

COLÉGIO INTERAMERICANO DE DEFESA
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS
CURSO XLIV

MONOGRAFIA

A IMPLEMENTAÇÃO DO MERCOSUL EM FACE DOS ÓBICES JURÍDICOS



Coronel Antonio Aurélio da Silva
do BRASIL

FORT LESLEY J. McNAIR
WASHINGTON, DC, MAIO DE 2005

A IMPLEMENTAÇÃO DO MERCOSUL EM FACE DOS ÓBICES JURÍDICOS

POR

Coronel Antonio Aurélio da Silva
do BRASIL

Monografia apresentada ao Colégio Interamericano de Defesa como requisito para a obtenção do Diploma de aprovação do Curso Superior de Defesa e Segurança Hemisférica.

FORT LESLEY J. McNAIR · WASHINGTON, DC.

MAIO DE 2005

**Certifico que revisei este Trabalho
de pesquisa e está de acordo com as
normas e metodologia do CID.**

Coronel IVAN CARLOS WEBER ROSAS
Assessor Coordenador

DATA

NOTA DE ESCLARECIMENTO

As opiniões emitidas no presente trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor e não representam a posição do CID.

AUTORIZAÇÃO

Autorizo ao Colégio Interamericano de Defesa à publicação deste trabalho como artigo de Leitura Seleccionada bem como na revista do Colégio, com a condição de que se incluam nas ditas publicações, a totalidade de notas bibliográficas utilizadas no trabalho de pesquisa.

Coronel Antonio Aurélio da Silva
do Brasil

ÍNDICE

	Pág
RESUMO	
INTRODUÇÃO	08
CAPÍTULO 1 Globalização – Um Nome Novo para um Fenômeno Antigo	11
1.1 Diferenças na Dotação de Recursos Naturais	11
1.2 Assimetrias em Atributos Construídos	14
1.3 Pré-Requisitos do Processo de Globalização	15
CAPÍTULO 2 Evolução do Cenário Internacional e as Teorias Integracionistas	20
2.1 Integração	20
2.2 Níveis e Etapas da Integração Econômica	22
2.2.1 Preferências Tarifárias	23
2.2.2 Zona de Livre Comércio	24
2.2.3 União Aduaneira	24
2.2.4 Mercado Comum	25
2.2.5 União Econômica	26
CAPÍTULO 3 Mercosul – O Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto	27
3.1 Origens do Mercosul	27
3.2 O Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto	28
3.3 Os Efeitos Jurídicos no Mercado Comum	29
CAPÍTULO 4 Os Óbices Jurídicos para a Implementação do Mercosul	32
4.1 No Brasil	32
4.2 No Uruguai	34
4.3 Na Argentina	35
4.4 No Paraguai	35
CAPÍTULO 5 Os Estados Membros do Mercosul Frente a Internalização das Normas	37
5.1 Internalização	37
5.2 Internalização no Brasil	38
5.3 Internalização no Uruguai	39
5.4 Internalização na Argentina	39
5.5 Internalização no Paraguai	40
CONCLUSÃO	41
BIBLIOGRAFIA	46

RESUMO

Por determinação do Protocolo de Ouro Preto, que institucionaliza a estrutura organizacional do Mercosul, os países-membros devem incorporar as decisões e resoluções às respectivas legislações para dar segurança jurídica e assegurar o funcionamento das normas, visando acelerar a integração regional, essencial à consolidação do Bloco. A consolidação do processo de integração do Mercosul depende, assim, em grande parte da internalização das normas pelos países-membros, o que representa um importante instrumento para a efetivação dos tratados e acordos realizados no âmbito do Mercado Comum do Sul. Este trabalho destaca as inovações jurídicas decorrentes da implementação de um mercado comum, entre as quais o surgimento de um novo direito, o comunitário ou da integração. Analisa as dificuldades para o implemento do Mercosul, tendo em vista as barreiras Constitucionais em cada Estado-Membro.

INTRODUÇÃO

O Mercosul constitui-se em uma possibilidade real de uma verdadeira confederação econômica e jurídico-política entre os países que o integram. Além disso, desempenha um papel importante na paz e segurança hemisférica. Os elos da corrente que podem unir seus membros são muito mais sólidos do que os que sustentam a União Européia ou o NAFTA.

Na União Européia vamos encontrar um embate entre diversos idiomas que apresentam alto grau de incompatibilidade entre si, como por exemplo, o grego, o italiano, o francês, o dinamarquês, o norueguês, o irlandês, o espanhol, o alemão, o português, entre outros. No MERCOSUL, temos apenas dois idiomas e que apresentam a característica de serem muito próximos entre si.

Não devemos nem pensar em termos de que o Inglês seja uma espécie de “língua universal”, pois a esse idioma é apresentada muita resistência de cunho nacionalista entre os próprios povos que o utilizam no seio da União Européia.

Sabemos que o maior fator de aproximação ou distanciamento entre as pessoas é a língua.

No NAFTA, há o espanhol (México), o inglês estadunidense (USA), o inglês britânico (Canadá) e o francês (Canadá-Quebec), todos esses idiomas impregnados de alto conteúdo nacionalista que impede a solidariedade.

Parece certo afirmar que o NAFTA não conta com um segmento de solidariedade tal como vemos possível nos países do MERCOSUL, mas somente com propósitos mercantilistas.

Na hipótese de uma união ou, semi-união dos países asiáticos, fica claro a diversidade de idiomas, o japonês, o chinês, o malaio, o coreano, o tailandês, o árabe-indonésio, o vietnamita, e diversos outros. Ressaltem-se também as velhas rixas entre Japão e China, Japão e Coréia e as recentes cicatrizes da Segunda Guerra Mundial.

Desta forma, o elemento lingüístico e histórico parece aproximar ou afastar países envolvidos em um mesmo projeto, e neste aspecto, o MERCOSUL está em

grande vantagem sobre todos os demais blocos ou conjuntos de países ligados por um objetivo comum, no presente ou no passado.

Nesta análise deve-se considerar ainda o aspecto das tradições nacionais – elemento vigoroso na consciência popular – e, da sua maior ou menor possibilidade de harmonização e acomodação no seio de uma reunião de países.

Se olharmos para a União Européia, veremos que tal harmonização é bastante difícil, em especial no que diz respeito aos sentimentos das respectivas populações. As contínuas guerras entre seus membros, desde a Idade Média até tempos recentes, enseja uma tradição de rancores e hostilidades, como exemplo, podemos citar França e Alemanha, França e Inglaterra, França e Áustria, Alemanha e Holanda, Alemanha e Bélgica, Alemanha e Dinamarca, Alemanha e Noruega, Suécia e Finlândia.

Além disso, no seu próprio interior os membros da União Européia têm dificuldades em matéria de solidariedade. A Bélgica enfrenta a rivalidade entre as três regiões que a compõem; a Espanha enfrenta os pruridos nacionalistas do país basco, da Catalunha, e da Galícia; o separatismo da Córsega e de outras regiões que integram a França; os próprios problemas galeses e escoceses na Grã-Bretanha.

No caso do NAFTA, encontramos o México com uma formação hispânica e católica em contraste à formação anglo-saxônica e protestante dos Estados Unidos, e mais as cicatrizes deixadas pelas sucessivas guerras. Dificilmente haverá uma solidariedade íntima e sentimental entre os dois povos. Além disso, metade do Canadá (Quebec) tem tradições francesas, fala o idioma francês e tem tradição católica, o que pode representar antagonismo em relação aos Estados Unidos.

No MERCOSUL, seus membros não enfrentam essas dificuldades. As diferenças entre os idiomas espanhol e português são inexpressivas: é fácil a qualquer um que fale um desses idiomas entender, pelo menos, o outro. Ademais, as poucas guerras entre os membros do MERCOSUL não deixaram seqüelas de espoliações ou reivindicações territoriais, nem criaram tradição de hostilidade militar intermitente e permanente.

Ao termos um MERCOSUL consolidado, podemos criar caminho para uma efetiva integração da América Latina, que sem dúvida, precisa abrir espaço para o

seu desenvolvimento harmônico, fortalecendo os elos que unem esses países irmãos com paz e prosperidade.

Assim, teoricamente, o MERCOSUL é uma possibilidade dotada de viabilidade concreta. Contudo, a grande questão que se apresenta no momento é o da compatibilização das estruturas jurídicas internas dos seus membros, onde reside o foco deste trabalho.

No Capítulo 1 entenderemos que o processo de globalização vem acontecendo a vários séculos, aproveitando a oportunidade para verificar quais são as suas motivações.

Em seguida, no Capítulo 2, trataremos da evolução do cenário internacional, tendo como marco histórico a Segunda Guerra Mundial, analisando as implicações do termo “integração” e das várias teorias integracionistas.

De posse do conhecimento a respeito das teorias integracionistas avançaremos pelo Capítulo 3 onde veremos o surgimento do MERCOSUL aliado as suas motivações, verificando o Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto que são as fontes jurídicas originárias deste Bloco.

Este capítulo ao adentrar no aspecto jurídico do Mercosul, tornará claro o fato de que existem muitas dificuldades a serem vencidas para a concretização do bloco, ensejando que o Capítulo 4 aborde os óbices jurídicos para a implementação do MERCOSUL.

Após a análise Constitucional dos quatro países membros do MERCOSUL, veremos no Capítulo 5, a forma com se dá a internalização das Normas do Bloco nos países que o compõem.

Finalmente, a guisa de conclusão, enfatizaremos as lições aprendidas neste trabalho de pesquisa.

CAPÍTULO 1

GLOBALIZAÇÃO – UM NOME NOVO PARA UM FENÔMENO ANTIGO

Considerando que o presente reflete o caminho percorrido no passado, é conveniente voltarmos no tempo para constatar que nos últimos 500 anos, ano após ano, década após década, não considerando logicamente os períodos de guerra em que a estrutura e o peso dos fluxos econômicos internacionais conhecem naturais descontinuidades, a tendência histórica tem registrado um aumento relativo do grau de inserção das nações no sistema mundial.

Este fato ocorre por três motivos principais: a) A crescente especialização que aumenta a rede do sistema mundial de trocas reais e financeiras; b) A busca incansável por economias de escala mais eficientes e competitivas; e c) Uma maior diversidade da pauta mundial de produção, que pede cadeias internacionais de suprimentos mais complexas e intensas.

Tudo isto na busca dos benefícios recíprocos para as economias inseridas nas redes mundiais de intercâmbio, originados pela especialização, pela divisão internacional da produção, pelas escalas crescentes e pela diversidade de produtos.

As redes internacionais de intercâmbio econômico estabelecem-se a partir de duas grandes categorias de fatores determinantes: (1.1) as diferenças na dotação de recursos naturais entre os países e (1.2) a assimetria na configuração de atributos nacionais construídos.

1.1 Diferenças na Dotação de Recursos Naturais

- Área territorial; dimensões e características.
- Diversidade do fator terra.
- Ocorrências localizadas.

Entre os fatores determinantes das redes internacionais de trocas, apresenta grande relevância a diversidade com que se apresentam nos diferentes países os elementos de que se constituem o fator terra – o solo, o subsolo, a pluviosidade, o clima, a flora e a fauna.

- Se dependessem de seu clima e de seu solo, os europeus e os norte-americanos não consumiriam produtos tropicais, como o cacau e o café.
- Os povos tropicais não teriam, em contrapartida, acesso aos derivados do trigo, espécie que não se desenvolve produtivamente em climas quentes e úmidos, em especial porque aí as pragas destruiriam quase a totalidade das colheitas. Já a cana de açúcar exige climas tropicais ou semitropicais, o mesmo ocorrendo com a seringueira.
- A quase totalidade da lã processada pela indústria têxtil mundial procede da Austrália, da Nova Zelândia, da Argentina, da África do Sul e do Uruguai. Estes países combinam dois atributos essenciais para a produção dessa matéria-prima: disponibilidade de terras para sistemas semi-extensivos de criação e climas mesotérmicos.
- A pecuária bovina de corte, para raças zebuínas, estabelece-se mais competitivamente em regiões onde prevalecem grandes extensões de terra, com solos de textura média, drenagem moderada e climas tropicais. Já a pecuária bovina de leite de alta produtividade é sensível às condições tropicais, que são mais propícias às raças de alta rusticidade.
- A alta pluviosidade é fundamental para a produção de arroz, em todos os estágios de seu desenvolvimento. Já o algodão exige chuvas moderadas e, nos estágios finais de sua maturação, a alta pluviosidade é prejudicial à produtividade por área plantada e à qualidade das fibras. Assim, na região central dos Estados Unidos, no Egito, no Sudão e no Paquistão as condições pluviométricas e a tipologia dos solos são altamente favoráveis à produção do algodão. E o arroz, por sua vez, provém de regiões em que predominam varjões de alta extensão, como em longa faixa da porção central da China, na Tailândia e nas planícies do extremo sul do Brasil.

Estas diferentes exigências por condições de solo e clima determinam os padrões da divisão internacional da produção primária, no setor agropecuário. Elas

levam à especialização. E esta, ao estabelecimento de redes mundiais de trocas, sob a forma de commodities semiprocessadas ou de produtos processados para utilização final.

Às diferentes exigências por condições de solo e clima somam-se outros fatores derivados da dotação primária de recursos, de ocorrências localizadas, como os lençóis petrolíferos, as reservas de gás natural e as jazidas metálicas e não-metálicas.

- Cerca de 75% das reservas conhecidas e da produção mundial de carvão mineral concentram-se em apenas seis países: das 2,5 trilhões de toneladas anualmente produzidas, quase em sua totalidade destinadas a siderurgia e à metalurgia, 1,9 trilhões são procedentes da Federação Russa, da China, dos Estados Unidos, do Reino Unido, da Alemanha e da Polônia. Mais de $\frac{3}{4}$ da extração mundial ocorrem dentro de uma mesma faixa meridiana, no hemisfério norte: entre 30° e 60°. Mas, dentro dessa faixa, a ocorrência não é uniformemente distribuída por países. E há países aí situados onde as ocorrências são insignificantes ou de qualidade não competitiva.
- Cerca de 90% das reservas conhecidas de urânio concentram-se nos Estados Unidos, no Canadá e na África do Sul. Mas sua utilização para fins energéticos é muito dispersa.
- Cerca de 80% dos 550 milhões de toneladas de minério de ferro extraídas anualmente são de jazidas localizadas em 11 grandes regiões fornecedoras, destacando-se a Comunidade de Estados Independentes (CEI), os Estados Unidos, a Austrália, o Brasil, a China, o Canadá, a Libéria e a Suécia.
- A ocorrência de Petróleo é também fortemente concentrada. Aproximadamente, 85% do consumo mundial são supridos por óleo bruto procedente do Oriente Médio, do Norte da África, dos países da região sudoeste da CEI, da porção centro-sul dos Estados Unidos, do Canadá, do Mar do Norte e da Venezuela. A Europa Ocidental, bem

dotada de reservas de carvão, é altamente dependente de petróleo. É alta também a dependência em relação a este insumo primário de nações industriais avançadas, como o Japão, ou emergentes como os Tigres Asiáticos.

Contudo, as bases territoriais e a diversidade do fator terra não são os únicos fatores determinantes das trocas internacionais. Às diferenças na dotação de recursos naturais somam-se as assimetrias em atributos construídos.

1.2 Assimetrias em Atributos Nacionais Construídos

- Relação entre fatores de produção.
- Diversidade na qualificação dos fatores de produção.
- Heranças culturais: diversidade em capacidades acumulada.

Estas diferenças internacionais quanto a atributos construídos estão mais fortemente associadas a fatores históricos e culturais do que a elementos territoriais. A relação estrutural entre fatores de produção que define as intensidades com que o capital e o trabalho (apoiados por bases determinadas de tecnologia e de empresariado) aplicam-se no processo produtivo, é um dos mais importantes atributos construídos que diferenciam as nações.

Embora possam ter sido influenciadas por desafios relacionados à dotação do fator terra, as estruturas de produção capital-intensivas ou trabalho-intensivas definiram-se pela inventividade, pela propensão à inovação e pelo espírito empreendedor revelados em graus variados pelas nações, ao curso de sua formação econômica. A revolução industrial do século XVIII não ocorreu com a mesma intensidade nem com a mesma velocidade em todos os países.

Por determinantes institucionais e culturais, a Inglaterra, a França e a Alemanha assumiram a dianteira do desenvolvimento tecnológico no século XIX.

Já no início do século XX, o epicentro do progresso técnico deslocou-se da Europa Ocidental para os Estados Unidos e, em áreas de base, para a antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Nessas duas economias de dimensões continentais, a disponibilidade de atributos naturais combinou-se com os novos

atributos construídos, redefinindo o balanço mundial da supremacia e do poder. Por fim, a partir dos anos 50, enquanto a Europa Ocidental revitalizava seus atributos construídos e integrava mercados, a Ásia também passaria a registrar forte expansão, fundamentada no aprimoramento cruzado de dois fatores de produção: o capital (via mudanças radicais em padrões tecnológicos) e o trabalho (via maciços investimentos em educação).

Em anos mais recentes, as dotações naturais perderam em importância para novos fatores determinantes de trocas entre as nações. E esses novos fatores são, todos eles, de alguma forma resultantes de diferenças nas estratégias nacionais de desenvolvimento, de heranças culturais diferenciadas e da diversidade de capacitações acumuladas.

As vantagens competitivas definidas em anos recentes lastreiam-se, assim, muito mais nas assimetrias resultantes de atributos construídos do que em vocações naturais vinculadas à tipologia do fator terra.

O Processo de Globalização fortemente vinculado aos fatores determinantes do intercâmbio econômico, intensificou-se nos últimos anos com base em um conjunto de pré-requisitos. Tem produzido desdobramentos de alto impacto, que chegam até a afetar os conceitos convencionais de soberania das nações e a perda de poder dos governos para o exercício da política econômica interna.

1.3 Pré-Requisitos do Processo de Globalização

Podemos considerar como pré-requisitos do processo de globalização:

- Integração – A consolidação dos processos de integração econômica e política das nações – a constituição de novas esferas de co-prosperidade. São exemplos desse processo a constituição de blocos econômicos em todos os continentes como podemos ver na figura 1.1. São também exemplos os acordos multilaterais para o estabelecimento de áreas de livre comércio, removendo-se barreiras nacionais de proteção.

BLOCOS ECONÔMICOS



Fig.1.1

- Empresas Transnacionais – O crescimento numérico e a maior expressão das empresas transnacionais na comunidade mundial de negócios.
- Tecnologia em áreas-chave – O avanço tecnológico e a queda vertical dos custos em áreas-chave para atuação global – transportes, comunicações, processamento e transmissão de dados. Os fretes marítimos e as taxas portuárias médias caíram 76% entre 1930 –90; as tarifas internacionais de comunicações, 95% entre 1940-90; as tarifas de uso de satélites, 92%, entre 1970-90. Estas fantásticas reduções de custos associáveis a ganhos tecnológicos e a economias crescentes de escala, foram um dos mais importantes pré-requisitos de impulsão das transações globais – não só o comércio de produtos intermediários e finais, mas também os movimentos de capitais e a modalidade de fatores de produção interfronteiras.

- **Desregulamentação e Liberalização** – As políticas públicas de desregulamentação e de liberalização: o crescente empenho dos governos nacionais em melhorar os padrões dos atributos construídos de competitividade, via maiores coeficientes de abertura a produtos e a fatores reais e financeiros, em vez de proteger os mercados nacionais com barreiras protecionistas.

O traço que caracteriza o fenômeno da globalização é um progressivo debilitamento do grau de territorialidade das atividades econômicas, no sentido de que indústrias, setores ou cadeias produtivas inteiras – sejam elas pertencentes à esfera real ou financeira – passam a desenvolver suas atividades com crescente independência dos recursos específicos de qualquer território nacional. De um lado a referida desterritorialização das atividades econômicas resulta de causas vinculadas ao padrão do progresso técnico, à organização e à forma de atuação de empresas transnacionais e às políticas públicas de governos nacionais. De outro lado, a crescente intensificação de fluxos de comércio, de investimento direto de fontes externas e de tecnologias, entre e intra-empresas, completa a análise da globalização, que deve ser interpretada como aceleração de um processo histórico.

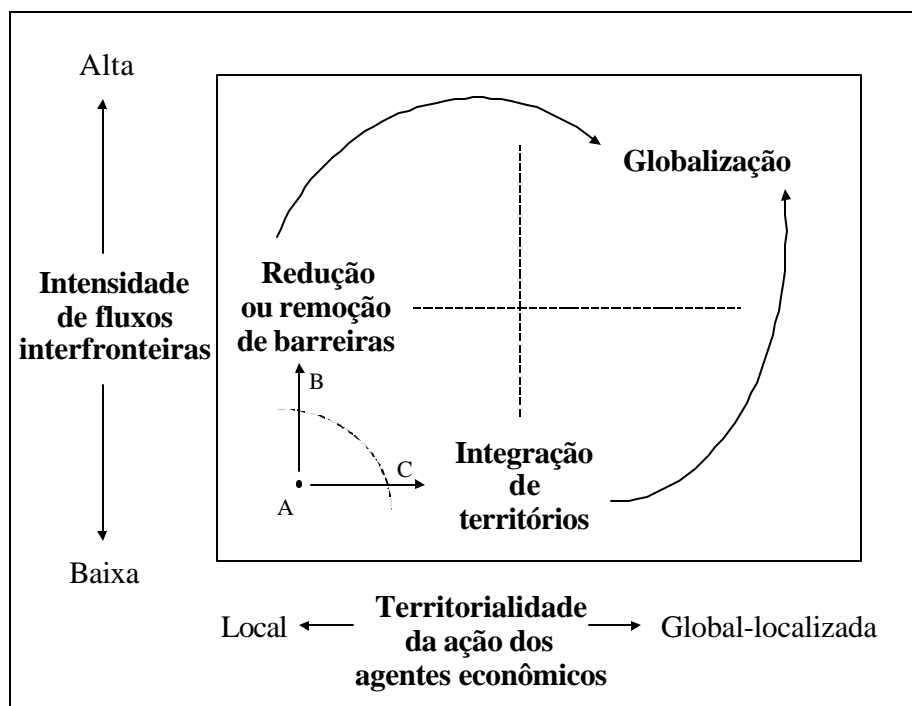


Fig. 1.2

A figura 1.2 permite visualizar com clareza esses dois eixos do processo de globalização, o grau de intensidade dos fluxos interfronteiras e o grau de territorialidade das atividades econômicas.

O ponto *A* é a expressão básica de uma fase primitiva de interdependência econômica entre nações: baixa intensidade de fluxos reais e financeiros interfronteiras e agentes econômicos atuando preponderantemente em bases locais.

O deslocamento desse ponto em dupla direção, *B* e *C*, sugere que um deles reflete e condiciona a marcha do outro. De um lado, um aumento do grau de abertura e de internacionalização das economias nacionais implica redução ou remoção de barreiras para as transações externas. De outro, a integração de territórios, seja por formalização de acordos multilaterais entre governos, seja pela forma de atuação de empresas transnacionais, abre espaços para atuações global-localizadas.

Os efeitos sinérgicos dessas duas direções fortalecem o processo de globalização.

Elas diferenciam os tipos de acordos internacionais que se celebravam no passado daqueles que, em anos recentes, têm levado à formalização de blocos e de áreas de livre mobilidade de produtos e recursos. Diferencia também a forma de atuação das empresas transnacionais.

Enquanto no passado recente a estratégia das empresas transnacionais consistia em reproduzir uma versão, da matriz, em pequena escala, nos países onde se instalavam, o atual modelo tende a localizar diferentes operações (de produção, suprimentos, pesquisa e desenvolvimento de produtos e processos) em diferentes territórios ao redor do mundo.

O novo sistema, flexível, procura localizar cada função corporativa no lugar mais conveniente, de modo a aproveitar as vantagens comparativas de cada território.

E a escolha de combinações ótimas de localizações de funções ou operações determina-se pelo conceito de vantagens comparativas.

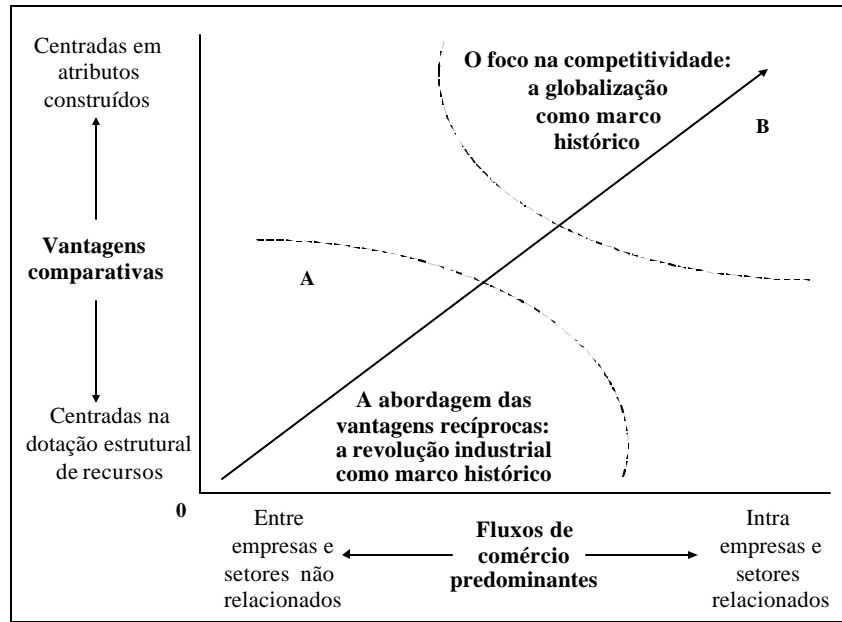


Fig 1.3

Na figura 1.3, a área **A** caracteriza períodos passados, em que as trocas internacionais eram centradas em dotações naturais de recursos e praticados entre empresas não relacionadas entre si nem vinculadas por alianças estratégicas. Embora para muitos produtos, como matérias primas básicas, esse padrão de relações internacionais ainda prevaleça, as transações predominantes nas últimas décadas têm sido centradas em vantagens comparativas resultantes de atributos nacionais construídos. E são praticados intra-empresas ou por empresas entrelaçadas por alianças internacionais. Caracteristicamente, posicionam-se na área **B**.

Para tentar explicar o fenômeno integracionista devido ao mundo globalizado, diversas teorias foram desenvolvidas, as quais o próximo capítulo dedica especial atenção.

CAPÍTULO 2

EVOLUÇÃO DO CENÁRIO INTERNACIONAL E AS TEORIAS INTEGRACIONISTAS

2.1 Integração

Após a Segunda Guerra mundial, os Estados passaram a conviver numa verdadeira comunidade jurídica organizada, chamada “Comunidade Internacional”. Os resultados militares, políticos, econômicos e sociais da 2ª Guerra levaram os Estados a se dar conta de que não são auto-suficientes e que os entraves do subdesenvolvimento somente serão superados com a cooperação e integração dos povos.

Ao referir-se ao termo integração podemos dizer que identificamos, em especial, a idéia de unidade proveniente da necessidade de união de forças para o combate às ameaças externas como também para o fortalecimento da economia e da sociedade nos momentos em que os Estados demonstram enfraquecimento.

Sabe-se que quase na totalidade dos continentes, em períodos diversos da história o conceito de integração esteve presente. Na época dos grandes impérios foi utilizado muitas vezes, primando quase sempre pelo uso do domínio e da força militar, objetivando o poder e o impulso da economia.

Com o surgimento das nações no século XVIII, o termo integração ganha fôlego, persistindo na fidelidade aos objetivos de impulsionar a economia e manter o poder, além de possibilitar maior participação social.

Vários estudiosos contemporâneos analisaram o conceito de integração econômica, valendo-se de diferentes argumentos, para buscar sua razão. Triffin ¹, afirmava que a existência de organizações internacionais de cooperação econômica representava uma forma de integração, já que uniam vários países, sob as mesmas regras e princípios, em busca de um objetivo comum.

Queremos enfatizar, todavia, que quem mais defendeu e estudou a questão da integração econômica foi o economista húngaro Bela Balassa. Segundo ele, o

¹ Robert Triffin. *Convertibilité Monétaire et Integration Économique*, apud Bela Balassa.

conceito de integração é “um processo ou estado de coisas pelas quais diferentes nações decidem formar um grupo regional.”²

Podemos assegurar que a integração conduz, por razões várias, países a eliminarem as barreiras sociais, políticas e econômicas na tentativa de implementar uma nova estrutura de convívio nessas três esferas.

Conceitualmente a integração pode ser analisada contrapondo-se três diferentes correntes de pensamentos econômicos: a marxista, a clássica-liberal e a estrutural voluntarista.

Na concepção marxista a integração é considerada como uma etapa de aperfeiçoamento e perpetuação da situação de dependência e submissão dos países subdesenvolvidos em relação aos países industrializados. Assim, segundo esta concepção, a integração estaria vinculada ao interesse dos países industrializados em manter um certo tipo de dominação em relação aos países subdesenvolvidos.

Considerando que os países industrializados são os detentores de capital e portanto fornecedores natos de recursos , tecnologia e produtos de alto valor agregado para os países subdesenvolvidos, seria altamente lucrativo mantê-los agrupados, para permitir o aperfeiçoamento da assimetria e da dependência. Segundo os marxistas, os benefícios possibilitados pela integração seriam conquistas passageiras e de difícil sustentação a longo prazo.

Na argumentação dos clássicos-liberais, a integração seria uma decorrência natural do capitalismo moderno. Um desdobramento lógico e automático da economia de mercado. Esta corrente de pensamento econômico respalda-se na teoria da vantagem comparativa, destacando a especialização e competência produtiva como atributos necessários para a geração de economias de escala. A integração permitiria ganhos sociais e intercâmbio comercial mais intenso entre os países.

A especialização e a melhor alocação dos fatores de produção estaria gerando economia de escala e conseqüentemente o rebaixamento dos custos. Com custos mais baixos, a competição e a penetração em diversos mercados até então inacessíveis seria viabilizada pela complementaridade na produção ou pelo aumento direto das

² Bela Balassa. Teoria de la Integración económica, apud Eduardo Conesa.

exportações, gerando mais empregos e impostos, além do acesso a uma gama diversificada e muitas vezes mais barata de produtos disponíveis à sociedade.

A corrente estrutural-voluntarista enxerga a integração como uma oportunidade de emancipação dos países subdesenvolvidos em relação aos países industrializados.

Neste processo as nações vão renunciando em conduzir certos assuntos internos e internacionais de forma independente, para procurar adotar decisões conjuntas.

Ainda que representem visões não coincidentes, as três correntes econômicas, em conjunto, explicam os modelos de integração promovidos pelos países latino-americanos na década de 1960 e mais especificamente na década de 1980.

O processo de integração econômica pode ocorrer em vários níveis, do mais superficial, denominado integração rasa, onde ocorre alterações apenas nas questões comerciais, até os mais complexos, denominados de integração profunda, que envolvem interferências em outras áreas, além da economia, influenciando em mudanças nas esferas social e política.

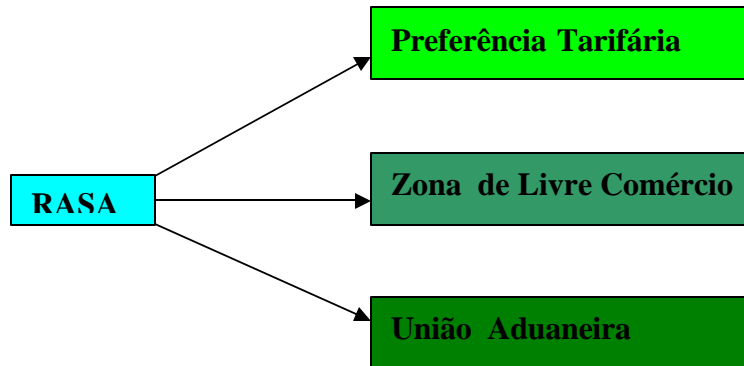
2.2 Níveis e Etapas da Integração Econômica

Cada um destes tipos de integração se subdivide em outros níveis, que correspondem a diferentes objetivos de integração e podem representar etapas a serem seguidas, se o objetivo estiver no aprofundamento da integração, ou um fim em si mesmo, se o objetivo estiver restrito às características de cada etapa específica.

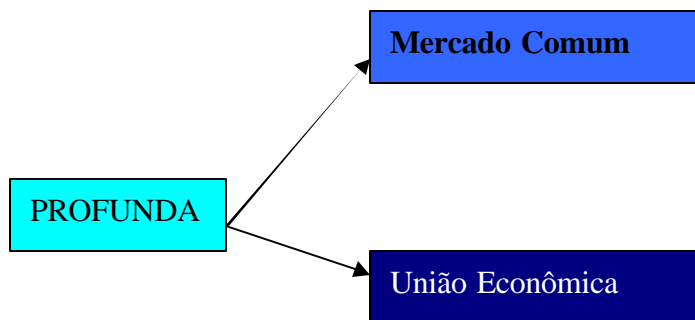
Assim, vamos encontrar no âmbito da integração rasa, como podemos ver no quadro 1, os acordos de preferências tarifárias, as zonas de livre comércio e as uniões aduaneiras.

Na integração profunda, quadro 2, estão o mercado comum e a união econômica.

Níveis e Etapas da Integração Econômica



Quadro 1



Quadro 2

2.2.1 Preferências Tarifárias

As zonas de preferências tarifárias são estabelecidas para uma região específica ou entre dois ou mais países, adotadas para todo o universo de produtos e setores ou apenas para um determinado segmento. Significa conceder preferências para o comércio entre os membros em detrimento dos não-membros.

Os benefícios de tarifas reduzidas e mútuas não necessitam de nenhum tipo de modificação de estrutura do comércio exterior, bastando que os países envolvidos estabeleçam uma norma específica contendo as reduções preferenciais.

Neste tipo de acordo também são desenvolvidos projetos que visam a complementaridade econômica e a promoção comercial

Ocorrendo a generalização dos objetivos de promover as reduções tarifárias, o nível de integração passa a denominar-se zona de livre comércio.

2.2.2 Zona de livre Comércio

Na zona de livre comércio é estabelecido uma alíquota de zero por cento no comércio entre os países-membros, para todos os produtos excetuando aqueles setores considerados sensíveis a uma redução abrupta e imediata, e terão um prazo maior para se adaptarem a esta nova realidade tarifária.

Na zona de livre comércio deve existir a livre circulação de mercadorias de um país-membro para outro sem muita formalidade e burocracia. As relações comerciais de cada país-membro da zona de livre comércio com outros mercados não pertencentes ao acordo permanecem inalteradas, ou seja, cada qual mantém sua autonomia na fixação das alíquotas.

Quando além do rebaixamento tarifário para zero por cento e da livre circulação de mercadorias, o tratamento tarifário junto a terceiros mercados passa a ser idêntico, por meio da Tarifa Externa Comum(TEC), temos a União Aduaneira.

2.2.3 União Aduaneira

O estabelecimento da TEC a todos os membros pressupõe uma avaliação prévia por parte de cada economia, no quanto será viável cada uma ceder ou crescer no percentual da alíquota externa até então praticada, uma vez que a criação da tarifa externa comum acarretará impactos em cada uma das economias.

Antes de ser estabelecida, a união aduaneira entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, firmada em 1995, a tarifa média de importação praticada na Argentina era

de 38%, enquanto no Brasil era de 51%. A partir de análises e discussões promovidas entre os membros dos quatro mercados, chegou-se à determinação de um intervalo para a fixação da tarifa externa comum entre zero e 20%, com uma média em torno de 14%. Isso significa dizer que tanto a Argentina quanto o Brasil tiveram de reduzir a tarifa média de importação em mais de 20 pontos percentuais, facilitando o ingresso de produtos estrangeiros no mercado.

Para assegurar a gradativa convergência de todos os produtos à tarifa externa comum, os países-membros estabelecem listas de exceção e listas de adequação, contemplando todos aqueles setores considerados sensíveis à imediata concorrência internacional. Os setores elencados nestas listas recebem um tratamento diferenciado, gozando de prazos maiores do que aqueles fixados no cronograma de desgravação, para convergirem à TEC. A partir da data limite preestabelecida todos os produtos passam a ter o mesmo tratamento, eliminando qualquer tipo de proteção.

Quando os países decidem que o objetivo da integração deve ser mais amplo do que as alterações promovidas no âmbito do comércio, tem início a denominada integração profunda, com o Mercado Comum e a União Econômica.

2.2.4 Mercado Comum

O estabelecimento de um mercado comum implica a consideração de outras variáveis além da esfera econômica, tornando-se necessário a coordenação e harmonização entre as políticas macroeconômicas dos países envolvidos.

No caso do Mercado Comum Europeu formado inicialmente por seis economias européias, existiu um comprometimento em fundir os mercados nacionais em um único. Para tanto, as políticas macroeconômicas nacionais, que englobam as questões monetárias, cambiais e fiscais, tiveram de convergir e serem unificadas.

Seguindo o critério de convergência europeu, por exemplo, a dívida pública de cada país membro deve ser mantida até o máximo de 60% do Produto Interno Bruto (PIB), e o déficit público em até 3% do PIB. Tetos para as taxas de inflação, juros, câmbio e emissão de moeda passam a ser estipulados pelo conjunto de países.

Significa portanto que há uma co-autoria e responsabilidade entre os países que formam um mercado comum.

O nível de complexidade também aumenta, na medida em que passa a ser possível um cidadão italiano abrir uma conta bancária e investir em aplicações na Alemanha, e um português trabalhar e contribuir com os impostos sociais durante sua vida ativa na Grécia e se aposentar na França. As duas situações acarretam efeitos bastantes complexos em todos os mercados. Contudo, não paira nem uma dúvida que a maior dificuldade é atingir o nível mais profundo de integração , a União Econômica.

2.2.5 União Econômica

A integração total, ou união econômica, ocorre quando, além da criação da TEC e da livre circulação de mercadorias, capital e pessoas, previstas nas etapas descritas, forem criadas instituições de caráter supranacional, e estabelecido o lançamento de uma moeda única. O que significa dizer que, além das entidades nacionais que continuam existindo para deliberações locais, passam a existir também entidades supranacionais, perante as quais as primeiras entidades são representadas e subordinadas, e as decisões emanadas pelas entidades supranacionais têm caráter supremo sobre os demais.

É necessário neste sentido o surgimento de um banco central único e de uma bolsa de valores única, entre outras entidades de responsabilidade normativa, como aquelas relacionadas à segurança nacional e justiça, sendo estabelecida a representatividade entre todos os países-membros.

Podemos dizer que em qualquer nível de integração econômica, os países perdem uma certa porção de soberania nacional e graus de liberdade na condução das políticas macroeconômicas, para ceder lugar a uma atuação coordenada e conjunta.

Após analisarmos as teorias integracionistas, poderemos compreender de forma mais adequada o surgimento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) .

CAPÍTULO 3

MERCOSUL - O TRATADO DE ASSUNÇÃO E O PROTOCOLO DE OURO PRETO

3.1 Origens do MERCOSUL

A formação do MERCOSUL encontra suas origens no estreitamento das relações Brasil-Argentina.

As primeiras iniciativas na busca da superação das rivalidades e desconfianças do passado foram adotadas durante os regimes militares em ambos os países. Como exemplo podemos citar o Acordo Tripartite sobre Itaipu e Corpus (1979) e os entendimentos na área de cooperação nuclear.

Porém, foi a partir da redemocratização plena nos dois países (Argentina em 1983 e o Brasil em 1985) que as relações bilaterais se intensificaram abrindo espaço para processos integracionais.

Julgamos que a crise econômica em meados dos anos 80, em ambos os países, foi o catalizador da formação do MERCOSUL.

Nesta época, a Argentina e o Brasil encontravam-se em situação muito semelhante. Politicamente acabavam de sair de um regime militar e economicamente estavam sem credibilidade exterior. Assim, o caminho natural foi a aproximação.

O primeiro passo foi o início de negociações conjuntas, consubstanciadas na Declaração de Iguazu, realizada em Foz do Iguazu, em 30 de novembro de 1985. Esta declaração foi a manifestação dos dois chefes de Estado no sentido de acelerar o processo de integração bilateral, sendo formada uma Comissão Mista de Cooperação e Integração Bilateral. Esta Comissão ficou incumbida de apresentar propostas para um rápido aprofundamento dos laços entre os dois Estados, em especial nas áreas de complementação econômica, industrial, energética, de transportes e comunicações.

Respaldado no trabalho desta Comissão, em 29 de julho de 1986, em Buenos Aires, é assinada a Ata de Integração Argentino-Brasileira e lançado o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) que prevê várias atividades, desde

projetos de produção, armazenagem, transporte e abastecimento de trigo ao estabelecimento de um Centro Argentino-Brasileiro de Biotecnologia.

Nesse processo de Integração foi assinado em Buenos Aires, em 29 de Novembro de 1988 o Tratado de Integração e Cooperação Argentina-Brasil. Estabelecia este tratado que a integração deveria culminar na criação de um mercado comum. Este tratado, porém, foi ultrapassado pelos acontecimentos seguintes.

Prosseguindo no processo integracional, em 06 de Julho de 1990, os Presidentes da Argentina e do Brasil assinaram a Ata de Buenos Aires, onde reafirmaram os compromissos anteriores e concretizaram que o mercado comum deveria estar em condições de ser posto em prática em 31 de Dezembro de 1994. Ficou estabelecido nos anexos a esta Ata que os instrumentos para atingir tal fim são a coordenação das políticas macroeconômicas e a redução linear, geral e automática, das tarifas aduaneiras.

No final deste ano, em 18 de Dezembro de 1990, foi assinado o Acordo de Complementação Econômica Argentino-Brasileiro, o ACE 14, através do qual a Argentina e o Brasil submeteram à Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) as medidas de integração bilateral.

Paralelamente, desenvolviam-se intensas negociações, sendo que desde 1988 com a participação do Uruguai (formalmente aceito em 1990) e, posteriormente, do Paraguai (convidado em 1990), para a criação de um mercado comum. Estas negociações levaram à assinatura, em 26 de Março de 1991, em Assunção, do Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, A República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai.

3.2 O Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto

O tratado de Assunção deve ser entendido como um tratado fundacional, no qual os quatro países integrantes declararam a intenção de constituir, no futuro, entre eles, um “mercado comum”, denominado “Mercado Comum do Sul” ou MERCOSUL, e fixaram a data de 31 de dezembro de 1994 para então decidirem

sobre a estrutura institucional definitiva da organização MERCOSUL, suas atribuições e sistemas de tomadas de decisões.

A partir da entrada em vigor do Tratado de Assunção até dezembro de 1994, vivemos um período de transição que se encerrou com o Protocolo de Ouro Preto, celebrado entre os quatro países, em 17 de dezembro de 1994.

A grande inovação trazida pelo Protocolo de Ouro Preto é o fato de que este concede ao MERCOSUL personalidade internacional.

Todo processo de integração econômica, como este que se pretende no Cone Sul, passa, necessariamente, pela cooperação econômica. Não é possível a integração, que se concretiza com a consolidação do mercado comum, sem um processo de cooperação econômica que o anteceda e o prepare.

Em cada um desses níveis já vistos anteriormente, os Estados vão renunciando a parcelas sempre maiores de suas competências soberanas, que são transferidas às instituições ou órgãos que trabalham para a integração, que as deterão de forma exclusiva e irreversível.

Quando o Tratado de Assunção faz referência expressa à intenção dos signatários de criar um “mercado comum”, deixa claro que os Estados, mais do que uma cooperação econômica, buscam uma integração. Isto, é, a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais (arts. 1º ao 5º do Tratado).

Desta forma, somos obrigados a considerar que se o estabelecimento das zonas de “livre comércio” e “união aduaneira” não exigem grandes inovações jurídicas, o mesmo não acontece ao refletirmos sobre a implantação de um “mercado comum”, onde teremos que considerar a definição da validade e eficácia do Direito Internacional e do Direito Comunitário (originado do mercado comum) frente ao Direito interno (nacional).

3.3 Os Efeitos Jurídicos no Mercado Comum

Para abordarmos os efeitos jurídicos de um mercado comum, faz-se necessário considerar a distinção entre Direito Internacional e Direito Comunitário.

O Direito Internacional fundamenta-se no consentimento dos Estados. É o resultado do esforço intergovernamental e tem como principais fontes os tratados e os costumes internacionais. Os primeiros para se tornarem obrigatórios, precisam da aprovação dos parlamentares internos (nacionais) e os segundos dependem da prática reiterada dos Estados.

O Direito comunitário, ou Direito de Integração, é aquele que nasce e se desenvolve nas zonas de mercado comum, dos processos de integração e formação de blocos econômicos de Estados. Através dele, os Estados conseguem transformar seus mercados nacionais num único e compartilhado mercado denominado mercado comum. É um direito dotado de autonomia científica, não sendo nem Direito Internacional Clássico nem Direito Interno. Sua característica essencial é a supranacionalidade, haja vista que não tem sua origem no consenso mas na maioria qualificada dos seus membros.

Assim, criar um “mercado comum” implica o surgimento de um novo direito: o comunitário, ou da integração. O mercado comum, portanto, além dos efeitos econômicos que gera, altera profundamente a estrutura jurídica interna e tradicional dos ordenamentos jurídicos dos Estados partes.

Ainda que o MERCOSUL esteja em formação, já podemos falar de um Direito do MERCOSUL, que pode ser dividido em dois grupos:

- 1) Direito Originário, decorrente dos tratados constitutivos: Tratado de Assunção (1991), Protocolo de Brasília sobre a Solução de Controvérsias (1991); e Protocolo de Ouro Preto (1994).

O Direito Originário de acordo com José Gabriel Assis de Almeida, “é composto pelas normas fundamentais, ou na visão Kelseniana, o vértice da pirâmide. Trata-se dos textos que deram origem e conformam o MERCOSUL”³

- 2) Direito Derivado, são as decisões, resoluções e diretrizes do Conselho, Grupo e da Comissão de Comércio do Mercado Comum

³ Almeida, José G. Assis de. MERCOSUL – Manual de Direito da Integração. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, pag. 180.

que, uma vez aprovadas e ratificadas nas ordens jurídicas internas, incorporam-se a estas.

As decisões do Conselho, as resoluções do Grupo e as diretrizes da Comissão de Comércio são obrigatórias para os Estados . Todavia, como tais órgãos não têm poderes supranacionais, estabelece o Protocolo de Ouro Preto, no art. 42 que as normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL terão caráter obrigatório e deverão, quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país.

Isto significa que as normas emanadas dos órgãos decisórios do MERCOSUL que tiverem envergadura de lei, ou seja, que interferirem na ordem pública interna dos Estados membros, deverão passar pelos parlamentos internos, obedecendo aos princípios constitucionais internos de incorporação dos atos internacionais.

Após esta explanação podemos assumir que existem muitas dificuldades para a concretização do Mercado Comum do Sul.

A primeira delas e foco de nosso estudo são as barreiras constitucionais em cada Estado-membro que não prevêm ou o fazem de forma incompleta, a prevalência dos Tratados Internacionais sobre o Direito Interno.

CAPÍTULO 4

OS ÓBICES JURÍDICOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO MERCOSUL

4.1 No Brasil

Não encontramos na Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF,1988), de forma expressa, a questão relacionada à hierarquia dos tratados. Porém, seguindo a lição de Rezeck, “sem emprego de linguagem direta, a Constituição brasileira deixa claro que todos os tratados se encontram aqui sujeitos ao controle de constitucionalidade a exemplo dos demais componentes infraconstitucionais do ordenamento jurídico”.⁴

O art. 102,I,“h”, da CF,1988, atribui ao Supremo Tribunal Federal a competência para homologar sentenças estrangeiras, e para conferir exequatur às cartas rogatórias. Obviamente, tal dispositivo inibe a autoridade e certeza de sentenças oriundas dos Poderes Judiciários dos demais parceiros do Mercosul, no Brasil, constituindo-se, por isso, num sério obstáculo à integração do Cone Sul.

Encontramos nas súmulas do Superior Tribunal Federal (STF) o julgamento de uma questão, diretamente vinculada ao MERCOSUL, que confirma a argumentação acima: “O Protocolo de Las Leñas (...) não afetou a exigência de que qualquer sentença estrangeira – a qual é de equiparar-se a decisão interlocutória concessiva de medida cautelar – para tornar-se exequível no Brasil, há de ser previamente submetida à homologação do Supremo Tribunal Federal, o que obsta à admissão de seu reconhecimento incidente, no foro brasileiro, pelo juízo a que se requeira a execução (...)”⁵.

Rezeck ensina que a posição adotada pelo Brasil, de primazia da Constituição sobre os tratados, é comum na sociedade internacional, em suas palavras: “Recorde-se, de início que o primado do Direito das Gentes sobre o direito nacional do Estado soberano é, ainda hoje, uma proposição doutrinária. Não há, em direito internacional positivo, norma assecuratória de tal primado. Descentralizada, a sociedade

⁴ Rezeck, José Francisco. Direito dos Tratados. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 462.

⁵ AGRCR – 7613/AT Relator Ministro Sepúlveda Pertence, sessão de 3 de abril de 1997, publicado no Diário de Justiça de 9 de maio de 1997.

internacional contemporânea vê cada um de seus integrantes ditar, no que lhe concerne, as regras de composição entre o direito internacional e o de produção doméstica. Resulta que para o Estado soberano, a constituição nacional, vértice do ordenamento jurídico, é a sede de determinação da estatura de norma jurídica convencional. Dificilmente uma dessas leis fundamentais desprezaria neste momento histórico, o ideal de segurança e estabilidade da ordem jurídica a ponto de supor-se a si mesma, ao produto normativo dos compromissos exteriores do Estado. Assim, posto o primado da constituição em confronto com a *pacta sunt servanda*, é corrente que se preserve a autoridade da lei fundamental do Estado, ainda que isto signifique a prática de um ilícito pelo qual, no plano externo, deve aquele responder”.⁶

Não resta dúvida que a primazia da Constituição sobre os tratados é reconhecida pela doutrina de forma inquestionável no Brasil.

Porém, avulta-se um problema quando analisamos a hierarquia entre tratados e leis internas infraconstitucionais.

Como vimos anteriormente, o Direito originário do MERCOSUL é composto por tratados, acordos e protocolos firmados pelos Estados-Membros, visando a formação e aperfeiçoamento do bloco econômico.

Esta questão sempre foi polêmica no Brasil, tendo a doutrina brasileira adeptos do monismo e do dualismo. Os monistas afirmam ser o direito uma unidade, um sistema, e tanto o direito internacional quanto o direito interno integram este sistema. Por outro lado, os dualistas reconhecem a existência de duas ordens jurídicas autônomas e independentes uma externa outra interna. Para eles, os dualistas, não existe conflito entre a ordem internacional e a ordem interna. São esferas distintas. As normas de direito internacional disciplinam as relações entre os Estados.

No Brasil, não há norma que defina qual a hierarquia normativa dos tratados internacionais, que seria o diploma legal adequado para disciplinar a questão pertinente à vigência doméstica dos tratados internacionais.

⁶ REZECK, José Francisco. Direito Internacional Público. Curso Elementar. 7ª. Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1998, p.461.

No aspecto relacionado à norma infraconstitucional, o entendimento mais recente do STF, instância judiciária máxima no território brasileiro, é a de que o tratado internacional, uma vez recepcionado no ordenamento jurídico interno brasileiro, tem valor jurídico igual ao de lei ordinária, podendo sua aplicabilidade ser afastada em virtude de lei federal nova, quando com esta conflitar.⁷

Desta forma, frente a inexistência de norma constitucional inequívoca que estabeleça a hierarquia dos tratados no ordenamento jurídico brasileiro, as relações do Brasil com os demais integrantes do MERCOSUL carecem de segurança jurídica que aumente a confiança entre os membros do bloco para o implemento de seu desenvolvimento.

4.2 No Uruguai

De acordo com o artigo 85 inciso 7 da Constituição da República do Uruguai, a aprovação e a integração dos tratados no ordenamento jurídico interno acontece através da edição de uma lei.⁸

Explicita o art.256 desta mesma Constituição que as leis poderão ser declaradas inconstitucionais por razões de forma ou conteúdo, daí podermos afirmar que a Constituição Uruguia tem primazia sobre as demais leis.⁹

Portanto, já que os tratados são integrados no ordenamento jurídico interno via edição de uma lei, e a Constituição reflete primazia sobre as leis, conclui-se que a Constituição é a fonte suprema do ordenamento jurídico no Uruguai.

No tocante à lei infraconstitucional, por não existir nenhum dispositivo que determine a hierarquia dos tratados em relação à lei ordinária, ou vice-versa, pode-se presumir, ante o silêncio da norma constitucional que ambos se equiparam,

⁷ Doutrina acolhida pelo STF, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 80.004 de junho de 1977, e confirmada posteriormente no Acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial n. 74.376-0, de outubro de 1995.

⁸ Artículo 85. A la Asamblea General compete:

7. Decretar la guerra y aprobar o reprobado por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, los tratados de paz, alianza, comercio y las convenciones o contratos de cualquier naturaleza que celebre el Poder Ejecutivo con potencias extranjeras.

⁹ Artículo 256. Las leyes podrán ser declaradas inconstitucionales por razón de forma o de contenido, de acuerdo con lo que se establece en los artículos siguientes

ocasionando, assim, a possibilidade de uma lei federal tornar inaplicável um tratado internacional, tal como entende o STF no Brasil.

Do exposto, depreende-se que os esforços políticos de integração econômica no MERCOSUL podem ser prejudicados por atritos no legislativo local, em face da ausência de hierarquia entre tratados e as leis ordinárias.

4.3 Na Argentina

Na Argentina, uma vez aprovados pelo Congresso e promulgados pelo Poder Executivo, os tratados passam a fazer parte do direito interno Argentino, com posição hierárquica inferior à Constituição, porém superior à lei interna.

Assim, observa-se que o artigo 75, inciso 22¹⁰ desta Constituição consagra a supremacia dos tratados em relação às leis, conferindo-lhes hierarquia Constitucional quando observado o requisito da votação por 2/3 das casas Legislativas. Por outro lado, o inciso 24¹¹ do art. 75 da Constituição em análise confere caráter supranacional as organizações de integração, inclusive aos seus órgãos jurisdicionais, atribuindo às decisões subseqüentes posições hierárquicas superior às leis, desde que haja reciprocidade e igualdade, e respeitada a ordem democrática e os direitos humanos.

Concluimos que a Argentina possui um sistema Constitucional moderno e preparado para o caminho da integração e respeito aos tratados firmados pelo País.

4.4 No Paraguai

O Paraguai, tal qual a Argentina, trata a hierarquia dos tratados de forma expressa em sua Constituição.

¹⁰ Artículo 75.- Corresponde al Congreso:

22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.

¹¹ 24. Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.

Nos termos do artigo 22 da Constituição Nacional Paraguaia, os tratados Internacionais, uma vez aprovados pelo Congresso Nacional, passam a incorporar a ordem jurídica interna e, por força do art. 137 desta Constituição, encontram-se em posição hierárquica logo abaixo da Constituição, mas acima da lei ordinária.

O art. 145 admite a existência de uma ordem jurídica supranacional, em condições de igualdade com os outros Estados que garanta, entre outros, a vigência da cooperação e o desenvolvimento econômico.

Este posicionamento adotado na lei maior Paraguaia aponta para uma convergência ao Direito Internacional e facilita sobremaneira a integração com outros Estados.

Em face do exposto, podemos concluir que as ordens constitucionais argentina e paraguaia não oferecem obstáculos de maior monta à integração. As maiores dificuldades parecem residir nos sistemas brasileiro e uruguaio, que necessitam de adaptações constitucionais para atender as finalidades do bloco.

Nesta linha de análise dos óbices jurídicos para a implementação do Mercosul, não poderíamos deixar de considerar a internalização das normas MERCOSUL pelos ordenamentos jurídicos dos seus Estados Partes, em especial por constituir-se em marco institucional garante da segurança jurídica exigida no campo das relações internacionais num mundo globalizado.

Entre 1991 e 2004, de um total de 80 normas que exigem tramitação legislativa para sua recepção final, apenas 21 foram aprovadas pelos parlamentos dos quatro países Membros do Mercosul, ou seja, apenas 26% do total de instrumentos do Mercosul foram efetivamente internalizados.¹²

¹² Fonte: Congresso Nacional, Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul.

CAPÍTULO 5

OS ESTADOS MEMBROS DO MERCOSUL FRENTE A INTERNALIZAÇÃO DAS NORMAS DO BLOCO

5.1 Internalização

Como já verificado anteriormente, as normas de direito derivado do MERCOSUL são o conjunto de atos que emanam dos órgãos institucionais do MERCOSUL, que têm poder normativo, quais sejam: as Decisões do Conselho Mercado Comum, as Resoluções do Grupo Mercado Comum e as Diretrizes da Comissão de Comércio do MERCOSUL.

O art. 42 do Protocolo de Ouro Preto em sua segunda parte, estabelece que os atos que emanam dos órgãos do MERCOSUL, com poder normativo, quando necessário, deverão ser incorporados aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante o procedimento interno de cada Estado Parte.

Devido a falta de precisão do dispositivo em análise, o Conselho Mercado Comum adotou, em 29/06/00, a Decisão número 23/00, que identifica as situações em que a normativa MERCOSUL necessita ou não ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados partes.

Em primeiro lugar temos o caso das normas que apresentam caráter funcional ou administrativo, ou seja, as que tratam do funcionamento interno do MERCOSUL e que, portanto, prescindem de incorporação no ordenamento jurídico dos Estados Partes, uma vez que não o alteram em nada. Segundo a alínea a do art. 5^o da referida Decisão, as normativas MERCOSUL que se enquadram nessa categoria entrarão em vigor desde a data de sua aprovação pelo órgão competente, devendo conter em seu texto uma declaração expressa com o seguinte teor: “Esta normativa não necessita ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, por regulamentar aspectos da organização ou do funcionamento do MERCOSUL.”

Encontramos em seguida, as normas que geralmente impõem obrigações aos Estados Partes tendo incidência em seus ordenamentos jurídico interno. Tais normas

devem ser internalizadas através de ato interno próprio, salvo se já existir no Estado Parte norma com conteúdo igual ao da normativa MERCOSUL.

A forma de implementação em cada Estado Parte da normativa do MERCOSUL, fica a critério do próprio Estado que, em função da natureza e teor da norma, atribuiria tal tarefa ao órgão interno competente, de acordo com sua organização política.

Fica claro que tais atos não possuem aplicabilidade imediata nem efeito direto na ordem jurídica interna dos Estados Partes, pois devem ser transformados em instrumentos jurídicos internos. Somente a partir de sua “nacionalização” é que a normativa MERCOSUL passa a integrar o direito interno dos Estados Partes, podendo então, ser aplicada pelos órgãos da administração e pelos tribunais nacionais, bem como invocadas pelos particulares sempre que lhes conferirem direitos subjetivos.

Levando em consideração o art. 42 do Protocolo de Ouro Preto, onde é notório que as normativas do MERCOSUL são de caráter obrigatório para os Estados Partes, mas carecedoras de aplicabilidade imediata, torna-se oportuna a análise do modelo Constitucional de internalização do Direito Derivado do MERCOSUL adotado pelos Estados Partes do bloco.

5.2 Internalização no Brasil

A Constituição Federal Brasileira de 1988, é clara quando expressa o anseio nacional de buscar “a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”¹³, porém é lacunosa no tocante à questão da supranacionalidade.

Na medida em que a Constituição Brasileira não se refere de forma expressa sobre a questão da supranacionalidade, a internalização do direito derivado segue a mesma solução adotada para os tratados e atos internacionais em geral.

¹³ Constituição da República Federativa do Brasil, art.4º, parágrafo único.

Por esta razão, em caso de conflito entre uma normativa do MERCOSUL e uma lei ordinária interna, prevalecerá a mais recente, como já visto anteriormente neste trabalho.

Desta forma a sistemática adotada pelo Brasil, que não reconhece uma ordem jurídica supranacional, pode criar instabilidade nas relações do bloco MERCOSUL, pois o legislador brasileiro pode afastar de forma unilateral, a aplicação de uma normativa do MERCOSUL.

5.3 Internalização no Uruguai

A Constituição do Uruguai, tal qual a Constituição Brasileira, não dispõe a respeito da questão da supranacionalidade, assim como quanto a hierarquia Constitucional dos tratados.

Em termos de integração regional encontramos o artigo 6º desta Constituição estabelecendo que “a República buscará a integração social e econômica dos Estados latino-americanos, especialmente no que se refere à defesa de seus produtos e matérias primas.”

Da análise deste artigo observamos uma grande imprecisão, no que refere a integração regional da América latina e que, da mesma forma como acontece no Brasil, a aplicação de uma normativa do Mercosul, pode ser afastada de forma unilateral pelo legislador uruguaio.

5.4 Internalização na Argentina

Com o ingresso da Argentina no MERCOSUL, a Constituição deste País, deu um tratamento cristalino a questão da supranacionalidade de determinados órgãos com poder normativo e efeitos na ordem jurídica argentina.

Encontramos no inciso 24 do artigo 75 desta Constituição a permissão para aprovação de tratados de integração que deleguem competência e jurisdição a organizações supranacionais, atribuindo às decisões subseqüentes posição

hierárquica superior às leis internas, desde que haja reciprocidade e igualdade, bem como respeito à ordem democrática e aos direitos humanos.

O eminente jurista brasileiro, Carlos Eduardo Caputo Bastos afirma que “o reconhecimento de uma ordem jurídica supranacional está vinculada, precipuamente, a uma contra partida em condição de igualdade com os demais Estados Partes que venham a integrar uma organização supraestatal..”.¹⁴

Assim podemos concluir que a Constituição Argentina está em harmonia com os fins de Integração, pois permite uma cessão de sua soberania as organizações supranacionais, desde que exista reciprocidade por parte dos outros países.

5.5 Internalização no Paraguai

Também o Paraguai reconhece, através do artigo 145 de sua Constituição, em condições de igualdade com outros Estados, uma ordem jurídica supranacional, que garanta a vigência dos direitos humanos, a cooperação e o desenvolvimento econômico, político, social e cultural.

Esta idéia de supranacionalidade grafada na Constituição do Paraguai significa “a criação de um direito produzido por instâncias supranacionais, válido com efeito imediato no ordenamento jurídico interno”.¹⁵

Para fins de maior clareza, recordemos que o artigo 137 da Constituição do Paraguai, já mencionado anteriormente, deixa claro quanto a supremacia de tratados, convênios e acordos internacionais, aprovados e ratificados, sobre as leis internas do País.

A integração do artigo 145 com o artigo 137, ambos do texto Constitucional do Paraguai, permite entendermos que as normas emanadas de organizações supranacionais das quais o Paraguai faça parte, são hierarquicamente superiores às leis internas.

¹⁴ BASTOS, Carlos E. Caputo. O Processo de Integração do MERCOSUL e a questão da Hierarquia Constitucional. Brasília: Associação Brasileira dos Tratados de Integração, 1997.

¹⁵ REIS, Márcio Monteiro .

Em conseqüência podemos concluir que a Constituição Paraguaia está adequada para favorecer a integração do País com outros Estados, ao reconhecer a possibilidade de uma ordem jurídica supranacional.

CONCLUSÃO

Constatamos, nesta pesquisa, que a Globalização teve seu princípio a mais de 500 anos, tendo sido motivada pela crescente especialização que conduziu ao aumento da rede do sistema mundial de trocas reais e financeiras, pela busca por economias de escala mais eficientes e competitivas, e por uma maior diversidade da pauta mundial de produção, que requer cadeias internacionais de suprimentos mais complexas e intensas.

As redes internacionais de intercâmbio econômico são dependentes de duas categorias de fatores, quais sejam, as diferenças na dotação de recursos naturais entre os países e a assimetria na configuração de atributos nacionais construídos.

Em tempos mais recentes, as dotações naturais perderam em importância para novos fatores determinantes de trocas entre as nações, sendo eles resultantes de diferenças nas estratégias nacionais de desenvolvimento, de heranças culturais diferenciados e da diversidade de capacitação acumulada.

Na atualidade é correto afirmar que as vantagens competitivas fundamentam-se muito mais nas assimetrias resultantes de atributos construídos do que em vocações naturais vinculadas ao fator terra.

O processo de globalização tem produzido efeitos de alto impacto que afetam os conceitos convencionais de soberania das nações e produzem a perda de poder dos governos para o exercício da política econômica interna.

Com o processo de globalização assistimos o surgimento de blocos econômicos em todos os continentes; o crescimento numérico e a maior expressão de empresas transnacionais na comunidade mundial de negócios; o avanço tecnológico e a queda abrupta dos custos em áreas chaves para a atuação global – transportes, comunicações e processamento e transmissão de dados.

Aliado ao processo de globalização, verificamos que os resultados militares, políticos, econômicos e sociais da Segunda Guerra, mostraram que os Estados não são auto-suficientes e que os entraves do subdesenvolvimento somente serão superados com a cooperação e a integração dos povos.

Sabemos que em quase na totalidade dos continentes, em períodos variados da história, o conceito de integração se fez presente, primando quase sempre pelo uso do domínio e da força militar, objetivando o poder e o impulso da economia.

Em nosso estudo, destacamos três teorias que buscam explicar o conceito de integração econômica. Segundo a concepção Marxista, a integração estaria vinculada ao interesse dos países industrializados em manter certo tipo de dominação em relação aos países subdesenvolvidos. Na argumentação dos clássico-liberais, a integração seria uma decorrência natural do capitalismo moderno. A integração permitiria ganhos sociais e intercâmbio comercial mais intenso entre os países. Finalmente, a corrente estrutural voluntarista enxerga a integração como uma oportunidade de emancipação dos países subdesenvolvidos em relação aos países industrializados.

Neste processo as nações vão renunciando em conduzir certos assuntos internos e internacionais de forma independente, para procurar adotar decisões conjuntas.

Em relação as três teorias apresentadas podemos concluir que embora apresentem visões não coincidentes, explicam os modelos de integração promovidos na América Latina na década de 1960 e de modo especial na década de 1980.

Torna-se necessário ressaltar que o processo de integração pode ocorrer em vários níveis, da denominada integração rasa, onde ocorre alteração notadamente nas questões comerciais, até os mais complexos, denominados de integração profunda, que envolvem interferências em outras áreas, além da economia, influenciando em mudança nas esferas política e social.

A integração relacionada ao MERCOSUL encontra suas origens no estreitamento das relações Brasil-Argentina.

Entendemos que o Tratado de Assunção tem a qualidade de um tratado fundacional, no qual os quatro países integrantes declararam a intenção de constituir, no futuro, entre eles, um Mercado Comum.

Quando o Tratado de Assunção faz referência expressa à intenção dos signatários de criar um mercado comum, deixa claro que os Estados, mais do que

uma cooperação econômica, buscam uma integração, isto é, a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais.

Está cristalino que o estabelecimento de zonas de livre comércio e união aduaneira não exigem grandes inovações jurídicas, o mesmo não acontece ao refletirmos sobre a implantação de um mercado comum, onde teremos que considerar os efeitos jurídicos neste mercado.

Ao analisarmos as Constituições dos Estados-Membro, encontramos verdadeiras barreiras constitucionais a dificultarem o avanço do Mercosul para o fim previsto no tratado de sua criação.

O Direito originário do Mercosul é composto por tratados, acordos e protocolos, firmados pelos Estados-Membros, visando a formação e aperfeiçoamento do Bloco.

No Brasil, o tratado internacional uma vez recepcionado no ordenamento jurídico interno, tem valor igual ao da lei ordinária, podendo sua aplicabilidade ser afastada em virtude de lei federal nova, quando com esta conflitar.

Assim, dada a inexistência de norma Constitucional inequívoca que estabeleça a hierarquia dos tratados no ordenamento jurídico brasileiro, as relações do Brasil com os demais integrantes do MERCOSUL carecem de segurança jurídica que aumente a confiança entre os membros do bloco para o implemento de seu desenvolvimento.

No Uruguai, no tocante à lei infraconstitucional, por não existir nenhum dispositivo que determine a hierarquia dos tratados em relação à lei ordinária, pode-se presumir, ante o silêncio da norma Constitucional, que ambos se equiparam, ocasionando assim, a possibilidade de uma lei federal tornar inaplicável um tratado internacional, tal como entende o Supremo Tribunal Federal no Brasil.

Quanto a Argentina e o Paraguai, podemos assegurar, que as suas ordens Constitucionais não oferecem obstáculos à integração.

Ressalte-se que a Constituição Federal Brasileira de 1988 é clara quando expressa, no seu art. 4º, o anseio nacional de buscar “a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade Latino-Americana de nações”, porém é lacunosa no tocante à questão da

supranacionalidade. Por esta razão, em caso de conflito entre uma normativa do MERCOSUL e uma lei ordinária interna, prevalecerá a mais recente. Desta forma o legislador brasileiro pode afastar de forma unilateral, a aplicação de uma normativa do Mercosul.

A Constituição do Uruguai, tal qual a Constituição Brasileira, não dispõe a respeito da questão da supranacionalidade, assim como quanto a hierarquia dos tratados. Encontramos o art. 6º desta constituição estabelecendo que “a República buscará a integração social e econômica dos Estados latino-americanos, especialmente no que se refere à defesa de seu produtos e matérias primas”.

Da análise deste artigo observamos uma grande imprecisão, no que se refere a integração regional da América latina e que, da mesma forma como acontece no Brasil, a aplicação de uma normativa do Mercosul, pode ser afastada de forma unilateral pelo legislador uruguaio.

Quanto a Argentina, a sua Constituição deu um tratamento inequívoco a questão da supranacionalidade de determinados órgãos com poder normativo e efeitos na ordem jurídica argentina. No tocante a internalização de normas do Bloco, concluímos que a Argentina está em harmonia com os fins da integração.

Igualmente o Paraguai reconhece em sua Constituição, uma ordem jurídica supranacional, favorecendo assim aos objetivos da Integração.

Para que o MERCOSUL consiga avançar no nível de integração previsto no Tratado de Assunção, deve ficar expressamente previsto na Constituição dos Países-Membros a possibilidade de participação destes na formação de um direito comunitário que deverá ter efeito imediato na ordem jurídica interna (nacional), sem precisar de aprovação do parlamento nacional.

A conjuntura internacional da atualidade conduz o MERCOSUL por um caminho sem retorno, no qual deverá aprofundar o relacionamento entre os Estados-Partes, viabilizando o mercado comum e estendendo-o aos demais Estados da América latina.

*“A vida só pode ser compreendida olhando-se para trás;
mas só pode ser vivida olhando-se para a frente”*

(Soren Kienkegaard)

BIBLIOGRAFIA

ACCIOLY, Elisabeth. Mercosul e União Européia. Estrutura Jurídico – Institucional. 2^a. ed. Curitiba: Juruá, 1999.

ALMEIDA, José Gabriel Assis de. Mercosul. Manual de Direito de Integração. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Mercosul no Contexto Regional e Internacional. São Paulo: Aduaneiras, 1993.

BALASSA, Bela. El Desarrollo Economico y la Integración. México: Centro de Estudos Monetários Latinoamericanos, 1965.

BEÇAK, Peggy. Mercosul. Uma Experiência de Integração Regional. São Paulo: Contexto, 2000.

BASSO, Maristela e outros. Mercosul. Seus Efeitos Jurídicos, Econômicos e Políticos nos Estados Membros. 2^a. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

CONESA, Eduardo. Conceptos Fundamentales de la Integración Economica. São Paulo: Cadernos de Estudos Econômicos, 1982.

FERREIRA, Maria Margareth. Mercosul. A Realidade do Sonho. São Paulo: Arte e Ciência, 2001.

FIGUEIRAS, Marcos Simão. Mercosul no Contexto Latino – Americano. São Paulo: Atlas, 1994.

GOMES, Eduardo Biachi. A Globalização Econômica e a Integração no Continente Americano: Desafio para o Estado Brasileiro. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2004.

PEREIRA, Ana Cristina Paulo. Direito Institucional e Material do Mercosul. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

RAMOS, Maria da Conceição. Mercosul. Alcance da União Aduaneira no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

REZECK, José Francisco. Direito Internacional Público. Curso Elementar. 8^a.ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REIS, Márcio Monteiro. Mercosul, União Européia e Constituição: A Integração do Estados e os Ordenamentos Jurídicos Nacionais. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ROSSETTI, José Paschoal. Introdução à Economia. 20^a. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. Direito Constitucional do Mercosul. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

Sites na Internet:

www.ars.com.br

www.mercosur.org.uy

www.mre.gov.br

www.mercosur.org.ar

www.mercosur.gov.br