

## Integração econômica e institucionalização: as experiências do Mercosul e da União Européia

Maristela Basso\*

### RESUMO

Desenvolve análise comparativa das experiências integracionistas do Mercosul e da União Européia. Observa que tais experiências se enquadram na continuidade histórica dos empreendimentos integracionistas anteriormente levados a efeito na América Latina (Alalc e Aladi) e na Europa (CECA, CEEA, CEE e "Ato Único Europeu"), como fases avançadas desse processo. Mais do que a cooperação econômica, buscam a integração de seus países-membros em mercados compartilhados, e dão origem a um Direito Internacional renovado, o Direito Comunitário.

Do conteúdo material do Tratado de Assunção e Protocolo de Ouro Preto, que o segue, destaca as regras de concorrência comum e de harmonização das políticas econômicas dos países-membros e um sistema de livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos. Com referência ao Tratado de Maastricht, assinala como aspectos relevantes de seu conteúdo material as políticas (sociais, econômicas e monetárias) da Comunidade, a cidadania da União e as políticas externa e de segurança comum. No tocante à organização institucional definitiva do Mercosul, constituída pelo Protocolo de Ouro Preto, descreve as competências de seus órgãos (Conselho do Mercado Comum, Grupo do Mercado Comum, Comissão de Comércio, Comissão Parlamentar Conjunta, Foro Consultivo Econômico e Social e Secretaria Administrativa); o mesmo fazendo em relação aos órgãos da União Européia (Comissão, Conselho, Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas e Parlamento).

## **ABSTRACT**

*The author develops comparable analyses of integrated experiences of Southern Cone Common Market (Mercosul) and European Union. She notices that these experiences are part of the historical continuity of integrated undertaking in Latin America (Alalc and Aladi) and in Europe (CECA, CEEA, CEE and "Single European Act") as advanced stages of this proceeding. These experiences seek the integration of nations in shared markets. They are originating a renewable International Law, the Community Law.*

*The essayist emphasizes the rules of competition, the harmony with economical politics of countries and the system of free circulation of properties, services and productive factors in Assunção Treaty and Ouro Preto Protocol. She mentions the Maastricht Treaty observing the significant aspects of the politics (social, economical and monetary) of the community, the Union's citizenship, the external politics and the common security. She describes the organ's competence of the institucional organization of the Southern Cone Common Market (Mercosul) which is constituted by Ouro Preto Protocol; besides, she **qualifies the Union European's organs.***

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Os Tratados de Maastricht e de Assunção e, mais recentemente, o Protocolo de Ouro Preto<sup>1</sup> representam um passo fundamental na experiência integracionista da Europa Ocidental e da América Latina, respectivamente. A análise que se segue esboça um paralelo entre os dois tipos regionais de integração, sem, entretanto, tomar o europeu como modelo, mas sim aproveitar desse as lições históricas das quais podemos tirar alguma contribuição para o Mercosul.

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) teve seu início em 1991, com o Tratado de Assunção, assinado pelos presidentes da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, e foi definitivamente instituído com o Protocolo de Ouro Preto, de 1994.

O Tratado de Maastricht, ou Tratado da União Européia, foi firmado em 7 de fevereiro de 1992 com representantes dos doze países-membros das "Comunidades Europeias", isto é, Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Portugal e Reino Unido. Mais tarde, aderiram ao Tratado: Áustria, Finlândia e Suécia.

Essas experiências são extremamente importantes, não somente em nível regional, como também mundial.

No que respeita ao Mercosul, as quatro economias integrantes representam cerca da metade da superfície, população e produto interno bruto da América Latina, bem como um terço do comércio exterior da região.

Não obstante a grande relevância econômica, o Mercado Comum do Sul não pode ser reduzido a uma mera experiência econômica, devendo ser encarado, sobretudo, como uma consequência das transformações político-sociais dos quatro países. Como bem lembra Félix Peña, *os esforços de integração multilateral são fenômenos de natureza política, mas somente podem existir na legitimidade democrática que torna factível sustentar o desenvolvimento de mercados comuns*<sup>2</sup>. Certamente, o aspecto econômico é muito acentuado no Mercosul, mas não é o único.

Durante muitos anos a filosofia econômica acerca da integração latino-americana era fruto do conceito da substituição de importações: todo agrupamento econômico de países na sub-região deveria, naquela perspectiva, isolar-se da concorrência internacional a fim de fortalecer-se, ou criar um setor industrial qualquer.

O Mercosul, por sua vez, tenta inovar, expondo um conceito de integração extrovertida, concebida como um meio para alcançar a competitividade internacional e regional nos quatro países fundadores, bem como nos demais países que vierem a integrar o

bloco no futuro<sup>3</sup>. A aproximação dos países do Cone Sul é o resultado das novas políticas de abertura dos mercados, implementadas nos mesmos.

No caso europeu, não devemos esquecer que o Tratado da União Européia (Maastricht) consolida, nas vésperas do terceiro milênio, uma superpotência econômica e política de trezentos e cinquenta milhões de habitantes, com uma moeda comum, um território econômico integrado e uma política externa e de defesa única. Quanto à sua ratificação, sabe-se que alguns países europeus, como a França, por exemplo, tiveram de modificar a sua Constituição para adequá-la às exigências do Tratado<sup>4</sup>. Os eleitores dinamarqueses inicialmente votaram "não" no plebiscito organizado para ratificar o Tratado, para, em seguida, em novo plebiscito, votarem "sim", tal a sua importância.

Visando a desenvolver um enfoque comparado da experiência recente de integração do Cone Sul e aquela tradicional da Europa Ocidental, analisaremos, numa primeira parte, como o Tratado de Assunção e seu Protocolo Adicional de Ouro Preto e o Tratado de Maastricht se enquadram na continuidade histórica das experiências integracionistas anteriores. Em seguida, estudaremos o conteúdo material e institucional desses instrumentos jurídicos, para ao final abordarmos as perspectivas que oferecem para o futuro as duas organizações.

## 2 ASSUNÇÃO, OURO PRETO E MAASTRICHT NO QUADRO DAS EXPERIÊNCIAS INTEGRACIONISTAS ANTERIORES NA AMÉRICA LATINA E EUROPA

Os Tratados constitutivos do Mercado Comum do Sul e da União Européia se enquadram dentro das experiências latino-americanas e européias anteriores, ainda que apresentem diferenças fundamentais, que procuraremos destacar, e caracterizam um progresso no sentido de uma integração mais avançada e consistente, dando origem a organizações internacionais modernas e renovadas. Isto é, aquelas que buscam, mais do que a cooperação econômica, a integração dos países-membros, substituindo seus mercados nacionais por mercados comuns, compartilhados. Essas novas organizações dão origem a um Direito Internacional renovado, moderno, reconhecido e intitulado de Direito da Integração ou Direito Comunitário.

Quando falamos de cooperação e integração entre Estados, devemos definir os conceitos, pois de fato existem vários níveis de colaboração econômica multilateral, a saber:

Etapas de cooperação econômica – Direito Internacional clássico:

1.
  1. Livre comércio: eliminação ou redução de tarifas aduaneiras e restrições ao intercâmbio; por exemplo, Nafta (*North America Free Trade Area*);
  2. União aduaneira: implica o livre comércio já em funcionamento, além do estabelecimento de uma tarifa externa comum (TEC); por exemplo, o Grupo Andino em 1995, hoje chamado "Sistema Andino de Integração" e Mercosul a partir de 1995;

Etapas de integração econômica – Direito Internacional renovado/Direito da Integração ou Comunitário:

3.
  1. Mercado comum: implica a união aduaneira, mais livre circulação dos bens, serviços, pessoas e capitais, além de regras comuns de concorrência; por exemplo, as Comunidades Européias antes de 1993;
  3. União econômica e política: pressupõe o mercado comum, e acrescenta um sistema monetário comum, uma política externa e de defesa comum; por exemplo, a União Européia depois de 1993 – a partir do Tratado de Maastricht ou Tratado da União;
  4. Confederação: etapa que pode, hipoteticamente, se seguir à união econômica e política, e que implicará, além dessa, a unificação dos direitos civil, comercial, administrativo etc.

A cada nível ou estágio de integração corresponde uma renúncia crescente das competências inerentes à soberania nacional dos países-membros que buscam a cooperação e/ou integração econômica, os quais deverão transferir parcelas maiores de iniciativa política e econômica para as instituições comuns da integração, que as deterão de maneira exclusiva e irreversível.

O Mercosul é fruto da experiência moderna de integração latino-americana, como já se disse, cujo ponto de partida podemos situar em 1960, com o primeiro Tratado de Montevideu, que instituiu a Alalc (Associação Latino-Americana de Livre Comércio). Embora a Alalc não tenha encontrado muito êxito, foi importante porque introduziu conceitos econômicos novos e criou estruturas vigentes até hoje (pautas alfandegárias, exceções incorporadas às listas de mercadorias em livre circulação, sistemas de pagamentos e créditos recíprocos).

Da Alalc chegamos à Associação Latino-Americana de Integração – Aladi, criada pelo Tratado de Montevideu de 1980, que também fixou conceitos e metodologias utilizados até hoje. A figura dos acordos parciais, por exemplo, dos quais participam apenas alguns dos seus países-membros, está incorporada no art. 7º do referido Tratado. Esses acordos são passos progressivos e pragmáticos na edificação, a longo prazo, do mercado comum latino-americano<sup>5</sup>. Exemplo disso é o Acordo de Complementação Econômica, previsto no art. 11 e adotado pelo Mercosul.

A Aladi contribui para a meta final do comércio regional, razão pela qual fornece serviços estatísticos aos seus membros, fortalece as ligações empresariais, bem como os mecanismos alfandegários.

O passo mais significativo, porém, foi a aproximação entre Argentina e Brasil, que culminou com a adoção do Tratado de Assunção<sup>6</sup>. Segundo Félix Peña, *o Mercosul apresenta continuidade e inovação em relação às experiências anteriores*<sup>7</sup>.

O Tratado de Maastricht, por outro lado, também se enquadra num processo de continuidade e inovação em relação às experiências européias anteriores.

Os objetivos do Mercado Comum Europeu são suprimir todas as fronteiras alfandegárias ou não-alfandegárias, permitindo a livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais. Além disso, propõe as regras de livre concorrência conjunta e os mecanismos de harmonização das políticas econômicas. Enfim, as comunidades européias devem promover o bem-estar dos seus povos, garantindo a solidariedade comunitária às pessoas, regiões e setores menos favorecidos.

É verdade que a integração europeia conheceu momentos difíceis durante os anos 60, mas desde o final do período de transição<sup>8</sup> vive um progressivo fortalecimento, graças à fusão das instituições previstas nos seus três tratados iniciais: CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (1951); CEEA – Comunidade Europeia da Energia Atômica (1957) e CEE – Comunidade Econômica Europeia (1957) e do papel voluntarista desempenhado pela Corte, ou Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE), que interpretou os tratados constitutivos de maneira a promover uma integração mais consistente.

Entretanto, depois de vários anos de bom funcionamento, surgiu o sentimento de que o processo integracionista europeu, já fortalecido pela positiva experiência passada, necessitava de um novo impulso.

Assim, em 1985 foi adotado o "Livro Branco", precursor do que viria a ser o "Ato Único Europeu" – AUE, adotado em 1987 e que prevê algumas mudanças orgânicas nas comunidades europeias, assim como a instituição, em 1º de janeiro de 1993 (Horizonte 92), de um mercado comum – compartilhamento efetivo.

Os acontecimentos do leste europeu tiveram também uma grande repercussão sobre o movimento integracionista da Europa ocidental. Os vizinhos do leste foram considerados tanto uma oportunidade como um perigo, porque não poderiam, a médio prazo, integrar o mercado comum sem enfraquecer o sistema existente.

Em julho de 1990, foi decidida pelo Conselho Europeu, reunido em Dublin, a convocação de uma conferência intergovernamental para estabelecer a união política, econômica e monetária no prazo fixado pelo AUE.

Em 1992, o processo evolutivo da construção do mercado comum europeu foi acelerado com a assinatura, pelos países-membros das comunidades europeias, do Tratado de Maastricht.

**3 OS CONTEÚDOS MATERIAL E INSTITUCIONAL DO TRATADO DE ASSUNÇÃO, PROTOCOLO DE OURO PRETO E TRATADO DE MAASTRICHT**

## a. O CONTEÚDO MATERIAL

Quando estudamos o Mercosul, devemos partir, inicialmente, da análise do Tratado de Assunção, que lhe fixou os contornos da organização, definidos, mais tarde, no Protocolo de Ouro Preto.

Quais são os objetivos do Tratado de Assunção?

A inserção competitiva das economias dos quatro países no mundo de blocos econômicos; o favorecimento econômico e o incremento da produtividade; o estímulo aos fluxos de comércio com o resto do mundo, tornando os investimentos mais atraentes; a promoção dos esforços de abertura das quatro economias ao intercâmbio mundial; o fortalecimento da ação do setor privado e a sociedade como principais motores do processo de integração; finalmente, a melhoria das condições de vida dos seus habitantes.

Para tanto, o Mercosul pretende estabelecer um sistema de livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos (pessoas e capitais), assim como regras de concorrência comum e a harmonização das políticas econômicas.

Para que tais metas sejam atingidas, é imprescindível a implementação de dois tipos de coordenação:

- - EXTERNA: o estabelecimento de uma tarifa externa comum; uma política comercial única em relação a terceiros países ou grupos; um tratamento comum do capital estrangeiro; uma política cambial harmonizada e a coordenação das posições dos quatro membros nas relações internacionais (art. 1º do Tratado de Assunção – TA). Os países devem comprometer-se no sentido de respeitar seus compromissos no âmbito da Aladi (art. 8º, TA) e de adotar mecanismos comuns para inibir o comércio desleal por parte de terceiros países (art. 4º, TA); e outra
  - INTERNA: a harmonização de políticas macroeconômicas, setoriais, agrícola, fiscal, monetária (art. 1º, TA), bem como a garantia do tratamento nacional aos produtos originários de um país-membro (art. 7º, TA).

Sob essa ótica, o Tratado de Assunção estabelece que um programa de liberação comercial deverá ser adotado e consistirá em reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, assim como a eliminação de restrições não-tarifárias e medidas de efeito equivalente (art. 5º e Anexo I do TA). O objetivo inicialmente previsto era o de atingir uma tarifa zero em 31 de dezembro de 1994. Alguns produtos sensíveis ficaram então temporariamente resguardados por listas de exceções, reduzidas anualmente em 20%, de tal modo que pudessem estar totalmente eliminadas no final de 1994 (art. 7º do Anexo I do TA), ano em que se previu o fim do período de transição e constituição definitiva do Mercosul. O art. 6º do referido Tratado garante um tratamento preferencial ao Paraguai e Uruguai, que dispõem de um prazo maior (previsto inicialmente para 31/12/1995) para suprimirem as aludidas listas.

O segundo tipo de instrumento a ser adotado diz respeito aos acordos setoriais destinados a otimizar a mobilidade dos fatores produtivos (art. 5º, **d**, TA).

Previu-se, também, a coordenação de políticas macroeconômicas graduais e convergentes, acompanhadas de programas de liberalização das restrições não-tarifárias, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados (art. 5º, **b**, TA). Da mesma forma, a adoção de uma tarifa externa comum (art. 5º, **c**) tornou-se, por conseguinte, imprescindível.

Durante o período de transição, que se estendeu até 31 de dezembro de 1994, quando da celebração do Protocolo de Ouro Preto, as partes também adotaram os seguintes instrumentos: a) um regime geral de origem (Anexo II do TA); b) um sistema de solução de controvérsias (Anexo III)<sup>9</sup>; c) medidas de salvaguarda (Anexo IV); d) normas técnicas comuns; e) regras de concorrência (art. 4º, TA).

O Protocolo de Ouro Preto não altera essas metas e dedica-se à estrutura institucional definitiva do Mercosul.

A partir de 1º de janeiro de 1995, logo após a assinatura do referido Protocolo, passamos a ter uma Taxa Externa Comum – TEC (condição indispensável para a união aduaneira), que em sua primeira etapa já cobre 85% do universo tarifário. Para

implementação da TEC estão previstos tratamentos diferenciados. Os quatro países acordaram, a partir de 1º de janeiro de 1995, a convergência linear e automática até um imposto comum máximo de 14% para os bens de capital, que se efetuará em seis anos (onze anos para Paraguai e Uruguai), e até um imposto máximo de 16% para os bens de informática e telecomunicações, em onze anos.

A TEC está orientada a assegurar a concorrência externa das economias dos quatro países-membros. Essa é uma definição de política comum incluída no próprio instrumento contratual que criou o Mercosul. O imposto médio da TEC é de 14%, podendo atingir no máximo 20%. A TEC revela a profunda abertura comercial que se produziu nas economias dos sócios do Mercosul. Existe ainda um código aduaneiro, uma nomenclatura tarifária comum e normas comuns sobre valoração alfandegária.

Recorrendo agora ao Tratado de Maastricht, podemos observar, no que diz respeito ao seu conteúdo material, que esse se define como *uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, na qual as decisões serão tomadas a um nível mais próximo possível dos cidadãos. A União deve organizar de forma coerente e solidária as relações entre os Estados-membros, e entre os respectivos povos.* (art. A, título I, TM). À luz desse Tratado, os objetivos da União são: a) promover o progresso econômico equilibrado, mediante a criação de um espaço sem fronteira, de um reforço da coesão econômica e o estabelecimento de uma união econômica e monetária que incluirá, a prazo, a adoção de uma moeda única; b) afirmar sua identidade através de uma política externa e de segurança comum que poderá conduzir, a prazo, a uma defesa comum; c) a instituição de uma cidadania da União; d) promover uma estreita cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos (art. B, TM).

O Tratado de Maastricht modifica os três tratados fundamentais que compõem as denominadas "Comunidades Européias", referidos acima, e opera mudanças de terminologias<sup>10</sup>. A partir de então, passa-se a utilizar as expressões "Comunidade Européia" (em vez de "Comunidade Econômica Européia") e "União Européia" (em vez de "Comunidades Européias"). O art. 2º do Tratado de Roma (CEE) passa a ter a seguinte redação: *a Comunidade tem como missão, através da criação de um mercado comum e de*

*uma união econômica e monetária e da aplicação de políticas ou ações comuns, promover o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das atividades econômicas (...).*

Nessa linha, passamos a examinar os aspectos relativos às políticas da Comunidade, à cidadania da União e à política externa e de segurança comum.

Quanto às políticas da Comunidade, ficam modificados os artigos relativos à livre circulação das pessoas e dos capitais, assim como as regras de concorrência, de fiscalização e política social, de coesão econômica e social<sup>11</sup>, pesquisa, desenvolvimento tecnológico e meio ambiente. Dessa forma, são transferidas à Comunidade novas competências, não exclusivas, em particular no que se refere à educação, saúde, cultura, proteção do consumidor, indústria, política social, meio ambiente, cooperação e desenvolvimento. Como tais competências não são exclusivas da Comunidade, foi definido um princípio de subsidiariedade (art. 3º, **B**, TM).

É importante ressaltar que o princípio da subsidiariedade estabelece que a Comunidade é competente nas matérias não exclusivas caso os objetivos da ação tentada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-membros<sup>12</sup>.

O aspecto mais inovador do Tratado de Maastricht está relacionado à política econômica e monetária, estabelecida nos seus arts. 102, **A**, a 109, **M**. No âmbito da política econômica são atribuídos novos poderes aos órgãos da União, como, por exemplo, a adoção de recomendações econômicas pelo Conselho (art. 103), ou o controle rígido do déficit público pela Comissão (art. 104). A política monetária deve ser elaborada segundo um cronograma dividido em três fases. Na primeira delas, prevista para estar concluída em 1º de janeiro de 1994 (art. 109, **E**), os países se comprometeram a adotar medidas apropriadas para se adequarem à perspectiva da união econômica e monetária. Em particular, zelar pela estabilidade dos preços, pelo saneamento do orçamento público e pela convergência das economias. Numa segunda fase, inaugurada logo a seguir, os países devem evitar os déficits do orçamento público e tornar seus bancos centrais independentes (arts. 108 e 109, **E**, § 5º). Previu-se, para esse período, a criação do Instituto Monetário Europeu, encarregado de fortalecer a colaboração entre os bancos centrais dos países-membros, coordenar as políticas econômicas para promover a estabilidade dos preços, facilitar o uso da ECU –

Unidade de Conta Européia, hoje chamado *The Euro*, e supervisionar o funcionamento do Sistema Monetário Europeu (SME)<sup>13</sup>.

Durante as duas primeiras fases transitórias, a política monetária continuou sob a responsabilidade dos Estados-membros.

O início da terceira fase depende de uma decisão a ser tomada pelo Conselho, que para tanto deveria reunir-se em 31 de dezembro de 1996. Se até 1997 não for fixado o início da terceira fase, esta terá lugar, automaticamente, no dia 1º de janeiro de 1999.

O art. 109, **L**, do Tratado de Maastricht explora as modalidades de implementação da terceira fase. Esta depende do desenvolvimento do IME – Instituto Monetário Europeu, bem como da instituição do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) e do Banco Central Europeu (BCE). Tudo isso já se encontra em curso.

O SEBC (art. 105, § 2º do TM) deve definir a política monetária da Comunidade, conduzir as operações cambiais, administrar as reservas internacionais, assim como promover o bom funcionamento do sistema de pagamentos.

São incumbências do BCE (art. 105, § 4º, TM) emitir a moeda comum (*The Euro*), autorizar a sua emissão por um banco central e concluir acordos internacionais para promover a estabilidade da moeda comum, cujo valor será fixado de maneira definitiva pelo Conselho no início da terceira fase.

No que se refere à cidadania da União, o Tratado de Maastricht (art. 8º, **B**) dispõe que qualquer cidadão residente num Estado-membro, que não seja da sua nacionalidade, goza do direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais do Estado-membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais. Esse cidadão poderá também usufruir do direito de participar das eleições para o Parlamento Europeu no Estado-membro de residência. O item **D** do referido art. 8º estabelece que qualquer cidadão da União pode apresentar uma petição ao Parlamento Europeu, assim como dirigir-se a um mediador (na terminologia portuguesa, "provedor de justiça"), espécie de *ombudsman* europeu.

No que se refere à política externa e de segurança comum, o Tratado de Maastricht dispõe, em seu título V, que são objetivos da União salvaguardar os valores comuns e os interesses fundamentais da independência, reforçar a segurança, manter a paz e a segurança internacionais, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas. Da mesma forma, deve promover a cooperação internacional, o desenvolvimento da democracia e o respeito aos direitos e às liberdades fundamentais do homem (art. J, 1).

Essa política deverá ser implementada de maneira gradual, através da instituição de uma cooperação sistemática entre os Estados-membros, pela condução progressiva de uma política externa e de segurança comum, seguida de uma política de defesa comum que deverá culminar, no momento oportuno, numa verdadeira defesa comum. Nesse sentido, os países se comprometem a implementar um sistema de informação mútua e um procedimento de adoção de ações comuns, em particular em foros internacionais, como o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Os Estados-membros da União que participam deste na qualidade de membros permanentes (França e Reino Unido), devem defender, no exercício de suas funções, as posições e os interesses dos demais integrantes da União (art. J5, item 4, TM), disso também depende a condução da política externa comum.

#### b. O CONTEÚDO INSTITUCIONAL

O capítulo II do Tratado de Assunção dispõe acerca da estrutura orgânica inicial do Mercado Comum do Sul. Os arts. 9º a 17 fazem referência aos órgãos provisórios do Mercosul, situados a um nível estritamente intergovernamental e destinados a funcionar durante o período de transição. Esses órgãos são: a) Conselho do Mercado Comum (arts. 10 a 12), órgão superior e responsável pela condução política do mercado comum; compõe-se dos ministros das Relações Exteriores e da Economia e a eles incumbe adotar as decisões necessárias para que se alcance os objetivos do Tratado. O Conselho se reúne pelo menos uma vez por ano com a participação dos presidentes dos Estados-partes; b) Grupo Mercado Comum (arts. 13 a 15) é o órgão executivo, cujas funções são de velar pelo cumprimento do Tratado, propor medidas para a aplicação dos programas de coordenação interna e externa. O Grupo é composto de dezesseis membros (quatro titulares e quatro suplentes por país), representando os ministérios das Relações Exteriores e da Economia, assim como o

Banco Central, os quais se reúnem a cada três meses. O Grupo contava inicialmente com dez subgrupos de trabalho<sup>14</sup>, depois alterado para onze, e conta com uma secretaria administrativa cuja sede está em Montevideu.

Além desses órgãos principais, foram criadas, para o período de transição, a Reunião Informal de Ministros da Economia e Presidentes de Bancos Centrais (com reuniões a cada dois ou três meses para consultas sobre coordenação de políticas econômicas nacionais); a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (integrada por membros dos respectivos parlamentos nacionais) e comissões profissionais e setoriais (originadas da iniciativa privada).

O Protocolo de Ouro Preto de 1994 constitui definitivamente a organização internacional chamada Mercosul e determina a sua estrutura institucional definitiva, composta da seguinte forma<sup>15</sup>:

- - Conselho do Mercado Comum – CMC;
  - Grupo do Mercado Comum – GMC;
  - Comissão de Comércio do Mercosul – CCM;
  - Comissão Parlamentar Conjunta – CPC;
  - Foro Consultivo Econômico e Social – FCES;
  - Secretaria Administrativa do Mercosul – SAM.

Como se vê, mantiveram-se o Conselho e o Grupo. A Comissão Parlamentar Conjunta tornou-se órgão oficial, deixando a informalidade. A Comissão de Comércio e o Foro Consultivo Econômico e Social passaram a integrar a estrutura institucional definitiva. Vejamos a competência de cada um deles no quadro atual da organização.

O Conselho do Mercado Comum continua sendo o órgão superior do Mercosul, ao qual incumbe a condução política do processo de integração e a tomada de decisões, visando a assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção e para lograr a constituição final do mercado comum (art. 3º, Protocolo de Ouro Preto – POP). O Conselho manifesta-se através de decisões que são obrigatórias para os Estados-

partes (art. 9º, POP). Sua composição continua a mesma que apresentamos em páginas anteriores. Como órgão mais importante, sua presidência é exercida por rotação dos Estados-partes, em ordem alfabética, pelo período de seis meses.

O Grupo do Mercado Comum continua com as mesmas competências do período de transição, ou seja, é o órgão executivo do Mercosul e manifesta-se mediante resoluções que são obrigatórias para os Estados-partes (art. 15, POP).

A Comissão de Comércio do Mercosul é o órgão encarregado de assistir o Grupo, cuja competência é a de velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados-partes para o funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais intra Mercosul e com terceiros países (art. 16, POP). É integrada por quatro membros titulares e quatro membros alternos por Estado-parte, coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores. Reúne-se pelo menos uma vez por mês, ou sempre que solicitado pelo Grupo ou qualquer dos Estados-partes. A Comissão manifesta-se mediante diretrizes ou propostas, também obrigatórias para os Estados-partes.

A Comissão ainda tem atribuições de considerar reclamações apresentadas pelas seções nacionais da Comissão de Comércio, originadas pelos Estados-partes ou de particulares, pessoas físicas ou jurídicas, relacionadas com as situações previstas no Protocolo de Brasília, quando estiverem na sua área de competência (art. 21, POP)<sup>16</sup>.

Esses são, portanto, os três órgãos mais importantes no sistema de tomada de decisões no Mercosul. São órgãos com capacidade decisória, de natureza intergovernamental e suas decisões, resoluções, diretrizes ou propostas são obrigatórias desde que internalizadas nos países-membros, através dos mecanismos constitucionais previstos em cada um deles, sempre que essas tiverem caráter de lei. As meramente executivas ou administrativas, que não interferem na ordem pública interna de cada Estado, são incorporadas imediatamente sem passar pelos parlamentos internos, através de portarias ministeriais etc.

As decisões dos órgãos do Mercosul são tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados-partes (art. 37, POP).

A Comissão Parlamentar Conjunta é o órgão representativo dos parlamentos dos Estados-partes. É integrada por igual número de parlamentares representantes de cada país, que são designados pelos respectivos parlamentos<sup>17</sup>. Sua função precípua é a de acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados-partes para a entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do Mercosul. Também tem a função de colaborar na harmonização legislativa necessária para o processo de integração, podendo, inclusive, mediante solicitação do Conselho, examinar temas prioritários (art. 25, POP).

A Comissão Parlamentar encaminha, por intermédio do Grupo, recomendações ao Conselho.

O Foro Consultivo Econômico e Social é o órgão de representação dos setores econômicos e sociais, devendo ser integrado por igual número de representantes de cada Estado-parte. Sua função é consultiva e manifesta-se mediante recomendações ao Grupo.

Nenhum dos órgãos referidos tem sede, reunindo-se onde for necessário.

A Secretaria Administrativa é o único órgão que tem sede em Montevideu desde o Tratado de Assunção. Sua função é de assessorar todos os demais órgãos. Possui um diretor eleito pelo Grupo, em base rotativa e consulta prévia aos Estados, com mandato de dois anos, vedada a reeleição (art. 33, POP).

A partir dessa estrutura institucional renovada, as fontes jurídicas do Mercosul são:

- - O Tratado de Assunção, seus protocolos e seus instrumentos adicionais ou complementares;
  - Os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos;
  - As decisões do Conselho, resoluções do Grupo e diretrizes da Comissão, adotadas desde a entrada em vigor do Tratado de Assunção.

O Tratado de Maastricht, diferentemente do Protocolo de Ouro Preto, que manteve os órgãos principais do período de transição e inovou com outros, propõe a consolidação da estrutura institucional já existente nas Comunidades Europeias, visando ao fortalecimento das atribuições econômicas e políticas confiadas à União. Mantidos os órgãos existentes, a estrutura institucional da União é a seguinte: a Comissão, o Conselho, o Tribunal de Justiça, o Tribunal de Contas e o Parlamento.

A Comissão é o órgão executivo, legislativo e, em certos casos, judiciário, das Comunidades, hoje União. É composta de vinte membros independentes, nomeados por consenso para um período de cinco anos pelos governos e aprovados por um voto de confiança do Parlamento Europeu. Na prática comunitária, cada um dos cinco países grandes (Alemanha, Espanha, França, Itália e Reino Unido) designa dois comissários; cada um dos outros Estados-membros designa um comissário. O Tratado de Maastricht atribui novas competências econômicas à Comissão, em particular no que se refere ao controle dos déficits públicos orçamentários dos países-membros.

O Conselho de Ministros é um órgão político composto por um representante de cada Estado-membro em nível ministerial, cujas decisões vinculam seus respectivos governos. As pastas desses ministros variam segundo o tema a ser abordado (Ministros da Agricultura, Ministros da Saúde etc.). O Conselho é um órgão legislativo que adota as leis da União (Diretivas e Regulamentos) conjuntamente com a Comissão.

Esclarece João Mota de Campos que *o Conselho é uma instituição dotada de uma dupla natureza – intergovernamental e comunitária – em que o caráter de órgão da União ou de órgão da coletividade dos Estados que nele participam avulta mais ou menos consoante os problemas de que se ocupa e a forma por que é chamado a resolvê-los*<sup>18</sup>. O sistema de tomada de decisões é feito segundo uma distribuição ponderada de votos<sup>19</sup>, e a regra da maioria, por oposição à da unanimidade, tende a se generalizar, reforçando o processo integracionista. As funções e atribuições do Conselho não foram fundamentalmente afetados pelo Tratado de Maastricht.

O Tribunal de Justiça ou a Corte Europeia é o órgão judiciário superior da União. Compõe-se de dezessete juizes, designados por seis anos por comum acordo entre os

governos, cuja função precípua é a de assegurar o respeito ao Direito Comunitário e à sua interpretação uniforme. Três são os recursos que podem ser interpostos perante o Tribunal: a) o recurso de interpretação prejudicial, que obriga toda jurisdição nacional que tenha de conhecer questões de interpretação acerca dos tratados comunitários dirigidas à Corte, cuja resposta permitirá o prosseguimento do feito nacional; b) o recurso de não-cumprimento das obrigações cabíveis a um Estado-membro, interposto por um outro Estado-membro ou pela Comissão; c) o recurso de anulação dos atos praticados por qualquer instituição comunitária. O Tratado de Maastricht modifica o estatuto e amplia as competências do Tribunal de Primeira Instância da Corte, instituído em 1988. Essa jurisdição, sem ser independente da Corte, não é mais um órgão subsidiário (art. 168, **A**, TM), e somente as questões prejudiciais escapam à sua competência.

O Tribunal de Contas foi criado em 1977. Compõe-se de dezesseis membros e corresponde à confiança financeira da União, verificando a legalidade e a regularidade do orçamento comunitário. Os arts. 188, **A**, e 188, **B**, do Tratado de Maastricht, promoveram o Tribunal ao nível de instituição principal da União.

O Parlamento Europeu é eleito diretamente pelos cidadãos das Comunidades desde 1979. O número total de parlamentares europeus hoje é de 626, após a entrada de Áustria, Finlândia e Suécia<sup>20</sup>. Ao Parlamento incumbe, fundamentalmente, contribuir para a criação de uma consciência europeia e para a expressão da vontade política dos cidadãos da União. O art. 138, 3, do Tratado de Maastricht fixa o procedimento que deverá ser observado para a elaboração de regras eleitorais uniformes visando às eleições do Parlamento Europeu. Os poderes desse órgão foram ampliados, mas continuam insuficientes para resolver o importante déficit democrático existente na União. Em verdade, o Parlamento não é o órgão legislativo das Comunidades, hoje União. Suas funções são meramente de controlar e fornecer pareceres consultivos em matéria orçamentária e na adoção de acordos internacionais. O Parlamento pode receber petições oriundas de indivíduos, associações ou empresas europeias (art. 138, **D**, TM). O art. 130, **E**, instituiu um mediador nomeado pelo Parlamento que receberá queixas sobre a má administração, ou ação das instituições comunitárias. O referido mediador apresenta relatórios anuais ao Parlamento. Enfim,

continua vigente o art. 144 do Tratado de Roma (CEE), o qual dispõe que somente a moção de censura votada pelo Parlamento pode demitir a Comissão.

A União também conta com instituições secundárias: o Comitê Econômico e Social (arts. 193 e 194, TM), o Comitê das Regiões (art. 198, **A**, TM) e o Banco Europeu de Investimentos (art. 198, **D**, TM).

## CONCLUSÃO

A adoção do Tratado de Assunção e seus Protocolos complementares de Brasília e Ouro Preto, assim como o Tratado de Maastricht, se inserem numa lógica mundial de blocos políticos e econômicos. Essas recentes experiências constituem um passo avante nas integrações latino-americana e européia. Cumpre-nos, todavia, ressaltar as diferenças material e institucional entre as duas.

O Tratado de Assunção, se nos limitarmos ao seu texto, anexos e protocolos adicionais, não constitui, de imediato, um mercado comum. As suas disposições se referem unicamente a um programa de liberação comercial interno (Anexo I) e à adoção de um regime geral de origem (Anexo II), elementos característicos de uma zona de livre comércio, primeiro nível ou etapa integracionista na classificação que consideramos em páginas anteriores.

A implementação de uma tarifa externa comum (característica de uma união aduaneira) começou a ser feita no fim de 1994, início de 1995, a partir do Protocolo de Ouro Preto, mas ainda existem listas de exceções (que devem desaparecer futuramente) de produtos que cada um dos países-membros deixou de fora da tarifa externa comum. A liberalização da circulação dos serviços, pessoas e capitais, bem como a adoção de regras de concorrência comum (características de um mercado comum) deverão ser adotados em nível estritamente intergovernamental durante os próximos anos. Não existe, portanto, uma estrutura institucional provida de poderes supranacionais, porque ainda não chegamos ao mercado comum. O Acordo de Cooperação Interinstitucional entre as Comunidades Européias e o Mercado Comum do Sul, assinado em 29 de abril de 1991 e, mais recentemente, o Acordo Marco Interregional de Cooperação entre as mesmas partes,

assinado em 15 de dezembro de 1995, fornecerão, certamente, uma assistência valiosa no que se refere à definição, no futuro, se for necessário, de uma estrutura institucional diversa dessa que temos presentemente<sup>21</sup>.

O Tratado de Assunção e seus documentos complementares revelam que a integração do Cone Sul, ou seja, o Mercosul, está sendo feita de forma diferente da do modelo europeu. Isso fica claro quando nos damos conta da leveza de sua estrutura institucional e da simplicidade, originalidade e dinamicidade dos seus instrumentos jurídicos.

Certamente, na caminhada em direção à integração do Cone Sul, consideramos sempre a experiência européia, sem porém tomarmos seu modelo integracionista como paradigma único.

Na tentativa que fizemos aqui de revisitar certos aspectos materiais e institucionais da União Européia, procuramos deixar claro que essa, desde a sua origem, ainda que seus tratados constitutivos tenham estabelecido um longo período de transição, constitui-se com todas as características inerentes e necessárias a um mercado comum – compartilhado com órgãos supranacionais.

O Tratado de Assunção, no entanto, é revelador de uma crescente conscientização da necessidade de se criar para o Cone Sul um projeto de bloco econômico que não deixe anacronicamente a sub-região fora do movimento de agrupamentos regionais que se multiplicam no cenário mundial. Os progressos realizados durante as reuniões das instituições provisórias do Tratado de Assunção e as feitas hoje por seus órgãos definitivos, após Protocolo de Ouro Preto, demonstram a autenticidade da vontade política revelada pelos quatro países-membros originários acerca da integração. Muito resta a ser feito, tanto no que se refere à adoção de medidas comuns quanto à modificação dos sistemas jurídicos internos dos países signatários<sup>22</sup>. Mas isso será feito paulatinamente e à medida que as exigências surgirem, haja vista os três pilares básicos do Mercosul: consenso, flexibilidade e pragmatismo.

## **ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO MERCOSUL**

## NOTAS

1 O Tratado de Maastricht, ou Tratado da União Européia, foi assinado em 7 de fevereiro de 1992 e entrou em vigor no ano seguinte. O Tratado de Assunção foi assinado em 26 de março de 1991 e entrou em vigor no mesmo ano. O Protocolo de Ouro Preto foi assinado em 17 de dezembro de 1994 e entrou em vigor, para o Brasil, em 1996.

2 PEÑA, Felix. O Mercosul e suas perspectivas: uma opção pela inserção competitiva na economia mundial. Conferência proferida no *Seminário sobre as Perspectivas dos Processos de Integração Sub-Regional na América Latina e América do Sul*. Bruxelas, 4/5 de novembro de 1991. p. 2.

3 O Tratado de Assunção entrou em vigor em 29 de novembro de 1991 e está aberto à adesão dos demais países-membros da Associação Latino Americana da Integração (Aladi), após cinco anos de vigência. Em razão disso, já foi firmado o Acordo 4 + 1 de Complementação Comercial n. 35 entre Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Chile, em 23 de outubro de 1996, transformando este último no novo parceiro do Mercosul. Esse Acordo já foi aprovado no Chile, e já se encontra em vigor no Brasil, através do Decreto Presidencial n. 2.127, de 17 de janeiro de 1997. Também com a Bolívia já foi assinado o Acordo de Complementação Econômica n. 34. Em fase de aprovação nos respectivos países.

4 A título de exemplo, sabe-se que a França teve de modificar a sua Constituição, a qual dispunha que somente nacionais franceses podiam participar de eleições nacionais ou locais.

5 O Grupo Andino, ou Sistema Andino de Integração; a Zona de Livre Comércio entre o México e o Chile e o Mercosul são acordos de alcance parcial.

6 Como sabemos, em julho de 1986 foi assinada a "Ata para a Integração entre Argentina e Brasil", conhecida como "Programa de Integração, Cooperação e Desenvolvimento", cujo objetivo era o de constituir em dez anos um espaço econômico comum. Seguiu-se a assinatura de vinte e quatro Protocolos, em diversas áreas setoriais, entre os mesmos países, absorvidos, mais tarde, em um único instrumento assinado em dezembro de 1990 (ACE n. 14, Décimo Quarto Acordo de Complementação Econômica, firmado no âmbito da Aladi). Seis meses após, os Presidentes Collor e Menem firmaram a "Ata de Buenos Aires", que acelera o processo integracionista. Em agosto de 1990, Paraguai e Uruguai foram convidados a participar das negociações que levaram à adoção do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991.

7 PEÑA, Felix. *op. cit.* p. 7.

8 O período de transição concluiu-se em 31 de julho de 1968 para livre circulação das mercadorias, em 1º de janeiro de 1970, para livre circulação dos serviços, pessoas e capitais.

9 Em 17 de dezembro de 1991, os quatro países-membros do Mercosul firmaram o "Protocolo de Brasília para Solução de Controvérsias" (Dec. N. 01/1991), o qual determina que todas as controvérsias que surgirem entre os Estados-partes sobre a interpretação, a aplicação ou o não-cumprimento das disposições contidas no Tratado de Assunção, dos acordos celebrados no âmbito do mesmo, bem como acerca das decisões do Conselho do Mercado Comum e das resoluções do Grupo Mercado Comum, deverão ser submetidas aos procedimentos previstos no Protocolo, que prevê, inclusive, a possibilidade de "reclamações dos particulares". Esse instrumento permanece em vigor mesmo após a celebração do Protocolo de Ouro Preto, que tornou definitivo o sistema do Protocolo de Brasília.

10 O título II do Tratado de Maastricht altera o Tratado de Roma que institui a Comunidade Econômica Européia; o título III altera o Tratado de Paris que institui a Comunidade Européia do Carvão e do Aço e o título IV, o Tratado de Roma que institui a Comunidade Européia da Energia Atômica.

11 A Inglaterra declarou que não participaria dos projetos da "Europa Social". A política social estabelecida pelo Tratado de Maastricht começou, então, com onze membros, provocando, assim, inevitáveis e delicados problemas jurídicos. Hoje, como se sabe, ingressaram na União: Áustria, Finlândia e Suécia.

12 A interpretação dada pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias a esse princípio é de suma importância, pois evita a ação abusiva por parte da Comunidade, assim como define, de maneira clara, o teor das competências dos países-membros nas referidas matérias.

13 O Sistema Monetário Europeu (SME) é o resultado de uma prática desenvolvida desde 1979 pelos países da Comunidade, fora de qualquer referência aos tratados iniciais. No âmbito do SME, os países participantes (todos, exceto a Grécia) concordaram com o estabelecimento de uma Unidade de Conta Comum (ECU), moeda-cesto composta de diversas divisas nacionais, bem como assumiram o compromisso dos bancos centrais de intervirem no mercado financeiro e cambial internacional para assegurar a estabilidade das respectivas moedas. Sabe-se que o SME passou por inúmeras dificuldades, algumas moedas europeias se viram forçadas a deixá-lo, retornando só recentemente. Como já se disse, hoje a expressão ECU foi substituída por *The Euro*.

14 Durante o período de transição, os subgrupos foram os seguintes: assuntos comerciais; assuntos aduaneiros; normas técnicas; políticas fiscal e monetárias relacionadas com o comércio; transporte terrestre; transporte marítimo; política industrial e tecnológica; política agrícola; política energética; coordenação de política macroeconômica e relações de trabalho. Com o Protocolo de Ouro Preto, novamente passaram a ser dez os subgrupos de trabalho: comunicações; minas; regulamentos técnicos; assuntos financeiros; transporte e infraestrutura; meio ambiente; indústria; agricultura; energia; assuntos trabalhistas — emprego e seguridade social.

15 Consulte quadro anexo ao final.

16 O exame das referidas reclamações no âmbito da Comissão de Comércio do Mercosul não obstará a ação do Estado-parte que efetuou a reclamação ao amparo do Protocolo de Brasília para Solução de Controvérsias.

O procedimento para apresentação das reclamações junto à Comissão de Comércio está previsto no anexo do Protocolo de Ouro Preto.

17 A Seção Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta é composta de oito senadores e oito deputados, e igual número de suplentes, obedecidos os critérios de proporcionalidade partidária e da representatividade regional, incluindo-se sempre um representante da minoria, se a proporcionalidade não lhe der representação. Para que se observe a representatividade regional na Seção Brasileira, participam da mesma pelo menos quatro parlamentares representantes de cada uma das regiões do país: norte, nordeste, centro-oeste, sudeste e sul.

18 CAMPOS, João Mota de. *Direito Comunitário*. 7 ed. Lisboa:Fundação Calouste Gulbenkian, 1995. v. 1. p. 182.

19 A votação no Conselho é distribuída da seguinte maneira: dez votos para Alemanha, França, Itália e Reino Unido; oito para Espanha; cinco para Bélgica, Grécia, Holanda e Portugal; quatro para Áustria e Suécia; três para Dinamarca, Finlândia e Irlanda; dois para Luxemburgo. As deliberações são tomadas se obtiverem pelo menos 64 votos, sempre que por força do Tratado de Maastricht devam ser tomadas sob proposta da Comissão; nos demais casos, 64 votos que expressem a votação favorável de, pelo menos, oito membros.

20 O número de representantes eleitos em cada Estado-membro é fixado da seguinte forma: Bélgica, vinte e cinco; Dinamarca, dezesseis; Alemanha, noventa e nove; Grécia, vinte e cinco; Espanha, sessenta e quatro; França, oitenta e sete; Irlanda, quinze; Itália, oitenta e sete; Luxemburgo, seis; Holanda, trinta e um; Áustria, vinte e um; Portugal, vinte e cinco; Finlândia, dezesseis; Suécia, vinte e dois; Reino Unido, oitenta e sete.

21 Reproduzidos, respectivamente, no *Boletim de Integração Latino-Americana*, Brasília, Ministério das Relações Exteriores, n. 5, abr./jun. 1992, p. 122-123 e n. 17, mai./dez. 1995, p. 97-107.

22 BAPTISTA, Luiz Olavo. O Impacto do Mercosul sobre o Sistema Legislativo Brasileiro. *Boletim de Integração Latino-Americana*, Brasília, Ministério das Relações Exteriores, n. 5, abr./jun. 1992, p. 5-8.

\* Professora de Direito Internacional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Disponível em:< <http://www.cjf.gov.br/revista/numero4/artigo9.htm>> Acesso em.: 17 set. 2007.