

TÍTULO: A EVOLUÇÃO DO MERCOSUL SOB UMA PERSPECTIVA DO BRASIL E DA ARGENTINA

AUTOR: ALEXANDRE PINTO MOREIRA¹

RESUMO

No presente trabalho é feita uma análise acerca da evolução do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL. A concepção deste bloco econômico só foi possível após a conjugação de vários fatores: a Globalização, o Regionalismo e a mudança das relações entre Brasil e Argentina, que superaram as rivalidades e decidiram trabalhar em cooperação. O MERCOSUL surgiu com o Tratado de Assunção e foi complementado pelos Protocolos de Brasília, Ouro Preto e Olivos. A percepção atual no que tange aos dois protagonistas deste Bloco Econômico é bem diferente, enquanto a Argentina tenta quebrar as barreiras alfandegárias impostas pelo Brasil e procura consolidar o MERCOSUL, o Brasil, busca novos horizontes com a criação do UNASUL, sendo indispensável o apoio argentino para obter este intento.

Palavras-Chave: MERCOSUL; Brasil; Argentina.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca fazer uma análise histórica do MERCOSUL, visando descrever os processos de integração que o antecederam, mas com uma ótica específica da participação do Brasil e da Argentina, pois é sabido por todos que a liderança continental sempre foi disputada por estes dois países até que houve a percepção de que esta união poderia ser extremamente interessante para ambos, deixando de lado o aspecto competição e se tornando cooperação.

Há a análise, em um primeiro momento, dos episódios que antecederam a formação do bloco econômico do Cone Sul, assim demonstrado pelos primeiros experimentos de integração na América Latina, a formação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

Depois é feito um estudo do Tratado de Assunção e o efetivo surgimento do MERCOSUL, sendo esmiuçado nos capítulos posteriores as modificações introduzidas pelos

¹ Membro do Ministério Público do Estado do Ceará (Promotor de Justiça), Especialista em Processo Judicial pela Universidade Estadual Vale do Acaraú, Professor de Direito Processual Penal da Universidade Estadual Vale do Acaraú. Doutorando em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade del Museo Social Argentino.

instrumentos jurídicos posteriores: os Protocolos de Brasília, de Ouro Preto e Olivos, desembocando em uma análise do comportamento atual do Brasil e da Argentina ante as peculiaridades do desdobramento do MERCOSUL e a possibilidade de surgimento de um bloco econômico que envolva toda a América do Sul.

OBJETIVO

Antes de se estabelecer os objetivos é interessante que se faça uma contextualização do ocorrido para formação de blocos regionais.

A segunda metade do século XX, notadamente após a queda do Muro de Berlim e a derrocada da União Soviética, fez com que se dissipasse a antiga divisão da ordem mundial que determinava a existência de um primeiro, um segundo mundo e um terceiro mundo, pois tal situação fez com que países unidos em decorrência da vizinhança continental buscassem uma regionalização com o objetivo claro de se estabelecer uma estabilidade em virtude do ambiente globalizado que se instalava naquele momento.

Era como se houvesse uma abertura de fronteiras, tanto pela regionalização como pela globalização, diversificando as relações sociais entre países, de modo a permitir que cada sociedade antes isolada em virtude de sua soberania passasse a ter oportunidade de aumentar o poder de barganha internacional e obter proteção contra ameaças externas, chegando-se assim ao conceito de integração de Ernst B. Haas:

“Um processo através do qual os atores políticos, a partir de diversos enquadramentos nacionais, são persuadidos a transferir suas lealdades, expectativas e atividades políticas para um novo centro, cujas instituições detêm, ou reclamam, jurisdição sob os Estados nacionais consolidados.”²

Os governos buscam a ampliação das dimensões dos respectivos mercados nacionais por meio da integração, que é uma condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social:

“El interés en la integración ha vuelto, no sólo porque se ha impuesto la lógica de la acción conjunta o de la escala de producción, sino porque estaba vivo el ejemplo de los países más poderosos que se han organizado ya en bloques integrados.”³

² Haas 1958, Apud DOUGHERTY E PFALTZGRAFF, 2003, p648.

³ GERMÁNICO Salgado, "Integración latinoamericana y apertura externa", Revista de la CEPAL NO. 42, Santiago de Chile, diciembre de 1990, p.149.

Daí a necessidade de se analisar a integração como sendo econômica ou política, pois enquanto a integração econômica visa dilatar a dimensão do mercado, gerar economia de escala, diminuir custos e melhorar a inserção internacional dos países. A integração política visa à segurança nacional, à institucionalização da confiança e à negociação de acordos que façam cessar a instabilidade e eliminem as fontes de conflito, como se depreende do conceito acima, deve surgir de diversos enquadramentos nacionais.

O fato de fazer parte de um bloco regional faz com que o país se fortifique internacionalmente, podendo negociar como bloco defronte outros blocos, modificando o relacionamento econômico com quaisquer Estados que não pertençam ao bloco, porque ao se eliminar barreiras comerciais consegue-se incrementar os fluxos econômicos internos, dificultando negociações com outros países que permaneçam isolados, daí a necessidade de se definir a forma de regionalismo a ser seguida:

“El regionalismo, por último, abarca grupos más reducidos de países. Típicamente, aunque no exclusivamente, los países que firman acuerdos preferenciales tienen relaciones de vecindad. Como veremos en la Unidad 2, el regionalismo, puede tomar diferentes formas. Ordenadas en grado creciente de profundidad, en la integración esas formas son: la zona de libre comercio, la unión aduanera, el mercado común y la unión monetaria.”⁴

Objetiva-se analisar este contexto e tem-se a integração sul-americana como decorrente de três fatores estruturais, sendo o primeiro deles a globalização, pois além de ser vista como uma ameaça a integridade de alguns países, faz com que haja uma aproximação regional buscando diminuir a insegurança decorrente de se inserir em um contexto internacional.

O segundo fator é o regionalismo, seguindo o modelo da União Européia onde os estados procuram um desenvolvimento coletivo e originam identidades comuns que desembocaram no crescimento da economia dos países.

Já o terceiro e último fator é a busca pela cooperação, pois após a diminuição da hegemonia dos Estados Unidos da América os países sul-americanos buscaram outras soluções para que não ficassem a mercê das intempéries políticas e econômicas mundiais. A reestruturação internacional ocorrida com o fim da bipolaridade vai ser marcada pela tentativa de readaptação das estruturas hegemônicas ⁵ e de adaptação dos países ao surgimento de um mundo uni-multipolar.⁶

⁴ BOUZAS, Roberto e FANELLI, José María. Mercosur: integración y crecimiento. Buenos Aires: Fundación OSDE. P. 24.

⁵ GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes. Rio de Janeiro: Contraponto

Assim é necessário que se busque identificar os instrumentos jurídicos que propiciaram a formação do MERCOSUL para se faça uma dimensão correta da integração sul-americana.

METODOLOGIA

Utilizou-se a pesquisa bibliográfica como método empregado, caracterizado pela leitura, análise e interpretação de livros, artigos científicos, doutrinas e outras ferramentas ou textos jurídicos pertinentes a esta evolução histórica do MERCOSUL.

Após uma triagem do material selecionado, com a finalidade de um estudo sistemático, enfocou-se os principais pontos de convergência e divergência sobre o tema, servindo de fundamentação para o presente trabalho, chegando a uma avaliação da realidade atual, principalmente no que tange a atual posição dos principais atores do desenvolvimento do MERCOSUL.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

O tratado de Assunção foi firmado em 26 de março de 1991 para constituição de um Mercado Comum do sul entre Argentina, Brasil, Paraguai e o Uruguai.

Inicialmente foi estabelecida uma zona de livre-comércio, onde os países signatários não tributariam ou restringiriam as importações um dos outros. A partir de 01 de janeiro de 1995, esta zona de livre-comércio converteu-se em uma união aduaneira na qual todos os signatários poderiam cobrar as mesmas alíquotas nas importações dos demais países (Tarifa Externa Comum).

Desta forma, o Tratado de Assunção definiu como finalidade a ampliação dos mercados nacionais dos Estados membros, por meio da integração, como condição para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social, implicando na livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre países, na adoção de uma política comum em relação aos outros Estados, tendo, ainda, como compromisso dos Estados partes a harmonização de suas legislações, nas áreas pertinentes, no intuito de lograr o fortalecimento do processo de integração.

Em Brasília, através do Protocolo de Brasília, foi iniciada a segunda fase, cuja intenção era de ser transitória, e que redundou em se tornar definitiva apenas com algumas alterações posteriores. Neste Protocolo foram previstas três fases de procedimentos para solucionar as

⁶ HUNTINGTON, Samuel. The Lonely Superpower. Disponível em <http://www.foreignaffairs.com/articles/54797/samuel-p-huntington/the-lonely-superpower#>. Último acesso: 09/01/2012

controvérsias, as negociações diretas, a intervenção do Grupo Mercado Comum e o Procedimento Arbitral.

A negociação direta tem o intuito de resolver os conflitos de forma mais eficiente. Se em 15 dias não houver solução por "negociação direta", a questão será submetida à consideração do Grupo Mercado Comum – GMC⁷ (arts. 4º a 6º do PB). Caso não surja nenhuma solução, qualquer das partes poderá encaminhar ao Grupo Mercado Comum, que atuará como mediador entre as partes e apresentará propostas ou recomendações para que se encerre o litígio em um prazo não superior a 30 dias. Caso não se encerre o litígio, passa-se para terceira e última fase: a arbitragem.

O procedimento arbitral tem caráter jurídico e surge quando se instaura o Tribunal *Ad hoc*. Este será composto de três árbitros que decidirão com base nas fontes normativas internacionais elencadas no protocolo de Brasília. O Tribunal *ad hoc*, deve decidir a questão em conflito com base na TA, nos acordos celebrados em seu âmbito, nas decisões do Conselho do Mercado Comum - CMC⁸ e nos princípios e disposições do Direito Internacional aplicáveis.

Dando continuidade aos tratados que regulamentam o MERCOSUL o Protocolo de Ouro Preto foi firmado em dezembro de 1994, sendo conhecido também como Protocolo Adicional do MERCOSUL, e dotando este mercado comum de personalidade jurídica internacional, habilitando o CMC a firmar acordos com outros países em nome do MERCOSUL, o que já foi feito com o Chile, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela e com a União Européia.

Estabeleceu também a Estrutura Institucional do MERCOSUL, revogando as disposições do tratado de Assunção que estabeleciam diretrizes contrárias e com o teor das decisões aprovadas pelo Conselho de Mercado Comum durante o período de transição, definindo em seu art. 1º por quais órgãos seria composto.

Vale salientar, que os tratados constitutivos do MERCOSUL não delimitam as áreas a serem abrangidas pela integração, nem estabelecem hipóteses normativas de forma clara e objetiva, criando um sistema internacional público especial, como ocorre nas organizações intergovernamentais. Como exemplo, basta que se recorra aos artigos 9º, 15 e 19 do Protocolo de Ouro preto onde há menção expressa de que se trata de normas obrigatórias que não possuem um poder coercitivo que possa forçar sua aplicação no interior dos Estados-membros.

⁷ PUÑAL, Antonio Martinez. La solución de controversias em El Mercado Común Del Sur (MERCOSUL): estudio de sus mecanismos. Santiago de Compostela: Tórculo, 2000. p. 99-104.

⁸ Órgão superior do MERCOSUL, integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e de Economia dos Estados-partes (Arts. 9 a 11 do TA).

E finalmente, o Protocolo de Olivos foi criado com o mesmo propósito do Protocolo de Brasília, ou seja, solucionar controvérsias oriundas de dispositivos presentes nas disposições legais que regem o MERCOSUL, cujas partes que o compõem poderão escolher livremente o foro a ser adotado: o regional ou o multilateral (OMC). Contudo, se optarem pelo recurso regional, este servirá como última decisão, não podendo a causa submetida a este foro ser novamente questionada na OMC. A opção do foro ficará a critério do Conselho Mercado Comum, em caráter abstrato.

No entanto, a mais relevante inovação trazida pelo Protocolo de Olivos foi a criação de um novo grau de jurisdição regional, que irá funcionar na capital paraguaia, Assunção, com a designação de "Tribunal Permanente de Recursos", conforme previsto no artigo 17 e seguintes deste diploma legal. Todos os Estados do MERCOSUL terão acesso à sua jurisdição, sendo esta uma possibilidade de revisão do laudo arbitral proferido em caráter *ad hoc*.

O que se percebe é que a concepção do MERCOSUL em um primeiro momento se demonstrou como a solução econômica para os países do Cone Sul, no entanto, o fato dos países não se interessarem em compartilhar sua soberania esvazia a idéia de Mercado Comum, não obstante as barreiras alfandegárias que são impostas pelos executivos dos Estados partes.

Além do mais, o que se tem percebido é um distanciamento cada vez maior do Brasil da essência do MERCOSUL, tendo seu engajamento atual na busca da tentativa de implementação efetiva do UNASUL, que seria o bloco formado por todas as nações sul-americanas.

Já a Argentina a cada dia que passa vem se demonstrando como fiel da balança em uma luta pela liderança continental que vem sendo travada entre o Brasil e a Venezuela, o que se percebe é que para onde Buenos Aires pender você terá a hegemonia continental definida, daí a importância do apoio dos argentinos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O MERCOSUL conforme se verificou no decorrer deste trabalho, passou por um longo processo para se concretizar e, atualmente, percebe-se que ainda não se consolidou de forma definitiva, apesar de juridicamente aparentar estar em pleno funcionamento.

Ainda há entraves que dificultam a expansão e o seu fortalecimento, haja vista que há um desequilíbrio econômico entre os estados partes, pois as economias dos países integrantes são instáveis e não se conseguiu derrubar as barreiras alfandegárias existentes de forma plena, principalmente quando se trata de concessão de subsídios governamentais a determinadas áreas da economia que prejudicam sensivelmente o equilíbrio do bloco.

A Argentina passou por uma crise econômica de grande repercussão e ainda permanece com uma economia fragilizada. Por outro lado, o Brasil vivencia uma política econômica de fortalecimento e constante combate a inflação, buscando outros parceiros comerciais, diferentes dos integrantes do bloco, tentando implantar o UNASUL, sugerindo percepções diferentes para estes países, podendo se utilizar do texto abaixo para a conclusão do presente trabalho:

“Argentina

El efecto combinado de las asimetrías industriales, tanto como consecuencia de la escala como de los incentivos brasileños a la inversión, producción y exportación, y el gran impacto negativo de la crisis, ha provocado una sensación de incomodidad del país con el estado actual del Mercosur.

La Argentina mantiene firmes sus aspiraciones de consolidar su industrialización y entiende que, en las actuales circunstancias, con una desventaja tan marcada con respecto a Brasil, el objetivo es difícil de lograr. Los crecientes déficit comerciales en la relación bilateral son apenas un reflejo natural de las asimetrías actuales, más aún teniendo en cuenta que el comercio entre ambos países, por razones de falta de complementariedad de las economías, se centra principalmente en bienes de origen industrial.

Por lo tanto, los reclamos a Brasil, inicialmente desde el ámbito privado, se han generalizado, y apuntan a lograr un equilibrio industrial que respete lo estipulado por el Tratado de Asunción.

Sin embargo, el problema más importante es que la voluntad argentina y el cumplimiento de las normativas del bloque por parte de Brasil, no parecen ser suficientes para que aquel país consolide su posición industrial. En el estado actual del bloque, se requiere de la iniciativa brasileña para permitir la recuperación de las capacidades productivas de Argentina.

Brasil

El Mercosur parece tener poco que ofrecer a Brasil en las condiciones actuales, sobretudo en términos de desarrollo económico y comercial. La estrategia de relacionamiento futuro del país es hoy más amplia y aspira a concretar acuerdos de libre comercio con la mayor cantidad posible de países en corto tiempo, de manera de lograr un buen posicionamiento internacional ante el avance de los países que constituyen su principal competencia (China, India, Rusia, etc.).

En este marco, el papel del Mercosur se relaciona con las aspiraciones de Brasil de convertirse en un país gravitante a nivel internacional, mostrándose como el líder en Sudamérica. En este sentido, es esclarecedora la iniciativa brasileña en la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, haciendo notar que sus aspiraciones están más allá del bloque.

Sin embargo, en Brasil se reconoce la necesidad de mantener una alianza con la Argentina, ya que esta relación tiene un valor agregado estratégico además de económico; y por esa razón, es dable esperar que preste mucha atención al bloque en el futuro inmediato.”⁹

⁹ **Mercosur: Evolución y perspectivas** Documento base para presentación en seminario:

“15 años de Mercosur: Evaluación y perspectivas” **Dante Sica** 1 MARZO DE 2006 Dante Sica es Director de abeceb.com y Ex Secretario de Industria, Comercio y Minería de la República Argentina.

REFERÊNCIAS

BOUZAS, Roberto & FANELLI, José María

2001 Mercosur: integración y crecimiento. Buenos Aires: Fundación OSDE.

DOUGHERTY, James E. & PFALTZGRAFF, Robert

2003 Relações Internacionais: as Teorias em Confronto. Lisboa: Gradiva, 2003.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro

2006 Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes. Rio de Janeiro: Contraponto

HUNTINGTON, Samuel

1999 The Lonely Superpower. Disponível em <http://www.foreignaffairs.com/articles/54797/samuel-p-huntington/the-lonely-superpower#>. Último acesso: 09/01/2012

PUÑAL, Antonio Martinez.

2000 La solución de controversias em El Mercado Común Del Sur (MERCOSUL): estudio de sus mecanismos. Santiago de Compostela: Tórculo.

SALGADO, Germánico

1990 Integración latinoamericana y apertura externa, Revista de la CEPAL NO. 42, Santiago de Chile.

SICA, Dante

2006 Mercosur: Evolución y perspectivas Documento base para presentación en seminario: “15 años de Mercosur: Evaluación y perspectivas” Dante Sica es Director de abeceb.com y Ex Secretario de Industria, Comercio y Minería de la República Argentina.
