

DUAS DÉCADAS DE MERCOSUL: VALEU A PENA?

MERCOSUR: TWO DECADES AFTER, WAS IT WORTH?

Elizabeth Accioly¹

Resumo

Traz-se aqui à reflexão a trajectória da integração sul-americana, após duas décadas de existência. Os avanços e os retrocessos do MERCOSUL. O caminho já percorrido e o caminho a percorrer. A busca pela identidade do bloco regional: mercado comum, união aduaneira ou livre comércio? Alargamento ou aprofundamento? Modelo supranacional ou intergovernamental? Traçamos no presente artigo os cenários para o futuro do MERCOSUL.

Palavras-chave: Blocos regionais. Integração regional. MERCOSUL. União Europeia. Fases de integração económica.

Abstract

We bring the discussion over two decades of economic integration in South America. MERCOSUR advances and setbacks. The progress already made and the need to keep walking the path. The search for an identity of the regional block: common market, customs union or just free trade? Enlargement or deepening? Supranational or intergovernmental governance? This article intends to design the MERCOSUR scenarios.

Key words: Regional blocks. Regional integration. MERCOSUR. European Union. Economic integration phases.

O Mercado Comum do Sul, mais conhecido por MERCOSUL, bloco económico de maior êxito na América do Sul, acaba de completar duas décadas de existência. Pretende o presente trabalho trazer à reflexão a *status quaestio* do MERCOSUL: afinal esta integração tem valido a pena?

Para iniciar, *il faut* trazer à baila a trajectória da Europa unida que, pela evolução e estágio de integração alcançados, tem sido a grande inspiradora de

¹ Professora de Direito Internacional e Direito da União Europeia na Universidade Lusíada de Lisboa, Professora de Integração Latino-Americana no Instituto Europeu da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Professora do Centro de Excelência Jean Monnet da Faculdade de Direito de Lisboa. Doutora em Direito Internacional pela USP. Advogada.

blocos regionais que surgem, nomeadamente, a partir da segunda metade do Século XX. Vassili Christianos, Professor da Universidade de Atenas e ex-advogado geral do Tribunal de Justiça Europeu, compara a construção europeia, que já ultrapassa meio século de existência, com a construção de uma das mais belas catedrais da Europa, a Catedral de Reims, que demorou quase três séculos para ver-se acabada: *fue así con la construcción de la Catedral de Reims: la mayoría de los obreros creía que tallaba piedras, pocos sabían que erguían una catedral.*²

O sucesso dessa arquitectura europeia transformou o velho continente no mais emblemático processo integracionista de que se tem notícia até os dias actuais. Daí não causar estranheza em se verificar o fenómeno da mimese europeia na construção de outros blocos económicos. Mas, se por um lado, uma das vantagens do poder civilizatório é a de seguir por caminhos já trilhados, invocando a máxima de que ninguém nasce num vazio de História, por outro lado convém sempre estar alerta para o fato de que os processos de integração e de construção de blocos económicos não são fenómenos “camaleónicos”. Há que se ter em conta, antes de mais, a indissociável história e geografia daqueles que pretendem associar-se, pois são os povos e as suas circunstâncias que constroem as instituições, e não o contrário.

E na esteira da propagação de blocos económicos, quatro países sul-americanos resolveram unir-se, a começar por uma conjunção de vontades bilaterais, somada posteriormente ao cenário de expectativas comuns: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai firmaram, em 26 de março de 1991, o Tratado de Assunção, certidão de nascimento do MERCOSUL.

O MERCOSUL, como o próprio nome denuncia, pretende galgar o estágio de mercado comum, e, neste aspecto, é necessário ter em atenção que tanto uma zona de livre comércio como uma união aduaneira ou um mercado comum não podem prescindir de uma interdependência, sempre guiada pelos limites do possível, levando-se em conta o hermetismo e a delicadeza da opção de um maior ou menor aprofundamento, a depender da cultura política e cultural dos sócios. E, afora o contexto político, há todo um complexo jurídico e constitucional que deve permitir o funcionamento da escolha da fase de construção do bloco regional, se se quiser uma integração fundada em alicerces duradouros.

O MERCOSUL optou pela via intergovernamental para a edificação da união aduaneira, primeiro patamar a alcançar. Para tanto, o Protocolo de Ouro Preto, de 17 de Dezembro de 1994, criou uma estrutura orgânica muito concisa e com custos reduzidos, com apenas meia centena de funcionários *mercasureños* – os demais são servidores do quadro ministerial de cada Estado-parte. Pese embora tenha sido esse caminho criticado por aqueles que esperavam uma transfusão do

2 In ACCIOLY, Elizabeth. *Mercosul e União Europeia*. 4. ed. Curitiba: Ed. Juruá, 2010, p. 61.

modelo europeu, foi festejado por outros que creem ter sido a escolha acertada para a actual fase de integração a que se propõem alcançar: a união aduaneira.

Trata-se, portanto, de uma proposta programática, vale dizer, de implantação distendida no tempo, não com as imprecisões europeias de um mercado comum *tout court*, com todas as suas sofisticações e aprofundamentos. O MERCOSUL encontra-se na fase de união aduaneira imperfeita, ou seja, entre uma zona de comércio mais ou menos livre e uma união aduaneira ainda com muitas perfurações – uma integração *à la fromage suisse*, por assim dizer. Pretendem os quatro *partners*, após consolidar essa fase, rumar para o mercado comum, com as nuances da realidade política e cultural da América do Sul.

Primeira questão para reflexão: zona de comércio livre, união aduaneira ou mercado comum?

Há duas décadas, o MERCOSUL sobrevive entre uma zona de comércio livre e uma união aduaneira. Ou seja, dois caminhos já trilhados, ainda que com alguns percalços, e por um caminho que está por desbravar: o mercado comum. Qual indicação o MERCOSUL deveria escolher? Porventura o mais prudente seria parar numa estação de serviço, abrir o mapa traçado no Tratado de Assunção e no Protocolo de Ouro Preto, e repensar sobre o seu futuro. Talvez permanecer na etapa da união aduaneira, fortalecendo-a, aproveitando a perspectiva da recente aprovação do Código Aduaneiro do MERCOSUL, que, por mais de quinze anos, manteve o trajecto intransitável; ou ainda, pelas crises recorrentes que assolam a comunidade internacional, fosse mais cauteloso optar pelo estágio mais primitivo – a zona de comércio livre.

Se o MERCOSUL escolher o caminho da zona de comércio livre, uma coisa é certa, o fantasma da Área de Livre Comércio Americana – ALCA está adormecido, pelo menos por enquanto. Ora, se esta integração fosse concretizada, com a intenção de criar uma zona de comércio livre entre todo o continente americano, à excepção de Cuba, fragilizaria esta bolha aduaneira.

José Serra, economista, ex-ministro da Saúde e candidato não-eleito à presidência do Brasil, é um dos grandes defensores da zona de comércio livre, e justifica:

quando Ministro da Saúde [no Governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso], tentei firmar com a Índia um acordo comercial para a produção de medicamentos genéricos em troca da venda de aviões e de ônibus brasileiros. Não podia porque tinha de dar compensação à Argentina, ao Uruguai e ao Paraguai, que não tinham assunto com a Índia. E não pudemos fazer. Ficar carregando o Mercosul não faz sentido. Eu sou contra o Mercosul? Não. Só que o Mercosul tinha de ter começado como zona de livre comércio, comércio livre entre os países. Nos últimos oito anos no mundo, houve

100 tratados de livre-comércio. O que é tratado de livre-comércio? Acesso ao mercado. Sabe quantos o Brasil fez? Dos 100? Um. Não podemos fazer tratado fora do Mercosul. O Mercosul é uma barreira para o Brasil fazer acordo, a zona aduaneira, hoje, é uma farsa, que só atrapalha. Temos de mudar para salvar o Mercosul.³

A recente aprovação do Código Aduaneiro do MERCOSUL, em 3 de Agosto de 2010, que esperou mais de uma década por esse momento, foi, sem dúvida, uma grande vitória, mas o MERCOSUL ainda enfrenta muitas barreiras não tarifárias e alguns conflitos económicos pontuais. Desde já é importante ressaltar que os conflitos sempre são salutares quando há integração - isso significa que há vida no bloco -, e o seu reflexo encontra-se estampado, com alguma regularidade, nas primeiras páginas dos jornais, e atende pelo título de “guerras comerciais”, na maioria das vezes com dois protagonistas recorrentes - o Brasil e a Argentina. Dentre estas, a guerra dos calçados, a guerra da linha branca de electrodomésticos, a guerra dos pneus, a guerra das bicicletas entre tantas outras.

Por óbvio, o MERCOSUL, com o Código Aduaneiro, segue com mais músculos em busca da consolidação da união aduaneira, que, é bom que se diga, já é uma ambiciosa modalidade de acordo comercial, pois exige de seus membros não só o compromisso de abolir todas as barreiras internas ao comércio, mas a de adoptar uma pauta aduaneira comum em relação a Estados terceiros, para além de uma política comercial comum, passos que só se alcançam após muitos anos de árduos esforços e muita vontade política. Exemplo disso foi a consolidação dessa etapa de integração pela então Comunidade Económica Europeia, que, nascida em 1957, alcançou a união aduaneira onze anos mais tarde, em 1968.

Porém, se o MERCOSUL pretender rumar para o mercado comum, deve ter em mente que este caminho não se percorre em poucos anos, como previu imaturamente o Tratado de Assunção⁴. Lembre-se que a Europa comunitária

³ Serra faz críticas ao Mercosul. *Correio Braziliense*, 20.04.2010

⁴ ARTIGO 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” (MERCOSUL).

Este Mercado comum implica:

A livre circulação de bens, serviços e factores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente;

O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adopção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros económico, comerciais regionais e internacionais;

A coordenação de políticas macroeconómicas e sectoriais entre os Estados Partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de outras que se acordem

demorou mais de trinta e cinco anos para o alcançar, quando, em 1 de Janeiro de 1993, abriram-se as fronteiras para o tão esperado mercado interno, que ainda carece de alguns ajustes pontuais quanto à livre prestação de serviços, a livre circulação de capitais, e mais recentemente a uma das mais caras liberdades, esteio de toda a construção comunitária: a livre circulação de pessoas, com alguns Estados a tentar levantar barreiras e restrições ao Espaço Schengen.

A segunda questão: aprofundamento ou alargamento?

Parte da desaceleração do MERCOSUL pode estar relacionada ao seu inchaço sem planeamento. Hoje, o MERCOSUL está composto por quatro sócios e meio⁵, porque a Venezuela está na iminência de ingressar como sócio pleno, faltando apenas a aprovação da República do Paraguai, onde a questão está sobrestada no Senado paraguaio. Para além desses sócios, há mais cinco Estados associados à zona de livre comércio, vindos da Comunidade Andina de Nações: a Colômbia, o Equador, o Peru a Bolívia e o Chile - este último já fez parte da CAN, quando essa atendia pelo nome de Pacto Andino, tendo se retirado no início dos anos 70 do Século XX.

Essa questão é importante pelas assimetrias dos Estados mais pequenos que necessitam de atenção e ajuda financeira para galgarem o patamar dos demais, e ainda pelas dificuldades acrescidas pelo fato de esse bloco económico contar com dez Estados: cinco deles ingressando tão-somente na fase de comércio livre, quatro sócios atrelados a uma pauta aduaneira comum, por conta da exigência imposta pela união aduaneira, e um sócio pleno em processo de adesão.

No que diz respeito ao ingresso da Venezuela, com o inusitado *status* de “sócio pleno em processo de adesão”, é de todo oportuno alertar que tal categoria deu-se à revelia do Tratado de Assunção, que não a prevê: a Venezuela, após a assinatura do Protocolo de Adesão, em 4 de Julho de 2006, tornou-se membro pleno em processo de adesão. Esse *status* permite aos representantes daquele país participar de todas as reuniões, inclusive de negociações de acordo comerciais, com direito a voz, mas sem direito a voto.

Sem embargo, o ingresso de qualquer membro como sócio pleno do MERCOSUL, pela complexidade, pelas implicações institucionais e pelas negociações de acordos comerciais com outros Estados, deve ser, inicialmente, objecto de uma análise isenta e objectiva, deixando-se de parte considerações de ordem política ou ideológica. Antes de se aprovar o ingresso como membro pleno, há necessariamente uma etapa prévia, justamente para dar prazo ao país

—, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes, e O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.

⁵ A Venezuela já participa como sócio pleno em processo de adesão do MERCOSUL, dependendo apenas da chancela parlamentar paraguaia para tornar-se membro efectivo.

candidato adequar-se às exigências do bloco regional, para, posteriormente, ser ou não admitido como sócio efectivo do bloco económico.

O artigo 4º do Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL prevê:

no mais tardar em quatro anos contados a partir da data da entrada em vigência do presente instrumento, a República Bolivariana da Venezuela adoptará a Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM) e a Tarifa Externa Comum (TEC). Para esse fim, o Grupo de Trabalho criado no Artigo 11 deste Protocolo estabelecerá o cronograma de adopção da TEC contemplando as eventuais excepções à mesma, de acordo com as normas pertinentes do MERCOSUL.

É a redacção do art. 11º do referido Protocolo:

A fim de desenvolver as tarefas previstas no presente Protocolo, cria-se um Grupo de Trabalho, integrado por representantes das Partes. O Grupo de Trabalho deverá realizar sua primeira reunião dentro de trinta (30) dias contados a partir da data de subscrição do presente Protocolo, e concluir tais tarefas no mais tardar em um prazo de cento e oitenta (180) dias, a partir da realização da referida reunião.

Ora bem, o cronograma para a adopção do conjunto de normas do MERCOSUL e para a adopção da pauta aduaneira comum, por parte da Venezuela, não foi ainda apresentado. E, à conta dessa pendência, há um impasse da parte do Senado paraguaio, que insiste em ver os prazos para as negociações técnicas cumpridos, para além de vozes daquela Casa legislativa, de maioria oposicionista, levantarem-se contra essa adesão, lançando mão da “cláusula democrática” do MERCOSUL, constante no Protocolo de Ushuaia, que adiante veremos. Daí se concluir que a chancela paraguaia para permitir o ingresso da Venezuela como membro efectivo deste Clube é uma questão mais técnica do que política.

Um dos pontos fulcrais para o êxito de todo esse processo passa por dar a devida atenção aos sócios mais desfavorecidos, que se sentem cada vez mais marginalizados. Segundo o Embaixador Rubens Ricupero:

O nosso clube está dando a impressão dos grandes times de São Paulo e do Rio de Janeiro hoje na zona de rebaixamento. A Argentina e o Uruguai brigam nos tribunais por causa de fábricas de papel, o Brasil auto limita as vendas ao mercado argentino apenas para ver seu lugar ocupado por chineses, o Paraguai e o Uruguai ameaçam aderir à Alca, o Uruguai assina acordo de investimento pelo qual concede aos EUA tratamento que os sócios ainda não possuem, o

presidente Tabaré Vázquez, declara que, mais do que a solução, o Mercosul é que é o problema.

Mais adiante conclui que:

o sensato seria o Mercosul fazer uma autocrítica, empreender esforço objectivo para tentar satisfazer aos menores, aperfeiçoar e aprofundar suas instituições de solução de litígios, melhorar e fortalecer o secretariado e sua incipiente institucionalização, completar a integração nas áreas de serviços e investimentos. Exigiria imaginação criadora e paciência, daria trabalho, mas seria o caminho da competência e do profissionalismo. Em vez disso, prefere-se a fuga para a frente, ampliar na superfície em lugar de adensar em profundidade, diluir e dissolver em retórica em vez de consolidar de modo efectivo e operacional⁶.

Na esteira das críticas do Embaixador Rubens Ricupero, deve-se destacar um sopro de lucidez entre os Estados-membros do MERCOSUL, com a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul – FOCEM, em 2006, destinado a financiar programas para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e das regiões menos desenvolvidas, e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração. A intenção é dar uma injeção de ânimo àqueles Estados, na tentativa de reduzir as chamadas “assimetrias” do processo de integração, e abrir novas oportunidades de crescimento para os sócios menores.

A questão é saber se haverá vontade política dos sócios de maior peso para levar o FOCEM adiante, que depende do grau de investimento que os Estados estariam dispostos a realizar⁷. E aqui o ponto central é o de investir nos Estados vizinhos quando os próprios Estados ainda não conseguiram resolver internamente ingentes problemas de base, como a educação, a pobreza e a desigualdade social.

Para além do FOCEM, também foi criado um programa de substituição de importações, com o objectivo de comprar mais da região, sempre que for possível. A partir de programas como esses, surgem soluções, ainda que parcas, às assimetrias das economias entre os sócios. Nunca é demais destacar que a

6 “Metamorfose”. Artigo publicado no jornal *Folha de S. Paulo* – Brasil, em 23/07/2006.

7 Os fundos do FOCEM são entregues em 70% pelo Brasil, seguido da Argentina, com 28%, o Uruguai com 2% e o Paraguai com 1% restante. Na hora da adjudicação, esta equação se inverte, sendo o Paraguai o principal beneficiado com projetos a serem financiados por 48% do total do Fundo, seguido pelo Uruguai com 32%.

economia brasileira é cem vezes maior do que a do Paraguai, a terceira menor da América do Sul, só ultrapassando a Guiana e o Suriname.

Outra iniciativa, desta vez liderada pelo Presidente Hugo Chávez, foi a criação, em dezembro de 2007, do Banco do Sul, para fazer frente aos órgãos multilaterais de crédito, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial.

O novo Banco tem por intenção financiar a execução de projectos de infraestrutura nos países latino-americanos, especialmente os que promovam o desenvolvimento social da região; financiar projectos para a integração geopolítica do Sul, nomeadamente quanto à infraestrutura física terrestre, aérea e marítima; a rede de abastecimento alimentar; a rede do sistema integral de saúde; o sistema educativo para a transformação; e as conexões de oleodutos e gasodutos energéticos.

A intenção é diminuir a dependência que créditos tomados junto a essas instituições acarretariam, trazendo mais força à região. O Banco está sediado em Caracas, capital venezuelana, e tem a função de ser apenas um banco de desenvolvimento, sem o comprometimento de socorrer Estados com problemas em seus balanços de pagamento. Num primeiro momento, o Brasil opôs-se ao Banco do Sul pelo fato de ser a directoria do banco estruturada para que cada país tenha direito a um voto. O Brasil propôs que o poder decisório junto ao Banco do Sul fosse proporcional ao volume de capital aportado por cada Estado em suas reservas. Porém, ficou decidido que esse aporte financeiro inicial será dividido entre os Estados⁸, permanecendo o direito de cada país ter apenas um voto nas decisões do Banco. Como capital inicial para o funcionamento do Banco que deveria iniciar funções em 2009, foi estabelecido o valor de dez bilhões de dólares.

A ata de fundação do Banco do Sul foi assinada em 10 de dezembro de 2007. Resta-nos aguardar para ver se essa iniciativa corresponderá às expectativas, que, para já, não são tão promissoras, haja vista a falta de entusiasmo de alguns Estados sul-americanos, nomeadamente o Brasil, conforme notícia divulgada na revista *The Economist*, de 13/12/07:

Such technocrats are exactly the people Brazil insists should staff the bank – if it must be staffed at all. Brazilian diplomats have been unusually frank in revealing their lack of enthusiasm for the new institution. They fear it may give soft, politically driven loans that go unpaid. Brazil already has its own well-endowed development bank, the BNDES, whose

8 Na prática, Brasil, Venezuela e Argentina vão participar com US\$ 2,9 bilhões. Equador e Uruguai com US\$ 400 milhões, e Paraguai e Bolívia com US\$ 100 milhões cada. No entanto, cada país ainda depende de aprovação de seus parlamentos para a liberação destes recursos.

lending of 62.5 billion reais (\$37 billion) in the 12 months to September was 50% greater than that of the World Bank in the same period.

The Brazilians have gone along with the project only because they feel they cannot remain outside any new South American institution, especially one with money. But they have worked to limit the bank's remit and to slow its creation.

Mr Chávez can count on the vote of Bolivia and maybe that of Ecuador on the bank's board. But other members are likely to side with Brazil – and so will Chile, Colombia and Peru if they join. So expect a modest outfit that mainly finances cross-border infrastructure. The World Bank and the Inter-American Development Bank (not to speak of the Andean Development Corporation) do that already. But competition is a fine thing – even if it is not what Mr Chávez had in mind” (The Bank of the South – Bolivarian finance. Dec 13th 2007).

Felisa Miceli, ex-ministra de Economia da Argentina e responsável pelo Centro de Estudos e Monitoramento de Políticas Públicas da Universidade das Mães da Praça de Maio, adverte:

Passaram-se seis anos desde que foram assinados os primeiros acordos para o Banco do Sul e, apesar de já ter a sua ata fundacional, a sua capital e sua sede definidas e a colocação em funcionamento do Conselho de Administração, ele ainda não consegue ser uma realidade.

Mais adiante, alerta para um dos grandes problemas que os Estados mais desenvolvidos enfrentam: o fato de, eles próprios, não terem ainda feito os deveres de casa:

A proposta do Banco do Sul fixa como objetivos a soberania alimentar, energética e de saúde, como áreas prioritárias para financiar e sobre as quais pretende construir um novo modelo de desenvolvimento. A América Latina deve assumir um duplo desafio de integração, entre países desiguais, mas também atendendo as assimetrias internas. O conflito de países como a Argentina, que, pelo MERCOSUL, deve atender as assimetrias com o Paraguai e o Uruguai, mas, quando o propõe, recebe a reclamação das províncias do Norte da Argentina com situações sociais semelhantes às dos países vizinhos⁹.

⁹ *A Crise será Prolongada*, por Raúl Dellatorre, in Periódico *Página 12*, de 26-11-2010 (Reportagem publicada por ocasião do “Seminário Proyecto Banco do Sul”, realizado em 25.11.2010, em Assunção-Paraguai)

Daí que, diante desse contexto, seja muito difícil acomodar os viajantes nesta carrinha que segue a Dez, uns na dianteira, numa integração mais profunda, outros à reboque, a participar da primeira fase de integração, e ainda um deles sem um assento definido.

Terceira questão: intergovernabilidade ou supranacionalidade?

O MERCOSUL hoje é um bloco intergovernamental. Não seguiu, para já, o exemplo da UE, mas há Estados, como a Argentina e o Paraguai, com algum apelo à supranacionalidade, mecanismo já previsto nas suas respectivas cartas constitucionais. Todavia, encontra resistência por parte do Brasil, gigante pela própria natureza, que não consegue encontrar fórmula razoável para pôr em prática o modelo supranacional, o qual exige uma maioria qualificada ou ponderada, matemática extremamente complicada e criada para resolver a equação do velho continente, e que não pode ser transportada tão-somente pelo mimetismo.

É bom que se diga que já germinam algumas sementes supranacionais dentro do MERCOSUL, como o recém-criado Parlamento do MERCOSUL, com a previsão de parlamentares eleitos pelo voto directo; como o Protocolo de Olivos para Solução de Controvérsias, de 2002, que criou uma nova instância jurisdicional com carácter permanente, designado de Tribunal Permanente de Revisão, TPR, com sede em Assunção. Há, portanto, uma bifurcação nesta estrada a indicar caminhos distintos: poder supranacional ou poder intergovernamental?

A Ministra Ellen Gracie, ex-presidente do Supremo Tribunal Federal do Brasil, ao abrir o 5º Encontro de Cortes Supremas do MERCOSUL, em Novembro de 2007, lamentou a ausência da supranacionalidade, relacionando-a com a lentidão desta integração regional:

Este Fórum tem por objectivo superar uma lacuna sentida desde os primeiros momentos que se seguiram à assinatura do Tratado de Assunção. Plasmado pelos Poderes Executivos, ratificado pelos Poderes Legislativos, o Tratado, como as normas posteriores – mesmo as que cuidaram da solução de controvérsias –, não contou, para sua redacção, com a consultoria, mesmo que informal, dos Poderes Judiciários nacionais, como seria desejável. Tal fato, somado à ausência de uma instância supranacional uniformizadora da interpretação desses textos legais, leva em boa parte ao resultado de modesta integração que temos logrado, passados todos esses anos.¹⁰

Convém destacar que, em razão da escolha intergovernamental, o bloco regional só pode ser regido pelo Direito Internacional Público clássico, e tudo

10 Discurso proferido pela Ministra Ellen Gracie, então Presidente do Supremo Tribunal Federal, na abertura do “5º Encontro de Cortes Supremas do MERCOSUL”, em 08/11/07.

In <http://www.stf.gov.br/bicentenario/publicacao/verPublicacao.asp?numero=245000>

o que extrapolar esse entendimento é considerado MERCOSUL imaginário, expressão utilizada pelo Prof. Doutor Jorge Fontoura, actual presidente do Tribunal Permanente de Revisão (TPR), para o distinguir do MERCOSUL real:

Infelizmente temos assistido o imaginário caminhar muito mais rapidamente, sem os limites necessários ditados pelos fatos e pelas coisas. Não estamos preparados para o regime das “altas autoridades”, que decidem acima da autoridade do Estado, do efeito directo, da aplicação imediata das normas supranacionais, da inferioridade hierárquica do ordenamento jurídico nacional e de toda a sofisticada concepção comunitário-europeia.

Mais adiante justifica o seu posicionamento:

Todos os países que compõem o Mercosul são repúblicas presidencialistas ciosas de seus presidencialismos ferrenhos, com presidentes da república quase imperiais; ao contrário, todos os Estados que hoje compõem a União Europeia conformam regimes parlamentares, com todas as consequências que isso concerne. E ‘pour cause’, todos os países da América Latina são profundamente vinculados ao conceito de soberania, porque a história nos ensinou assim¹¹.

Talvez pelas razões acima expostas, o caminho intergovernamental tenha sido o mais acertado para se alcançar a união aduaneira. Para além disso, este foi o único caminho possível devido aos entraves constitucionais para se acatar a supranacionalidade, nomeadamente por parte do Brasil e do Uruguai.

O MERCOSUL, é bom que se frise, mesmo pela via intergovernamental, conseguiu significativos avanços, e, talvez, a leveza da sua estrutura orgânica, inerente aos modelos intergovernamentais, tenha sido uma das responsáveis pelas suas conquistas. Nessas duas décadas de caminhada, o MERCOSUL levou os países signatários a ocupar um lugar de destaque na cena internacional, nomeadamente o Brasil, que vive o eterno dilema de ser considerado um país rico entre os pobres, e um país pobre entre os ricos. É curioso constatar que, apesar de todo o discurso de abertura comercial e dos avanços da sua economia, o Brasil participa no comércio mundial, paradoxalmente, com pouco mais de 1%.

Aldo Fornazieri, Diretor Académico da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP), em recente artigo publicado no jornal *O Estado de S. Paulo*, faz o recorte do Brasil no comércio mundial, nas duas últimas décadas:

11 “A Revisão Institucional do MERCOSUL – Ouro Preto II”. In: *Revista de Estudos Europeus*, Ano I, n. 1. Coimbra: Ed. Almedina, 2006, p. 294.

tomando como recorte apenas os últimos 20 anos, quando se iniciou a abertura econômica e comercial brasileira, cabe perguntar: o Brasil tem uma estratégia de expansão comercial? A resposta, *stricto sensu*, é não. Durante o governo Lula, o Brasil, certamente, ganhou mais peso e relevância internacionais. Isso, contudo, se deveu mais à exportação de um ativismo político-diplomático e à diplomacia presidencial, o que foi muito importante, do que a uma coerente, objetiva e realista política comercial. Mas se fazer uso do protagonismo de um estadista carismático é um instrumento expansionista válido, a força e a grandeza de uma nação perante as outras precisam se fundar na evidência interna e externa de seu poderio. O fato é que, no que tange ao comércio, o Brasil tem pouco peso, estando sua participação global em torno de 1% apenas. Nesses termos, sabendo que existe um grau de autonomia entre política comercial e política externa, pode-se estabelecer que, se um dos objetivos centrais do Brasil no mundo globalizado deve ser sua expansão comercial, a política externa deve estar a serviço desse objetivo, e não o contrário - a subordinação da política comercial à política externa. A ausência de uma estratégia de expansão comercial pode ser percebida em outro lugar: a precária infraestrutura e os custos portuários e de logística. Não existem no País plataformas logísticas modernas de exportação. A própria legislação é, em vários casos, um entrave às exportações. O Brasil não patrocinou tratados de livre-comércio, bilaterais ou multilaterais, nos últimos 20 anos. Chama a atenção também a forma pouco prática como o nosso país vem tocando suas relações com a América do Sul e a América Latina. O Mercosul é um ente que se vem arrastando ao longo dos anos, com poucos avanços¹².

No presente momento encontramos um “MERCOSUL apático” – entenda-se aqui apatia como falta de energia. Quiçá a debilidade das relações entre sócios e associados, somada à falta de coordenação das políticas externas e ao excesso retórico de chavões ideológicos, possa justificar o parco entusiasmo.

Por isso, torna-se necessário conjugar esforços, para além de impor medidas que deem confiança ao mercado e aos investidores, nunca olvidando da segurança jurídica e da transparência nas decisões políticas, para que o MERCOSUL possa dissipar as brumas que pairam naquela região.

Ora bem, para que o MERCOSUL saia do estado de letargia, convém fazer uma reflexão do que já se alcançou e do que está por alcançar, para, em seguida, traçar novos rumos.

12 “O Brasil e o Comércio Internacional”. In: *O Estado de S. Paulo*, edição de 16/01/2011.

E, para tanto, é de se chamar uma vez mais o astrolábio da integração, com os seus acertados passos: quando a UE viu-se encurralada, após o *Não* francês e holandês, no primeiro semestre de 2005, aquando do referendo para aprovação do Tratado Constitucional naqueles dois Estados, do alto da sua experiência, acumulada nessas seis décadas de caminhada, a Senhora Europa anunciou ao mundo, que tinha os olhos postos naquele continente:

– Vamos fazer uma pausa para reflexão.

Dois anos mais tarde, os Vinte e Sete conseguiram ultrapassar o impasse que lhe custou três anos de paralisação institucional e política, ao assinarem no Claustro do Mosteiro dos Jerónimos, no dia 13 de Dezembro de 2007, o Tratado Reformador, baptizado de Tratado de Lisboa, que entrou em vigor no dia 1 de Dezembro de 2009, após alguns acidentes de percurso, como o referendo negativo irlandês e a resistência checa e polaca para a sua ratificação.

Mas, diante desse admirável mundo novo que os Estados ousaram construir, há que se buscar acertos, consertos e concertos. O importante é não deixar que o desânimo vença a esperança de se construir um mundo mais solidário e justo, centrado, sobretudo, na união, na paz e no bem-estar de todos os cidadãos, destinatários de todo o projecto.

Há muitos quilómetros a serem percorridos, muitas rotundas e bifurcações aparecerão nesse percurso, muitas paragens nas estações de serviço para analisar o mapa e decidir, talvez, por novos rumos. Mas, independentemente dessa viagem um pouco acidentada, nada incomum quando se quer chegar a destinos desconhecidos, o MERCOSUL já é um caminho sem volta. Seja pela via da intergovernabilidade, ou pela via da supranacionalidade, esta última a depender do ritmo da viagem e, nomeadamente, da ousadia dos passageiros, o importante é seguir em frente.

Uma última questão: será possível alcançar os objectivos traçados a Doze, com a recente criação da UNASUL, se, a completar duas décadas de integração, o MERCOSUL ainda não atingiu as suas metas a Quatro?

No dia 23 de Maio de 2008, os Estados sul-americanos decidiram dar um passo em frente ao criarem a UNASUL, chamando para si os dois únicos Estados que estavam à margem da integração na América do Sul: a Guiana e o Suriname¹³.

O objectivo da UNASUL está previsto no art. 2.º:

13 O Uruguai depositou, em 9 de Fevereiro de 2011, o instrumento de ratificação do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) perante o Governo do Equador, depositário do documento. Argentina, Bolívia, Chile, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela haviam ratificado o documento anteriormente. Cumpriu-se, assim, o requisito de nove ratificações para a entrada em vigor do Tratado, que se efectivou em 11 de março de 2011, trinta dias após a nona ratificação, conforme previsto no instrumento.

A União de Nações Sul-americanas tem como objectivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, económico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconómica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados.

A UNASUL, numa primeira leitura, pretende ser apenas um foro de debates políticos. No entanto, o seu artigo 3º elenca uma extensa lista com objectivos específicos, dentre os quais: alcançar a integração financeira mediante a adopção de mecanismos compatíveis com as políticas económicas e fiscais dos Estados-membros; a integração industrial e produtiva, com especial atenção às pequenas e médias empresas, cooperativas, redes e outras formas de organização produtiva; a consolidação de uma identidade sul-americana através do reconhecimento progressivo de direitos a nacionais de um Estado-membro residentes em qualquer outro Estado-membro, com o objectivo de alcançar uma cidadania sul-americana; a cooperação em matéria de migração, com enfoque integral e baseada no respeito irrestrito aos direitos humanos e trabalhistas para a regularização migratória e a harmonização de políticas; entre outros.

O artigo 4º cria a estrutura orgânica, composta pelo Conselho de Chefes de Estado e de Governo; pelo Conselho de Ministros das Relações Exteriores; pelo Conselho de Delegados; e pela Secretaria-geral, com sede em Quito, no Equador. Também será criado um Parlamento Sul-Americano, com sede em Cochabamba, na Bolívia. A presidência pro-tempore será exercida sucessivamente pelos Estados-membros por períodos anuais.

Segundo o seu artigo 12º, toda a normativa da UNASUL será adoptada por consenso. As Decisões do Conselho de Chefes de Estado e de Governo, as Resoluções do Conselho de Ministros das Relações Exteriores e as Disposições do Conselho de Delegados poderão ser adoptadas estando presentes ao menos três quartos dos Estados-membros. Essa normativa derivada será obrigatória para os Estados-membros uma vez que tenham sido incorporados no ordenamento jurídico de cada um deles, de acordo com seus respectivos procedimentos internos. Ou seja, depende da internalização dos Doze para que depois entre em vigor.

Daí já se vislumbrar, a contar com a experiência do MERCOSUL, os entraves que surgirão quanto à questão da incorporação da normativa UNASUL. Uma das grandes questões discutidas actualmente no seio do MERCOSUL é justamente a demora na internalização da sua normativa derivada.

Pese embora a retórica dos Doze, ao assinarem esse novo Tratado, as condições objectivas, que dominam o noticiário internacional quase diariamente, denunciam a incompatibilidade de alguns Estados nesse projecto, com posições aparentemente irreconciliáveis. A nosso ver, a criação de um organismo regional dessa amplitude deveria servir como corolário da consolidação do MERCOSUL e da Comunidade Andina de Nações.

“He arado en el mar” – teria dito Simón Bolívar no Congresso Pan-americano realizado em 1826 no Panamá, quando viu o seu sonho de integração americana esfacelado. O então Presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, aquando da criação da UNASUL, invocou ter a América do Sul finalmente conseguido realizar o sonho de Bolívar que, com o nascimento do bloco continental, ganha algum contorno de realidade, unindo toda a América do Sul, nomeadamente no que tange a questões políticas. Assim, a América do Sul passará a desenvolver instrumentos para poder falar a uma só voz. Oxalá assim seja!

É de se trazer à lembrança que o embrião da integração sul-americana deve-se à aproximação entre o Brasil e a Argentina, em meados da década de 80 do Século XX. A semente germinou e hoje alastra-se por todo o continente. É de se destacar, por derradeiro, um dos grandes benefícios da proliferação dessa semente integradora, algo muito caro para qualquer Estado, termómetro da seriedade, do respeito aos direitos humanos e do seu fortalecimento na cena internacional: a democracia.

Em 24 de Julho de 1998, foi assinado o Protocolo de Ushuaia, por todos os Estados-parte do MERCOSUL, que prevê, no seu art. 1º: “A plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados-partes do presente Protocolo”. Este artigo tem sido invocado pelo Senado paraguaio como obstáculo à entrada da Venezuela no Mercosul.

Ainda com relação à democracia, que por vezes denota laivos de instabilidade naquela região, foi muito festejada a assinatura da Declaração de Buenos Aires, de 1 de Outubro de 2010, pelos sócios sul-americanos. Essa Declaração vinculou ao Tratado Constitutivo da UNASUL o Protocolo Adicional referente à cláusula democrática no recém-criado bloco continental.

A integração sul-americana carece ainda de um GPS para garantir, com a sua precisão milimétrica, um caminho seguro. Porém, deve-se enaltecer a trajectória dessa viagem, que teve início com apenas dois passageiros, e que hoje segue a Doze, numa estrada com alguns obstáculos, marchas e contramarchas, muitas paradas nas estações de serviços, mas que, sem sombra de dúvidas, tem valido a pena.

Fernando Pessoa traduziu o sofrimento, as agruras e as conquistas daqueles que partiram à descoberta de novos horizontes, a navegar pelo “mar português”,

redesenhando o mapa-múndi, ainda que tenha custado as lágrimas de tantas mães, a oração de tantos filhos e a espera infinita de tantas noivas. A aventura *mercosulina*, a redefinir o mapa daquele continente, outrora um deserto de ideais, habitado por vizinhos invizinhos, seguirá valendo a pena, se a alma daquele continente não for pequena.

Recebido em 10/12/2011

Aceito para publicação em 12/12/2011