

REVISTA DA
FACULDADE
DE DIREITO
MILTON
CAMPOS

VOLUME 4 • 1997



QUADRO COMPARATIVO: MERCOSUL X UNIÃO EUROPÉIA*

SÉRGIO MOURÃO CORRÊA LIMA

Estamos vivendo atualmente uma tendência mundial de globalização da economia. Estas modificações talvez venham a coroar os ensinamentos da corrente monista internacionalista liderada pelo eminente jurista *Hans Kelsen*. Este, há muito previa um sistema jurídico marcado por um poder supranacional de onde emanariam normas internacionais obrigatórias e hierarquicamente superior às normas internas dos Estados.

A análise do estágio atual da União Européia faz concluir que, abrindo mão de parte considerável de suas soberanias, os Estados europeus estão vivenciando uma experiência supranacional. É certo que a submissão dos Estados a um poder superior apresenta um proveito inquestionável. Os órgãos de cúpula da Organização Internacional são bem menos sensíveis às pressões dos diversos setores da economia interna dos Estados. Isto implica decisões isentas e compatíveis com os anseios da maioria da população.

Meu objetivo neste trabalho é traçar um breve paralelo entre as organizações internacionais Mercosul e União Européia com destaque para a forma com que cada uma delas tem utilizado para implementar a integração.

Entretanto, antes de adentrarmos na análise dos pontos divergentes, cabe lembrarmos algumas noções básicas do Direito Internacional Público.

Tal como as pessoas físicas no plano interno, os Estados, no plano internacional, também podem celebrar contratos. Quando celebrados entre nações, esses contratos são chamados tratados internacionais. Através destes, os países assumem obrigações uns para com os outros.

Uma pessoa física pode associar-se a outra através de contrato social com o intuito de constituir pessoa jurídica.

Estados como a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai também podem associar-se através de Tratado Internacional de Sociedade. Nos casos do Mercosul e da União Européia, o Tratado de Assunção e o Tratado de Roma, respectivamente, correspondem aos "contratos sociais". Uma vez conferida personalidade jurídica de Direito Internacional Público aos Tratados Internacionais de Sociedade, estes se transformam em Organizações Internacionais.

* Palestra proferida no V Encuentro de Estudiantes de Derecho del Mercosur, 12 a 14 de agosto de 1996, Santiago - Chile.

Tal como em uma sociedade entre pessoas, o sucesso da integração depende do bom relacionamento entre os países. Assim, a chamada *affectio societatis* entre os Estados-Membros é absolutamente necessária. A convivência harmônica e a lealdade entre os países é indispensável ao êxito da Organização Internacional do Mercosul. Isto implica planejamento, prudência e capacidade de gerência.

Ao lado do Mercosul e da União Européia, a Organização Mundial do Comércio – OMC e a Organização Internacional do Trabalho – OIT são exemplos de Organizações Internacionais. Entretanto, a OMC e a OIT apresentam objetivos específicos, enquanto o Mercosul e a União Européia pretendem uma integração total de seus membros, inclusive com a submissão destes a um poder supranacional.

Em uma seqüência lógica, tanto o Mercosul, quanto a União Européia pretendem ou pretendiam passar pelos seguintes estágios:

1º Estágio: Zona de Livre Comércio: ausência de limitações tarifárias ou não-tarifárias à circulação de mercadorias entre os países-membros (Ex: *um comerciante brasileiro não paga imposto de importação de produtos que ele traga do Uruguai*).

2º Estágio: União Aduaneira: além da livre circulação de mercadorias, os Estados-Membros se comprometem a um procedimento homogêneo de trocas para com terceiros países. Na prática, Zona de Livre Comércio e União Aduaneira são instituídos simultaneamente (ex: *se o importador argentino paga 20% de imposto de importação para levar uma bicicleta proveniente dos Estados Unidos para a Argentina, um uruguaio pagará os mesmos 20% para importar a mesma bicicleta para o Uruguai*).

3º Estágio: Mercado Comum: a livre circulação que se restringia a produtos, estende-se a pessoas, serviços e capital (Ex: *um argentino poderá entrar e trabalhar no Paraguai sem qualquer restrição. Ainda, um uruguaio poderá remeter dinheiro para o Brasil livremente*).

4º Estágio: Poder Supranacional: este estágio decorre da anuência dos Estados em abrir mão de parte substancial de suas soberanias mediante submissão aos órgãos executivos, legislativos e judiciários da Organização Internacional. Esta submissão se estende às normas (ex: *uma decisão do Conselho Mercado Comum deve ser imediatamente cumprida nos Estados-Membros, que ficam proibidos de produzir lei em sentido oposto à norma do Mercosul*).

5º Estágio: Integração Financeira e Monetária: finalmente, temos a integração de moeda e política financeira. (ex: *existência de uma moeda comum e um único Banco Central para Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai*).

Deixo de fazer referência ao Chile porque este não pretende uma integração mas apenas instituir uma Zona de Livre Comércio com o Mercosul.

A semelhança entre as metas não é suficiente para afastar as distinções entre o Mercosul e a União Européia. A primeira distinção decorre da forma de implementação das etapas. O estágio em que elas se encontram constitui a segunda distinção. A terceira distinção se refere à solução de controvérsias. A representatividade dos Estados membros é outra significativa diferença. Várias outras distinções existem, mas por uma questão de tempo, vou procurar-me ater a estes quatro pontos.

Em função da destruição decorrente da guerra, tiveram início na Europa, os primeiros movimentos integracionistas. Estes esforços foram traduzidos na Convenção de Londres de 1948, que instituiu o Conselho da Europa. A partir de então, institui-se um processo efetivo de integração, inicialmente em setores específicos da economia para, finalmente, atingir-se a união política. A Comunidade Européia do Carvão e do Aço de 1951 foi a primeira forma de expressão da integração setorializada da economia.

Em 1957, através do Tratado de Roma, foi instituída a Comunidade Econômica Européia. Em 1968, através do Ato Único Europeu, foi efetivamente implementada a livre circulação de pessoas, mercadorias, capitais e serviços. Nesta mesma ocasião, o Parlamento e o Tribunal de Justiça tornaram-se órgãos supranacionais. A supremacia das normas e decisões emanadas destes órgãos implica a aplicabilidade imediata destas. Portanto, através do Ato Único Europeu, a atual União Européia ultrapassou os estágios da Zona de Livre Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum e Poder Supranacional. Cumpre destacar, ainda, que a composição do Parlamento europeu se faz considerando critérios de proporcionalidade. Assim, Estados mais populosos detêm maior número de assentos.

Por sua vez, o Mercosul teve sua origem em um movimento de cooperação em que os Estados latino-americanos, típicos exportadores de matéria-prima, pretendiam desenvolver o comércio intra-regional. Estes esforços também foram traduzidos em tratados. Como exemplos temos a Associação Latino-Americana de Livre Comércio – ALALC – criada em 1960 e a Associação Latino-Americana de Integração – ALADI – instituída em 1980.

Em função de problemas econômicos envolvendo estes Estados, os movimentos perderam força até 1985, quando foram assinadas as atas para integração entre Brasil e Argentina e os movimentos integracionistas voltam a ganhar destaque.

Neste contexto, o Tratado de Montevideu cria o Mercosul, estabelecendo 1994 como data-limite para a constituição simultânea de uma Zona de Livre Comércio e uma União Aduaneira. Como primeira deliberação, o Conselho Mercado Comum, órgão de cúpula do Mercosul, instituiu a arbitragem como

forma de solução de controvérsias. O procedimento foi disciplinado através do Protocolo de Brasília.

Datado de dezembro de 1994, o Protocolo de Ouro Preto finalmente instituiu a livre circulação de mercadorias e o sistema uniforme de trocas para com terceiros países. A arbitragem permanece como sistema de solução de controvérsias. A supranacionalidade do Mercosul não é instituída, uma vez que o referido Protocolo prevê expressamente a incorporação das normas emanadas do Mercosul, através do procedimento comum de recepção dos tratados internacionais, ou seja, a aprovação pelo Poder Legislativo de cada um dos Estados. Quanto à tomada de decisões, cumpre salientar que os votos dos países-membros do Mercosul têm o mesmo peso.

Então, portanto, detectadas as quatro distinções a que fizemos referência. Quanto a estas, passo a tecer as seguintes considerações:

1ª Diferença: A forma de implementação das etapas: no caso da União Européia ficou demonstrada toda uma preocupação preliminar ao Ato Único Europeu, no sentido de trazer subsídios e informações à população. Desta forma, antes que os Estados assumissem compromissos externos, a população, já esclarecida, teve a oportunidade de se expressar. Como o Estado deve atender aos anseios de sua população, é possível afirmar que os cidadãos vêm sendo considerados no processo de integração europeu.

No caso do Mercosul, o contexto não é o mesmo. *Rachel de Queiroz*, culta e renomada escritora brasileira e integrante da Academia Brasileira de Letras, em artigo publicado recentemente em Jornal brasileiro de grande circulação fez a seguinte referência a uma reunião em que esteve presente:

“Éramos uma roda grande, havia cavalheiros no meio e eu, tentando uma *enquête* discreta, descobri que uns 98% dos presentes não tinham bem uma idéia do que fosse mesmo o Mercosul [...] Ninguém sabe nada.”

Não há qualquer esforço dos governantes no sentido de trazer esclarecimentos à população. Não houve, também, qualquer consulta sob a forma de plebiscito.

Faço constar aqui, a minha preocupação com a forma com que os governos dos Estados-Membros do Mercosul vêm desenvolvendo o nosso processo de integração.

2ª Diferença: Estágio em que elas se encontram: como resultado lógico da distinção anterior, é fato que enquanto a União Européia criou condições de implementar várias fases de seus objetivos de uma só vez, o Mercosul caminha de uma forma não tão expressiva.

Entretanto, o período preparatório para a implementação do Ato Único Europeu, a contar do Tratado de Roma, foi de 1957 a 1986.

No caso do Mercosul, entre o Tratado de Assunção em 1991 e o Protocolo de Ouro Preto em 1994, decorreram apenas 3 anos.

Fica aqui a seguinte questão: não seria conveniente a adoção de um maior lapso preparatório de tempo para, então, adotarmos medidas de maior expressão como foi o Ato Único Europeu?

3ª Diferença: Solução de controvérsias: um dos pontos culminantes da União Européia foi, sem dúvida, a criação dos tribunais. Tanto a Corte dos Estados, quanto a *Court of First Instance*, voltada aos particulares, foram de suma importância para o movimento de integração europeu.

No Mercosul, o mecanismo da Arbitragem, previsto no Protocolo de Brasília, não vem demonstrando a mesma eficácia. Alguns poucos trabalhos doutrinários sobre o método de solução de controvérsias são unânimes em sugerir um órgão judiciário efetivo.

4ª Diferença: A representatividade dos Estados-Membros: outra distinção que deve ser abordada, é a forma de representatividade dos Estados-Membros na tomada de decisões. Enquanto no Parlamento europeu os assentos são distribuídos aos Estados em atenção a critérios de proporcionalidade, no Mercosul todos os Estados têm o mesmo peso.

Este fato faz presumir que na Europa se procura prestigiar a vontade do indivíduo, o cidadão europeu. No nosso caso, a vontade do Estado se impõe à vontade dos indivíduos.

Como o propósito é a integração, é possível que no momento em que se instituir também a livre circulação de pessoas, serviços e capitais, a representação dos Estados passe a ser proporcional ao número de habitantes, como é praxe nos órgãos legislativos internos dos Estados. Isto porque os indivíduos passam a ser, todos, cidadãos do Mercosul.

As críticas apresentadas não têm o propósito de desestimular a integração dos Estados através do Mercosul. Meu objetivo é suscitar alguns aspectos que podem contribuir para uma forma de integração com o esclarecimento e a efetiva participação da população dos Estados-Membros.