

A Necessidade da Aplicação do Direito Comunitário no Mercosul

Demian Sousa

Graduando em Direito pela Faculdade de Direito do UniCEUB

Quiroga Obregón, Marcelo Fernando

A necessidade da aplicação do direito comunitário no Mercosul

Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2004

Objetivo do trabalho

Apontar a importância da adoção do Direito Comunitário para a efetiva consolidação do Mercosul.

Introdução

Marcelo Obregón inicia este estudo fazendo um breve histórico das organizações que surgiram na recente história da América Latina para dar concretude ao sonho de Simon Bolívar, que, há dois séculos, imaginou uma única república ibero-americana. Assim, faz menção à CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe), responsável pela conformação do primeiro sistema de integração latino-americano a partir da criação da ALALC (Associação Latino-americana de Livre Comércio) e que, posteriormente, também deu origem à ALADI (Associação Latino-americana de Integração).

Culpa a ditadura da década de 1960 e a falta de vontade política dos governos posteriores pelo fracasso dessas organizações (em outros momentos o autor volta a indicar essa ausência de vontade política como fator determinante do malogro da integração do Cone Sul).

Capítulo I

O Processo Histórico da Integração Latino-Americana

Marcelo Obregón menciona que "desde as primeiras iniciativas da CEPAL de incremento à integração, viu-se desconsiderada a doutrina jurídica integracionista, no sentido de, junto à construção econômica, estruturar um ordenamento jurídico eficaz". Acusa o chauvinismo de nossos governos por esta falta de ordenamento supranacional. Como exemplo mais atual do mal que esta ausência de visão integracionista e esta má vontade política trazem aos países latino-americanos, cita a ALCA como uma proposta excludente e lesiva.

Recorda o autor que o mais próximo que se chegou na América Latina ao modelo de integração europeu foi o Pacto Andino, com seu Tribunal Supranacional com jurisdição obrigatória sobre os Estados-Membros. Sabiam estes, segundo o autor, que "era necessário reduzir as diferenças entre os Estados-membros, procurando melhorar o nível de vida dos habitantes da sub-região". Também adotavam o princípio da solidariedade, favorecendo os países que necessitavam de um tratamento preferencial. Porém, lembra, esse pacto também não prosperou devido aos mesmos males que vem enfatizando: falta de vontade política e ausência de um ordenamento jurídico comunitário.

Como exemplo de sucesso de verdadeira integração, Marcelo Obregón menciona a integração europeia. Lembra que, para sua consolidação, seus países passaram antes por grandes dificuldades na adaptação de suas normas constitucionais. Mas hoje, afirma, "ostentam um sistema comunitário supranacional".

Sugere o autor que é preciso ver esse processo antes e depois da 2ª guerra. Depois desta, recorda, os dirigentes dos países europeus em ruína decidiram que para reconstrução do continente era preciso seguir por um caminho via sistema comunitário, sobrepujando quaisquer interesses nacionais. Lembra que a ajuda oferecida pelos EUA através do plano Marshall foi analisada em uma conferência internacional. Esta deu lugar a OEEC (Organização Europeia de Cooperação Econômica).

Capítulo II

O Mercosul e o Tratado de Roma - Uma Análise Comparativa

Na comparação entre o Tratado de Assunção e o Tratado de Roma, que instituiu a Comunidade Econômica

Européia (CEE), em 1957, Marcelo Obregón assinala uma diferença fundamental entre seus documentos constitutivos. Explica que o tratado de Roma fundamenta-se nas normas do Direito Comunitário e prevê, ainda, a criação de órgãos supranacionais. Tais fundamentos básicos, todavia, não foram previstos pelo Tratado de Assunção, o que traz dificuldades à existência do projeto de integração.

Novamente volta o autor a acusar a falta de vontade política por não se preocupar com esses fundamentos, uma vez que na criação da Comissão Ad Hoc, que precedia ao nascimento do Protocolo de Ouro Preto, juristas preconizaram a necessidade da elaboração de um Direito Comunitário e da criação de órgãos supranacionais.

Em seguida, atribui aos presidentes Collor e Menem a não adoção de nenhum interesse nacional quando, em 1994, decidiram, sem nenhum critério técnico, que o Mercosul seria uma realidade a partir de 1º de janeiro de 1995. Acusa-os de pretenderem apenas a firmação do tratado constitutivo em seus respectivos mandatos.

Enfatiza, portanto, que a integração deve ser, inicialmente, a política.

Um outro problema apresentado pelo autor é que no processo de constituição do Mercosul, os "agentes da burocracia governamental" do Brasil e da Argentina não queriam compartilhar seus poderes com outros setores, alijando desse processo a participação de seus parlamentos na esfera da negociação, fazendo-os atuarem como simples órgãos consultivos. Este "monopólio", conclui, "evitará, de forma intencionada, a criação de um Direito Comunitário que preveja a supranacionalidade acarretando sérias dificuldades no aprofundamento do Mercosul".

Numa análise das etapas necessárias à constituição plena de um Mercado Comum, em que situa o Mercosul numa União Aduaneira imperfeita, mostra que a última e difícil etapa, que pressupõe as chamadas liberdades básicas (livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas e a liberdade de concorrência), só será possível com a adoção de políticas supranacionais e, conseqüentemente, do funcionamento de um ordenamento comunitário.

Quanto à liberdade de pessoas, evidencia que é a principal de todas, pois estas são o centro principal de qualquer iniciativa política, econômica ou social. E ainda sob uma ótica econômica, afirma que com essa liberdade haverá um ajuste entre a demanda e a oferta de mão-de-obra comunitária.

Deve-se garantir também, segundo o autor, a liberdade não só para estabelecer-se no exercício de atividades econômicas remuneradas, mas também para atividades não remuneradas.

Na liberdade de capitais, "deve existir uma política de harmonização do sistema monetário evitando-se, dessa maneira, processos inflacionários prejudiciais à integração".

Um último estágio para a perfeita integração nos moldes tradicionais é a adoção de uma moeda única e de "políticas monetárias e fiscais" inteiramente unificadas; enfim, toda uma harmonização de políticas macroeconômicas.

Capítulo III

Análise da Estrutura Orgânica do Mercosul

O autor principia este capítulo destacando a importância de uma sólida estrutura orgânica como fator indispensável para a integração. Para tanto, analisa, faz-se necessário promover mudanças nas Constituições nacionais redefinindo, por conseguinte, a idéia de soberania. Destaca, ainda, que quanto mais a integração avança, mais seus Estados-Membros estarão protegidos face à globalização. Aponta, portanto, a deficiente estrutura normativa de nosso projeto de integração como um dos motivos responsáveis pela deficiência do bloco.

Lembra que em várias ocasiões, "os atores políticos da burocracia governamental tiveram a oportunidade de conformar um sistema comunitário supranacional", e, também, poderiam ter aberto a porta de negociação a outros setores da sociedade civil como força motora para o relacionamento, o intercâmbio e o fortalecimento do Mercosul.

Ainda nesta última análise, aponta a pouca importância que a Comissão Parlamentar Conjunta recebeu e tem recebido. Acusa, portanto, que desde o início não se pretendia a instalação de um sistema supranacional, resultando no que hoje não passa de uma União Aduaneira imperfeita.

Para comprovar essa hipótese, o autor procede à comparação entre os processos organizacionais da UE e o do Mercosul. No que tange à fundação daquele bloco, deve-se adotá-lo como paradigma para este.

A primeira diferença apontada é a característica de transitoriedade que tem o Mercosul, o que se percebe na análise do Tratado de Assunção e no Protocolo de Ouro Preto que se lhe seguiu, bem como de outros tratados adicionais. Assim, afirma o autor, num momento oportuno ocorreriam as mudanças necessárias a integração.

Durante este período de transição foram criados os primeiros órgãos da estrutura do Mercosul: o Conselho do Mercado Comum (CMC) e o Grupo do Mercado Comum (GMC). O CMC, como autoridade máxima, lembra, deve assumir a condução política de todo o seu processo de implantação.

Segundo Marcelo Obregón, uma medida que está prevista é o encaminhamento das modificações do ordenamento jurídico necessárias à implementação da supranacionalidade. Em seguida, o autor questiona porque esta e outras decisões também previstas não foram tomadas. Como resposta, volta a apontar a falta de vontade política dos governos, embora mantenham um discurso em favor do fortalecimento do Mercosul.

Já na comparação com o processo de integração da UE, informa que o Tratado de Roma criou, imediatamente, seus órgãos supranacionais, como o Parlamento Europeu, um Conselho, uma Comissão, um Tribunal de Justiça, um Tribunal de Contas.

Verifica-se, então, a importância que esses órgãos têm como instrumentos legais, "pilares de processo clássico de integração".

Afirma que é impossível um Mercado Comum sem um parlamento supranacional. Também a falta de um Tribunal de Justiça supranacional facilita a permanente violação dos compromissos assumidos.

O grupo Ad Hoc, constituído durante a fase de transição, atuando sobre os aspectos institucionais da organização, possuía, segundo constata o autor, "clara intenção de não permitir espaço à supranacionalidade e ao normativismo comunitário".

Lembra que, como resultado dos trabalhos desta Comissão, foi adicionado ao Tratado de Assunção o Protocolo de Ouro Preto, que estabeleceu os principais órgãos integrantes do Mercosul, quais sejam: CMC, GMC, CCM (Comissão de Comércio do Mercosul), CPC (Comissão Parlamentar Conjunta), FCES (Foro Consultivo Econômico-Social) e a SAM (Secretaria Administrativa do Mercosul).

Todavia, lamenta Marcelo Obregón, o Protocolo de Ouro Preto deveria ter criado pelo menos os seguintes principais órgãos, com estruturas bem definidas: Parlamento, Tribunal de Justiça e Banco Central do Mercosul.

Conclui, destarte, que os órgãos criados pelo Protocolo de Ouro Preto preferiram dar preferência à intergovernabilidade em detrimento da supranacionalidade, apesar de possuírem esta última qualidade.

Atribui, em seguida, que tal intencionalidade de manter a intergovernabilidade é um reflexo do temor que os "atores da burocracia governamental" têm em que seus Estados percam suas soberanias.

Voltando a destacar a importância da participação de outros setores da sociedade, "as decisões no âmbito do Mercosul deveriam ser compartilhadas com grupos empresariais, com movimentos sindicais, com lideranças políticas e com outros atores, conformando verdadeiro bloco econômico e político".

A transitoriedade e flexibilidade na atual fase do Mercosul, antes apontadas como peculiaridade negativa em relação à UE, tornam-se fatores positivos quando, diante das necessidades que se apresentem, houver órgãos supranacionais, como o "Parlamento Mercosulino".

Numa outra análise, compara as Constituições dos Estados-Membros do Mercosul. Afirma que as Constituições argentina e paraguaia encontram-se mais propícias à implementação de sistema comunitário, enquanto as Constituições do Brasil e do Uruguai "encontram-se longe do espírito comunitário supranacional".

Recomenda, portanto, que o Brasil mude sua cultura político-jurídica, passando a dar mais importância ao Direito comunitário e a adotar uma postura mais moderna, exigência dos novos padrões que regem as relações interestatais. Como exemplo, cita a competência que cabe ao STF (agora ao STJ com a emenda 45) para homologar sentenças estrangeiras e para conferir EXEQUATUR às cartas rogatórias, o que, afirma, é um sério obstáculo para a integração.

Por fim, conclui este estudo preconizando a importância de os governantes do Cone Sul adequarem suas constituições ao sistema de integração para que o Mercosul se torne uma realidade e, assim, possa atuar com maior poder de barganha nas negociações com outros blocos econômicos, como a ALCA e o NAFTA, defendendo-se de suas políticas protecionistas e expansionistas.

Conclusão

A despeito de todas as dificuldades apontadas neste trabalho para a plena integração do Mercosul, Marcelo F. Quiroga Obregón acredita que esta Comunidade não é uma utopia, pois se estriba no "gradualismo como princípio básico para sua organização e institucionalização". Tanto é que, em comparação com os cinquenta anos de integração europeia, justifica-se, o tratado de Assunção tem apenas onze anos e um caráter transitório.