentos decisórios no âmbito do mercado comum? O modelo institucional adotado pela UE será o paradigma que orientará a criação das instituições do Mercosul?

A implantação do mercado comum exigirá, provavelmente, a criação de instituições de caráter comunitário e supranacional. Não é lógico que o funcionamento de uma zona de livre comércio, o estabelecimento da tarifa externa comum e a harmonização das políticas macroeconômicas possam ser realizadas prescindindo-se da existência de órgãos encarregados da sua formulação e execução.

O problema surge, porém, no momento em que a criação de órgãos comunitários requer algum tipo de restrição da soberania dos Estados, algo, aliás, que se choca com o princípio da soberania ardentemente defendido pelos Estados latino-americanos. A criação de instituições supranacionais significa dar um passo à frente em relação ao estágio em que presentemente nos encontramos. Na fase atual, os órgãos do Mercosul consagram apenas os relacionamentos intergovernamentais, sem qualquer caráter de supranacionalidade.

A criação de órgãos comunitários, por sua vez, impõe aos Estados a obrigação de se submeter às decisões tomadas no interesse do Mercado Comum, acima, portanto, dos interesses de cada governo individualmente considerado.

No Mercosul a questão central é estabelecer os critérios que permitirão a tomada de decisões vinculantes para os Estados-Membros, levando-se em conta a assimetria dos atores envolvidos. O critério de unanimidade, ora vigente, que confere a cada Estado o direito de veto em relação às decisões contrárias aos seus interesses, parece incompatível com o efetivo funcionamento do mercado comum.

No Mercosul o problema tem importância especial, pois os Estados-Partes são muito heterogêneos. O sistema decisório a ser criado deveria refletir a diversidade de peso econômico e demográfico dos parceiros a partir da instituição de um sistema de votação ponderada para certas matérias que exigem maior flexibilidade e rapidez em sua implementação. Este fato não excluiria, de todo, a tomada de decisões com base no consenso, que continuaria admitido em situações especiais, como é o caso da mudança dos tratados constitutivos ou de interesse nacional relevante. As matérias rotineiras, como a convocação de reuniões, deveriam ser submetidas ao princípio da maioria simples, enquanto as decisões acerca de temas políticos e econômicos exigiriam maioria qualificada.

Em quinto lugar, as vicissitudes enfrentadas pelo Mercosul em 1999 comprovam a urgente necessidade de aprofundamento da integração. A sobrevivência do Mercosul

parece depender, cada vez mais, da tomada de decisões que consolidem o bloco, ultrapassando a fase da união aduaneira. A harmonização de regras no setor de serviços, cobrindo áreas como telecomunicações, serviços financeiros e informática, poderia ser o princípio desta nova etapa.

Por último, o fortalecimento do Mercosul é fundamental nos entendimentos sobre a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), atualmente em curso. A propósito, vale lembrar que o projeto da criação da Área de Livre Comércio das Américas surgiu na Cúpula de Miami, em dezembro de 1994, quando os chefes de Estado e de governo de 34 países do continente americano acordaram que no mais tardar até 2005 seriam concluídas as negociações para a sua formação e implementação.

Os países do Mercosul têm realçado, diante da possibilidade de instituição de uma Área de Livre Comércio das Américas, os seguintes pontos:

1. Que a ALCA seja objeto de consenso hemisférico voltado para o livre comércio;
2. Que a ALCA seja baseada nos esquemas mais profundos de integração existentes;
3. Que resulte de negociações de caráter gradual e progressivo, cujo ritmo seja compatível com a consolidação e aperfeiçoamento de várias iniciativas de integração em curso no continente;
4. Que seja constituída sobre compromissos equilibrados, equitativos e vantajosos para cada uma das partes, assumidos completa e simultaneamente pelos 34 países;
5. A previsão de que os países definam produtos ou setores econômicos que possam ser objeto de tratamento especial dadas as suas peculiaridades;
6. A promoção ampla da participação e integração dos diversos setores da sociedade civil dos países envolvidos, em especial, os empresários, trabalhadores e consumidores, pois somente assim a abertura dos mercados continentais terá legitimidade e significará um bem comum a ser preservado e fortalecido²¹.

²¹ LAMPREIA, LUIZ FELIPE. "O consenso brasileiro em torno da ALCA", *Revista de Política Externa*, vol. 5 n° 4, vol. 6 n° 1 - Março-Agosto, 1997.