

# O Estado e o Direito na União Européia e no Mercosul

*Fernando Borges Mânica*

Bacharel em Direito, Membro do Núcleo de Pesquisa em Direito Público do Mercosul (NUPESUL) e da Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná

## 1. Neoliberalismo, integração e o conceito de Estado

**P**eculiar tornou-se a atual configuração da ordem mundial nos últimos anos. A velocidade das transformações pelas quais submetem-se os Estados, acabou por trazer um elemento único peregrino, qual seja, a existência marcante de um contínuo processo de mutação. Fenômeno da pós-modernidade, as clássicas concepções de Estado e de Direito tornaram-se insuficientes.

O Estado deixou de ser aquela “corporação de um povo, assentado num determinado território e dotada de um poder originário de mando”.<sup>1</sup> Sob a influência da onda neoliberal – surgida na década de quarenta através de FRIEDRICH HAYEK<sup>2</sup>

e implementada sobretudo após a desintegração do bloco socialista –, a conformação jurídica e política dos Estados Nacionais tem sofrido sensíveis alterações. Sob essa nova perspectiva, as necessidades e aspirações individuais, coletivas e estatais passaram a transcender a delimitação imposta pela estruturação estatal clássica. Assim, as proporções assombrosas tomadas pela predominância da ideologia capitalista e a explosão tecnológica ocorrida nos últimos anos provocaram: (1) o incremento espantoso da guerra comercial entre as corporações transnacionais e entre os próprios Estados Nacionais; e (2) a formação de blocos econômicos regionais.<sup>3</sup>

A força do capital, reunido sobretudo em mãos de grandes corporações transnacionais, pode-se dizer, acabou por

- 
1. Conceito formulado por G. Jellinek, citado por Paulo Bonavides, *Ciência Política*. 10. ed., São Paulo: Malheiros, 1994, p. 67.
  2. Em seu texto *O Caminho da Servidão*, escrito em 1944, Hayek introduz a teoria neoliberal, atacando duramente a configuração do Estado Intervencionista e de Bem-Estar e insurgindo-se frente a qualquer controle dos mecanismos de mercado pelo Estado.
  3. Como se verá, a formação dos blocos econômicos, especificamente UE e Mercosul, tem origem remota. O que se pretende consignar, entretanto, é o incremento, a velocidade e a necessidade de integração por parte dos países no período pós-Guerra Fria.



superar, em muitos casos, o próprio poder estatal, determinando sua atuação. A dependência do capital estrangeiro tornou-se regra para a viabilidade do perpetuamente buscado desenvolvimento. Dependência essa que vincula e determina, por via oblíqua, todo o tipo de ação estatal, mormente com relação à consecução dos fins aos quais o assim denominado "Estado Social" se propôs. Guerras e disputas, no sentido literal dos termos, deixaram de restringir-se ao setor privado intra-estatal. Hoje, não são as empresas, especificamente as transnacionais, que disputam mercados, mas os mercados é que disputam as empresas. Não raro ocorrem conflitos "intra" e "inter" Estados Nacionais pela captação das empresas. Enfim, o aspecto econômico alcançou tal ponto que o capital internacional, fria e estampadamente, passou a ocupar no ápice da ordem política, disciplinando, determinando e submetendo grande parte

da atuação política dos Estados, numa patente e lamentável inversão valorativa.<sup>4</sup>

Sem embargo de todas as implicações que a malfadada globalização proporciona, restringir-se-á o presente trabalho ao segundo dos pontos acima delineados, que é o objeto deste estudo, qual seja, a nova conformação dos Estados Nacionais frente a formação e estruturação dos blocos econômicos regionais no contexto atual sob a ótica do Direito.

Na esteira do que se disse, como tentativa de frear a competição interestatal e com o objetivo de uma maior previsibilidade, controle e segurança dos próprios mercados, é que nos últimos anos tomaram corpo e puseram-se em evidência os blocos regionais.<sup>5</sup>

Fixadas essas premissas e situado o contexto atual sob o qual desenvolvem-se esses novos entes, resta ainda, a delimita-

4. Como bem salienta Marçal Justen Filho, *In União Européia – A Esperança de um Mundo Novo*. Estudo produzido durante permanência como *Visiting Fellow* no *Robert Schuman Center (European University Institute)* em Florença, p. 42. "Através do novo figurino europeu, o capitalismo escapou ao controle do Estado-Nação".

5. As causas, finalidades e objetivos dos processos de integração hoje existentes, por óbvio, possuem um espectro muito mais abrangente, com variações relacionadas ao estágio de desenvolvimento e às características dos países-membros. Tal fato pode ser constatado pelos objetivos traçados no Preâmbulo do Tratado de Assunção, que instituiu o Mercado Comum do Sul:

"A República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, doravante denominados 'Estados-partes'; considerando que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração, constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social; entendendo que esse objetivo deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômicas de complementação dos diferentes setores da economia, com base no princípio da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio; tendo em conta a evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos, e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países; expressando que este processo de integração constitui uma adequada resposta a tais acontecimentos; conscientes de que o presente Tratado deve ser considerado como um avanço no esforço tendente ao desenvolvimento progressivo da integração da América Latina, conforme o objetivo do Tratado de Montevideo de 1980; convencidos da necessidade de promover o desenvolvimento científico e tecnológico dos Estados-partes e de modernizar suas economias para ampliar a oferta e a qualidade dos bens e serviços disponíveis, a fim de melhorar as condições de vida de seus habitantes; reafirmando sua vontade política de deixar estabelecidas as bases para uma união cada vez mais estreita entre seus povos, com a finalidade de alcançar os objetivos supra mencionados;"



ção de alguns balizamentos, que conformam e determinam não apenas o alcance do presente trabalho, mas quiçá o próprio desenvolvimento dos blocos econômicos interestatais.

O primeiro deles, utilizando-se das palavras de MARÇAL JUSTEN FILHO<sup>6</sup> referindo-se à União Européia (UE), diz respeito à “construtividade” dos processos de integração. A formação de um bloco econômico, como se verá, passa por várias etapas, com avanços e retrocessos, cuja marca principal encontra-se na transitoriedade. Cada passo é dado de maneira gradual e progressiva, conforme as condições e perspectivas do momento. Não há um projeto definido de integração. Os mecanismos são escolhidos conforme os objetivos a serem alcançados. Bem verdade que a UE, por sua primariedade, serve de paradigma aos processos em formação, o que não condiciona, por óbvio, os mecanismos a serem utilizados pelos demais blocos. Mesmo porque são diversos os interesses de integração, que variam conforme a condição e o estágio de desenvolvimento dos países-membros.

Outro balizamento a ser fixado refere-se ao fato de que não se pretende proceder a qualquer juízo de valoração acerca da estrutura e das construções jurídicas desenvolvidas e utilizadas pela UE e pelo Mercosul. A análise adiante procedida primará, inicialmente, pela objetividade, visando ao trânsito pelas principais características

de um e outro processo de integração, perquirindo sua efetividade, para ao fim, concluir pela adequação ou não dos meios utilizados para a consecução dos objetivos expressamente traçados em seus tratados instituidores. O fio condutor do presente estudo revela-se pela objetividade na apreciação do fenômeno europeu, suporte hoje imprescindível para alcançar-se uma posição real frente aos problemas e entraves eventualmente existentes no processo de integração sulamericano. Com efeito, apenas através da metodologia que se propõe utilizar é que se terá a devida convicção para enfrentar tais questões, especificamente aquelas mais debatidas pela doutrina latina: a relevância da criação de um tribunal supranacional e a eficiência dos mecanismos de harmonização legislativa. Nessas condições, poder-se-á enfim determinar se a estrutura jurídica dos Estados latinos encontra-se adequada e apta a desempenhar sua função.

Assim, considerando-se, com a devida cautela, que o Direito tem por conteúdo “(...) a regulamentação das relações fundamentais para a convivência e sobrevivência do grupo social, tais como as relações familiares, as relações econômicas, as relações superiores de poder, também chamadas de relações políticas, e ainda, a regulamentação dos modos e das formas através das quais o grupo social reage à violação das normas de primeiro grau ou a institucionalização da sanção”,<sup>7</sup> será adiante

6. JUSTEN FILHO, Marçal. *op. cit.*, p. 1.

7. BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Trad. Carmem Varriale, 8. ed., v. 1, Brasília: Universidade de Brasília, 1995, p. 349.



analisado o desenvolvimento, a configuração e a efetividade da estrutura jurídica adotada pela UE e pelo Mercosul.

Como terceiro e último balizamento, resta advertir-se da diversa realidade vivenciada pelos dois blocos adiante examinados. Ao analisar o quadro existente na UE, cujo estágio avançado de desenvolvimento não se compara ao do Mercosul, não se busca apontar os “erros”, “desvios” ou “atrasos” cometidos neste bloco. Mas sim, além do próprio conhecimento daquela estrutura, quer-se adquirir *know how*, para, através da experiência européia, no que ela for útil, proceder uma aplicação do Direito segundo as efetivas aspirações da sociedade. Em outros termos, com a atual velocidade das transformações sociais na pós-modernidade, impõe-se necessário a existência de um ordenamento jurídico capaz de satisfazer imediatamente aos anseios da sociedade, com rapidez e eficiência, para que não se torne este um empecilho à consecução dos interesses do Estado, especificamente da integração e dos objetivos que lhe dão causa.<sup>8</sup>

## 2. A União Européia

### 2.1 Aspectos históricos

O ponto inicial do processo de integração européia pode ser fixado como sendo no ano de 1950, quando ROBERT

SCHUMAN, Ministro das Relações Exteriores francês propôs uma união com a Alemanha para a exploração de carvão e de aço. Com a aceitação da proposta, somada à aderência de Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo, firmou-se o Tratado de Paris, em 08 de abril de 1951, criando a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA). Note-se que os objetivos dessa comunidade, surgida ao cabo da Segunda Grande Guerra, eram claros, definidos e limitados: a utilização conjunta dos recursos naturais e da produção de ferro, aço e carvão dos países-membros, até então rivais, a fim de afastar qualquer possibilidade de confronto entre os mesmos.

Com o êxito do projeto, surgiu a idéia de expandir a união aos demais campos da economia. Assim, em 25 de março de 1957, foi assinado o Tratado de Roma, criando a Comunidade Econômica Européia (CEE), com vistas a adoção de uma política econômica comum aos países-membros; e o Tratado Institutivo da Comunidade Européia de Energia Atômica (CEEAA ou EURATOM), visando à utilização de energia atômica para fins pacíficos.

O sucesso alcançado, especialmente pela CEE, por seu espectro mais amplo, chamou a atenção de diversos países europeus, que ingressaram na Comunidade. No ano de 1986, através do Ato Único Europeu, procedeu-se à reformulação do Trata-

8. Como delineado, não será exposto no presente trabalho um juízo axiológico acerca do efetivo interesse de cada um dos países-membros em cumprir com os objetivos especificados nos tratados instituidores. O que se busca é verificação da efetividade do sistema implantado para a consecução dos fins institucionalmente definidos. Fins esses que, sob qualquer circunstância e acima de qualquer questionamento, devem (e assim o são, especialmente no Tratado de Assunção) apontar para defesa e proteção do princípio magno, conquistado ao longo de toda a história humana: a dignidade da pessoa humana.



do de Roma, decidindo-se pela efetiva implantação de um mercado comum, fulcrado em quatro liberdades: de circulação de bens, de pessoas, de capitais e de serviços.

Após a implementação desse novo estágio, foram firmados o Tratado de Maastricht ou Tratado da União Européia (1992) e o Tratado de Amsterdã (1998), que, ao fim e ao cabo, superaram de vez a idéia de união apenas econômica, prevenindo a consolidação de uma moeda única e de uma união social e política, com a instituição de uma cidadania da União e uma política de defesa comum. Importante é ressaltar que todos os tratados mencionados continuam em vigor (com as devidas alterações), de modo que essas “Comunidades Européias” é que formam o que se designa por União Européia.

## 2.2 A influência da corte supranacional no direito comunitário europeu

Determinada a formação e conformação histórica da União Européia, cumpre analisar-se a estruturação de seu arcabouço jurídico.

A instrumentalização e implantação efetiva de um Direito Comunitário (em substituição e complementação aos ordenamentos internos de cada Estado-parte) na União Européia deve-se sobretudo à atuação do Tribunal Supranacional, criado já em 1957 pelo Tratado de Roma. Esse tribunal, nominalmente a Corte de Luxemburgo,<sup>9</sup> é quem garantiu a contingên-

cia e continuidade do processo integracionista europeu.

Com efeito, frente ao silêncio dos tratados instituidores das Comunidades Européias no que se refere à “hierarquia” das normas comunitárias face ao direito interno, foi através das decisões da Corte Supranacional que se firmou tal entendimento.

Aspecto peculiar prescrito pelo Tratado de Roma, e que conferiu extrema importância à Corte de Luxemburgo, foi a possibilidade oferecida aos juízes nacionais de, nos casos definidos pelo art. 177 do Tratado, consultar a Corte, por via prejudicial, acerca da correta interpretação aplicável ao caso concreto. Tal previsão – ao lado das características de autonomia, obrigatoriedade e uniformidade de aplicação e interpretação trazidas pelo Tratado de Roma – deu o suporte à construção jurídica hoje aplicada na União Européia.

Assim, não apenas a (1) primazia da ordem supranacional sobre os ordenamentos internos foi firmada, mas também (2) seu efeito direto na ordem interna, independente dos mecanismos de incorporação aos direitos estatais. E ainda, num segundo momento, definiu-se a (3) responsabilização dos Estados-membros por eventuais violações às normas do direito comunitário. Todas essas questões, cuja superação configurou marco indispensável à implementação do processo integracionista, foram solucionadas pelas decisões proferidas pela Corte de Luxemburgo.

9. A Corte de Luxemburgo é composta por juízes e advogados gerais, nomeados de comum acordo pelos governos dos Estados-membros, por seis anos, renováveis por mais seis.



Algumas decisões marcaram o processo de integração, consolidando os entendimentos acima delineados. No caso COSTA C. ENEL (1964), oriundo da Itália, a Corte firmou o princípio da primazia do Direito Comunitário face ao direito interno. E tal entendimento foi confirmado pela decisão no caso ARESTO SIMENTHAL, de 1978, também proveniente da Itália. Já o caso VAN GEENDE EN LOOS (1963) definiu o efeito direto do direito comunitário na ordem interna, de modo que passou a ser admitida a invocação do Direito Comunitário no próprio sistema judicial nacional, independente de prévia incorporação formal ao ordenamento interno. Por fim, o Acórdão Francovich impôs o princípio da obrigatoriedade da reparação do dano aos particulares causados pela não-observância por parte dos Estados-membros das normas de Direito Comunitário.<sup>10</sup>

Nesses termos, através das decisões vinculantes proferidas pela Corte Supranacional, alguns princípios essenciais, que deram supedâneo ao processo de integração europeu, acabaram incorporando-se à cultura jurídica européia, de forma a tornar-se parte integrante de algumas constituições. Exemplo disso foi a alteração do art. 55 da Constituição Francesa e a

mutação interpretativa dos efeitos do art. 11 da Constituição Italiana.

### 2.3 A harmonização legislativa na União Européia

A harmonização legislativa<sup>11</sup> entre os países-membros das comunidades européias possui papel fundamental para o desenvolvimento das relações intra-comunitárias. Pois, com evidência, imprescindível é a existência de um substrato jurídico compatível, que forneça um grau suficiente de segurança jurídica às relações desenvolvidas.

Ao contrário do sistema de unificação legislativa adotado pelo Direito Internacional Público, cuja metodologia refere-se à Convenção e à Lei Uniforme, em que processo de efetivação depende do consenso de todos os países integrantes, o próprio Tratado de Roma, especificamente nos arts. 3º, h, 100-102 e 189, fixou a premissa da aproximação legislativa como condicionante do processo de integração, regulamentando em termos gerais o processo harmonizador.

Assim, o Tratado de Roma, aliado à atuação da Corte de Luxemburgo (que definiu a aplicação direta das normas supranacionais), fez implantar-se e implementar-se o sistema de harmonização

10. Ao contrário do sistema do Direito Internacional Público, insuficiente para as pretensões integracionistas, no qual poder-se-ia apenas tomar providência de caráter político, o referido acórdão determinou a efetiva indenização por parte do governo italiano a um cidadão, que fora prejudicado pelo não-cumprimento de uma Diretiva comunitária pela Administração Pública italiana.

11. Sem embargo do uso indistinto do termos harmonização e aproximação legislativa pelo Tratado de Roma, cumpre estabelecer-se o significado técnico de tais expressões. Assim, na esteira do pensamento do Professor Werter Faria (*Métodos de harmonização aplicáveis no Mercosul e incorporação das normas correspondentes nas ordens jurídicas internas*. (Maristela Basso, organizadora). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995, p. 77), considera-se a aproximação como gênero do qual são espécies a coordenação e a harmonização. E esta reflete um caráter mais amplo que a simples coordenação, tendo por objetivo "suprimir ou atenuar as assimetrias entre as disposições legislativas internas na medida que o exija o funcionamento do mercado comum".



legislativa, regulamentar e administrativa nas Comunidades Européias. E o instrumento adotado para tal escopo foi a Diretiva. Conforme explica FREDERICO A. MONTE SIMIONATO, "a diretiva pode ser definida como um ato comunitário, restrito, vinculativo e obrigatório dos Estados-membros".<sup>12</sup>

A diretiva é típica representação de um direito derivado,<sup>13</sup> complementar aos tratados instituidores da Comunidade e cuja elaboração e aplicação revelam características próprias e peculiares. Assim, o procedimento de harmonização pode ser pontuado nos seguintes termos: a Comissão,<sup>14</sup> ao verificar a existência de alguma assimetria legislativa incidente sobre um aspecto que macule o devido desenvolvimento das relações comunitárias, procede a uma consulta junto aos referidos Estados a fim de eliminar a distorção. Caso o Estado-parte não promova sua adequação, a Comissão proporá ao Conselho<sup>15</sup> a elaboração da diretiva. Assim, por unanimidade na primeira fase, ou por maioria qualificada na

Segunda, o Conselho adotará as diretivas necessárias.

As diretivas estabelecem prazos determinados para que os Estados-membros, da maneira que lhes convier, conforme seus sistemas internos, adotem em seus ordenamentos o comando determinado. O aspecto fundamental desse mecanismo é que, pela interpretação da Corte Supranacional, tornou-se possível aos particulares invocar diretamente perante seus tribunais nacionais as diretivas não incorporadas ao ordenamento local, podendo inclusive contrapor-se à atuação estatal.

Constata-se, portanto, como fez FREDERICO SIMIONATO, que inarredavelmente "trata-se de um sistema no qual prevalece a vontade da Comissão sobre o Estado-membro, principalmente na fase em que as diretivas são votadas mediante maioria qualificada",<sup>16</sup> o que demonstra uma total submissão dos interesses meramente locais face aos objetivos almejados pelo bloco. Em síntese, nas Comunidades Européias, em se tratando de questões

- 
12. SIMIONATO, Frederico A. Monte. "Métodos de harmonização legislativa na União Européia e no Mercosul: uma análise comparativa". In *Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros* (Maristela Basso, organizadora), 2. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado. 1997, p. 127.
  13. Conforme expõe Jorge Fontoura "A construção jurisprudencial do Direito Comunitário Europeu". In *Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros* (Maristela Basso, organizadora), 2. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado. 1997, p. 98-101), o Direito Comunitário Originário ou Primário refere-se às normas dos tratados e protocolos (firmados conforme as regras de Direito Internacional Público). Já o Direito Derivado, corresponde a dois grupos: o primeiro diz respeito ao ordenamento jurídico interno construído pelos organismos comunitários para disciplinar suas próprias atividades; o segundo, compõe-se de normas legisladas pelos organismos comunitários com o objetivo de regulamentar as atividades dos Estados-membros relacionadas a aspectos relevantes para o desenvolvimento da Comunidade.
  14. Instituição comunitária prevista no art. 4º do Tratado de Maastrich, a Comissão constitui-se como órgão executivo, sendo composto por 20 comissários, com competência de iniciativa legislativa e encarregado de guardar o fiel cumprimento dos tratados.
  15. Também previsto no Tratado de Maastrich, o Conselho é formado por representantes dos governos dos Estados-membros, dotado de poder de decisão e com a função primordial de promover a condução política do bloco.
  16. *Op. cit.*, p. 131.



relevantes ao processo de integração, em nome da harmonização legislativa, o ordenamento interno dos países-membros sucumbe frente às decisões dos órgãos supranacionais. Decisões essas que podem dar arrimo às pretensões deduzidas nos próprios tribunais locais, independente de sua internalização.

### 3. O Mercosul

#### 3.1 Histórico

Analizados os aspectos essenciais da construção jurídica da União Européia, guardados os parâmetros pertinentes, segue um exame do fenômeno integracionista do Cone Sul.

A efetivação de uma união dos Povos Latino-americanos, esboçada nos sonhos dos heróis SIMON BOLÍVAR e SAN MARTIN teve seus primeiros passos concretos em 1960. Nesta data, sob influência do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT),<sup>17</sup> Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai, através do Tratado de Montevidéu,<sup>18</sup> instituíram a ALALC (Associação Latino Americana de Livre Comércio), cujo objetivo essencial era o de formar uma zona de livre comércio.

Entretanto, as dificuldades estabelecidas pela pouca flexibilidade do Tratado, a falta de apoio do setor privado, os proble-

mas políticos com regimes autoritários emergentes em quase toda a América Latina, e a crise econômica das décadas de 70 e 80 causaram crescentes frustrações e promoveram a queda da associação.

Em 12 de agosto de 1980, foi assinado o Tratado de Montevidéu, que criou a Associação Latino Americana de Integração (ALADI), congregando Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Este Tratado constituiu um marco no processo de integração latino-americano, pois previu, além dos acordos multilaterais, a possibilidade de entendimentos bilaterais. Tal condição, aliada ao cenário democrático que passou a se instalar, sobretudo no Brasil e na Argentina, foi determinante na efetiva aproximação entre os países. Aproximação essa concretizada com a assinatura da Declaração de Iguazu (1985), da Ata para Integração Brasil-Argentina (1986), e do Tratado de Integração e Desenvolvimento (1988), que contaram com o apoio do setor privado e visavam à gradual liberalização do comércio bilateral (Brasil-Argentina).

Assim, fruto desse pré-processo de integração, em 26 de março de 1991 foi celebrado pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, o Tratado de Assunção, que instituiu enfim o Mercosul. A ele seguiram-se

17. O Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, GATT, entrou em vigor em 1948, tendo sido subscrito originalmente por 23 Estados, dentre os quais o Brasil. O GATT estabelecia uma série de regras que permitiam uma operacionalização, nos níveis possíveis, do comércio internacional.

18. O Tratado de Montevidéu está em pleno vigor, classificando-se por sua generalidade de conteúdo e por questões objetivas como um sistema de natureza multilateral, que permite a celebração de tratados sub-regionais como o do Mercosul.



diversos protocolos que o complementaram, dentre os quais destacam-se o Protocolo de Brasília (1991), que determinou o sistema de solução de controvérsias no âmbito do Mercosul através de um Tribunal Arbitral *ad hoc*, e o Protocolo de Ouro Preto (1994), que estruturou em definitivo os órgãos do Mercosul e conferiu personalidade jurídica de caráter internacional e de direito interno ao bloco.

### 3.2 Harmonização legislativa

A harmonização legislativa no Mercosul é prevista pelo § 1º do Tratado de Assunção<sup>19</sup> e instrumentalizada por disposições do Protocolo de Ouro Preto.<sup>20</sup>

Segundo este Protocolo, nos moldes da construção européia, o processo de harmonização tem origem a partir de uma proposta do Grupo do Mercado Comum<sup>21</sup> para o Conselho Mercado Comum.<sup>22</sup> Assim, o Grupo, bem como seus subgrupos, ao constatarem distorções na aplicação e interpretação dos princípios constantes dos tratados e protocolos darão início ao processo de harmonização, encaminhando projetos ao Conselho, que deliberará acerca de seu conteúdo. Prevê também o citado Protocolo a atuação da Comissão Parlamentar

Conjunta, integrada por membros do Poder Legislativo dos Estados-partes, e com objetivo de acelerar o processo de harmonização, mediante o envio de recomendações ao Conselho do Mercado Comum. Entretanto, em termos concretos, a atuação da Comissão Parlamentar tem se demonstrado desprezível.

Sem embargo do disposto no art. 42 do Protocolo de Ouro Preto, dois pontos devem ser ressaltados no mecanismo de harmonização legislativa previsto: (1) as decisões dos órgãos do Mercosul são feitas mediante unanimidade, em sessões com a presença obrigatória de todos os Estados-partes; (2) as normas criadas não são dotadas de eficácia direta nos ordenamentos internos, estando sujeitas à incorporação pela forma determinada nas constituições nacionais.

Assim, com essas características, sob o lábaro da defesa e intangibilidade da soberania nacional, da igualdade e da autodeterminação dos povos, o sistema de harmonização de normas no Mercosul revela-se incipiente, fulcrado nos termos estritos do Direito Internacional Público. A obrigatoriedade das decisões do Conselho são voltadas apenas aos Estados, o que de-

19. "Artigo 1º. (...) Este Mercado Comum implica: (...) O compromisso dos Estados-Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração."

20. "Artigo 42. As normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no art. 2º deste Protocolo terão caráter obrigatório e deverão quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país."

21. O Grupo Mercado Comum é o órgão executivo do bloco, sendo sua atribuição a propositura de projetos legislativos e a defesa do cumprimento do Tratado de Assunção. Apresenta semelhança com a Comissão européia.

22. O Conselho é formado pelos Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministros da Economia dos Estados-partes. Sua competência normativa do Conselho encontra-se disposta no art. 8º, II e V do Protocolo de Ouro Preto, que atribui a este órgão competência para formular políticas, promover atos necessários à conformação do Mercado Comum e manifestar-se sobre as propostas apresentadas pelo Grupo Mercado Comum. Sua natureza é intergovernamental.



termina a limitação de seu alcance, que depende não apenas da anuência dos Executivos de todos os países-partes, mas ainda, dos processos próprios de internalização nos ordenamentos estatais. Além disso, ressalte-se a questão atinente ao controle judicial das normas mercosurianas incorporadas, cuja realização compete aos Estados-partes, o que oferece grandes possibilidades de interpretações diversas e conflitantes.

#### 4. Conclusões

Compreendido o surgimento, evolução e atual estágio de desenvolvimento da União Européia e do Mercosul, bem como a estruturação do ordenamento jurídico dos blocos, pode-se com segurança estabelecer algumas constatações para então chegar-se, finalmente, às conclusões, especificamente relacionadas aos instrumentos jurídicos utilizados e necessários para a devida estruturação e funcionamento dos Estados na pós-modernidade.

Em primeiro lugar impende ressaltar o motivo inicial que deu cabo aos processos de integração analisados. Como exposto, a União Européia teve como marco inicial a criação da Comunidade Européia do Carvão e do Aço. E tal ente teve como fundamento de existência uma aproximação entre seus membros a fim de evitar um possível confronto bélico. Essa característica política da primeira das Comunidades Européias permanece até hoje. A manutenção da paz e cooperação entre seus membros configura forte elemento de união. Entretanto, em dias atuais, especialmente, outros também são os objetivos buscados

através da integração do Velho Continente, sobretudo econômicos. O que não afasta, de maneira cabal, o sentimento de pavor causado pelas duas Grandes Guerras, ainda presente nos cidadãos europeus.

Já na América do Sul, os objetivos essenciais foram desde o início comerciais. Desde as primeiras negociações interestaduais buscou-se a formação de uma zona de livre comércio. E tal fato explica, em certo ponto, a falta de interesse e a maior lentidão pela qual passou o processo de integração latino. Processo esse que teve um salto a partir de 1991, com o Tratado de Assunção. Assustados pela globalização, movida pela onda neoliberal, resolveu-se concretizar o Mercosul.

Ressalte-se que, mais do que nunca, o ponto crucial do processo de integração do Cone Sul é o aspecto econômico. Deve-se, antes de tudo, determinar quais os objetivos dos países-membros na implementação do Mercosul. O que se busca são os interesses expostos no preâmbulo do Tratado de Assunção? A integração busca frear o domínio do poder econômico sobre as políticas nacionais, através do fortalecimento mútuo dos Estados-membros, ou vem ela a servir de instrumento para a promoção de uma submissão ainda maior dos Estados nacionais frente ao capital internacional, representado pelos países desenvolvidos e pelas grandes corporações transnacionais? Quer-se acreditar aqui que os Estados, especificamente o brasileiro, ainda detém autonomia, mesmo que maculada, e tem como objetivos reais a consecução não apenas das metas trazidas pelo Tratado de Assunção, mas também aquelas expres-



sas no art. 4º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988<sup>23</sup> (bem como de todos os demais princípios nela contidos). Só assim tem sentido proceder-se ao estudo da conformação do Estado democrático, e da sistematização do ordenamento jurídico frente ao processo de integração.

Com relação ao aspecto objetivamente jurídico, denota-se claramente dos termos acima aduzidos, que não existe um direito do Mercosul. As relações entre os Estados-membros são coordenadas sob os princípios de Direito Internacional Público, sendo que seus órgãos não são supranacionais mas intergovernamentais. O próprio Tratado de Assunção estabeleceu que, após um período de transição até 1994, os Estados-partes poderiam num salto qualitativo criar órgãos novos e próprios de um Mercado Comum, com delegação e projeções das três funções do Poder – legislativa, executiva e judiciária – para esses entes supranacionais. Entretanto, o Protocolo de Ouro Preto manteve os mesmos órgãos intergovernamentais, tendo apenas criado alguns órgãos auxiliares, com atuação e autonomia ainda mais restritos.

Tal decisão manteve, portanto, o Mercosul como um processo ainda incipiente de integração comunitária. Como se disse, o processo integracionista é lento, gradual, e move-se de acordo com o interesse dos países-membros. A decisão de instituírem-se órgãos supranacionais é política e não pode ser tomada sem a devida caute-

la. Não obstante, o que se conclui é que, tendo em vista os objetivos aos quais os países-membros do Mercosul se dispuseram a buscar – objetivos esses que efetivamente representam e beneficiam a sociedade civil – torna-se imprescindível a adoção de meios que promovam uma efetiva harmonização legislativa intrabloco.

A evolução do Direito Comunitário europeu possui característica peculiar, qual seja, a atuação da Corte de Luxemburgo, que através de suas decisões nos incidentes prejudiciais, firmou e introduziu nos ordenamentos dos Estados-partes as premissas básicas do processo integracionista: a primazia do direito comunitário sobre os ordenamentos jurídicos internos, o efeito direto na ordem interna e a responsabilização estatal pelo descumprimento das normas supranacionais. Não se esqueça, porém, o outro fator, anterior e determinante da realidade jurídica européia: a formação de um tribunal supranacional.

Em verdade, o sistema de harmonização legislativa mercosuriana é correlato àquele adotado pela União Européia. O que difere ambos, em essência, é (1) a falta de efetividade e de aplicabilidade direta das decisões dos órgãos do bloco; e (2) a própria natureza desses órgãos, que no Mercosul é intergovernamental.

Com ênfase, imperioso torna-se, portanto, a adequação da ordem jurídica do Mercosul aos interesses do bloco. Não apenas a instituição de um tribunal

23. "Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações."



supranacional, com poder de decisão vinculante, mas também, mesmo que isso demande algumas reformas nas constituições dos países-membros, (1) a instituição de órgãos supranacionais com maior autonomia e poder de decisão, e (2) a aplicabilidade direta das decisões desses órgãos.

O processo pelo qual esse sistema foi implantado na Europa não há de ser o mesmo. Entretanto, sua eficiência e a necessidade de adoção de um ordenamento comum (ao menos compatível) pelo Mercosul são aspectos a serem ressaltados.

Assim, ao fim e ao cabo, considerando ainda existente a "soberania" dos Estados do Mercosul, defende-se seu compartilhamento entre os países-partes. Compartilhamento esse que tem o sentido de somar forças frente à dominação e submissão face ao mercado. Do contrário, ao invés de transferir parcela de sua soberania a um ente supra-estatal, com vistas à consecução de todos os objetivos expostos no Tratado de Roma, ela será, ao final, e antes do que se imagina surrupiada *in totum* pelos interesses do mercado, personalizado nas grandes corporações transnacionais.

## 5. Referências bibliográficas

- ACCIOLY, Elizabeth. "Evolução dos processos de integração na União Européia e no Mercosul – Realidades distintas". In *Mercosul no cenário internacional – Direito e Sociedade* (Luiz Otávio Pimentel, organizador), v. 2, Curitiba: Juruá, 1998, p. 275-285.
- ANDERSON, Perry. "Balanço do neoliberalismo". In *Pós-neoliberalismo – As Políticas Sociais e o Esta-*

*do Democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 9-28.

- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. "O Mercosul e a importância do Direito Comunitário emergente". In *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, v. 210, out./dez. 1997, p. 117-122.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Trad. Carmem Variale, 8. ed., v. 1, Brasília: Universidade de Brasília, 1995, p. 349-353.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed., São Paulo: Malheiros, 1994.
- CASELLA, Paulo Borba. *Comunidade Européia e seu ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr, 1994.
- FARIA, Werter R. "Métodos de harmonização aplicáveis no Mercosul e incorporação das normas correspondentes nas ordens jurídicas internas". In *Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros* (Maristela Basso, organizadora), 2. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 143-153.
- FONTOURA, Jorge. "A construção jurisprudencial do Direito Comunitário Europeu". In *Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros* (Maristela Basso, organizadora), 2. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 89-101.
- GARCIA Júnior, A. Alvares. *Conflito entre normas do Mercosul e direito interno: como resolver o problema? O caso brasileiro*. São Paulo: LTr, 1997.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *União Européia – A Esperança de um Mundo Novo*. (Estudo produzido durante permanência como *Visiting Fellow* no Robert Schuman Center (European University Institute) em Florença.
- SIMIONATO, Frederico A. Monte. "Métodos de harmonização legislativa na União Européia e no Mercosul: uma análise comparativa". In *Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros* (Maristela Basso, organizadora), 2. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 117-141.