

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E CIÊNCIA POLÍTICA**

MONOGRAFIA:

MERCOSUL - Circulação de Pessoas

Rodrigo Meirelles Gaspar Coelho

**Professora Orientadora:
Dra. Odete Maria de Oliveira**

Florianópolis, 21 de Setembro de 1998

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
-------------------------	----

CAPÍTULO I

O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA : ANTECEDENTES

1.1. Congresso do Panamá.....	03
1.2. Novos Encontros	05
1.3. Período Pós-Guerra	07
1.4. Associação Latino-Americana de Livre Comércio - ALALC	11
1.4.1. Princípios	12
1.4.2. Órgãos Institucionais	12
1.4.3. Mecanismos da Integração	13
1.4.4. Resultados da ALALC	15
1.5. Associação Latino-Americana de Integração - ALADI	18
1.5.1. Princípios	19
1.5.2. Órgãos Institucionais	20
1.5.3. Mecanismos da Integração	21
1.5.4. Resultados da ALADI	22

CAPÍTULO II

UM NOVO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO : O MERCOSUL

2.1. Cenário Mundial	25
2.2. Integração Brasil-Argentina	27
2.3. O Tratado de Assunção e seus objetivos gerais	29

2.4. Peculiaridades do Tratado	32
2.5. Princípios do Mercado Comum do Cone Sul	34
2.6. Órgãos Institucionais	36
2.6.1. Órgãos com capacidade decisória	37
2.6.2. Órgãos sem capacidade decisória	40
2.7. Mecanismos da Integração	42
2.8. Principais Documentos Assinados no Âmbito do MERCOSUL	45
2.8.1. Protocolo de Brasília	46
2.8.2. Protocolo de Ouro Preto	47

CAPÍTULO III

MERCOSUL : LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS

3.1. Do Espaço Comum	49
3.2. Elementos Essenciais do MERCOSUL	50
3.2.1. Das Cinco Liberdades Fundamentais	50
3.2.2. Disposições do Tratado de Assunção	53
3.3. Análise da Integração Européia	55
3.3.1. Evolução da Livre Circulação de Pessoas	55
3.3.2. Dos Trabalhadores	58
3.3.3. Restrições à Circulação	60
3.4. Livre Circulação de Pessoas no MERCOSUL	62
3.4.1. Amplitude da circulação no Mercado Comum do Cone Sul	62
3.4.2. Dos Trabalhadores	63
3.4.3. Possíveis Restrições à Circulação	65
3.4.4. Participação das Centrais Sindicais	66

3.4.5. O Papel dos Subgrupos de Trabalho do GMC	68
3.4.6. Livre Circulação de Pessoas Jurídicas	69
3.4.7. Entraves do Direito Constitucional Brasileiro	71
3.4.8. Possíveis Respostas às Exigências da Circulação	72
CONSIDERAÇÕES FINAIS	76
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	78

Resumo (Abstract)

Na pesquisa é analisado todo o longo processo de integração da América Latina, tendo como foco central o desenvolvimento regional do Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL), em especial no que diz respeito à livre circulação de pessoas.

No primeiro capítulo, é abordada historicamente a aproximação dos países da América Latina desde os seus tempos mais remotos, de poucos anos antes da independência dos países ibero-americanos, até quando dos resultados obtidos pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), criada pelo Tratado de Montevideu de 1980.

Neste sentido, foi dada mais ênfase aos sistemas institucionais da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e da acima referida ALADI, justamente por estes terem sido grandes modelos estruturais de integração, servindo como excelentes referências anteriores à proposta de criação do MERCOSUL.

No segundo capítulo, descreve-se todo o desenvolvimento concreto do MERCOSUL, desde a aproximação de Argentina e Brasil (posteriormente, de Paraguai e Uruguai), culminando com a assinatura do Tratado de Assunção de 1991, ressaltando-se seus princípios, estrutura organizacional e meios de consecução dos objetivos propostos, até se chegar aos principais instrumentos da integração nos dias atuais: o Protocolo de Brasília, com relação à solução de controvérsias, e o Protocolo de Ouro Preto, que instituiu as estruturas definitivas do processo.

Finalmente, no terceiro e último capítulo, são apresentados os aspectos que envolvem a livre circulação de pessoas dentro do espaço de economia integrada a ser constituído, chegando-se à conclusão de que os trabalhadores da região serão os primeiros a exercerem a liberdade de ir e vir, que poderá ser estendida aos demais indivíduos de acordo com o rumo que será dado à integração.

INTRODUÇÃO

No presente trabalho será descrito o longo processo de integração da América Latina, tendo como foco central da pesquisa o desenvolvimento do Mercado Comum do Cone Sul, em especial, no que diz respeito à livre circulação de pessoas.

O estudo será desenvolvido em três capítulos utilizando-se o método de abordagem dedutivo-comparativo e técnicas de documentação bibliográfica, tanto direta como indireta, em sua parte específica, através dos quais tentar-se-á vislumbrar como se dará a efetiva locomoção de pessoas pela região do espaço comum a ser constituído. Além disso, no decorrer da monografia, também serão apresentadas opiniões e comentários de vários autores e especialistas dos assuntos em análise, segundo consultas a livros, revistas e participação em palestras.

No primeiro capítulo será abordada historicamente a integração da América Latina desde os seus tempos mais remotos, de poucos anos antes da independência dos países ibero-americanos, até quando dos resultados obtidos pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), criada pelo Tratado de Montevideu de 1980. Neste sentido, será dada mais ênfase aos sistemas institucionais da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e da acima referida ALADI, justamente por estes servirem como bons modelos estruturais de integração, e, portanto, excelentes pontos de referência anteriores à proposta de criação do MERCOSUL.

No segundo capítulo será apresentado o desenvolvimento da integração, desde a aproximação de Argentina e Brasil (posteriormente, de Paraguai e Uruguai), culminando com a assinatura do Tratado de Assunção de 1991, até se chegar aos avanços mais recentes do processo. Ressaltar-se-á seus princípios, estrutura organizacional e meios de consecução dos objetivos propostos, além de seus principais acordos complementares: o Protocolo de Brasília, com relação à solução de controvérsias, e o Protocolo de Ouro Preto, que lhe deu o revestimento atual.

Finalmente, no terceiro e último capítulo, serão abordados os aspectos que envolvem a livre circulação de pessoas dentro do espaço de economia integrada a ser constituído pelo Mercado Comum do Cone Sul.

Sabe-se que, até hoje, o mundo não presenciou uma experiência exatamente nos mesmos moldes do processo proposto para o MERCOSUL. Desse modo, a princípio, não se teria meios satisfatórios para se avaliar o verdadeiro progresso desta empreitada através de uma comparação de sistemas. Entretanto, será feita uma análise do modelo adotado pela União Européia como estrutura de confrontação e reflexão, posto que, ressalvadas as devidas diferenças, com relação à livre circulação de pessoas, a integração européia reflete em muito os obstáculos e dificuldades a serem transpostos pelos quatro países membros.

Por fim, cumpre ressaltar que o presente trabalho não tem por objetivo esgotar o tema da pesquisa, muito menos de apresentar todas as alternativas possíveis de se tratá-lo. A intenção é apenas de tentar condensar do modo mais apropriado, conforme o método de procedimento monográfico, a maioria das informações colacionadas ao longo dos dois semestres de estudos, e que este resultado possa vir a aumentar o material de consulta para outros futuros pesquisadores.

CAPÍTULO I

O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA: ANTECEDENTES

1.1. Congresso do Panamá

Podemos dizer que o processo de integração dos povos da América Latina remonta ao final do século XVIII e início do século XIX, ganhando grande impulso especialmente após o período das revoluções nas colônias hispano-americanas: região do Rio do Prata (Paraguai, Uruguai e Argentina), Chile, Nova Granada (Colômbia, Equador, Venezuela e Panamá), Peru e México .

De acordo com **Vicente Guillermo Arnaud**¹, foi o venezuelano Francisco Miranda, "el Precursor", no ano de 1791, quem pela primeira vez se manifestou sobre a idéia de realizar uma união americana, antes mesmo da emancipação da colônia. Desejava criar um único e grande país que se estenderia desde o Mississipi até a Patagônia.

Posteriormente, principalmente a partir de 1810, surgiram algumas outras propostas de integração apresentadas por pessoas como: Don Pedro Vicente Cañete, Procurador-Geral de Lima; o peruano Juan Engaña; o argentino Juan Martínez de Rozas; sem mencionar as "Declaraciones del Pueblo de Chile". Contudo, só mesmo a partir da iniciativa de Simón Bolívar é que o processo tomou rumos mais concretos.

Já nas primeiras décadas do século XIX, Simón Bolívar, um grande líder venezuelano², vislumbrava a possibilidade de fortalecimento dos países ibero-americanos contra os constantes atos de dominação imperialista impostos pela antiga metrópole espanhola. Havia escrito em 1815 a famosa Carta de Jamaica ou Carta Profética, documento pelo qual pregava idéias integracionistas, visando o desenvolvimento dos países hispano-americanos através da união. Neste sentido, em 1821, Bolívar, então como general, teve êxito em concretizar o projeto de criação da Grande Colômbia mediante um acordo assinado entre Venezuela, Colômbia e Equador.

¹ ARNAUD, Vicente Guillermo. *Mercosur, Unión Europea, Nafta y los procesos de integración regional*, p.37 e segs.

² CASTRO, Moacir Werneck de . *O Libertador – A vida de Simón Bolívar*.

Dois anos mais tarde, mais precisamente em 02 de dezembro de 1823, é declarada a política da Doutrina Monroe³, através da qual os EUA reconhecem a independência dos Estados latino-americanos e se auto-proclamam seu protetor em relação à Europa, demonstrando oficialmente o interesse dos norte-americanos na América Latina.

De sua parte, os países europeus, após as revoltas dos impérios de colonização ibérica na América, encontravam-se em grande desconforto político, vez que sua autoridade colonial fora desafiada, constituindo, portanto, enorme ameaça aos novos interesses dos recém-formados governos.

Sendo assim, Simón Bolívar, eivado de suas idéias integracionistas e no intuito de garantir a segurança dos povos latinos com relação aos interesses norte-americanos e europeus, convocou Guatemala, México, Peru, a região do Rio do Prata, Chile e Colômbia para fundarem uma Assembléia Latino-Americana⁴ que seria responsável pela tutela dos interesses das Repúblicas de todo o continente. Nova Granada, EUA, Brasil e os Países Baixos (Holanda e Bélgica) também foram convidados a participar. Para dar-lhes segurança internacional, Bolívar também chamou a Inglaterra para fazer parte do acordo. Nesta época, a Inglaterra seria o único país capaz de garantir a estabilidade dos outros pequenos governos pactuantes - através de uma proteção disfarçada - contra as políticas e os atos de intervenção adotados pela Santa Aliança (Europa) e pelos EUA (através da Doutrina Monroe).

Assim, em dezembro de 1824, foi convocado o Congresso do Panamá, com reunião marcada para o ano de 1826, com o objetivo de formar, através de uma aliança permanente, uma estrutura confederativa de Estados⁵.

O Congresso do Panamá ocorreu de 22 de junho a 15 de julho de 1826, com a participação dos representantes de apenas quatro países: Colômbia, Guatemala, México e Peru. Foi acordado a criação

³ CHAUNU, Pierre. *História da América Latina*, p. 79-80, 117.

⁴ PANEBIANCO, Massimo. Teorias da Integração Latino-Americana no Século XIX – Estado Federal e Estado Supranacional. In: PAES LANDIM, José Francisco, *Direito e Integração*, p. 60.

⁵ DONGHI, Tulio Halperin. *Historia da América Latina, 3 – reforma y disolución de los imperios ibéricos 1750 - 1850*, p. 218.

de uma Assembléia de Liga e Aliança permanente, que deveria reunir-se de dois em dois anos com o objetivo de garantir a integração. Até auxílio militar mútuo entre os países foi previsto⁶.

Além dos territórios sob o domínio de Bolívar (Venezuela, Colômbia, Peru e Bolívia)⁷, somente México e a América Central enviaram representantes. A Inglaterra e os Países Baixos enviaram apenas observadores. Os representantes do Brasil e dos EUA não compareceram. A Colômbia foi o único país a ratificar o Acordo, que nunca entrou em vigor⁸. Apesar do caráter permanente da Assembléia da Liga e da boa vontade de alguns delegados, as negociações para a execução dos projetos pactuados nunca ocorreram.

1.2. Novos Encontros

Após o marco histórico que foi o Congresso do Panamá, várias convocações para novas Conferências e Congressos foram feitas por países como México, Peru e Chile na tentativa de ser retomado o caminho da integração. Contudo, todas restaram infrutíferas, pois tanto as Conferências como os Congressos geralmente não se realizavam por falta de quorum. Quando ocorriam os debates e negociações, estes não eram posteriormente ratificados pelos governos pactuantes⁹.

Sendo assim, a razão de ser de tais encontros latino-americanos foi mudando de perspectiva. Além disso, a iminência de dominação por países estrangeiros não era mais tão latente quanto antes. Ao invés de terem por objetivo garantir a proteção dos pactuantes frente às possíveis investidas de países da Europa e dos EUA, os governos da América Latina começaram a perceber a necessidade de atrair a colaboração de tais regiões para ajudar no seu próprio desenvolvimento sócio-econômico.

O sistema de integração confederativa anteriormente proposto tornara-se inviável para a época, uma vez que os recém-formados países ainda não estavam realmente estruturados politicamente sobre

⁶ Ver: PANEBIANCO, Massimo. Op. Cit., p.60 e ARNAUD, Vicente Guillermo. Op. Cit., p. 40.

⁷ CHAUNU, Pierre. Op. Cit., p.81.

⁸ DONGHI, Tulio Halperin. Op. Cit., p.218.

⁹ ARNAUD, Vicente Guillermo. Idem, p. 40.

bases seguras. Era preciso, primeiramente, uma afirmação individual de cada um como ente político-administrativo soberano antes da imersão em referido processo.

Segundo **Massimo Panebianco**¹⁰, da análise do processo de integração latino-americana no século XIX, pode-se destacar três Congressos mais importantes cuja finalidade principal era a constituição de uma Confederação: o Congresso do Panamá, em 1826; o I Congresso de Lima, em 1847; e o II Congresso de Lima, em 1865. Este período foi conhecido como o latino-americanismo.

Com o decorrer do tempo, o latino-americanismo foi sendo absorvido pela crescente influência dos EUA e da Europa, diluindo-se nos novos ideais da política externa empregada pelos governos emergentes.

Portanto, depois das várias tentativas de integração realizadas em prol de um sistema confederativo, a visão integracionista mudou de rumo. Dá-se agora mais importância ao desenvolvimento individual de cada Estado, buscando, através de relações apenas inter-governamentais, garantir o desenvolvimento sem comprometer a soberania estatal. Surge a era do pan-americanismo, liderado pelos EUA, que teve início com a realização da Conferência Americana de Washington¹¹, em 1890, e que perdurou até meados do século XX.

Desse modo, as Conferências subsequentes, iniciando pela Conferência do México, em 1901-1902, passando pelas Conferências do Rio de Janeiro, em 1906; de Buenos Aires, em 1918; de Santiago, em 1923; de Havana, em 1928; de Montevideu, em 1933; de Lima, em 1938; e de Bogotá, em 1948, foram inspiradas nestas novas tendências. Neste sentido, também deu-se início ao processo de criação de várias instituições internacionais - tentativa dos governos em aperfeiçoar meios mais

¹⁰ PANEBIANCO, Massimo. Teorias da Integração Latino-Americana no Século XIX – Estado Federal e Estado Supranacional. In: PAES LANDIM, José Francisco. Op. Cit., p.57-58.

¹¹ Para uma análise mais detalhada ver : ARNAUD, Vicente Guillermo. Op. Cit., p.51-57 e CHAUNU, Pierre. Op. Cit., p. 118.

adequados de garantir a eficácia das negociações firmadas¹² - como, por exemplo, a Organização dos Estados Americanos (OEA), criada em 1945.

Como se pode notar, neste período da história, os Estados americanos preferiram realizar encontros periódicos através das várias Conferências e Congressos, buscando através da diplomacia e dos acordos bilaterais a aproximação desejada, ao invés de mergulharem fundo no processo de uniformização de legislações nacionais.

É interessante salientar que, até meados da década de 1940, os governos da América ainda não tinham conseguido efetivar nenhum tipo de verdadeira integração regional ou continental, apenas participavam de meras declarações de vontade e de boa vizinhança, uma vez que os Tratados e Acordos Internacionais até então firmados não foram devidamente considerados pelos pactuantes, tendo em vista que não eram realmente cumpridos.

Apesar de matérias importantes e oportunas terem sido propostas ao longo das várias negociações, os países americanos não conseguiram qualquer integração de ordem política, econômica ou social que atingisse o nível esperado.

1.3. Período Pós-Guerra

Como resultado das duas Grandes Guerras Mundiais, o mundo ficou dividido em dois blocos: o ocidente capitalista, liderado pelos EUA e o oriente socialista, liderado pela então União Soviética. Com o início da chamada Guerra Fria, as dificuldades de reestruturação econômica dos países aumentou, acentuando a instabilidade política e financeira que enfrentavam¹³.

No intuito de impedir o crescente expansionismo socialista soviético, os EUA, maior beneficiado da II Guerra, começou a implementar um programa de apoio à reconstrução das

¹² Ver : PANEBIANCO, Massimo. Teorias da Integração Latino-Americana no Século XIX – Estado Federal e Estado Supranacional. In: PAES LANDIM, José Francisco. Op. Cit., p. 63 e MOURÃO, F. Albuquerque e outros. *O MERCOSUL e a União Européia*, p.143.

¹³ ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O MERCOSUL no contexto regional e internacional*, p.29-37.

economias dos governos da Europa Ocidental e Japão: Plano Marshall, incentivando também a atuação das empresas norte-americanas nestas regiões – o que serviu ainda para sustentar o auge em que se encontrava a economia deste país¹⁴. Desse modo, além de afirmar-se como representante mais forte do capitalismo, os EUA acabaram por ajudar a reorganizar a economia mundial.

Nesta época, meados da década de 1940, os governos das principais potências do mundo sentiram a necessidade de retomada de seu desenvolvimento comercial externo. Sendo assim, de acordos como os de Bretton Woods (1944) surgem organismos internacionais como o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) ou Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI)¹⁵, cujo objetivo principal era restabelecer a ordem econômica global e a divisão racional do trabalho, dentro dos moldes do sistema capitalista e tendo o dólar americano e o ouro como moedas universais.

De igual modo, das negociações que conduziram à Carta de Havana de 1948, resultou como fruto único e, inicialmente, de caráter provisório, o General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), que tinha por objetivo estabelecer regras e mecanismos práticos que assegurassem a eliminação progressiva das barreiras ao comércio internacional e sua efetiva multilateralização¹⁶.

Durante a década de 1950, a América Latina, por estar à margem do processo de reconstrução econômica mundial, sofreu seus reflexos negativos. De acordo com o embaixador **Rubens Antônio Barbosa**, já no final daquele decênio *“a América Latina experimentava um período de desalento e redução da taxa de crescimento; depois de acumular reservas com as exportações durante a guerra da Coreia, a área entrou em período de grandes dificuldades para equilibrar sua balança de pagamentos e balança comercial; os ganhos com as exportações da região reduziram-se de forma*

¹⁴ Sobre o Plano Marshall ver : VACCHINO, Juan Mario . *Integración Latinoamericana – de la ALALC a la ALADI*, p. 17; e ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Op. Cit.*, p.55-57.

¹⁵ Destes organismos, resultaram um conjunto de regras sobre aspectos monetários e financeiros que deveriam nortear a expansão do comércio mundial e que complementavam a atribuição ao dólar norte-americano de funções de moeda internacional e de reserva de valor.

¹⁶ Ver VACCHINO, Juan Mario. *Idem*, p.16 e ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Idem*, p.37-44.

*significativa com a deterioração dos preços das matérias-primas; caiu a capacidade de importar dos países da área (...)*¹⁷.

Os sinais de decréscimo do Produto Interno Bruto (PIB) e das exportações eram latentes. Segundo dados da INTAL¹⁸, enquanto as exportações latino-americanas aumentaram 59% entre 1950 e 1962, as exportações dos países europeus aumentaram em 300% e do Japão em 560% no mesmo período.

Ficara claro para os Estados latino-americanos que, para atingir um nível de estabilidade econômica razoável, era necessário um programa de desenvolvimento que pudesse suprir as deficiências dos sistemas nacionais até então vigentes. A tentativa de progresso individual de cada governo não estava dando os resultados positivos esperados.

Novas perspectivas de integração regional surgiram como a solução do momento para as crises pelas quais passavam os povos da América. Já que a política de meras relações inter-governamentais entre os países não estava dando certo, a colaboração entre os Estados tornava-se imprescindível para a abertura dos mercados e para o aperfeiçoamento das relações comerciais. A fase do pan-americanismo entra em declínio, dando lugar aos primeiros passos rumo à real integração regional.

Nesse sentido, em 1957, foram iniciados estudos pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe (CEPAL)¹⁹, liderados por Raul Prebisch²⁰, com a participação do Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES), durante a VII Sessão da CEPAL, na cidade de Buenos Aires. No mesmo ano e cidade, também ocorreu a Conferência Econômica da OEA²¹. O objetivo de tais encontros foi discutir questões relativas à nova dinâmica do processo de integração dos países latino-americanos, principalmente sobre a formação de um mercado comum.

¹⁷ BARBOSA, Rubens Antonio. *América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*, p.59.

¹⁸ Banco Interamericano de Desenvolvimento (B.I.D.), *Factores para la integración de América Latina*, p.19.

¹⁹ Para saber mais sobre a CEPAL ver: ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Op.Cit.*, p.63-64.

²⁰ BARBOSA, Rubens Antônio. *Idem*, p.59.

²¹ VACCHINO, Juan Mario. *Op. Cit.*, p.29.

As pesquisas demonstraram que as regiões menos desenvolvidas não absorviam o progresso tecnológico obtido por nações mais evoluídas, justamente por adotarem um sistema comercial externo contrário ao destes países . Além disso, apesar das proximidades de fronteira entre os países latino-americanos, estes não mantinham relações comerciais entre si tão intensamente quanto mantinham com os países mais desenvolvidos²² .

A saída seria a implantação de políticas estatais voltadas para a diversificação gradual das exportações, buscando incorporar os produtos manufaturados de maior tecnologia cada vez mais ao comércio exterior dos países latinos. Desse modo, para suprir a desvantagem que existiria no mercado internacional entre estes novos produtos manufaturados em relação aos dos países mais desenvolvidos, seria necessário criar, primeiramente, um meio de comercializá-los em âmbito nacional e regional (onde haveria maior facilidade de venda) para, a partir daí, com mais credibilidade e força, buscar mercados mais distantes e lucrativos²³ .

Segundo **Massimo Panebianco**²⁴ , pode-se citar como exemplos desta nova postura do processo de integração latino-americano os Acordos Internacionais que instituíram o Mercado Comum Centro-Americano, em 1958; a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960 e o Pacto Andino, em 1969.

Aliás, de acordo também com esta mesma perspectiva é que surgiram grande parte dos processos de integração da América ²⁵, a saber: o Sistema Andino de Integração (SAI), o Triângulo do Norte, o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), a Comunidade do Caribe (CARICOM), a Associação dos Estados do Caribe, a Associação dos Estados do Caribe Oriental (OECA), o Grupo dos Três, o NAFTA ou TLC, o Sistema Econômico Latino-americano (SELA), além de outros mais.

²² MENEZES, Alfredo da Mota. *Do Sonho à Realidade: a integração econômica latino-americana*, p.30-36.

²³ Ver : BAUMANN, Renato e LERDA, Juan Carlos (org.). *Brasil-Argentina-Uruguai: a integração em debate*, p.97-99 e MENEZES, Alfredo da Mota. *Op. Cit.*, p.13-15;

²⁴ PANEBIANCO, Massimo. *Teorias da Integração Latino-Americana no Século XIX – Estado Federal e Estado Supranacional*. In: PAES LANDIM, José Francisco. *Op. Cit.*, p.57.

²⁵ Sobre os Processos de Integração da América Latina ver: ARNAUD, Vicente Guillermo. *Op. Cit.*, p.173-245; JESUS, Avelino de. *MERCOSUL : estrutura e funcionamento*, p. 109-114 e CASELLA, Paulo Borba. *MERCOSUL - exigências e perspectivas*, p. 115-149.²⁵

Portanto, pela necessidade de se garantir a eficácia da nova trajetória a ser seguida pelos países latino-americanos, propiciando meios de inserção e manutenção destas nações no contexto do comércio mundial, surgiu a ALALC .

1.4. Associação Latino-Americana de Livre Comércio - ALALC

A Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC) foi criada em 18 de fevereiro de 1960, através do Tratado de Montevideu, entrando em vigor em 1º de junho de 1961²⁶. Participaram inicialmente do acordo: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai, aderindo, posteriormente, a Colômbia (em 30 de setembro de 1961), o Equador (em 03 de novembro de 1961), a Venezuela (em 31 de agosto de 1966) e a Bolívia (em 08 de fevereiro de 1967)²⁷. Concretizava-se, assim, a idéia de criar um compromisso entre os Estados latino-americanos, visando sobretudo o progresso mútuo através de políticas externas solidárias e de complementação recíproca em áreas fiscais, cambiárias, tecnológicas, industriais e produtivas, para que se constituísse uma zona de livre comércio (vide Capítulo I, Tratado de Montevideu de 1960).

O fortalecimento dos mercados nacionais em busca de sua posterior incursão no comércio exterior seria obtido por um Programa de Liberação de Intercâmbio (Capítulo II, arts. 2-13 do Tratado) progressivo num prazo de 12 (doze) anos e, para tal, os obstáculos alfandegários teriam que ser gradualmente eliminados (Capítulo III – Expansão do Intercâmbio e Complementação Econômica – arts.14-17, do Tratado)²⁸ .

Cuidados também foram tomados para que as disposições do Tratado de Montevideu de 1960 fossem compatíveis com as regras estabelecidas pelo Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT -

²⁶ VACCHINO, Juan Mario. Op. Cit., p.53.

²⁷ CASELLA, Paulo Borba. Op. Cit., p.125.

²⁸ Nesse sentido ver : MENEZES, Alfredo da Mota. Op. Cit., p.30-55; ARNAUD, Vicente Guillermo. Op. Cit., p.99-100; BAUMANN, Renato e LERDA, Juan Carlos (org.).Op. Cit., p.29-35 e ALMEIDA, Paulo Roberto de. Op. Cit., p.64-65.

General Agreement on Tariffs and Trade), de 1947, criando-se para isso mecanismos como o regime especial de exceção à cláusula de nação mais favorecida²⁹.

1.4.1. Princípios³⁰

Dentre os princípios que regeram a ALALC, cumpre ressaltar dois que se destacavam com mais importância:

- a) **Princípio da Reciprocidade (Cap. I, arts. 10 e 13, do Tratado):** segundo sua orientação, os países contratantes deveriam garantir as mesmas vantagens e benefícios entre si, a fim de que todos pudessem crescer harmonicamente, evitando prejuízos mútuos;
- b) **Princípio da Nação Mais Favorecida (Cap. IV, arts.18-20, do Tratado):** era uma diretriz que, em parte, já estava abrangida pelo princípio da reciprocidade, pois estabelecia que qualquer privilégio concedido entre países contratantes ou entre estes e terceiros (através de acordos à parte), deveria ser automaticamente aplicado a todos os demais membros participantes da ALALC.

Estes dois princípios constituíam, portanto, os grandes avanços do processo da ALALC. Contudo, na prática, mostraram-se de pouca aplicabilidade, tendo sido violados em várias ocasiões.

1.4.2. Órgãos Institucionais

Observa-se no Capítulo IX do Tratado de Montevideu de 1960³¹ a seguinte estrutura institucional da ALALC:

- a) **Conselho de Ministros:** formado por Ministros das Relações Exteriores de cada país envolvido (ou por alguém que exercesse função semelhante no sistema de governo). Este órgão foi tardiamente criado pelo Comitê Executivo, tornando-se efetivo da ALALC somente em 1975. Hierarquicamente superior aos outros, sua função era processar assuntos de máxima importância à Associação.

²⁹ BARBOSA, Rubens Antônio. Op. Cit., p.60.

³⁰ Sobre os Princípios da ALALC ver : VACCHINO, Juan Mario. Op. Cit., p.59-60.

³¹ Sobre os Órgãos Institucionais da ALALC ver : VACCHINO, Juan Mario. Idem, p.62-64.

b) Conferência: órgão com poderes executivos. Sua função era, em síntese, providenciar e fiscalizar a execução das tarefas, além de tomar as decisões mais importantes relativas à consecução dos objetivos do tratado. Era formada por representantes dos Estados-membros que se reuniam em sessões ordinárias a cada ano, podendo também haver sessões extraordinárias, convocadas pelo Comitê Executivo. Além da unanimidade dos votos para que as deliberações fossem tomadas, contando com os votos em branco e as abstenções, era necessário aprovação de no mínimo dois terços da totalidade dos representantes.

c) Comitê Executivo Permanente: basicamente vinculado à Conferência, exercendo atividade de assessoramento na exequibilidade das decisões, realizando tarefas inerentes à sua posição dentro da estrutura hierárquica, mas também estando sujeito a resolver matérias mais complexas e importantes que fossem a ele delegadas pela Conferência. Era órgão permanente da ALALC, composto, além do Comitê propriamente dito, por uma Secretaria, a este subordinada.

d) Secretaria Executiva: tinha por função organizar os trabalhos da Conferência e do Comitê, além de, quando requisitada, pesquisar e propor projetos em determinadas áreas.

É importante ressaltar também que, no período de 1963 e 1964, surgiram propostas de inovações no âmbito institucional da ALALC, como a criação de uma **Comissão Técnica de Expertos**, de **Conselhos de Política** e de um **Mecanismo para a Solução de Controvérsias**. Contudo, tais iniciativas restaram infrutíferas, pois limitaram-se a uma atuação muito restrita e quase sem eficácia³².

1.4.3. Mecanismos da Integração

Conforme o disposto no Tratado de Montevidéu de 1960, a ALALC dispunha dos seguintes mecanismos de atuação³³:

³² VACCHINO, Juan Mario. Op. Cit., p. 122.

³³ Sobre os Mecanismos da Integração da ALALC ver: VACCHINO, Juan Mario. Idem, p.67-69; 71-72.

a) Mecanismos Principais (Capítulo II, arts. 2-13, Tratado de Montevideu de 1960)

a.1) Listas Nacionais de Concessões: eram documentos que continham listagens de mercadorias apresentadas anualmente por cada Estado-membro e que deveriam seguir uma determinada política de redução tarifária (em média 8% em relação às mesmas tarifas aplicadas a mercadorias derivadas de outros países estranhos ao pacto), até a completa extinção das barreiras alfandegárias. Estas listas poderiam ser alteradas caso fosse necessário.

a.2) Listas Comuns: consistiam em listagens de produtos essenciais ao comércio regional e deveriam ser apresentadas de três em três anos, sem possibilidade de serem revogadas. Deveriam em conjunto representar cerca de 25% do comércio geral entre os países envolvidos, pois assim, após os 12 (doze) anos, estaria completa (100%) a lista de trocas básicas sem restrições alfandegárias.

b) Mecanismos Auxiliares

b.1) Acordos de Complementação (Capítulo III, arts. 16-17, do Tratado de Montevideu de 1960): acordos mediante os quais as deficiências nos sistemas econômicos de cada Estado deveriam ser sanadas através de ajudas específicas mútuas das partes contratantes aos setores industriais frágeis de seus parceiros comerciais.

Pode-se ainda citar, mesmo não sendo mecanismos expressos da integração, mas servindo aos mesmos fins:

b.2) Medidas em favor dos países em menor grau de desenvolvimento econômico relativo (Cap. VIII, art. 32, do Tratado)³⁴: eram conferidos aos países em menor desenvolvimento econômico da ALALC certas facilidades para que estes pudessem acompanhar, junto com os outros países, o cronograma estipulado para a liberalização comercial, sem que estes arcassem com maiores prejuízos, devido à sua estrutura econômica deficitária. Como exemplo, podemos citar as **Listas Especiais**

³⁴ VACCHINO, Juan Mario. Op. Cit., p.57.

(Capítulo III, art. 16, “b”, do Tratado)³⁵, que eram listas outorgadas a estes países, limitadas ao período de transição à zona de livre comércio, e que tinham por finalidade oferecer maiores benefícios a determinados produtos.

b.3) Cláusulas de Salvaguarda (Capítulo VI, arts. 23-26, do Tratado): eram normas emergenciais que poderiam ser utilizadas por qualquer Estado membro, após prévia autorização dos órgãos competentes da ALALC, quando a compra de certas mercadorias da região pudesse causar ameaça ou sérios prejuízos à economia do país. Estas cláusulas permitiam, portanto, restrições à importação de tais produtos por determinado período para que a fragilidade nacional naquele setor fosse superada.

1.4.4. Resultados da ALALC

Em verdade, os resultados mais expressivos da ALALC foram obtidos nos primeiros anos de vigência do Tratado³⁶. Certamente houve benefícios trazidos pela integração, mas não os realmente esperados .

No início, uma das maiores dificuldades encontradas foi a de harmonizar, na prática, os interesses aparentemente recíprocos dos Estados que apresentavam-se em diferentes patamares de desenvolvimento econômico.

Juan Mario Vacchino³⁷ ressalta que além das insuficiências e limitações próprias do Tratado, a desconformidade de muitos dos países membros em relação aos resultados do processo e o surgimento de formas alternativas de integração, como o Pacto Andino e os acordos de complementação.

Segundo **Paulo Borba Casella**, pode-se apontar uma diversidade de motivos, dentre os quais:
“as diferenças nos níveis de desenvolvimento econômico relativo, a heterogeneidade das políticas

³⁵ VACCHINO, Juan Mario. Op. Cit., p.79.

³⁶ Para esse assunto ver : MENEZES, Alfredo da Mota. Op. Cit., p.56-62.

³⁷ VACCHINO, Juan Mario. Idem, p.92.

econômicas, monetárias e cambiais, e a crise dos modelos nacionais, até então vigentes”³⁸. Também, a própria atitude dos acordantes na época foi contrária ao progresso da Associação. O interesse individual de cada governo acabava sempre prevalecendo em prejuízo da região como um todo. A vontade de vinculação política dos Estados membros era notadamente desproporcional. Os acordos acabaram tornando-se meras declarações de intenção, pois no âmbito interno de cada país as políticas de desenvolvimento mostravam-se diversas.

Já antes do final da década de 1970 era evidente a estagnação do mecanismo das negociações anuais (listas nacionais) e das negociações trienais (listas comuns). Embora as primeiras listas nacionais e comuns tivessem sido outorgadas pelos Estados partes, sua implementação mostrou-se de pouca eficácia, pois os produtos e mercadorias nestes documentos já estavam sendo transacionados pelos países por meio de acordos bilaterais anteriores ao Tratado. Sendo assim, estas listas não trouxeram maiores benefícios.

Também os acordos de complementação, embora mais efetivos, mostraram-se pouco eficientes. Sem o cunho da reciprocidade, acabaram firmando-se isoladamente entre os países mais desenvolvidos economicamente, sobretudo nas áreas de atuação das grandes empresas multinacionais, ou seja, os objetivos do Tratado estavam sendo totalmente desviados.

De acordo com o embaixador **Rubens Antonio Barbosa**, *“as dificuldades práticas vinculadas à natureza multilateral das negociações, à pouca flexibilidade das principais disposições do Tratado, aos objetivos ambiciosos nele estabelecidos, aliadas à oposição do setor privado e a problemas de natureza política, surgidos com a gradual instalação de regimes autoritários na quase totalidade dos países da região, determinaram o aparecimento de crescentes frustrações e interesses conflitantes na implementação do Tratado de Montevideu de 1960 e no funcionamento da ALALC”*³⁹.

Devido ao relativo insucesso das tentativas de superar a estagnação da ALALC, Bolívia, Chile,

³⁸ CASELLA, Paulo Borba. Op. Cit., p.126.

³⁹ BARBOSA, Rubens Antônio. Op. Cit., p.60.

Colômbia, Equador e Peru, sem denunciarem formalmente o Tratado de Montevidéu, decidiram constituir um novo processo de integração sub-regional. Em 1969, assinaram o Acordo de Integração Subregional de Cartagena, conhecido como Pacto Andino⁴⁰. Houve a adesão ainda da Venezuela, em 1973 e a retirada do Chile, em 1976⁴¹.

Na tentativa de buscar resgatar os objetivos originais da ALALC, em 1969, foi assinado o Protocolo de Caracas, pelo qual o prazo para o término das negociações das próximas três listas comuns foi prorrogado até 31 de dezembro de 1980, quando as barreiras alfandegárias deveriam desaparecer por completo. Porém, a primeira crise do petróleo e o início do processo de endividamento externo acabaram por fazer com que os interesses extra-regionais se sobrepusessem às novas tentativas de retomada da integração. Assim, somente em 1974, quando da Declaração de Buenos Aires, é que foram editadas as novas normas pelas quais tais negociações deveriam ser regidas, o que bem demonstra a falta de interesse dos acordantes em torno dos objetivos dessa integração, motivo, entre outros, de sua estagnação⁴².

O período de estagnação institucional perdurou nos anos seguintes. Em decorrência disto, em 1978, na XVIII Conferência, decidiu-se pela urgência de trabalhos preparatórios para a reestruturação da ALALC, o que já tornava evidente a decadência do processo.

Segundo o embaixador **Rubens Antônio Barbosa**⁴³, o crescimento da economia mundial, a expansão das exportações para terceiros mercados e o afluxo abundante de recursos financeiros no final da década de 1970, tornaram as economias latino-americanas mais dependentes do mercado internacional, exigindo assim o estabelecimento de metas menos ambiciosas e mais flexíveis, além de prazos não tão rígidos para a eventual constituição de um espaço de economia integrada.

Em 06 de dezembro de 1979, o Comitê Executivo estabelece através da Resolução nº 410,

⁴⁰ ALMEIDA, Paulo Roberto de. Op. Cit., p.65.

⁴¹ BARBOSA, Rubens Antônio. Op. Cit., p.61.

⁴² VACCHINO, Juan Mario. Op. Cit., p.127-128.

⁴³ BARBOSA, Rubens Antônio. Idem, p.62.

um programa de negociações a ser seguido pelos países membros, a fim de ser suprida a carência institucional enfrentada. Destas transações, que se prolongaram até junho de 1980, ficou acertada a reorganização da ALALC sobre novas bases, ou seja, sua substituição pela ALADI, o que seria concretizado em encontro designado para agosto daquele mesmo ano⁴⁴.

1.5. Associação Latino-Americana de Integração - ALADI

A Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) foi criada pelo Conselho de Ministros da ALALC em 12 de Agosto de 1980, por meio de um novo Tratado assinado na cidade de Montevideu pelos seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela⁴⁵.

Observa o embaixador **Rubens Antônio Barbosa**⁴⁶, que os onze países que participaram da ALADI podem ser classificados em três categorias: de menor desenvolvimento econômico relativo (PMDRs) – Bolívia, Equador e Paraguai; de desenvolvimento intermediário (PDI) – Chile, Colômbia, Peru, Uruguai e Venezuela; e os demais: Brasil, Argentina e México, designados pela expressão ABRAMEX.

Ao invés de alcançar o objetivo formal de instituição de um Mercado Comum (declarado no Preâmbulo do Tratado) através da implantação da etapa inicial de uma Zona de Livre Comércio, a ALADI optou pelo estabelecimento de uma Área de Preferências Econômicas, mediante a qual o estágio final da integração poderia ser alcançado em prazo mais longo⁴⁷.

O modelo adotado previa meios mais flexíveis e melhor adaptados aos interesses das partes. Os acordos bilaterais e sub-regionais formavam os pontos fortes de ligação entre os países, sustentando uma integração, a princípio, restrita, que deveria ser gradualmente estendida aos demais membros até

⁴⁴ Ver : VACCHINO, Juan Mario. Op. Cit., p.129-130 e MENEZES, Alfredo da Mota. Op. Cit., p. 63.

⁴⁵ CASELLA, Paulo Borba. Op. Cit., p.126.

⁴⁶ BARBOSA, Rubens Antônio. Op. Cit., p.79.

⁴⁷ Ver: ALMEIDA, Paulo Roberto de. Op. Cit., p.66; MENEZES, Alfredo da Mota. Idem, p. 63 e ARNAUD, Vicente Guillermo. Op. Cit., p.100-105.

que as bordas do sistema fossem alcançadas. A única obrigação geral e recíproca imposta pelo acordo de 1980 foi de que as tarifas alfandegárias relativas às importações entre os países da região deveriam sofrer determinados descontos com relação a compras provenientes de terceiros países estrangeiros ao pacto .

Em 18 de Março de 1981, após a ratificação dos três primeiros países (Argentina, Paraguai e Uruguai), o novo Tratado de Montevideu entrou oficialmente em vigor⁴⁸.

1.5.1. Princípios

O art. 3º do Tratado de Montevideu de 1980 prevê os seguintes princípios⁴⁹ :

- a) **Princípio da Flexibilidade:** característica mais importante deste novo Tratado em relação ao anterior. Concede uma maior maleabilidade principalmente quanto à observância de prazos prescritos e à extensão dos acordos bilaterais ou sub-regionais a todos os membros da Associação. Os avanços dar-se-iam de modo progressivo, adequando-se da melhor forma aos objetivos da integração .
- b) **Princípio do Pluralismo:** expresso nas atitudes dos vários países que, apesar das adversidades políticas e econômicas, buscavam o progresso em conjunto.
- c) **Princípio da Multiplicidade:** pelo qual os contratantes dispunham-se a empregar diferentes métodos para atingirem satisfatoriamente as propostas e programas estabelecidos no Tratado, de modo harmônico e segundo sua melhor adequação ao caso concreto.
- d) **Princípio do Tratamento Diferencial:** os países em níveis de desenvolvimento desiguais deveriam ser tratados de formas diferentes, justamente para que as desigualdades tornassem-se mais equilibradas e estes pudessem crescer juntos.

⁴⁸ VACCHINO, Juan Mario. Op. Cit., p.147.

⁴⁹ Sobre os Princípios da ALADI ver: VACCHINO, Juan Mario. Idem, p.151-158 e CASELLA, Paulo Borba. Op. Cit., p.127.

e) **Princípio da Nação mais Favorecida (art. 44, Tratado de Montevideu de 1980):** este princípio foi mantido do Tratado anterior. Contudo, devido também ao princípio da flexibilidade, esta diretriz mostrou-se pouco operante, pois foram fixadas várias exceções quanto à sua aplicabilidade.

1.5.2. Órgãos Institucionais

A estrutura dos órgãos institucionais da ALADI⁵⁰ quase não se modificou com relação à ALALC. O Conselho de Ministros, a Conferência, o Comitê e a Secretaria Geral foram mantidos, restando alteradas apenas alguns aspectos. A sua situação hierárquica continuou a mesma. Como novidades, foram criados os Órgãos Auxiliares, departamentos que deveriam assessorar os demais.

Na forma dos arts. 28 a 43 do Tratado de Montevideu de 1980, a Associação ficou assim constituída:

a) Conselho de Ministros das Relações Exteriores: tem caráter superior. Incumbe-lhe a condução da política geral do processo de integração econômica. Tem natureza similar ao respectivo Conselho da ALALC, contudo possui uma característica singular: não há prazos fixos para a realização de suas reuniões (adaptação ao princípio da flexibilidade incorporado ao Tratado);

b) Conferência de Avaliação e Convergência: formada por representantes de cada Estado. Relaciona-se a assuntos específicos, como: fazer recomendações ao Conselho quanto ao funcionamento e convergência dos acordos de alcance parcial; promover ações de maior alcance em relação à integração; revisar e avaliar o tratamento diferenciado em relação aos países membros em menor desenvolvimento relativo; entre outros. As reuniões devem ser em sessões ordinárias (a cada três anos) por convocação do Comitê, ou em sessões extraordinárias. As decisões a serem tomadas exigem a presença de todos os países membros.

c) Comitê de Representantes: órgão político permanente, incumbido basicamente de impulsionar a integração (através realização de acordos de alcance parcial) e adotar as medidas necessárias para a

execução e regulamentação do Tratado e suas normas complementares. Poderá também atuar em matérias delegadas pelo Conselho ou pela Conferência.

d) Secretaria-Geral: setor técnico da ALADI, dirigido por um Secretário-geral e composto por pessoal técnico-administrativo. Exerce as atribuições dispostas no art. 38 do Tratado: formular propostas para melhorar a integração; propor criação de órgãos auxiliares; pesquisar projetos para o cumprimento do programa relativo aos países em menor desenvolvimento econômico; e assim por diante.

e) Órgãos Auxiliares: completam a estrutura orgânica da ALADI. Formam um rol variado de instituições, dentre as quais pode-se destacar o papel das iniciativas relativas ao sistema financeiro e monetário.

1.5.3. Mecanismos da Integração

Como o objetivo do Tratado de Montevideu de 1980 era estabelecer primeiramente uma Área de Preferências Econômicas, pode-se citar três instrumentos fundamentais ao processo⁵¹, na forma estabelecida nos arts. 4 a 27 do Tratado de Montevideu de 1980:

a) Preferências Alfandegárias Regionais: consistiam em concessões tarifárias amplas entre os países membros, dentro de uma margem de preferências alfandegárias, que deveria abranger o maior número de produtos e mercadorias possíveis, segundo o interesse individual de cada Estado e, ao mesmo tempo, ser respeitada com relação aos países de fora da integração.

b) Ações ou Acordos de Alcance Regional: eram negociações onde participavam todos os países membros e que previam deliberações de ordem geral e recíproca. Poderiam referir-se a certas matérias previstas nos Acordos de Alcance Parcial e, assim, tomarem a forma de acordos comerciais, de

⁵⁰ Sobre Órgãos Institucionais da ALALC ver : VACCHINO, Juan Mario. Op. Cit., p.159-164 e CASELLA, Paulo Borba. Op. Cit., p.128-130.

⁵¹ Sobre Mecanismos da Integração ver : VACCHINO, Juan Mario. Idem, p.165-179 e BARBOSA, Rubens Antônio. Op. Cit., p. 79-85.

complementação econômica, de incentivo ao turismo, à agropecuária, à preservação do meio ambiente, etc.

c) Ações de Alcance Parcial: figuravam como concessões mais restritas territorialmente que as anteriores, conferidas por acordos multilaterais, bilaterais ou sub-regionais, onde não participavam todos os membros da Associação. Praticamente qualquer ordem de assuntos poderia ser analisada, desde os específicos até os gerais, segundo as modalidades (não-exaustivas) dispostas nos arts.10 a 13 do Tratado, no intuito de acelerar e melhor adaptar a integração à realidade prática.

Para o embaixador **Rubens Antônio Barbosa**⁵², pode-se fazer referência ainda a vários outros mecanismos que também visavam a liberalização do comércio intra-regional, a saber: a redução tarifária progressiva; a eliminação de restrições não-tarifárias; o Programa de Recuperação e Expansão do Comércio (PREC); as Listas de Aberturas de Mercado; os Acordos Comerciais; e os Acordos de Complementação Econômica.

1.5.4. Resultados da ALADI

Primeiramente, cumpre lembrar que para se fazer uma análise correta dos resultados da ALADI não podem ser levados em consideração unicamente os dez anos de vigência do Tratado de Montevideu de 1980, mas também todos os vinte anos anteriores de funcionamento da ALALC.

De acordo com **Paulo Borba Casella**, *“a nova entidade sucedeu à anterior herdando patrimônio histórico de negociações comerciais e emaranhado de inibições que não puderam ser superadas no âmbito da ALALC, persistindo pano de fundo de fortes tendências protecionistas, decorrentes da permanência dos modelos nacionais de substituição de importações, agravados pelas crises do petróleo e pela iminente crise das dívidas externas, exigindo dramáticos esforços para*

⁵² BARBOSA, Rubens Antônio. Idem, p.79-80.

*ampliar as exportações e reduzir as importações, almejando saldos positivos nas balanças comerciais”*⁵³.

A partir da década de 80, mesmo tendo sido assinados mais de 130 novos convênios bilaterais, o comércio da região diminuiu durante a maior parte do período. Somente a partir de 1987 as negociações conferiram um relativo aumento do comércio intra-regional: de 29%, em 1980, chegaram a cerca de 40%, em 1990⁵⁴.

De sua parte, o embaixador **Rubens Antônio Barbosa**⁵⁵ ressalta o problema da manutenção de antigos instrumentos da ALALC, que se mostraram insuficientes ao longo de vinte anos, além das dificuldades causadas pelo agravamento da crise da dívida externa dos países da região, o que gerou impacto direto no processo de integração, aumentando a instabilidade de preços, a oscilação da taxa cambial, as divergências na articulação de políticas, etc. Alude ainda que, apesar dos compromissos oficiais realizados, a integração regional nunca foi um projeto nacional verdadeiramente assumido por qualquer dos países-membros da ALALC ou da ALADI.

De um modo geral, por apresentar basicamente uma estrutura parecida a da ALALC, a ALADI sofreu quase dos mesmos problemas.

Segundo o diplomata **Paulo Roberto de Almeida**, pôde-se notar uma sensível perda de espaço da América Latina nos fluxos mundiais de comércio: *“em 1970, a América Latina detinha 8% do comércio mundial, participação reduzida a pouco mais de 3% no começo dos anos 90”*⁵⁶.

Talvez a contribuição mais significativa de todo este processo tenha sido o estímulo à consecução de iniciativas integracionistas mais circunscritas (como os acordos bilaterais e sub-regionais), visando, posteriormente, a extensão de tais conquistas aos demais países. Deste tipo de

⁵³ CASELLA, Paulo Borba. Op. Cit., p.126.

⁵⁴ BARBOSA, Rubens Antônio. Op. Cit., p.85-86.

⁵⁵ BARBOSA, Rubens Antônio. Idem, p. 64-65, 70, 110-111.

⁵⁶ Para o assunto ver: ALMEIDA, Paulo Roberto de. Op. Cit., p.67.

estrutura é que nasceram acordos como o MERCOSUL, oferecendo maior operacionalidade prática à integração, além de manter a intenção de multilateralização progressiva dos compromissos firmados ⁵⁷.

⁵⁷ Sobre o Brasil no contexto da Integração Latino-americana: CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *A Política Externa Brasileira: 1822-1985*; e ALMEIDA, Paulo Roberto de. Op. Cit., p.167-171.

CAPÍTULO II

UM NOVO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO: O MERCOSUL

2.1. Breve Análise do Cenário Mundial

O mundo pós-II Guerra sofreu mudanças de rumo significativas com relação à política e à economia internacional, fazendo com que os países do globo buscassem uma melhor adequação de sua organização estatal às novas tendências contemporâneas que iam surgindo⁵⁸.

No final da década de 70, os países em desenvolvimento da América Latina já passavam por um período de estagnação econômica e de crescente crise da dívida externa. No início dos anos 80, a situação agravou-se com o deslocamento do eixo do mercado mundial para o Oriente, gerando baixa no comércio exterior destes países e dificultando ainda mais seu poder de barganha internacional.

O impacto da crise dos anos oitenta, sobretudo da dívida externa⁵⁹, foi muito violento na América Latina. Segundo **Janine da Silva Alves**⁶⁰, só para saldar as altíssimas taxas de juros, eram retirados anualmente da economia da região valores que representavam 5% a 6% de toda produção do período.

Desse modo, a conjugação de vários fatores gerou estagnação e recessão da economia da economia latino-americana, prejudicando também o nível de investimentos e o padrão de vida de sua população, sem falar no atraso tecnológico.

Sendo assim, diante da situação desprivilegiada em que se encontravam, os países latinos, sobretudo a partir da reconquista dos regimes democráticos (meados dos anos 80 em diante) e da retomada dos diálogos entre os governos, vislumbraram uma solução oportuna: sua inserção no mercado mundial.

⁵⁸ Sobre o Cenário Mundial da época ver: ALVES, Janine da Silva. *Mercosul: características estruturais do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai - uma análise de base exploratória de indicadores econômicos e sociais*, p. 29-30, 59-60, 73-74 e BARBOSA, Rubens Antonio. *A América Latina em Perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*, p. 15-22 ; 63-65 .

⁵⁹ BAUMANN, Renato e LERDA, Juan Carlos (org.). *Brasil-Argentina-Uruguai: a integração em debate*, p.80-81.

⁶⁰ ALVES, Janine da Silva. *Idem*, p. 74.

A implantação de avanços nas áreas de produção e tecnologia era imprescindível para poderem competir satisfatoriamente com os Estados mais desenvolvidos economicamente. Portanto, imbuídos da ideologia do sistema capitalista, ou seja, produzir em maior quantidade, com melhor qualidade e menores custos, tais países perceberam a necessidade urgente de intercâmbio regional, a fim de se projetarem em escala mais ampla, com maior força, no comércio internacional. Neste sentido, no início dos anos 90 e com o fim da Guerra Fria, readquirem grande força no universo regional as idéias integracionistas⁶¹.

De acordo com **Josecleto Costa de Almeida Pereira**⁶², nos últimos tempos, a sociedade mundial vem enfrentando um modelo perverso de globalização da economia, onde cada vez mais os setores privados tentam conquistar novos espaços de dominação e, concomitantemente, diminuir a atividade de controle estatal dos governos. Extinta a rivalidade bipolar mundial, a multipolaridade econômica cresce intensamente devido às novas necessidades de expansão do mercado capitalista.⁶³

A competição comercial dos agentes econômicos internacionais (empresas multinacionais, países, instituições financeiras, etc), sobretudo as chamadas “guerras comerciais”, afetam enormemente a economia global, forçando os governos a formarem regiões protegidas: os chamados blocos econômicos⁶⁴.

Dentro deste contexto, os países da América Latina, deteriorados social, política e economicamente, depositam grandes esperanças nos modelos de integração regional e sub-regional, não só como forma de auto-proteção em relação ao voraz mercado internacional, mas, principalmente, como meio para alcançar o progresso mútuo. Portanto, neste pano de fundo é que foi criado o MERCOSUL.

⁶¹ Ver: BAUMANN, Renato e LERDA, Juan Carlos (org.). Op. Cit., p.99-100; e CANOSA, Armando. El MERCOSUR en el actual escenario mundial. In: PROENÇA, Alencar Mello e BIOCCA, Stella Maris (org.). *A Integração Rumo ao Século XXI – V encontro internacional de Direito da América do Sul*, p. 22.

⁶² PEREIRA, Josecleto Costa de Almeida . O Neoliberalismo no MERCOSUL, p. 40.

⁶³ LAMAZIÈRE, Georges. O papel das Nações Unidas no período pós-Guerra Fria, p. 68 - 71.

⁶⁴ Para saber mais sobre Blocos Econômicos ver: ALVES, Janine da Silva. Op. Cit., p. 129-130; ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O MERCOSUL no contexto regional e internacional*, p. 45-54.

2.2. Integração Brasil-Argentina

Os traços iniciais da história da integração Brasil - Argentina começaram a ser delineados já há algum tempo atrás, durante os primeiros anos da II Grande Guerra⁶⁵.

Inicialmente, houve um projeto argentino de constituição de um “bloco austral”, que compreendia também o Brasil. Em fevereiro do ano de 1941, por iniciativa da Argentina, os países da Bacia do Prata reuniram-se na cidade de Rivera (na fronteira do Uruguai) no intuito de discutir a possibilidade de criação de um bloco alfandegário regional. Segundo o diplomata **Paulo Roberto de Almeida**, *“poucos meses depois, em novembro desse ano, os Chanceleres do Brasil (Oswaldo Aranha) e da Argentina (Enrique Ruiz) assinavam em Buenos Aires um tratado comercial no preâmbulo do qual se afirmava a vontade de ambos os países de adotar um regime de intercâmbio livre que permita chegar a uma união aduaneira, aberta à adesão dos países limítrofes, isto é, os do Cone Sul, aqui compreendido também o Chile”*⁶⁶. Contudo, posteriormente, devido às condições da nova situação política e econômica mundial do pós-II Guerra, os dois países adotaram posturas diplomáticas distintas e o acordo restou infrutífero, não saindo do papel.

Desse modo, seguiram-se décadas de hostilidades e incompreensões mútuas, até que, após a redemocratização de ambos os países, a concretização do que pode ser considerado o marco oficial do processo de integração bilateral ocorresse.

Nos dias 29 e 30 de novembro de 1985, os Presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín encontraram-se na cidade de Foz do Iguaçu, onde assinaram a **Ata de Iguaçu**, através da qual foi

⁶⁵ Os dados consignados neste item 2.2. , foram extraídos das seguintes obras: BARBOSA, Rubens Antônio. Op. Cit., p.67-68; FARIA, José Ângelo Estrella. *O MERCOSUL: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção*, p. xvi-xvii e 162-163; ALMEIDA, Paulo Roberto de. Op. Cit., p.75-79; ARNAUD, Vicente Guillermo. *Mercosur, Unión Europea, Nafta y los procesos de integración regional*, p. 107-114; VÁZQUEZ, M. Crsitina. Analisis de algunos aspectos de la integración en el MERCOSUR, desde el punto de vista del Derecho Administrativo. In: VÁZQUEZ, M. Crsitina e outros (org.). *Estudios Multidisciplinarios sobre el MERCOSUR*, p.11-12; BAUMANN, Renato e LERDA, Juan Carlos (org.). Op. Cit., p. 17-25, 135-144 e MENEZES, Alfredo da Mota. *Do Sonho à Realidade: a integração econômica latino-americana*, p.214-235.

⁶⁶ ALMEIDA, Paulo Roberto de. Idem, p.73.

criada uma Comissão Mista incumbida de pesquisar meios que viabilizassem a integração entre os dois governos.

Sendo assim, com fulcro nos estudos então realizados pela Comissão Mista, em 29 de julho de 1986, Brasil e Argentina assinam a **Ata para a Integração Brasileiro-Argentina**, instituindo o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE).

Posteriormente, em 29 de novembro de 1988, complementando a integração, foi assinado o **Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento**. Este diploma previa o estabelecimento de um espaço econômico comum entre os países, a ser realizado num prazo de dez anos, através do emprego de planos de dinamização do comércio de bens e serviços e da harmonização de políticas macroeconômicas recíprocas.

Dando continuidade ao processo e visando principalmente antecipar o prazo de uma década para a implantação do Mercado Comum, Brasil e Argentina assinam, agora através dos Presidentes Fernando Collor de Mello e Carlos Saúl Menem, em 06 de julho de 1990, a **Ata de Buenos Aires**. Este novo acordo veio a reduzir o prazo para o término da consecução dos objetivos propostos, fixando a data de 31 de dezembro de 1994 para a completa instauração do mercado entre si.

Em seguida, em dezembro de 1990, entrou em vigor o **Acordo de Complementação Econômica (ACE-14)** entre os dois países, prevendo a redução gradual e linear das tarifas alfandegárias de todos os produtos, até sua completa eliminação.

Tal iniciativa logicamente repercutiu nos outros países da região. Certamente, as demais economias dos países vizinhos seriam afetadas pelo pacto. Sendo assim, Paraguai e Uruguai trataram de inserir-se neste contexto econômico do qual também poderiam tirar proveito. Da formalização desta adesão ao processo de integração, que até o momento era bilateral, surge um novo acordo: o Tratado de Assunção, constitutivo do Mercado Comum do Cone Sul - MERCOSUL.

Cumprir lembrar ainda que todos estes Acordos Internacionais firmados entre Brasil e Argentina, e posteriormente por Paraguai e Uruguai, sempre respeitaram as regras estabelecidas pelo Tratado de

Montevideu de 1980, instituidor da ALADI, tendo em vista que acordos sub-regionais (mais restritos) não devem excluir os compromissos regionais (mais abrangentes) já assumidos.

2.3. O Tratado de Assunção e seus objetivos gerais

Em 26 de março de 1991, os Presidentes da República Argentina, Carlos Saúl Menem; da República Federativa do Brasil, Fernando Collor de Mello; da República do Paraguai, Andrés Rodríguez; e da República Oriental do Uruguai, Luis Alberto Lacalle Herrera; e seus respectivos Ministros das Relações Exteriores, assinaram, na cidade de Assunção, o diploma instituidor do MERCOSUL, denominado Tratado de Assunção (art. 23)⁶⁷.

O Tratado de Assunção foi acolhido internamente na República Argentina através da Lei nº 23.981 de 15/08/91; no Brasil, foi aprovado pelo Decreto Legislativo nº 197 de 25/09/91 e promulgado pelo Decreto nº 350 de 21/10/91; no Paraguai, através da Lei nº 91/91 de 28/06/91; e no Uruguai, por meio da Lei nº 16.196 de 22/06/91⁶⁸.

Segundo o art. 19 do acordo, este terá duração indefinida e os instrumentos de ratificação ficarão depositados junto ao Governo da República do Paraguai. Entrou em vigor em 29 de novembro de 1991, trinta dias após a data do depósito da terceira ratificação junto ao governo do Paraguai⁶⁹.

O art. 1º expressa a intenção dos países signatários de constituir como objetivo final da integração um Mercado Comum entre si. Tal perspectiva veio a ser posteriormente confirmada no **Preâmbulo do Protocolo de Ouro Preto**, que preceitua: “(...) a importância dos avanços alcançados e da implementação da União Aduaneira como etapa para a construção do mercado comum (...)”⁷⁰.

⁶⁷ ARNAUD, Vicente Guillermo. Op. Cit., p.114.

⁶⁸ MARTINOLI, Amalia Uriondo e MAUSSION, Carlos Echegaray de. La Libre Circulación de Personas – Repercusión en las Convenciones Matrimoniales. In: PROENÇA, Alencar Mello e BIOCCA, Stella Maris (org.). Op. Cit., p.354.

⁶⁹ Ver VÁZQUEZ, M. Crsitina e outros (org.). Op. Cit., p.12 e ALMEIDA, Paulo Roberto de. Op. Cit., p. 81.

⁷⁰ Para saber mais sobre o Mercosul e seus objetivos: KEGEL, Patricia Luíza. Os Objetivos do MERCOSUL e sua Estrutura Jurídico-Institucional após o Protocolo de Ouro Preto, p.124 e ALMEIDA, Paulo Roberto de. Idem, p.13-16, 81-82.

Mas o que é um Mercado Comum? Um Mercado Comum configura-se numa das formas mais avançadas de integração econômica .

Segundo **José Ângelo Estrella Faria**⁷¹, as formas de integração podem ser divididas em dois grandes grupos: **integração internacional e integração regional**.

A **integração internacional** seria um processo natural do sistema capitalista, conseqüência da expansão de empresas multinacionais pelos diversos países do mundo, ocasionando uma verdadeira “transnacionalização do capital”⁷². Ocorre, portanto, por força do próprio sistema econômico no qual vivemos, propiciando o intercâmbio comercial no planeta .

Já a **integração regional** caracterizar-se-ia por ser resultado de acordos políticos entre Estados, segundo suas proximidades territoriais, buscando sempre a obtenção de vantagens mútuas: especialização das economias; aumento proporcional da produção industrial; perspectivas de maior competitividade comercial externa; aumento do número de exportações; e expansão do mercado nacional e regional em geral⁷³ .

Torna-se claro, assim, que a integração da qual tratamos é do tipo regional. Tal processo apresenta três modalidades básicas e sucessivas de consecução, a saber: a **Zona de Livre Comércio**, a **União Aduaneira** e o **Mercado Comum**. Poderiam ainda ser incluídas outras etapas intermediárias, como a Zona de Preferências (modelo anterior ao da zona de livre comércio)⁷⁴ e a União Econômica (modelo mais avançado que o Mercado Comum)⁷⁵. Contudo, no caso do MERCOSUL, cumpre esclarecer somente as três primeiras formas.

a) Zonas de Livre Comércio: constituem-se no conjunto de territórios de dois ou mais países, onde as

⁷¹ FARIA, José Ângelo Estrella. Op. Cit., p. 25- 26.

⁷² FARIA, José Ângelo Estrella. Idem, p.25.

⁷³ ARNAUD, Vicente Guillermo. Op. Cit., p.13-18.

⁷⁴ BAUMANN, Renato e LERDA, Juan Carlos (org.). Op. Cit., p.13 e ARNAUD, Vicente Guillermo. Idem, p.18-24.

⁷⁵ BAUMANN, Renato e LERDA, Juan Carlos (org.). Idem, p.15 e ARNAUD, Vicente Guillermo. Idem, p.30.

barreiras alfandegárias e demais restrições legais ao comércio interno da região tenham sido eliminadas, e onde as políticas aduaneiras individuais de cada Estado com relação aos países estrangeiros ao pacto tenham se mantido independentes.

b) Uniões Aduaneiras: por constituírem um nível mais elevado de integração em comparação às Zonas de Livre Comércio, possuem, além das características já mencionadas, o fator de os Estados pactuantes empregarem as mesmas políticas comerciais externas com relação aos produtos provenientes de países estrangeiros à região, ou seja, abdicam da capacidade de condução unilateral de sua política alfandegária.

Neste sentido, a adoção de uma Política Externa Comum e de uma Tarifa Aduaneira ou Tarifa Externa Comum (TEC) pelos países membros são requisitos essenciais para a implantação da União Aduaneira.

A título de ilustração, um dos possíveis conflitos que esta etapa pode gerar aconteceu no ano de 1997, sendo divulgado em artigo publicado pelo Jornal Diário Catarinense, em 1º de abril⁷⁶, onde relatou-se impasse surgido entre o governo brasileiro e os demais países do MERCOSUL, por ter o primeiro decidido manter certo pacote de importação mesmo aos países signatários do Tratado de Assunção.

c) Mercado Comum: é o objetivo a que se propuseram os países signatários (conforme o disposto no art. 1º, do documento de constituição)⁷⁷. Por analogia, pressupõe-se obviamente a passagem pelos dois

⁷⁶ Cf. *Jornal Diário Catarinense*, 1º de abril de 1997, p. 18.

⁷⁷ Para as noções de Zona de Livre Comércio, União Aduaneira e Mercado Comum ver: FÁRIA, José Ângelo Estrella. *Op. Cit.*, p. 25 - 52; CASELLA, Paulo Borba. *MERCOSUL: exigências e perspectivas*, p. 34 e 253; KEGEL, Patrícia Luíza. Os objetivos do Mercosul e a sua estrutura Jurídico-institucional após o Protocolo de Ouro Preto, p. 125; ARNAUD, Vicente Guillermo. *Op. Cit.*, p. 24-30; VÁZQUEZ, M. Cristina. Análisis de algunos aspectos de la integración en el MERCOSUR, desde el punto de vista del Derecho Administrativo. In: VÁZQUEZ, M. Cristina e outros (org.). *Op. Cit.*, p. 29; BAPTISTA, Luiz Olavo. Impacto do MERCOSUL sobre o sistema legislativo brasileiro. In: BAPTISTA, Luiz Olavo; MERCADANTE, Araminta de Azevedo e CASELLA, Paulo Borba. *MERCOSUL: das Negociações à Implantação*, p. 14-17; BAUMANN, Renato e LERDA, Juan Carlos (org.). *Op. Cit.*, p. 13-16;

níveis anteriores. Além da soma das características já descritas, a região deverá apresentar também a livre circulação de serviços e livre circulação de fatores produtivos, ou seja, capital e trabalho. Destes dois novos aspectos do mercado comum vislumbra-se um terceiro: a livre circulação de pessoas.

No âmbito do MERCOSUL, a princípio, a Zona de Livre Comércio e a União Aduaneira deveriam estar consolidadas até 31 de dezembro de 1994 para o Brasil e a Argentina (art. 3º, Tratado de Assunção c/c art. 1º, primeira parte, Anexo I), e até 31 de dezembro de 1995 para o Paraguai e o Uruguai com relação aos os produtos constantes das listas de exceções apresentadas por estes países (art. 6º, Tratado c/c art. 1º, segunda parte, Anexo I).

Após ser constatada a impossibilidade de cumprimento destes prazos tão exíguos, ocorreram reuniões nas cidades de Colônia e Buenos Aires, em 1994, onde ficou decidido a reprogramação da pauta de execução das etapas inicialmente previstas para o MERCOSUL, a saber: o processo de transição para União Aduaneira começaria a partir de 1º de janeiro de 1995, e o Mercado Comum teria sua implementação até o ano de 2001 (prazo este atualmente previsto para 2006)⁷⁸.

2.4. Peculiaridades do Tratado

O Tratado de Assunção seguiu as linhas gerais de orientação do Tratado de Cooperação, Integração e Desenvolvimento assinado por Brasil e Argentina em 1988.

As inovações mais significativas ocorreram quanto à estrutura institucional e quanto ao estabelecimento de mecanismos para a solução de controvérsias. Fato igualmente marcante foi o reconhecimento da defazagem econômica em que se apresentavam Paraguai e Uruguai em relação aos dois Estados membros iniciadores do processo: Brasil e Argentina (art. 6º, Tratado de Assunção).

⁷⁸ RODRÍGUEZ, Juan Manuel. *El Mercosur despues de Buenos Aires*, p.14-18, 64.

Assim, foram conferidas vantagens econômicas àqueles dois novos integrantes para que estes pudessem adequar-se à consecução dos objetivos do programa estipulado.

Respeitando ainda os princípios instituídos pela ALADI e, com fulcro na ideologia contemporânea da globalização, a Carta de Assunção procura incrementar o setor econômico de cada pactuante, especialmente para aumentar o comércio recíproco, atraindo investimentos externos e modernizando, portanto, o setor industrial e tecnológico. Desta forma, a integração visa também contribuir para a diminuição das diferenças sociais internas dos Estados membros. Tenta-se aumentar o poder político e a influência internacional das partes acordantes, buscando através da harmonização das políticas regionais maior poderio externo junto aos outros países do globo.

O art. 7º do Tratado de Assunção prevê a igualdade de tratamento dos produtos internos da região do MERCOSUL e, pelo art. 8º, os Estados Partes comprometem-se a não realizar atos contrários ao processo de integração. Os idiomas oficiais serão o português e o espanhol, segundo o disposto no art. 17.

Ponto importante a ser ressaltado é o acordo está aberto à adesão de outros países que também sejam membros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Segundo o artigo 20, primeira parte, após decorridos cinco anos de vigência do Tratado, candidaturas de adesão poderão ser propostas aos Estados membros do MERCOSUL, que deverão decidir, por unanimidade de votos, sobre a inserção ou não de qualquer novo parceiro. Caso o país candidato não esteja participando de nenhum outro acordo de integração sub-regional ou extra-regional além da ALADI, sua proposta poderá ser analisada a qualquer tempo, mesmo antes de prazo de cinco anos anteriormente mencionado (art. 20, segunda parte), com aprovação mediante decisão unânime (art. 20, “in fine”). Neste sentido,

temos atualmente os exemplos de países como o Chile e a Bolívia, além dos pedidos de Colômbia, Equador, Peru e México, que poderão no futuro vir a incorporar o MERCOSUL⁷⁹.

No art. 21 está prevista a possibilidade de Denúncia do Tratado por qualquer das partes, mediante entrega de comunicação formal e expressa ao Ministério das Relações Exteriores da República do Paraguai. As conseqüências decorrentes da desvinculação ao pacto estão dispostas no art. 22 do instrumento.

O documento de Assunção veio acompanhado de cinco Anexos, a saber: Programa de Liberalização Comercial (Anexo I); Regime Geral de Origem (Anexo II); Solução de Controvérsias (Anexo III); Cláusula de Salvaguarda (Anexo IV); e Subgrupos de Trabalho do Grupo Mercado Comum (Anexo V).

2.5. Princípios do Mercado Comum do Cone Sul

Os princípios da **flexibilidade, gradualidade, equilíbrio e reciprocidade**⁸⁰ vinham sendo reiteradamente elencados nos acordos regionais de integração anteriores ao MERCOSUL, seja no Preâmbulo dos Tratados (diretrizes interpretativas), seja em normas específicas do documento (eficácia jurídica direta).

Já desde a assinatura da Ata para a Integração Brasileiro-Argentina, em 29 de julho de 1986, na cidade de Buenos Aires, a gradualidade, a flexibilidade e o equilíbrio foram previstos como princípios de elaboração e execução do programa, estando ainda delineadas as linhas gerais de atuação de cada um no próprio instrumento do acordo.

⁷⁹ Ver: CANOSA, Armando. El MERCOSUR en el actual escenario mundial. In: PROENÇA, Alencar Mello e BIOCCA, Stella Maris (org.). Op. Cit., p. 27-28, 114, 181-185; ARNAUD, Vicente Guillermo. Op. Cit., p. 136-139; RODRÍGUEZ, Juan Manuel. Op. Cit., p. 66-67; e CASELLA, Paulo Borba. Op. Cit., p.20.

⁸⁰ Sobre os Princípios do MERCOSUL ver: FARIA, José Ângelo Estrella. Op. Cit., p. 2 - 24; CASELLA, Paulo Borba. Idem, p.2; e VÁZQUEZ, M. Cristina. Analisis de algunos aspectos de la integracion en el MERCOSUR, desde el punto de vista del Derecho Administrativo. In: VÁZQUEZ, M. Cristina e outros (org.). Op. Cit., p.15-16.

Em 1988, quando firmado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, além dos princípios anteriormente reportados, também foi incluído neste instrumento o princípio da simetria.

Em 1990, quando firmada a Ata de Buenos Aires, já não ficou registrada qualquer referência expressa a tais princípios, tampouco quando dos Acordos de Complementação Econômica subseqüentes (n.º 1 e 14).

No Tratado de Assunção, por sua vez, os três princípios pioneiros, ou seja, da flexibilidade, gradualidade e equilíbrio, voltaram a ser privilegiados.

O **Princípio da Gradualidade**, como também previsto no Programa de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1986 (PICE), traduz-se no intuito de avançar e cumprir as etapas paulatinamente, a fim de que os setores produtivos dos países membros tenham tempo de se adaptar às novas ordens que o mercado regional em vias de abertura imporá. Na verdade, este princípio é bem amplo, tendo em vista que nem todas as etapas e prazos a serem galgados foram discriminados no texto do tratado e, sendo assim, não há como se impor maior rigidez quanto à consecução de tais metas.

Já quanto ao **Princípio da Flexibilidade**, certa confusão pode ser feita com relação ao que realmente deva ser regido por ele, ou seja, qual sua área de atuação: prazos, objetivos, regras, etc. A corrente majoritária entende que, por estar disposto no Preâmbulo do documento, sua aplicabilidade só é estendida a matérias que não estiverem reguladas expressamente no Tratado (o que não possui regra específica). Devido ao fato de o acordo de Assunção possuir maior número de disposições normativas que os pactos anteriores firmados entre Brasil e Argentina, o campo de abrangência deste princípio encontra-se reduzido, só podendo ser utilizado na maioria dos casos como forma de interpretação das disposições. Sendo assim, a flexibilidade deve ser encarada como uma possibilidade de redefinição de metas, prazos e instrumentos, de acordo com os limites impostos no próprio documento. No restante,

tudo que não chocar com o fim de instituição do mercado comum poderá ser interpretado dentro de uma visão teleológica flexível, sem nenhum prejuízo da autoridade do instrumento.

Quanto ao **Princípio do Equilíbrio**, por si só já se explica. Contudo, deve ser encarado também pelo lado negativo de uma conduta, ou seja, em vez de os países membros só tentarem estipular medidas em prol de um maior equilíbrio entre as partes contratantes, devem principalmente evitar aumentar o desequilíbrio já existente. Neste sentido, foram utilizadas as cláusulas de salvaguarda.

Cumpra ainda destacar que do artigo 2º do Tratado de Assunção extrai-se a idéia de mais um princípio: a **Reciprocidade**. Preceitua referida disposição: "*o Mercado Comum está fundado na reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados partes.*" Sendo, portanto, uma norma específica do acordo, não possui a mesma amplitude que os outros princípios acima mencionados. Diz respeito somente à relação entre os países membros e à forma de condução do processo, possuindo aplicabilidade diferente. Resume-se, assim, em tema eminentemente jurídico, na identidade de obrigações e regalias entre os países.

2.6. Órgãos Institucionais

Mantendo a tradição dos modelos de acordos anteriores firmados entre Brasil e Argentina, o Tratado de Assunção prevê a criação de órgãos destinados a coordenar as políticas de integração⁸¹. Esta foi uma organização temporária e inicial, que seria posteriormente confirmada e complementada

⁸¹ Sobre Órgãos Institucionais ver : KEGEL, Patrícia Luíza. Os objetivos do Mercosul e sua estrutura Jurídico-institucional após o Protocolo de Ouro Preto, p. 129-130; FARIA, José Ângelo Estrella. Op. Cit., p.64 e segs.; ALMEIDA, Paulo Roberto de. Op. Cit., p.84-86, 128-134; VÁZQUEZ, M. Cristina. Analisis de algunos aspectos de la integracion en el MERCOSUR, desde el punto de vista del Derecho Administrativo. In: VÁZQUEZ, M. Cristina e outros (org.). Op. Cit., p.16-29; SOARES, Guido F.S. . As instituições do MERCOSUL e as soluções de litígios no seu âmbito – sugestões de lege ferenda. In: BAPTISTA, Luiz Olavo; MERCADANTE, Araminta de Azevedo e CASELLA, Paulo Borba. *Mercosul: das negociações à implantação*, p. 264-268; CASELLA, Paulo Borba. *Mercosul: exigências e perspectivas*, p. 150-163; 179-193; JESUS, Avelino de. Op. Cit., p. 24-27 e MOURÃO, F. Albuquerque e outros. *O MERCOSUL e a União Européia*, p. 70-75, 83-84.

pelo Protocolo de Ouro Preto, de acordo com a determinação do art. 18, Tratado de Assunção.

Em 17 de dezembro de 1994 foi assinado o Protocolo de Ouro Preto, mediante o qual a estrutura institucional dos órgãos do MERCOSUL foi ampliada e dividida em: órgãos com capacidade decisória e órgãos com mera de natureza intergovernamental (art. 2º, do Protocolo):

2.6.1. Órgãos com capacidade decisória:

a) Conselho Mercado Comum (CMC): trata-se do órgão máximo do modelo de integração. Visa, sobretudo, administrar a política do processo integracionista escolhido, tomando as principais decisões com relação à consecução dos objetivos do acordo, na forma do art. 10, do Tratado de Assunção.

As atribuições do Conselho foram definitivamente institucionalizadas pelo art. 8º do Protocolo de Ouro Preto, que conferiu-lhe prerrogativa de titular da personalidade jurídica internacional do MERCOSUL e de poder delegar poderes ao Grupo Mercado Comum. Poderá, também, criar, modificar e extinguir órgãos. Enfim, o Conselho do Mercado Comum poderá realizar qualquer ato necessário ao cumprimento do que foi acordado no Tratado, respeitando os limites do mesmo (arts. 3º a 9º do Protocolo de Ouro Preto).

Segundo o art. 11, primeira parte, do Tratado de Assunção, é composto pelos Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministros de Economia de cada um dos quatro países, sendo portanto órgão formado por representantes dos Estados e não por funcionários internacionais. Pelo menos uma vez por semestre, o Conselho se reunirá com a participação dos Presidentes dos Estados Partes (art. 11, segunda parte). Estão igualmente previstas reuniões ordinárias e extraordinárias, ambas estipuladas pelos Ministérios das Relações Exteriores e marcadas pelo Grupo Mercado Comum.

A tomada de decisões, de acordo com o art. 16 do Tratado de Assunção e o art. 37 do Protocolo de Ouro Preto, deverá ocorrer por consenso e com a presença de todos os países contratantes. A Presidência do Conselho será exercida de modo rotativo, com rodadas de seis meses para cada

Presidente, seguindo-se a ordem alfabética do nome dos Estados membros (art. 12, primeira parte, Acordo de Assunção). As reuniões serão coordenadas pelos Ministros das Relações Exteriores, com possibilidade de serem convidados outros Ministros ou autoridades (art. 12, segunda parte).

As deliberações do Conselho representam as diretivas do processo de integração. Contudo, para que tenham validade interna nos países acordantes, deverão ainda ser recepcionadas pelo ordenamento jurídico-estatal interno de cada Estado Parte, através dos mecanismos nacionais próprios de ratificação de Tratados Internacionais (arts. 38 a 40, do Protocolo de Ouro Preto).

b) Grupo Mercado Comum (GMC): é o órgão executivo. Suas funções estão enumeradas no art. 13, segunda parte, do Tratado de Assunção, mas podem ser resumidas basicamente em providenciar as medidas necessárias para o cumprimento das decisões tomadas pelo Conselho, agindo de acordo com sua competência. Serve de intermediador entre os órgãos inferiores e o Conselho, devendo também requisitar aprovações e enviar propostas próprias ao mesmo. Pode coordenar Subgrupos de Trabalho em pesquisas específicas (art. 13, “in fine”), e atuar em matérias originalmente fora de sua competência quando receber delegação para tal.

Sua estrutura é composta por quatro membros titulares e seus respectivos suplentes de cada Estado parte, indicados pelo Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Economia ou pelo Banco Central, formando a Seção Nacional do Grupo Mercado Comum (art. 14, Tratado de Assunção e arts. 10 a 15, do Protocolo de Ouro Preto). São coordenados pelos representantes dos Ministérios das Relações Exteriores (art. 13, primeira parte, Tratado de Assunção), com os quais reúnem-se mensalmente. Existem também as sessões ordinárias (no mínimo uma a cada três meses) e as sessões extraordinárias. O sistema de votação para a tomada de decisões é similar ao do Conselho (art. 16, Tratado de Assunção e art. 37, Protocolo de Ouro Preto).

c) **Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM):** estritamente relacionado com o acompanhamento e fiscalização da política comercial comum a ser empregada pelos países membros com vistas à garantir a instituição da União Aduaneira. De acordo com o decidido na Reunião de Buenos Aires de 1994, tratará dos seguintes assuntos: a política comercial comum frente a terceiros países; tarifa externa comum; regime de adequação à união aduaneira; zonas francas; práticas desleais de comércio; eliminação e adequação das restrições não-tarifárias; salvaguardas frente a terceiros países; defesa do consumidor; e harmonização de incentivos às exportações⁸².

Não é órgão previsto no documento original do Tratado de Assunção, mas foi criado pela Reunião de Buenos Aires, em agosto de 1994, e institucionalizado pelo Protocolo de Ouro Preto, em dezembro de 1994 (arts. 16 a 21, do documento) .

É composto por quatro membros titulares e seus respectivos suplentes de cada país. As reuniões deverão ser feitas pelo menos uma vez por mês, e as decisões deverão ser tomadas segundo o sistema de votação do Conselho, ou seja, presença de todos e seus respectivos votos afirmativos (art. 37, Protocolo de Ouro Preto)⁸³.

Também tem a capacidade de organizar Comitês Técnicos que possam ajudar na realização de suas funções. Estes Comitês serão dependentes da Comissão e tratarão de temas relativos ao departamento a que estejam vinculados, como, por exemplo, a eliminação de restrições não-tarifárias e a harmonização de políticas que afetem o livre comércio.

Ponto importante de se ressaltar é que todas as deliberações dos órgãos institucionais serão fundamentadas basicamente nas fontes jurídicas do MERCOSUL (arts. 41 e 42, do Protocolo de Ouro

⁸² RODRÍGUEZ, Juan Manuel. Op. Cit., p.49.

⁸³ RODRÍGUEZ, Juan Manuel. Idem, p.48-49.

Preto). Estas, por sua vez, podem ser de Direito Originário⁸⁴ (Tratado de Assunção, Protocolos e instrumentos adicionais, bem como possíveis Acordos Sub-regionais de Integração) ou de Direito Derivado (as próprias Decisões precedentes do CMC, as Resoluções do GMC e as Diretrizes do CCM)⁸⁵.

2.6.2. Órgãos sem capacidade decisória :

a) **Comissão Parlamentar Conjunta:** a implantação desta Comissão foi prevista pelo art. 24 do Tratado de Assunção. É formada por representantes do Poder Legislativo de cada Estado parte, indicados por seu respectivo Parlamento Nacional. Suas funções são meramente de cunho consultivo, podendo encaminhar propostas e recomendações ao Conselho do Mercado Comum por intermédio do Grupo Mercado Comum. Servem para impulsionar a harmonização legislativa entre os Estados membros e a recepção interna dos dispositivos da integração (arts. 22 a 27, do Protocolo de Ouro Preto)⁸⁶.

Devem também pesquisar possibilidades de uma harmonização legislativa entre os Estados partes, podendo servir como catalizador de um empreendimento futuro mais amplo: a implantação de um Parlamento do MERCOSUL .

b) **Foro Consultivo Econômico-Social:** tem caráter consultivo e está relacionado aos setores privados, econômicos e sociais dos países membros. Formado por representantes da sociedade civil,

⁸⁴ Sobre Direito Originário e Direito Derivado : VÁZQUEZ, M. Cristina. Analisis de algunos aspectos de la integracion en el MERCOSUR, desde el punto de vista del Derecho Administrativo. In: VÁZQUEZ, M. Cristina e outros (org.). Op. Cit., p.36-37.

⁸⁵ KEGEL, Patrícia Luíza. Os objetivos do Mercosul e a sua estrutura Jurídico-institucional após o Protocolo de Ouro Preto, p.130.

⁸⁶ AGUIRRE, Cecilia Fresnedo de. El sistema normativo del MERCOSUR y el uso de los Acuerdos de Alcance Parcial de la ALADI para regular el transporte regional. In: PROENÇA, Alencar Mello e BIOCCA, Stella Maris (org.). Op. Cit., p.461.

procurará atender às necessidades da mesma. Deverá manifestar-se por meio de recomendações encaminhadas ao Grupo Mercado Comum (arts. 28 a 30, do Protocolo de Ouro Preto)⁸⁷.

c) Secretaria Administrativa: é uma espécie de “cartório geral” sobre assuntos relativos ao MERCOSUL. Foi instituída pelo art. 15 do Tratado de Assunção e pelo art. 31 do Protocolo de Ouro Preto, possuindo sede em Montevideú, Uruguai.

Suas atribuições são de centralizar informações e fiscalizar prazos relativos ao MERCOSUL, mantendo-os disponíveis ao público. Suas funções são basicamente de documentação dos mais variados instrumentos, desde de decisões do Conselho e propostas dos Subgrupos de Trabalho, até o agendamento de reuniões (arts. 31 a 33, Protocolo de Ouro Preto).

Sobre os órgãos institucionais atuais, **Patrícia Luíza Kegel**⁸⁸ ressalta que prescindem de representatividade legislativa e popular, visto que tanto a Comissão Parlamentar Conjunta como o Foro Consultivo Econômico-Social não têm nenhuma capacidade de decisão nem de veto das deliberações tomadas pelos órgãos decisórios. A autora defende ainda a constituição, no futuro, de um Parlamento Comunitário para que se garanta a possibilidade de maior participação do povo no processo democrático de integração regional.

É importante ressaltar também a atuação dos **Subgrupos de Trabalho do Grupo Mercado Comum**⁸⁹ (Anexo V), através dos quais são pesquisadas propostas viáveis que possam aumentar a eficiência e coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais entre os países do MERCOSUL.

O Grupo Mercado Comum (GMC) é quem cria estes departamentos subordinados de negociação e pesquisa chamados Subgrupos de Trabalho, cada um vinculado a uma área de atuação: assuntos

⁸⁷ VITTINI, Iris. El Foro Consultivo Económico y Social en el MERCOSUR, la experiencia europea, Comité Económico y Social en el proceso de integración del Grupo Andino. In: PROENÇA, Alencar Mello e BIOCCA, Stella Maris (org.). Idem, p.404.

⁸⁸ KEGEL, Patrícia Luíza. Os Objetivos do MERCOSUL e sua Estrutura Jurídico-Institucional após o Protocolo de Ouro Preto, p.130-132.

⁸⁹ Sobre Subgrupos de Trabalho ver: ALMEIDA, Paulo Roberto de. Op. Cit., p.86-88; e BAPTISTA, Luiz Olavo; MERCADANTE, Araminta de Azevedo e CASELLA, Paulo Borba. *MERCOSUL: das negociações à implantação*, p.26-178.

comerciais, assuntos aduaneiros, normas técnicas, políticas fiscais e monetárias, transporte terrestre, marítimo, política industrial e tecnológica, política agrícola, energética, coordenação de políticas macroeconômicas e relações trabalhistas, de emprego e seguridade social.

Inicialmente foram formados 10 Subgrupos de Trabalho, cada qual relacionado um tema específico, mas com o decorrer do tempo, devido às novas exigências e perspectivas da integração, foram redefinidos e criados outros.

2.7. Mecanismos da Integração

Os mecanismos a serem utilizados para a consecução dos objetivos estabelecidos na Carta de Assunção estão expressos no seu art. 5º, a saber: um Programa de Liberação Comercial; a Coordenação de Políticas Macroeconômicas; a criação de uma Tarifa Externa Comum; e a adoção de Acordos Setoriais⁹⁰.

a) Programa de Liberação Comercial: será um dos principais instrumentos para a constituição do mercado comum. É imprescindível a aplicação de medidas e planos de reduções tarifárias progressivas, a eliminação das restrições não tarifárias, a abolição de outras medidas de efeito equivalente e a supressão gradativa quaisquer outros impedimentos ao comércio entre os Estados membros.

O Programa de Liberalização Comercial foi fixado inicialmente pelo Anexo I do Tratado de Assunção, sendo posteriormente revisado e atualizado segundo as exigências e possibilidades práticas para a sua execução.

⁹⁰ Sobre Mecanismos da Integração ver: RODRÍGUEZ, Juan Manuel. Op. Cit., p. 19-36; FIGUEIRAS, Marcos Simão. Harmonização Tributária no MERCOSUL e o IVA – Imposto sobre o Valor Acrescido. In: PROENÇA, Alencar Mello e BIOCCA, Stella Maris (org.). Op. Cit., p. 248-249; KEGEL, Patrícia Luíza. Op. Cit., p. 128; FARIA, José Ângelo Estrella. Op. Cit., p. 66; FARIA, Werter R.. *Estudos da Integração*, p.20,24,30,32; RAMALHO, Carlos Alberto. Aspectos monetários e cambiais da formação do MERCOSUL. In: BAPTISTA, Luiz Olavo; MERCADANTE, Araminta de Azevedo e CASELLA, Paulo Borba. Op. Cit., p. 79-86; 149-168 e CASELLA, Paulo Borba. Op. Cit., p. 254.

No intuito de facilitar a consecução dos objetivos do documento, estipulou-se também a possibilidade dos países apresentarem **Listas de Exceções Nacionais**⁹¹. Estas servem para excluir temporariamente determinados produtos nacionais do programa ordinário de desagregação tarifária a que as mercadorias estariam submetidas, a fim de que os participantes adaptem-se melhor ao processo de integração (arts. 6 a 10, Anexo I).

b) Coordenação de Políticas Macroeconômicas: em seu art. 1º, o Tratado de Assunção alude que o mercado comum exige: “(...) a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem – a fim de assegurar as condições necessárias de concorrência entre os Estados Partes.”

É ponto pacífico que a aproximação dos governos, o intercâmbio de informações, a busca de objetivos comuns, o auxílio mútuo de todos os Estados na consecução das metas estabelecidas e tudo mais relacionado ao processo de integração econômica, ainda não seria suficiente se não houvesse a administração constante destes vários setores, através da coordenação de políticas (arts. 4º e 5º, “b”, do Tratado de Assunção).

De acordo com **Sérgio Florêncio e Ernesto Araújo**⁹², as políticas macroeconômicas compreendem basicamente as políticas cambiais, monetárias e fiscais. Estas, por sua vez, podem ser aplicadas dentro de um bloco econômico para garantir a isonomia das condições de negociação comercial intra e extra bloco, permitindo o sucesso da integração.

c) Tarifa Externa Comum: como visto anteriormente, a adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC) em conjunto com uma mesma Política Comercial Externa são os pressupostos básicos para a constituição de uma União Aduaneira.

⁹¹ RODRÍGUEZ, Juan Manuel. Op. Cit., p.26-30.

⁹² FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima, ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. *MERCOSUL Hoje*, p.29.

Segundo o art. 8º do Protocolo de Ouro Preto, é de responsabilidade do Conselho Mercado Comum (CMC) a introdução de uma política comercial externa homogênea entre os Estados partes, assim como a adoção da Tarifa Externa Comum (TEC). De acordo com o disposto no art. 14 do mesmo documento, certas matérias poderão ser objeto de delegação ao Grupo Mercado Comum (GMC) e à Comissão de Comércio do MERCOSUL .

O Protocolo de Ouro Preto instituiu a Tarifa Externa Comum (TEC), que entrou em vigor em janeiro de 1995 (art. 5º, “c”, do Tratado de Assunção). O término do período de convergência da TEC dar-se-á para a maioria dos produtos em 2001, e até o ano de 2006 deverão estar finalmente completas as restantes⁹³. Este mecanismo torna homogêneas as tarifas de importação de todos os membros da União Aduaneira, ou seja, em seu interior correspondem a zero e fora da região têm o mesmo valor⁹⁴ .

A competência para a aprovação de alterações da TEC é do Grupo Mercado Comum (GMC), por delegação do Conselho (art. 8º, II e art. 14, IV, Protocolo de Ouro Preto). Por ser elemento essencial da União Aduaneira, só pode ser modificada por decisão consensual, ressalvados os casos constantes das Listas de Exceções Nacionais. Estas Listas de Exceções, por sua vez, serão paulatinamente ajustadas ao sistema, respeitando-se sempre os prazos para a conclusão das etapas.

d) Acordos Setoriais: estão mencionados no art. 5º, “d”, do Tratado de Assunção. São de iniciativa dos Estados membros e têm por objetivo principal acelerar o processo de integração, especializando setores da economia intra-regional através da complementação de mercados para competir eficazmente contra terceiros, garantindo um maior desenvolvimento e otimização dos fatores de produção.

Embora a competência para a aprovação dos acordos setoriais seja dos Chefes de Estado, a compatibilidade destes com os objetivos e regras da Carta de Assunção será examinada pelos órgãos institucionais.

Poderão contemplar diversas áreas, como, por exemplo: a preservação do meio ambiente; o

⁹³ CASELLA, Paulo Borba . Op. Cit., p.36, 202.

⁹⁴ Ver: KEGEL, Patrícia Luíza. Op. Cit., p. 125 e MOURÃO, F. Albuquerque e outros. Op. Cit., p. 90-92.

aumento da competitividade externa; programas de recursos humanos; a educação; além de várias outras. Em contrapartida, não poderão estabelecer limitações ao livre comércio de bens e serviços entre os países membros, nem tampouco favorecer práticas desleais de comércio ou quaisquer outras situações destoantes do contexto harmônico de um mercado comum.

Mesmo não estando expressamente mencionadas no Tratado de Assunção como mecanismos da integração, mas servindo ao mesmo propósito, podemos ainda citar as **Cláusulas de Salvaguarda**⁹⁵, previstas no Anexo IV do Tratado de Assunção. Figuravam como restrições temporárias impostas à importação de certos produtos provenientes de país membro exportador, que poderiam causar danos ou ameaça de dano grave ao mercado interno do país membro comprador. Tinham o objetivo de garantir que a economia do Estado prejudicado não sofresse tantos prejuízos no setor onde se encontrasse mais frágil e, pudesse assim, se restabelecer normalmente com o decorrer do processo. Não estão mais em vigor, pois limitavam-se ao período de transição (até 31 de Dezembro de 1994).

2.8. Principais Documentos Assinados no Âmbito do MERCOSUL

Pode-se dizer que os ordenamentos mais importantes para a compreensão do Mercado Comum do Sul são: o próprio Tratado de Assunção (chamado de documento “Mater”), o Protocolo de Brasília e o Protocolo de Ouro Preto, com especial relevância este último. Como o Tratado de Assunção já foi devidamente analisado ao longo deste capítulo, vejamos os dois restantes.

⁹⁵ Sobre Cláusulas de Salvaguarda ver: MERCADANTE, Araminta de Azevedo. Mercosul: salvaguardas, dumping e subsídios. In: BAPTISTA, Luiz Olavo; MERCADANTE, Araminta de Azevedo e CASELLA, Paulo Borba. *MERCOSUL: das negociações à implantação*, p. 179-207 e MOURÃO, F. Albuquerque e outros. *Op. Cit.*, p. 81-82.

2.8.1. Protocolo de Brasília – Solução de Controvérsias ⁹⁶

Contrariamente aos sistemas anteriores dos Tratados de Montevideu de 1960 e 1980, onde as controvérsias resolviam-se somente através de negociações diretas entre os Estados envolvidos, no âmbito do MERCOSUL foram criados mecanismos de solução de controvérsias específicos.

O Anexo III do Tratado de Assunção previu que fosse elaborado um sistema temporário. Sendo assim, o Conselho Mercado Comum, institucionalizou em 17 de dezembro de 1991, por meio do Decreto nº 1⁹⁷, o Protocolo de Brasília, que entrou em vigor no Brasil a partir de 17 de dezembro de 1993. Este documento prescreve três tipos de procedimentos para a solução de controvérsias, a saber : Negociação Direta, Mediação e o Tribunal de Arbitragem “ad hoc”.

De acordo com **José Ângelo Estrella Faria**⁹⁸, segundo o modelo introduzido, o Estado interessado poderia entrar em negociações diretas com o Estado infrator. Caso isso não surtisse efeito, deveria recorrer ao Grupo Mercado Comum para que fosse realizada uma Mediação. Em última análise, no fracasso da intervenção do GMC, caberia levar a questão à apreciação do Tribunal de Arbitragem.

Posteriormente, em 17 de dezembro de 1994, o Protocolo de Ouro Preto veio a ratificar o esquema temporário adotado pelo Protocolo de Brasília, confirmando o que nele foi acordado e complementando algumas de suas disposições.

Da interpretação do art. 1º do Protocolo de Brasília c/c os arts. 42 e 43 do Protocolo de Ouro Preto, extrai-se que, hoje em dia, as regras contidas no Protocolo de Brasília serão aplicadas para

⁹⁶ Sobre o Protocolo do Brasília ver: ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Op. Cit.*, p. 89-98; SOARES, Guido F.S. . As instituições do MERSOUL e as soluções de litígios no seu âmbito – sugestões de lege ferenda. In: BAPTISTA, Luiz Olavo; MERCADANTE, Araminta de Azevedo e CASELLA, Paulo Borba. *Op. Cit.*, p.281-290; JESUS, Avelino de. *Op. Cit.*, p. 27-31; CASELLA, Paulo Borba. *MERCOSUL : exigências e perspectivas*, p. 164-178; SANTINI, Luiz Carlos. *A Solução de Controvérsias na integração: problemas políticos, jurídicos, econômicos e sociais. Um estudo para o MERCOSUL*. In: PROENÇA, Alencar Mello e BIOCCA, Stella Maris (org.). *Op. Cit.*, p. 531-538; e COPELLO, Belter Garré. *Solucion de Controversias en el Mercado Comum del Sur*. In: VÁZQUEZ, M. Cristina e outros (org.). *Op. Cit.*, p. 194 –244.

⁹⁷ BAPTISTA, Luiz Olavo; MERCADANTE, Araminta de Azevedo e CASELLA, Paulo Borba. *Idem*, p. 322.

⁹⁸ FARIA, José Ângelo Estrella. *Op. Cit.*, p.19.

solucionar divergências tanto entre os Estados partes como entre estes e particulares nacionais de um dos quatro países membros.

Neste sentido, é importante ressaltar também a possibilidade de uma pessoa física ou jurídica oferecer reclamação a respeito de qualquer violação à normas do Tratado, de Acordos Sub-regionais ou de decisões de órgão institucional do MERCOSUL, desde que instruída das devidas provas. A queixa deverá ser dirigida à Seção Nacional do Grupo Mercado Comum do Estado membro ao qual pertença o reclamante, de acordo com o estatuído no art. 25 do Protocolo de Brasília.

2.8.2. Protocolo de Ouro Preto

O Protocolo de Ouro Preto, também denominado Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL, foi assinado em 17 de dezembro de 1994, na cidade brasileira da qual seu nome deriva.

Estabelece a estrutura institucional e administrativa atual do processo de integração, a saber: os órgãos institucionais, o sistema de adoção de decisões, as fontes normativas e a complementação do sistema de solução de controvérsias. Grande parte do documento também diz respeito ao direito positivo, tendo, portanto, alterado algumas disposições originais do Tratado de Assunção e implementando outras.

Talvez um dos fatores de maior importância deste instrumento seja a atribuição de **personalidade jurídica de Direito Internacional** ao MERCOSUL que, por força do disposto nos arts. 34 e 35 do Protocolo de Ouro Preto, adquiriu a capacidade de realizar atos em nome próprio, em favor da região em processo de integração, sobretudo os atos de contratar, adquirir ou alienar bens móveis e imóveis, comparecer em juízo, conservar fundos e fazer transferências.

Apesar de tudo, ainda existem opiniões desconfiadas sobre a verdadeira garantia que estes acordos possam representar para a integração. Segundo, por exemplo, a opinião do professor **Werter**

Faria⁹⁹, é de se pensar se o Tratado de Assunção, o Protocolo de Brasília e o Protocolo de Ouro Preto oferecem realmente alguma segurança, pois como foram introduzidos no Brasil e nos outros países membros em forma de lei ordinária, podem ser alterados a qualquer momento.

⁹⁹ Professor Titular de Direito Comercial na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Diretor-Presidente da Associação Brasileira de Estudos de Integração de Porto Alegre – RS, em palestra proferida na II Jornada Brasileira de Direito Processual, realizada em Florianópolis/SC de 30 de abril a 03 de maio de 1997.

CAPÍTULO III

MERCOSUL : LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS

3.1. Do Espaço Comum

A área territorial total do Mercado Comum do Cone Sul abrangerá cerca de 12 milhões de quilômetros quadrados, dos quais 2.766.889 Km² pertencem à Argentina; 8.512.000 Km² ao Brasil; 406.752 Km² ao Paraguai; e 176.215 Km² ao Uruguai. Nessa imensidão geográfica habitam, aproximadamente, 190 milhões de pessoas, dentre as quais 32 milhões são argentinas; 150 milhões são brasileiras; 4 milhões paraguaias; e 2,8 milhões uruguaias¹⁰⁰.

Ao longo dos quatro países do MERCOSUL encontram-se cerca de 200.000 Km de estradas de rodagem pavimentadas, 68.000 Km de ferrovias, 12.000 Km de costa marinha e 3.000 Km aproximadamente de rios navegáveis

O Produto Interno Bruto (PIB) de toda a região chega à cifra de quase 700 bilhões de dólares anuais, além de possuir um comércio interno de exportações em valor aproximado de 10 bilhões de dólares¹⁰¹, sendo que Argentina e Brasil figuram como os dois maiores parceiros comerciais do processo.

Para o Brasil, em especial para os Estados do sul do país, o mercado comum a ser constituído apresenta cada vez mais possibilidades de negócios que, conseqüentemente, gerarão maiores oportunidades de trabalho e renda. Conforme o depoimento do **Governador de Santa Catarina, Paulo Afonso Vieira**¹⁰², mais do que dar importância ao MERCOSUL, o governo catarinense transformou o novo mercado em prioridade administrativa, sendo o primeiro a criar uma Secretaria de Estado voltada exclusivamente para a integração (iniciativa única do gênero em âmbito nacional).

¹⁰⁰ LOTTENBERG, Fernando Kasinski, e GUREVICH, Eduardo Isaías. Transporte terrestre, fluvial e marítimo no MERCOSUL. In: BAPTISTA, Luiz Olavo; MERCADANTE, Araminta de Azevedo e CASELLA, Paulo Borba. *MERCOSUL: das Negociações à Implantação*, p.112-113.

¹⁰¹ SANTOS, Jurandy. *MERCOSUL: uma vocação de Santa Catarina*, p.79.

¹⁰² SANTOS, Jurandy. *Idem*, *Ibidem*.

A partir dos dados colacionados, percebe-se que a consecução dos objetivos propostos no Tratado de Assunção será uma tarefa árdua, sobretudo devido às dimensões das características acima descritas. A região terá de lidar com inúmeros fatores positivos e negativos, segundo a história política, econômica e social de cada país envolvido.

3.2. Elementos Essenciais do MERCOSUL

3.2.1. Das Cinco Liberdades Fundamentais

A instituição de um mercado comum requer o preenchimento de alguns requisitos. Neste sentido, há a necessidade de que sejam garantidos certos elementos essenciais para a integração econômica que estejam intimamente ligados ao desenvolvimento do mercado.

Os constitucionalistas norte-americanos, com base nos preceitos da *free commerce clause* de sua Constituição, foram os pioneiros no estudo e caracterização dos fatores determinantes do progresso econômico de um país. Estabeleceram assim as chamadas Cinco Liberdades¹⁰³, a saber: livre circulação de mercadorias, liberdade de estabelecimento, livre circulação de trabalhadores, livre circulação de capitais e, por fim, a liberdade de concorrência.

Esta linha de pensamento foi utilizada, inicialmente, na análise de Entes Estatais e seu funcionamento, encontrando-se hoje em dia amplamente divulgada e aceita no mundo inteiro, sendo empregada, portanto, em escalas cada vez maiores, especialmente em processos complexos de integração como o MERCOSUL¹⁰⁴.

a) Livre Circulação de Mercadorias: é preceito fundamental de um mercado comum. Deve existir desde a etapa de Zona de Livre Comércio e acentuar-se com a União Aduaneira para que alcance os

¹⁰³ Sobre as Cinco Liberdades ver: CARVALHO, Isabel Maria Felgueiras T. . Op. Cit., p. 73-156; BAPTISTA, Luiz Olavo. Impacto do MERCOSUL sobre o sistema legislativo brasileiro. In: BAPTISTA, Luiz Olavo; MERCADANTE, Araminta de Azevedo e CASELLA, Paulo Borba. Op. Cit., p.17-25; KEGEL, Patrícia Luíza. Op. Cit., p.126-12; MATHIJSSEN, P.S.F.R. – M. Carlos Lopes Porto (coord.). *Introdução ao Direito Comunitário*, p.207-254.

¹⁰⁴ BAPTISTA, Luiz Olavo. Impacto do MERCOSUL sobre o sistema legislativo brasileiro. In: BAPTISTA, Luiz Olavo; MERCADANTE, Araminta de Azevedo e CASELLA, Paulo Borba. Idem, p.17.

objetivos previstos até a data de implantação do Mercado Comum. Seu efeito é que as mercadorias possam circular livremente sem que tenham que enfrentar barreiras alfandegárias dentro dos limites territoriais da região.

Não se pode admitir a existência de medidas de restrição alfandegária nas relações de um espaço de economia integrada, posto que, ao invés de estimular a produção e o desenvolvimento de áreas promissoras da região, acabar-se-ia arriscando toda a estrutura do mercado comum.

O emprego dos direitos aduaneiros (de ordem tarifária) e medidas de restrições quantitativas (de ordem não-tarifária) justifica-se somente em alguns casos de proteção do produto nacional relativamente insuficiente. Tais procedimentos conduzem a que o consumidor seja obrigado a adquirir um produto a um preço mais elevado, desviando-se, desse modo, os recursos que poderiam ser aplicados em atividades de maior vantagem comparativa para outras economicamente pouco rentáveis.

b) Liberdade de Estabelecimento: da análise dos fatores produtivos (capital e trabalho) identifica-se necessariamente um terceiro. Como mais uma característica do processo de integração, surge a livre escolha de estabelecimento.

Em Direito de Integração, não se pode restringir a amplitude do vocábulo estabelecimento apenas à sua função empresarial, deve-se também levar em consideração a prestação de serviços. Configura-se numa liberdade fundamental que afeta concorrentemente a livre circulação de mercadorias, de pessoas e de serviços, todavia, sem com elas se confundir.

É importante salientar que o direito de estabelecimento é mais comum para empresas em atividades comerciais e industriais, pois implica sempre numa integração com a economia nacional do país de acolhimento. Contudo, nada impede que este direito estenda-se a prestadores de serviços nos casos em que estes venham a se instalar de forma estável e duradoura em um dos Estados membros.

Esta liberdade possibilita ao empreendedor da região a faculdade de instalar-se em qualquer parte no interior do mercado comum para a produção, armazenagem ou venda de produtos, exercendo sua atividade em igualdade de condições com os nacionais do Estado de acolhida.

c) Livre Circulação de Trabalhadores : para transformar as matérias primas em produtos finais é necessário não só a utilização de máquinas e instrumentos específicos, mas sobretudo a intervenção do homem como gerador da força de trabalho. Esta liberdade aparece como elemento imprescindível de processos integracionistas que dependam de produção, pois produção exige trabalho e quanto mais desenvolvido o sistema de distribuição de mão-de-obra, maiores e melhores serão os resultados obtidos.

A livre circulação de trabalhadores faculta aos indivíduos de qualquer país membro exercer sua atividade dentro dos limites territoriais dos outros países contratantes, em igualdade de condições e gozando dos mesmos direitos que os nacionais daquele Estado.

d) Livre Circulação de Capitais: figura como outro importante componente do mercado comum, visto que além de ser elemento essencial na condução das políticas econômicas e monetárias de cada país, é fundamental que os investimentos possam ser livremente empregados onde a demanda os exija e, assim, ajudar a desenvolver o sistema.

A importância das instituições financeiras e do fluxo geral de capitais num espaço de economia integrada é tamanha que referido tema enseja normas muito precisas e cautelosas. Quando alcançada esta etapa, sempre que houver relações que impliquem transferências de capital entre Estados membros, a liberalização desses serviços será determinada pela legislação comum.

e) Liberdade de Concorrência : para que seja aplicada esta liberdade é fundamental que esteja previamente assegurada a livre circulação de mercadorias. Ainda, para que o processo funcione realmente, torna-se imprescindível a subordinação de todos os empreendedores da região às mesmas normas de natureza administrativa, arcando com os encargos jurídicos e tributários na exata medida de suas possibilidades.

A livre concorrência visa garantir que os objetivos maiores do mercado comum sejam cumpridos, a saber: o progresso econômico-social e desenvolvimento equilibrado de todos os países membros.

Para o professor **Werter Faria**¹⁰⁵, o mercado comum igualmente implicaria na existência das Cinco Liberdades Fundamentais: de circulação de mercadorias, de pessoas, de serviços, de capitais e de concorrência. Segundo ele, no início de 1997, o MERCOSUL encontrava-se num estágio nebuloso, saindo da Zona de Livre Comércio e dando os primeiros passos rumo à implantação da União Aduaneira. De acordo com sua perspectiva, a integração seria o resultado da fusão de mercados nacionais onde os produtos circulassem livremente, seguidos posteriormente da livre circulação de pessoas, serviços e capitais.

Neste sentido, para assegurar que os agentes econômicos da região possam operar com segurança, reformas constitucionais e nos ordenamentos em geral serão imprescindíveis. Somente estas modificações e revisões da legislação dos quatro países serão capazes de garantir a perpetuação das Cinco Liberdades indispensáveis ao processo.

3.2.2. Disposições do Tratado de Assunção

O Tratado de Assunção dispõe em seu art. 1º: “(...)Este mercado comum implica: a livre circulação dos bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente(...)”.

a) Livre Circulação de Bens: bem ou mercadoria é tudo aquilo que possa ser objeto de comércio, desde matéria-prima até o produto final. A título de exemplo, o Acórdão do Tribunal Superior da União Européia, proferido em 10 de dezembro de 1968, define da seguinte forma: “é qualquer produto avaliável em dinheiro e suscetível, como tal, de constituir objeto de transações comerciais”¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Professor Titular de Direito Comercial na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Diretor-Presidente da Associação Brasileira de Estudos de Integração de Porto Alegre – RS, em palestra proferida na II Jornada Brasileira de Direito Processual, realizada em Florianópolis, SC, de 30 de abril a 03 de maio de 1997.

¹⁰⁶ CARVALHO, Isabel Maria Felgueiras T. . *Circular Livremente na Europa : as mercadorias, as pessoas e as empresas*, p. 79.

Como já explicado anteriormente, a livre circulação de bens implica a eliminação das barreiras alfandegárias e das restrições não-tarifárias, o que já vem sendo posto em prática. Desse modo, os produtos dos países membros passam a sofrer constante processo de desagravação tarifária até que seja alcançada a alíquota zero para todos.

b) Livre Circulação de Serviços: primeiramente, cumpre salientar que toda prestação de serviços tem necessariamente caráter de temporariedade, ou seja, sua duração é limitada no tempo a um determinado fim. Tais serviços podem ser oferecidos e desempenhados nas mais variadas formas, tanto comerciais, industriais e artesanais, como também por profissionais liberais.

Dentro de um mercado comum é necessário que o prestador de serviços tenha sede de empresa ou resida em país membro para que possa exercer seu ofício no interior da região, usufruindo dos benefícios que dela decorram. Preenchidos estes requisitos, a atividade poderá ser exercida em mais de um Estado, ainda que simultaneamente, sem que o indivíduo resida em qualquer deles.

Deve-se ainda levar em consideração que a livre circulação de serviços impõe que a atividade a ser realizada seja devidamente reconhecida no país de acolhimento onde será efetuada. Necessário se faz, portanto, uma clara harmonização legislativa dos países pactuantes, não só para o reconhecimento de diplomas, certificados e documentos, como também para regulamentar devidamente cada trabalho.

Devido às dificuldades práticas para sua implantação, encontra-se ainda em estágio embrionário. Para sua efetiva aplicação serão necessárias reformas nas legislações dos quatro países, inclusive a nível constitucional, que protegem demais o mercado interno, discriminando os fornecedores estrangeiros em favor dos nacionais. Além disso, há países que, não obstante estabeleça condições desiguais de competição, também proíbe o acesso de estrangeiros a determinadas áreas de serviço¹⁰⁷.

c) Livre Circulação de Fatores Produtivos: a cada dia que passa, a complexidade da vida moderna

¹⁰⁷ KEGEL, Patrícia Luíza . Os Objetivos do MERCOSUL e sua Estrutura Jurídico-Institucional após o Protocolo de Ouro Preto, p.127-128.

impõe ao homem novas necessidades. Com o objetivo de satisfazer da melhor maneira possível tais exigências, é que o ser humano procura, através da atividade produtiva, criar bens que lhe possam garantir tais desejos. Por sua vez, esses bens só podem ser produzidos combinando-se recursos que vão desde o elemento natural ao empresarial, exigindo-se a intervenção do trabalho humano e do capital. Referidos recursos constituem o que denominamos fatores de produção¹⁰⁸. Os fatores produtivos devem ser entendidos, portanto, como o capital e o trabalho (mão-de-obra)¹⁰⁹.

Com relação à livre circulação de capitais, a tendência é que ocorra a liberalização de modo bastante precavido, evitando-se com isso os golpes especulativos e beneficiando-se o verdadeiro investidor de capital produtivo.

Quanto à livre circulação de mão-de-obra, significa redimensionar o papel do atual estrangeiro (nacional de outro país membro) para ajustá-lo à condição de “cidadão do mercado comum”, eliminando-se quaisquer restrições ou políticas de proteção ao mercado de trabalho interno de cada país em benefício do desenvolvimento da região.

3.3. Análise da Integração Européia

3.3.1. Evolução da Livre Circulação de Pessoas¹¹⁰

Atualmente, tendo por objetivo declarado a promoção do progresso econômico e social dos povos europeus, a União Européia constitui-se numa imensa área territorial sem fronteiras internas¹¹¹.

Inicialmente, quando da assinatura do Tratado de Roma de 1957, devido à existência de várias lacunas e omissões com relação à livre circulação de pessoas, os problemas relativos à nacionalidade e à cidadania eram resolvidos principalmente pelas regras e princípios gerais de Direito Internacional.

¹⁰⁸ CARVALHO, Isabel Maria Felgueiras T. . Op. Cit., p.111.

¹⁰⁹ O trabalho, por ser expressão bem mais ampla que serviço, deve ser compreendido como fator produtivo.

¹¹⁰ Sobre a Evolução da Livre Circulação de Pessoas na União Européia ver: DELGADO, Maria Isabel Lirola. *Libre Circulación de Personas y Unión Europea*, p.113-130 e MASEDA, Patricia Jiménez Parga. *El derecho a la libertad de circulación de las personas físicas en la Europa Comunitária*, p.45-94.

¹¹¹ Sobre o Espaço Europeu sem fronteiras ver: DELGADO, Maria Isabel Lirola. *Idem*, p.179-256 e MASEDA, Patricia Jiménez Parga. *Idem*, p.103-134.

O Tratado de Roma não explicitava precisamente como se daria a livre circulação de pessoas no Mercado Comum, contudo, apresentava o fator de produção “trabalho” a serviço da integração econômica. Desse modo, o direito a tal liberdade só era garantido a quem desempenhasse uma atividade profissional, contribuindo para o progresso da então Comunidade Econômica Européia.

Com o passar do tempo, as novas exigências da integração já não conseguiam ser resolvidas por estes métodos. As relações entre os Estados membros eram cada vez mais íntimas, diversificadas e complexas, e os impasses anteriormente existentes aumentavam de amplitude.

Sendo assim, dois importantes atos unilaterais provenientes dos órgãos da Comunidade foram editados: o Regulamento nº 1.612/68 e a Diretiva 68/360, ambos datados de 15 de outubro de 1968, que tinham por objetivo principal estabelecer as circunstâncias e os requisitos que um indivíduo deveria preencher para poder sair de seu país de origem e trabalhar em outro Estado membro. Foi criada a Carte de Séjour ou “Cartão de Residência de Nacional de um Estado membro”. Este documento possuía validade, em geral, de cinco anos, sendo renovável automaticamente, ressalvadas as hipóteses de imposição de restrições por parte do Estado de acolhida¹¹². Alguns direitos também foram assegurados aos familiares dos trabalhadores, desde que preenchidas certas exigências¹¹³.

Como assevera **Patrícia Jiménez Parga Maseda**, *“a pesar de ser desde los comienzos uno de los fundamentos de la Comunidad Europea y de hallarse por tanto inscrito dentro de los medios para alcanzar el Mercado Común, (...) el principio de la libre circulación de personas quedó limitado a las normas relativas a la libre circulación de trabajadores, a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios”*¹¹⁴.

Tendo por objetivo revisar as matérias constantes do Tratado de Roma insuficientes às novas exigências da integração, a Ata Única Européia, vigente desde 1º de julho de 1987, redefiniu o termo “mercado comum” substituindo-o por “mercado interior”. Esta pequena alteração representou enorme

¹¹² CARVALHO, Isabel Maria Felgueiras T. . Op. Cit., p. 114 –120 e MASEDA, Patrícia Jiménez Parga. Idem, p.29.

¹¹³ Sobre o Direito do Trabalhador de ser acompanhado por sua Família ver : DELGADO, Maria Isabel Lirola. Idem, 155-161.

avanço, pois os Estados agora poderiam estabelecer entre si um “espaço comum sem fronteiras interiores”. A partir desse momento, as pessoas em geral, e não só os agentes economicamente ativos, passaram a ser beneficiados pelo princípio da livre circulação de pessoas no interior da comunidade¹¹⁵.

Inspirados pelo novo rumo dado ao processo e impelidos pela necessidade de imersões mais profundas na livre locomoção, em 19 de junho de 1990, Alemanha, Bélgica, França, Holanda e Luxemburgo decidiram assinar uma Convenção sobre a circulação de pessoas. Posteriormente, juntaram-se a eles: Espanha, Grécia, Itália e Portugal, consagrando a denominada “Convenção de Schengen”. Foi constituído assim o “espaço Schengen”, uma espécie de laboratório experimental, no qual os indivíduos nacionais dos Estados membros circulavam livremente por estes países graças a uma política conjunta de concessão de vistos¹¹⁶.

Cerca de uma semana após a assinatura da Convenção, ocorreu o implemento do regime jurídico do direito de residência não-vinculado ao exercício de uma atividade econômica, que foi incorporado através das seguintes normas: Diretiva 90/364, relativa ao direito de residência; Diretiva 90/365, relativa ao direito de residência dos trabalhadores que já pararam de trabalhar, sustentados por conta própria ou alheia¹¹⁷; e Diretiva 93/96, relativa ao direito de residência dos estudantes¹¹⁸. De acordo com estas disposições, o prazo de validade da *Carte de Séjour* foi fixado em cinco anos, sendo suscetível à renovação. Em contrapartida, também estabelecidas ressalvas pelas quais os Estados membros, quando assim considerarem necessário, poderão exigir a renovação da permissão de residência ao término dos dois primeiros anos de estadia¹¹⁹.

É importante salientar entretanto que, embora estas três disposições independentes formem juntas um sistema geral de garantias, não significa dizer que todo nacional de um Estado membro tem

¹¹⁴ MASEDA, Patrícia Jiménez Parga. Op. Cit., p.24.

¹¹⁵ MASEDA, Patrícia Jiménez Parga. Idem, p.46-47.

¹¹⁶ Sobre o Espaço Schengen ver: CARVALHO, Isabel Maria Felgueiras T. . Op. Cit., p. 109 e MASEDA, Patrícia Jiménez Parga. Idem, p.134-163.

¹¹⁷ Ambas as Diretivas 364 e 365 datam de 28 de junho de 1990.

¹¹⁸ Sobre o Direito de Residência na União Européia ver: DELGADO, Maria Isabel Lirola. Op. Cit., p.29,70-112,130-155 e MASEDA, Patrícia Jiménez Parga. Idem, p.30-34;38,72-94.

¹¹⁹ Ver: DELGADO, Maria Isabel Lirola. Idem, p.153-155 e MASEDA, Patrícia Jiménez Parga. Idem, p.92-94.

direito à residência em qualquer lugar do espaço comum. Pelo contrário, pode-se dizer que referida liberdade é um direito condicionado ou limitado, pois só é conferido àqueles beneficiários que preenchem certos requisitos essenciais impostos pelo ordenamento, tais como: prova de identidade e nacionalidade; conexão com algumas das categorias protegidas pelo ordenamento jurídico comunitário; possuir seguro enfermidade; demonstrar que tem recursos suficientes para se manter; entre outros¹²⁰.

Do aperfeiçoamento da empreitada e do acirramento ainda mais forte das relações entre os países europeus, em 07 de fevereiro de 1992, na cidade de Maastricht, foi assinado o Tratado da União Européia¹²¹, que através de seu art. 8º veio a instituir uma cidadania comum aos nacionais de seus países membros¹²².

3.3.2. Dos Trabalhadores

O Tratado de Roma classifica em dois ramos distintos os agentes econômicos que poderiam circular no interior da Comunidade para exercerem suas atividades profissionais: trabalhadores assalariados e de trabalhadores independentes.

Trabalhadores assalariados são considerados todos aqueles que exercem uma profissão ou atividade remunerada por conta de outrem e, por isso, são regidos pelo princípio da não-discriminação em razão da nacionalidade (arts. 48-51, do Tratado de Roma). Consagra-se a abolição de qualquer discriminação no que diz respeito ao emprego, à remuneração e a outras condições de trabalho.

¹²⁰ Ver: DELGADO, Maria Isabel Lirola. Op. Cit., p.148-153 e MASEDA, Patricia Jiménez Parga. Op. Cit., p.89-92.

¹²¹ Neste sentido, o Tratado da União Européia (TUE) ou Tratado de Maastricht modificou o Tratado Constitutivo da Comunidade Econômica Européia (TCEE) ou Tratado de Roma de 1957, com o fim de constituir a atual Comunidade Européia.

¹²² Sobre a Cidadania Européia e seus efeitos ver: CARVALHO, Isabel Maria Felgueiras T. .Op. Cit., p.110; DELGADO, Maria Isabel Lirola. Idem, p.257-289 e MASEDA, Patricia Jiménez Parga. Idem, p.167-212.

Já os **trabalhadores independentes** são aquelas pessoas nacionais de qualquer um dos Estados membros que desejem deslocar-se no interior da região para executarem seu ofício por conta própria, não sendo empregados de ninguém (assalariados)¹²³.

Segundo ressalta **Mathijsen**¹²⁴, são direitos assegurados aos **trabalhadores assalariados** dentro da União Européia: responder a ofertas de emprego efetivamente feitas em outros Estados membros; deslocar-se livremente para esse efeito no território comum; direito de residência do trabalhador e seus familiares no país de destino; direito de permanência após o exercício da atividade laboral; regime harmônico de Previdência Social ao trabalhador e sua família; e uma série de outros mais.

Com relação aos **trabalhadores independentes**, encontram-se mais relacionados ao direito de livre prestação de serviços. A livre prestação de serviços, significa que o trabalhador independente reside em Estado membro diferente ao de quem será o contratante e beneficiário de seus serviços¹²⁵.

É importante lembrar também do direito de livre escolha de estabelecimento, que refere-se à estadia do indivíduo. Em alguns casos, o prestador de serviços poderá requerer o direito de estabelecimento no país de acolhida, desde que resolva instalar-se de forma estável e duradoura.

Segundo ressalta **Isabel Maria Felgueiras T. Carvalho**, *“a prestação de serviços pressupõe uma duração limitada no tempo, enquanto que o direito de estabelecimento implica um caráter de permanência, o que parece mais condizente, mormente, com as atividades industriais e comerciais”*¹²⁶.

Para **Maria Isabel Lirola Delgado**, ambas liberdades estão muito relacionadas: *“(…) ya que si la libertad de establecimiento supone el acceso al ejercicio de actividades no asalariadas que implique instalarse en un Estado miembro de forma estable, la libertad de servicios se refiere a la*

¹²³ Sobre os Princípios da Livre Circulação na União Européia ver: DELGADO, Maria Isabel Lirola. Op. Cit., p.45-56 e MASEDA, Patricia Jiménez Parga. Op. Cit., p.35-38.

¹²⁴ MATHIJSSEN, P.S.F.R. – M. Carlos Lopes Porto (coord.). Op. Cit., p.231-234.

¹²⁵ MASEDA, Patricia Jiménez Parga. Idem, p. 27-28.

¹²⁶ CARVALHO, Isabel Maria Felgueiras T. . Op. Cit., p. 139.

*prestación y reception de actividades realizadas a cambio de una remuneración, que no revistan las características de un establecimiento.*¹²⁷”

Ainda quanto aos trabalhadores independentes, um outro grande problema enfrentado pelos europeus reside no reconhecimento de diplomas, certificados e outros títulos como meios de qualificação profissional, especialmente no campo das profissões liberais. É o caso de advogados, dentistas, enfermeiras, médicos, engenheiros, veterinários e muitos outros, pois devido às diferenças no sistema educacional e de formação profissional dos vários países, é natural que as autoridades nacionais fiquem temerosas em conferir habilitação legal para que o estrangeiro venha a exercer uma atividade liberal no país que o recebe.

Cumpre aqui salientar que, a livre prestação de serviços implica na adoção de uma política comum quanto ao reconhecimento das atividades profissionais. No âmbito da União Européia, enquanto algumas profissões ainda não são reconhecidas e outras são apenas semi-reconhecidas¹²⁸ entre os vários Estados membros, existem aquelas que já são automaticamente aceitas por todos países. Estas atividades estão elencadas em “sistemas comunitários de qualificações técnico-profissionais” contidos em diplomas emanados dos órgãos da integração. No total são 22 categorias técnico-profissionais que, sem o preenchimento de qualquer requisito, são reconhecidas automaticamente em toda a região, a saber: 12 categorias artesanais, industriais e comerciais; 02 atividades ligadas a transportes terrestres e fluviais; e 06 relativas aos médicos e paramédicos (enfermeiros, veterinários, dentistas, parteiras e farmacêuticos); e arquitetos¹²⁹.

3.4.3. Restrições à Circulação

Apesar das várias garantias conferidas à locomoção de pessoas no espaço comum europeu, é interessante notar que os Estados membros ainda se reservaram o direito de restringir as

¹²⁷ DELGADO, Maria Isabel Lirola. Op. Cit., p.37.

¹²⁸ Sobre atividades não reconhecidas e semi-reconhecidas ver : CARVALHO, Isabel Maria Felgueiras T. . Op. Cit., p. 142-145.

¹²⁹ CARVALHO, Isabel Maria Felgueiras T. . Idem, p.141-142.

migrações de indivíduos em casos específicos.

Com efeito, o art. 48, nº 3, do Tratado de Roma, ao enunciar os princípios básicos da livre circulação de trabalhadores, apresenta a expressão: “*sem prejuízo das limitações justificadas por razões de ordem pública, de segurança pública e de saúde pública*”¹³⁰, ou seja, as autoridades locais podem proibir a entrada de nacionais de outros Estados membros, ou mesmo provocar sua expulsão do país, se invocarem as justificativas acima apontadas.

Com relação a estas **exceções ao princípio da livre circulação**, o Conselho da Comunidade dispôs a respeito na Diretiva 64/221. De acordo com este diploma legal, a proteção à ordem pública, à segurança pública e à saúde pública é razão justa para que um Estado membro possa proibir ou restringir direitos conferidos aos trabalhadores da região¹³¹.

Existem também as **atividades excluídas aos que usufruem da livre locomoção**. São as atividades ligadas à administração pública (art. 48, nº4, Tratado de Roma) e as que estejam relacionadas com o exercício do poder público (art. 55, nº1, Tratado de Roma)¹³², que por exigirem maior comprometimento pessoal do indivíduo com o Estado ou por poderem influenciar de alguma forma o cenário e a política de condução nacional, estão afastadas dos demais cidadãos europeus que não aqueles originários do próprio país.

Neste sentido, **Joseph Rován** referindo-se à necessidade de se garantir o livre acesso às oportunidades de emprego em igualdade de condições nos países membros, também ressalva o que diz respeito às funções de autoridade pública¹³³.

¹³⁰ MATHIJSEN, P.S.F.R. – M. Carlos Lopes Porto (coord.). Op. Cit., p.236.

¹³¹ Sobre as Exceções à Livre Circulação de Pessoas ver : CARVALHO, Isabel Maria Felgueiras T. . Op. Cit., p.126-135; DELGADO, Maria Isabel Lirola. Op. Cit., p.161-168 e MASEDA, Patricia Jiménez Parga. Op. Cit., p.31-34.

¹³² MASEDA, Patricia Jiménez Parga. Idem, p. 27-28.

¹³³ ROVAN, Joseph. *Como tornar-se cidadão da Europa : primeiro os deveres, depois os direitos*, p.49.

3.4. Livre Circulação de Pessoas no MERCOSUL

3.4.1. Amplitude da circulação no Mercado Comum do Cone Sul

Para a melhor compreensão do tema proposto, deve-se ter em mente sua exata perspectiva futura.

No Tratado de Assunção não é possível descobrir um conceito preciso de livre circulação de pessoas, mesmo porque esta não vem explicitamente garantida no texto do instrumento. A princípio, o que se pode concluir é que ao se colocar o fator de produção “trabalho” a serviço da integração econômica do Mercado Comum, delineou-se o sentido inicial de referida liberdade.

Com efeito, de acordo com o entendimento de **José Ângelo Estrella Faria**, “ *o Tratado de Assunção, enquanto Acordo de Integração Econômica, não tem por objetivo a união política dos Estados Partes, ainda que dela possa depender. O seu objetivo não é a instituição de uma confederação ou outro elo semelhante. Conseqüentemente, a livre circulação de pessoas que dele resulte estará necessariamente relacionada à sua qualidade de fator de produção (...) Dessa forma, a livre circulação não pode ser entendida como assegurando a todos os “cidadãos do MERCOSUL” o direito irrestrito de ir e vir entre os quatro países participantes do mercado comum, mas sim como o direito ao exercício da atividade econômica em qualquer um dos países, sem discriminações em função da nacionalidade*”¹³⁴.

Acompanhando-se o raciocínio acima exposto, pode-se refletir melhor sobre a função que, a princípio, a liberdade de locomoção deverá exercer dentro da região. Conclui-se que todos os obstáculos e discriminações que inicialmente serão transpostos deverão ser aqueles que dizem respeito ao exercício do trabalho ou possam de qualquer forma vir a influenciá-lo. Portanto, para que não haja diferenças de tratamento, um primeiro e importante passo a ser tomado seria definir um conceito comum de quem possa ser considerado trabalhador do MERCOSUL.

¹³⁴ FARIA, José Ângelo Estrella . *O MERCOSUL: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção*, p.41-42.

3.4.2. Dos Trabalhadores

O princípio básico e indispensável que deve reger a livre circulação de trabalhadores é o da não-discriminação, ou seja, não se deve negar ao estrangeiro (nacional de outro país membro) nenhuma vantagem, garantia ou direito assegurado aos indivíduos locais. É indispensável também que se garanta real isonomia em matéria previdenciária, além de se assegurar que os familiares tenham a possibilidade de acompanhá-lo e desfrutar de uma vida digna.

Neste sentido, **Héctor Babace**¹³⁵ ressalta a importância de um sistema de segurança para o trabalhador migrante e sua família, a fim de que este goze da mesma proteção laboral que os nacionais do país onde exerça sua atividade, pois somente desse modo será possível evitar a exploração indiscriminada de tais indivíduos e, até mesmo, em casos mais extremos, impedir que ocorra uma espécie de “dumping social”. Por fim, salienta que existe uma tendência lógica de harmonização dos direitos e garantias de todos os trabalhadores da região do MERCOSUL, inclusive numa das áreas mais importantes que é a da Seguridade Social. Contudo, também enfatiza que referidos aspectos só terão realmente eficácia jurídica quando forem exigíveis a nível das jurisdições nacionais de cada país membro.

Segundo **José Ângelo Estrella Faria**¹³⁶, de forma geral, deve-se garantir aos **trabalhadores assalariados** do MERCOSUL: direito de saída dos mesmos e suas famílias do país de origem, não sujeito a vistos ou autorizações; direito de livre entrada no país de destino para responder à oferta de emprego; e finalmente, caso seja efetivado no emprego, a prerrogativa do direito à residência.

Para **Héctor Babace**, *“la circulación libre de trabajadores subordinados es un derecho fundamental consagrado en documentos internacionales y consustancial al proceso económico de*

¹³⁵ BABACE, Héctor. La Libre Circulación de los Trabajadores en el MERCOSUR. In: VÁZQUEZ, M. Cristina e outros (org.). *Estudios Multidisciplinarios sobre el MERCOSUR*, p.133-134.

¹³⁶ FARIA, José Ângelo Estrella. Op. Cit., p.44 .

integración". E acrescenta: "*Este derecho supone la posibilidad de trasladarse de un país a otro dentro de la región a desempeñar un trabajo subordinado, sin ánimo de residir definitivamente*"¹³⁷.

De acordo com esse raciocínio, como, a princípio, o funcionamento do mercado comum só contemplaria a livre circulação de pessoas com fins econômicos, a ampliação imediata da liberdade de residência a todos os nacionais dos Estados membros restaria prejudicada.

Já com relação aos **profissionais liberais ou empregados de nível técnico ou formação específica**, José Ângelo Estrella Faria¹³⁸ ressalta que existem vários outros problemas a considerar, a saber: o reconhecimento de diplomas e certificados de qualificação profissional; a inexistência ou não regulamentação de alguns tipos de profissões em qualquer dos países; a exigência da nacionalidade para o ingresso em entidades de classe, quando dele dependa o exercício profissional; entre outros mais.

Com o desenvolvimento progressivo do processo de integração, na medida em que pessoas nacionais do mercado comum estejam circulando livremente pela região, exercendo sua profissão, ofício ou qualquer outro tipo de atividade, será cada vez mais iminente a necessidade de se ter regras claras e objetivas com relação à situação do transeunte.

Terão que ser realizadas diversas alterações nas legislações dos respectivos ordenamentos internos dos quatro países, modificando-se pontos estratégicos como: a necessidade de vistos de permanência ou de negócios (Estatuto do Estrangeiro); toda a legislação relativa ao exercício profissional nas mais diferentes áreas de atuação; e as questões relativas às reservas e garantias constitucionais.

¹³⁷ BABACE, Héctor. La Libre Circulación de los Trabajadores en el MERCOSUR. In: VÁZQUEZ, M. Cristina e outros (org.). Op. Cit., p.133-134.

¹³⁸ FÁRIA, José Ângelo Estrella. Op. Cit., p.44.

3.4.3. Possíveis Restrições à Circulação

Tomando-se como referencial a União Européia, torna-se clara a necessidade de os Estados membros disporem de ressalvas com relação à liberdade de circulação, podendo impor restrições à mesma.

Como a integração proposta para o MERCOSUL é basicamente econômica, cada Parte do acordo deve ter garantido seu direito soberano de poder impedir o ingresso de certos indivíduos em seu território por razões de interesse nacional, basicamente a ordem, a segurança e a saúde pública.

Além disso, outro importante aspecto a ser considerado refere-se aos chamados **domínios reservados do funcionalismo público**, ou seja, cargos públicos que só poderão ser ocupados por nacionais, justamente por estarem relacionados à segurança nacional e do próprio Estado. Assim, como a Ordem Pública Interna de qualquer país deve ser dirigida em prol da segurança nacional, há de se admitir que realmente existem cargos e funções públicas que exigem um certo grau de lealdade que certamente não pode ser exigido de um estrangeiro. São exemplos: cargos legislativos e de ministérios; diplomacia; exercício de carreira militar; magistratura; entre outros. Já com relação a outros empregos subalternos, como os de empresas públicas ou autarquias, inicialmente não haveria nenhuma razão para que deles fossem excluídos os estrangeiros¹³⁹.

Neste sentido, porém referindo-se ao processo de Integração Econômica Centro-Americana, **Rafael Chamorro** alude que: *“Las personas naturales originarias de los países entre los cuales se hallan suscrito acuerdos integracionistas deben tener en los territorios de los Estados suscritores los mismos derechos y deberes que los reconocidos a sus propios nacionales, salvo los derechos políticos”* (grifo nosso)¹⁴⁰.

¹³⁹ CARVALHO, Isabel Maria Felgueiras T. . Op. Cit., p.126-135.

¹⁴⁰ CHAMORRO, Rafael. Circulación de Personas, Mercaderías y Servicios en el sistema de la integración Centroamericana. In: PROENÇA, Alencar Mello e BIOCCA, Stella Maris (org.). *A Integração Rumo ao Século XXI – V Encontro Internacional de Direito da América do Sul*, p.206-207.

3.4.4. Participação das Centrais Sindicais

Como a livre circulação de pessoas, a princípio, deverá ser prerrogativa exclusiva dos agentes econômicos da região, que em sua maioria são trabalhadores, cumpre fazer menção ao papel desempenhado pelas Centrais Sindicais.

Na verdade, os trabalhadores e seus representantes sindicais ainda não chegaram ao MERCOSUL, contudo, pode-se dizer que não o consideraram de imediato uma grande vantagem para a classe trabalhadora.

A grande preocupação dos especialistas no assunto reside principalmente em não deixar que temas comerciais, institucionais e financeiros prevaleçam sobre as questões sociais da integração.

O baixo grau de ratificação de Convenções da OIT pelos quatro países membros também aparece como um importante obstáculo para a implementação de medidas de proteção aos trabalhadores.

Segundo algumas lideranças sindicais, a livre circulação dos fatores produtivos efetuada sem o devido cuidado, poderia conduzir a um novo modelo de acumulação de capital caracterizado pela desregulação do mercado. A harmonização de direitos e garantias seria ínfima e acabaria por limitar a atuação das legislações nacionais, em especial a do Brasil, com relação à proteção laboral¹⁴¹.

No ano de 1987 foi criada a Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), entidade que congrega atualmente algumas Centrais Sindicais dos Estados partes, além do Chile e da Bolívia.

Em 1992, a CCSCS, por sua vez, constituiu um órgão específico: a Comissão Sindical do MERCOSUL, com o objetivo de tornar mais efetiva sua atuação junto ao processo de integração, sobretudo junto aos Subgrupos de Trabalho dedicados a temas vitais como a política agrícola, industrial, de transportes e de energia¹⁴².

¹⁴¹ ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O MERCOSUL no contexto regional e internacional*, p.113-114.

¹⁴² ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Idem*, p.116.

No Brasil, participam da CCSCS as três grandes Entidades Sindicais nacionais: a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Comissão Geral dos Trabalhadores (CGT) e a Força Sindical. Estas, em geral, fazem uma análise bastante crítica do MERCOSUL, principalmente sobre as áreas estratégicas da integração, sempre ressaltando a necessidade de políticas compensatórias para os Estados e regiões de menor desenvolvimento relativo.

De acordo com **Josecleto Costa de Almeida Pereira**¹⁴³, a possibilidade de adesão de outros países ao Tratado de Assunção é mais um aspecto que torna o MERCOSUL vulnerável aos interesses comerciais privados das grandes empresas multinacionais que, por deterem tecnologias mais avançadas, ameaçariam em muito as economias mais frágeis dos países latinos. Ressalta também o perigo de uma crescente uniformização de desempregados e miseráveis, a partir do momento em que a distribuição de renda não seja devidamente controlada. Ao final, defende ainda a maior participação política, social e cultural de todos os povos envolvidos no processo.

Com referência à iniciativa européia, porém neste mesmo sentido, **Joseph Rován** ressalta a importância essencial do direito do trabalho dentro de um espaço comum que pretenda progredir satisfatoriamente. O autor propõe a abolição do desemprego através da incorporação de cada vez mais tipos de atividades ao mercado de trabalho, tomando-se sempre cuidado para não se causar uma desqualificação profissional em massa, efeito tão desmoralizador quanto o do desemprego¹⁴⁴.

Neste sentido, as Entidades Sindicais dos quatro contratantes têm procurado colaborar com a CCSCS por meio de ações conjuntas de pesquisa e pelo oferecimento de propostas de como se poderá realizar da melhor forma a liberalização da mão-de-obra na região.

Finalizando, segundo a opinião de **Patrícia Tuma Martins Bertolin**, seria conveniente tratar-se a livre circulação de trabalhadores *pari passu* com o atual estágio de integração, que se encontra dando os passos iniciais rumo à consolidação de uma União Aduaneira. De acordo com seu

¹⁴³ PEREIRA, Josecleto Costa de Almeida. O Neoliberalismo no Mercosul, p.43-45.

¹⁴⁴ ROVAN, Joseph. Op. Cit., p.147-148.

entendimento, *“por ora, não se trata de instituir um direito comunitário dos estrangeiros nem uma legislação comum sobre condições de trabalho, mas apenas de avaliar a legislação de cada país, para que se vislumbre a adequação possível”*¹⁴⁵.

3.4.5. O Papel dos Subgrupos de Trabalho do GMC

A liberdade de ir e vir impõe-se como exigência econômica do próprio mercado em formação. Somente por meio do exercício desta liberdade é que será possível que um indivíduo nacional de um Estado membro possa exercer qualquer profissão ou ofício dentro dos limites territoriais do mercado comum, respeitando-se sempre os princípios da igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros com relação ao acesso e às condições de trabalho e à proteção social do país em questão.

A primeira proposta para se avaliar as perspectivas da livre circulação de trabalhadores no MERCOSUL foi levantada oficialmente em setembro de 1993, quando ocorreu a reunião da Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM) de nº 3, relativa a Emprego e Migrações, do antigo Subgrupo de Trabalho nº 11 (Relações Trabalhistas).

A partir das discussões e dos dados coletados na referida reunião e nas que se seguiram, a grande preocupação dos técnicos e experts firmou-se no sentido de que não fosse concluído qualquer estudo sobre a livre circulação de trabalhadores antes de serem definidos os critérios sobre a livre circulação dos fatores produtivos, evitando assim possíveis matérias em dissonância ou impasses futuros inoportunos, visto que, sendo o trabalho considerado um fator produtivo do mercado comum, a livre circulação de trabalhadores deverá estar em harmonia com os princípios e regras gerais estabelecidos para o grupo¹⁴⁶.

Com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em 17 de dezembro de 1994, uma nova roupagem foi dada ao MERCOSUL, sendo implantados novos elementos no processo e ratificados

¹⁴⁵ BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins . Relações de trabalho, emprego e seguridade social no MERCOSUL, p.152.

¹⁴⁶ BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins . Idem, p.152.

outros, a saber: a estrutura institucional definitiva, o sistema de solução de controvérsias, as fontes normativas e o sistema de adoção de decisões.

Estando encerrado, portanto, o período de transição (até 31 de Dezembro de 1994), todos os Subgrupos de Trabalho do GMC então existentes foram extintos e novos foram criados pelo próprio Grupo Mercado Comum. Através da Resolução 20/95, passaram a existir dez subgrupos: SGT n° 1 (Comunicações), SGT n° 2 (Mineração), SGT n° 3 (Regulamentos Técnicos), SGT n° 4 (Assuntos Financeiros), SGT n° 5 (Transporte e Infra-estrutura), SGT n° 6 (Meio Ambiente), SGT n° 7 (Indústria), SGT n° 8 (Agro-indústria), SGT n° 9 (Energia) e SGT n° 10 (Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social) ¹⁴⁷.

Desse modo, os estudos que restaram incompletos quando do término da fase inicial do processo foram retomados pelos novos Subgrupos de Trabalho. Atualmente, estes institutos agem em conjunto com os Ministros e técnicos dos Estados, esforçando-se para delinear as melhores condições para a integração. Neste sentido, as pesquisas relativas à livre circulação de pessoas realizadas pelo antigo Subgrupo de Trabalho n° 11 (Relações Trabalhistas) foram retomadas pelo Subgrupo de Trabalho n° 10 (Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social).

3.4.6. Livre Circulação de Pessoas Jurídicas

Embora não seja propriamente o enfoque desta monografia, deve-se ainda tecer algumas considerações com relação a um outro aspecto importante sobre a livre circulação que diz respeito às pessoas jurídicas, ou seja, à possibilidade de que empresas desloquem-se de uma região para outra do mercado comum ou possam atuar em mais de uma delas.

Conforme a autora **Maria Isabel Lirola Delgado**, num mercado comum a livre circulação de trabalhadores poderá ser exercida em condições análogas às que se aplicam aos nacionais, “(...) *sin*

¹⁴⁷ BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. Op. Cit., p.156.

*perjuicio de que en relación con la naturaleza de las libertades de establecimiento y prestación de servicios, los sujetos puedan ser también personas jurídicas*¹⁴⁸ .

Como dito anteriormente, as liberdades de prestação de serviços e de estabelecimento compreendem não apenas a eliminação dos obstáculos tributários e jurídicos já existentes, mas também e principalmente a harmonização legislativa entre os Estados partes, através de políticas macroeconômicas bem elaboradas.

Grandes entraves, como as reservas de mercado nacional e o próprio ordenamento constitucional dos países membros, terão que ser solucionados, pois a regra fundamental a ser seguida será sempre a da não-discriminação em prol dos interesses da coletividade. Preliminarmente, deve-se considerar problemas básicos a serem solucionados, como por exemplo: quais os vínculos com um ou mais países do MERCOSUL que justificarão a concessão a determinadas empresas da liberdade de prestação de serviços e de estabelecimento dentro da região?

Por outro lado, é interessante citar também outros possíveis obstáculos que provavelmente deverão aparecer com o desenrolar do processo, a saber: restrições à livre circulação de capitais que taxem discriminadamente os investimentos estrangeiros, que impeçam a integração das bolsas de valores ou os fluxos entre os bancos dos diferentes países; restrições de natureza cambial; normas de fiscalização e controle administrativo diferentes de um país para o outro; as políticas fiscais e tributárias; aplicação de tarifas públicas; e assim por diante¹⁴⁹.

Concluindo, pode-se perceber de imediato que a livre circulação de pessoas jurídicas é tema bem mais complexo e abrangente que a livre circulação de pessoas físicas. Sendo, portanto, etapa mais avançada, se for realmente implementada, exigirá um período maior de adaptação.

Pelas razões acima apresentadas é que os países contratantes terão que adotar um sistema coerente de Coordenação de Políticas Macroeconômicas, Setoriais e, talvez, até de Políticas Comuns, a

¹⁴⁸ DELGADO, Maria Isabel Lirola. Op. Cit., p.37.

¹⁴⁹ FARIA, José Ângelo Estrella. Op. Cit., p.52.

fim de que as cinco liberdades fundamentais características de um verdadeiro mercado comum sejam complementadas com êxito, garantindo-se o sucesso da integração.

3.4.7. Entraves do Direito Constitucional Brasileiro

Com relação ao direito de livre circulação no território brasileiro, preceitua o art. 5º, XIII, da Constituição da República Federativa: *“é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”*. Ainda como mais uma garantia, pode-se citar o disposto no inciso XV, deste mesmo artigo: *“é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens”*.

Pois bem, de acordo com o “caput”, do art. 5º, da C.F./88, tais disposições aplicam-se sem distinção de qualquer natureza aos **brasileiros e estrangeiros residentes no país**. Contudo, com a assinatura do Tratado de Assunção e para efeito da implantação do Mercado Comum do Cone Sul, esses direitos deverão ser estendidos também aos nacionais dos outros três países signatários: Argentina, Paraguai e Uruguai, alargando assim o campo de abrangência desta norma constitucional.

Como entraves à livre circulação de fatores produtivos, ou seja, capital e trabalho, cumpre salientar que é sobretudo no campo econômico, nos títulos sobre a “Organização do Estado” e a “Ordem Econômica”, que a Carta Magna brasileira apresenta-se menos compatível com os interesses da integração.

A eles pode-se acrescentar o capítulo sobre o sistema tributário nacional, a organização do sistema financeiro, o setor da saúde e da comunicação social, além da constitucionalização do princípio da reserva de mercado e de diversos outros tipos de restrições, como, por exemplo, os monopólios estatais e os favorecimentos a empresas nacionais¹⁵⁰.

¹⁵⁰ ALMEIDA, Paulo Roberto de. Op. Cit., p.117.

Estes impasses provavelmente só serão solucionados quando ocorrerem experiências concretas de empresas da região do MERCOSUL nestas áreas específicas, de modo que possam ser realmente avaliadas as mudanças e alterações a serem empreendidas¹⁵¹.

Entretanto, é importante ressaltar que, na verdade, somente a princípio é que todos os aspectos acima mencionados parecem constituir obstáculos, pois seguindo-se um raciocínio lógico, como a integração regional é prioridade declarada da política externa brasileira, é muito razoável acreditar que grandes esforços serão dispensados na adequação de referidas disposições. Ademais, é natural que ditas restrições ainda existam na legislação nacional, tendo em vista que até poucos anos atrás, ao invés da parceria, existiam apenas disputas políticas e econômicas em âmbito regional.

3.4.8. Possíveis Respostas às Exigências da Circulação

Como é sabido, até o presente momento, nem o Tratado de Assunção nem qualquer outro instrumento de complementação posterior instituiu uma cidadania do MERCOSUL comum aos nacionais dos países membros, e que lhes assegure direito irrestrito de ir e vir dentro da região. Do mesmo modo, as formas como ocorrerão as mudanças, adaptações e harmonizações legislativas que possibilitem a livre circulação de pessoas ainda não estão realmente definidas para a consecução dos objetivos propostos. Contudo, várias transformações já estão ocorrendo.

Com efeito, o Grupo Mercado Comum (GMC) vem apresentado cada vez mais propostas que facilitem a liberdade de locomoção dos “cidadãos do MERCOSUL”, tendo até formulado Resoluções a este respeito, a saber: Resolução 44/94, que reconheceu a validade dos documentos de identificação pessoal de cada Estado parte para o traslado de pessoas dentro dos países membros; Resoluções 112/94 e 114/94, que regulamentam respectivamente as características comuns que devem ter os documentos de identificação pessoal e os passaportes dos cidadãos da região; Resolução 02/95, que

¹⁵¹ ALMEIDA, Paulo Roberto de. Op. Cit., p.119-120.

veio a modificar a Resolução 44/94, possibilitando os particulares dos países contratantes a circular dentro da área dos quatro países com as próprias cédulas de identidade emitidas em seu respectivo país de origem¹⁵².

Também o autor **Luiz Olavo Baptista**¹⁵³ ressalta que muitos progressos já foram feitos mesmo antes da assinatura do Tratado de Assunção, como, por exemplo, a não obrigatoriedade de passaportes no tráfego entre os quatro países do MERCOSUL.

Contudo, além dos avanços já alcançados, muito outros ainda deverão ser obtidos. Neste sentido, papel primordial terá a harmonização de políticas.

A harmonização é tema muito delicado, pois implica, de certo modo, na limitação da soberania dos Estados membros¹⁵⁴. Segundo **José Ângelo Estrella Faria**¹⁵⁵, como no cenário atual do processo de integração os Estados membros ainda são sujeitos plenos de direito, deve-se observar a regra de que as limitações dos poderes estatais não se presumem, mas pelo contrário, devem estar expressas e ser interpretadas restritivamente.

De acordo com **Luiz Olavo Baptista**, existem duas soluções clássicas para os possíveis embates que surgirem das políticas empregadas pelos países contratantes: *“ou a unificação da legislação ou a adoção de convenções para a solução de conflitos de leis e cooperação judiciária*¹⁵⁶”.

Com relação ao assunto, **Paulo Borba Casella**¹⁵⁷, por sua vez, destaca a necessidade e importância da criação de um Tribunal de caráter supranacional que imponha regras de efeito hierárquico superior as dos países membros, e ao qual tenham acesso os Estados Partes e as pessoas

¹⁵² MARTINOLI, Amalia Uriondo e MAUSSION, Carlos Echegaray de. La Libre Circulación de Personas – repercusión en las convenciones matrimoniales. In: PROENÇA, Alencar Mello e BIOCCA, Stella Maris (org.). Op. Cit., p.355.

¹⁵³ BAPTISTA, Luiz Olavo. Impacto do MERCOSUL sobre o sistema legislativo brasileiro. In: BAPTISTA, Luiz Olavo; MERCADANTE, Araminta de Azevedo e CASELLA, Paulo Borba. Op. Cit., p.22.

¹⁵⁴ KEGEL, Patrícia Luíza. Op. Cit., p.129.

¹⁵⁵ FARIA, José Ângelo Estrella. Op. Cit., p.62.

¹⁵⁶ BAPTISTA, Luiz Olavo. Impacto do MERCOSUL sobre o sistema legislativo brasileiro. In: BAPTISTA, Luiz Olavo; MERCADANTE, Araminta de Azevedo e CASELLA, Paulo Borba. Idem, p. 22.

¹⁵⁷ Professor de Direito Internacional e Direito da Integração Econômica na Faculdade de Direito da USP, em palestra proferida na II Jornada Brasileira de Direito Processual, realizada em Florianópolis, SC, de 30 de abril a 03 de maio de 1997.

físicas e jurídicas de direito privado interno de cada país. Este órgão teria constituição paritária, independentemente do poder econômico e da influência dos países. Desse modo, acredita que os impasses da integração serão resolvidos o mais equilibradamente possível, segundo uma diretriz de princípios básicos aplicáveis a todos. Por fim, Casella acentua ainda que o canal diplomático é bom, porém não pode ser o único meio de dirimir os conflitos entre os países .

Na mesma linha de raciocínio, **Patrícia Luíza Kegel**¹⁵⁸ alude à necessidade de criação de um Órgão de Jurisdição Supranacional, pois, segundo o seu ponto de vista, a única liberdade que não necessitaria de maiores garantias e proteções seria a livre circulação de mercadorias, visto que estaria regulada pelas próprias exigências do mercado.

Como referido anteriormente ao longo destes dois últimos capítulos, atualmente, para que os acordos internacionais e as deliberações dos órgãos institucionais decisórios do MERCOSUL surtam efeito nos países signatários não basta a anuência mútua dos Estados, pois é somente a recepção formal no ordenamento jurídico interno de cada membro que trará validade efetiva às normas.

O objetivo principal de tal harmonização é justamente tornar cada vez mais viável a integração, facilitando a consecução dos objetivos e metas propostas, através da eliminação de excessos de disparidades entre os Estados partes.

Para se ter um idéia da complexidade desta operação, cumpre lembrar da experiência da União Européia, onde a uniformização dos ordenamentos dos diversos países envolvidos no processo vem sendo obtida ao longo de mais de 40 anos de negociações. Por terem caráter supranacional, os acordos internacionais firmados passam a ser incorporados gradualmente por todos os signatários como se

¹⁵⁸ KEGEL, Patrícia Luíza. Op. Cit., p.130-132.

fossem regras comum, mas de natureza superior, sendo apenas complementados em pontos específicos pelas legislações nacionais dos próprios Estados membros¹⁵⁹.

Até o momento, os acordos assinados no âmbito do Mercado Comum do Cone Sul são introduzidos nos países contratantes com força de lei ordinária, para que tenham validade jurídica interna e seu cumprimento possa ser exigido. Contudo, quem sabe num futuro próximo também possam existir leis de natureza superior comuns aos países do MERCOSUL.

Assim é que, de modo geral, apresentam-se as opções para que seja obtida a homogeneização de condutas entre os quatro países pactuantes e a efetiva liberalização da circulação de pessoas na região.

¹⁵⁹ BAPTISTA, Luiz Olavo. Impacto do MERCOSUL sobre o sistema legislativo brasileiro. In: BAPTISTA, Luiz Olavo; MERCADANTE, Araminta de Azevedo e CASELLA, Paulo Borba. Op. Cit., p.18.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através da presente pesquisa, nota-se que a livre circulação de pessoas é apenas uma das Cinco Liberdades fundamentais a serem asseguradas dentro do mercado comum, sem mencionar ainda outros inúmeros aspectos administrativos, políticos, econômicos e sociais envolvidos. Como parte do grande sistema integrativo, a mesma apresenta-se como um grande universo a ser explorado, com várias variantes e subdivisões.

Como visto, de início, a livre circulação de pessoas deverá ser prerrogativa somente dos agentes econômicos da região, entretanto, gerará reflexos muito mais amplos que vão repercutir em diversas outras áreas igualmente imprescindíveis a todo sistema da integração. Com o aprofundamento das relações entre os Estados pactuantes, a tendência é que todos os "cidadãos do MERCOSUL", ou seja, todos os nacionais dos países membros, possam beneficiar-se cada vez mais de tal liberdade.

Visto que a circulação beneficiará inicialmente os trabalhadores, vale ressaltar o trabalho que vem sendo feito junto às entidades sindicais dos quatro Estados contratantes. Em 1987 foi criada a Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), entidade que congrega representações na área trabalhista dos Estados partes, além do Chile e da Bolívia. Do Brasil, fazem parte a CUT, a CGT e a Força Sindical.

Em 1992 foi criado um órgão específico, a Comissão Sindical do MERCOSUL, com o objetivo de tornar mais eficaz a integração, atuando sobretudo em conjunto com os Subgrupos de Trabalho do GMC que se dedicam a áreas vitais como a política agrícola, industrial, de transportes e de energia.

Importante função detêm também os Subgrupos de Trabalho. São órgãos vinculados ao Grupo Mercado Comum, formados por técnicos em determinadas áreas, que pesquisam as opções e apresentam propostas para a integração. Inicialmente foram criados cerca de 11 SGT, mas com o fim do período de transição do MERCOSUL (31 de Dezembro de 1994) foram extintos e criados outros.

Através da Resolução 20/95, passaram a existir dez Subgrupos de Trabalho, sendo que o mais relacionado à circulação de pessoas é o SGT nº 10, que trata de Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social.

Na verdade, ainda não foi instituída uma cidadania do MERCOSUL que venha a facilitar a locomoção das pessoas na região, contudo, várias transformações já estão ocorrendo.

Com efeito, o Grupo Mercado Comum (GMC) tem formulado Resoluções que versam sobre as características de documentos nacionais e sua validade entre os quatro países membros, possibilitando a circulação na região sem a obrigatoriedade de passaportes para os nacionais dos Estados signatários. São exemplos: a Resolução 44/94; as Resoluções 112/94 e 114/94; e a Resolução 02/95.

Igualmente, papel primordial terá a harmonização de políticas. Embora seja essencial, é tema muito delicado, pois implica, de certo modo, na limitação da soberania dos Estados membros.

Para que os impasses decorrentes das limitações à soberania dos países não inviabilizem a integração, muitos autores destacam a necessidade da criação de um Tribunal ou Órgão que imponha regras de caráter supranacional, com efeito hierárquico superior as dos países membros, e ao qual tenham acesso os Estados Partes e as pessoas físicas e jurídicas de direito privado interno de cada país.

Atualmente, os acordos internacionais firmados no âmbito do MERCOSUL devem ser ratificados, ou seja, acolhidos internamente pelos Estados partes, para que tenham validade jurídica e possam ser aplicados.

Partindo-se do raciocínio que o Protocolo de Ouro Preto (1994) conferiu uma personalidade jurídica internacional autônoma do Mercado Comum do Cone Sul em relação aos quatro países

signatários, é razoável esperar que com o desenvolvimento do processo também possam surgir órgãos ou normas de caráter superior que venham a auxiliar a integração da região.

Pelas relações humanas estarem envolvidas em todas as ações e direções possíveis de nossa vida, não é de se admirar que o tema proposto para esta pesquisa tenha repercussões tão vastas e peculiaridades tão tênues que necessitem ser estudadas mais detidamente para que possam ser devidamente identificadas e compreendidas.

Dos problemas e soluções apresentados, a maioria foi possível vislumbrar por meio de consultas a várias obras de diferentes autores, contudo, certamente existem e continuarão sempre a surgir muitas outras situações que passam despercebidas mesmo pela mais atenta mente humana e que, provavelmente, só serão realmente detectadas com o desenrolar prático de todo o processo.

Espera-se que através do estudo realizado tenha-se conseguido abranger a maior parte do tema proposto e a totalidade dos objetivos assumidos, contribuindo-se um pouco mais para com a longa trajetória da pesquisa deste assunto tão interessante que é o MERCOSUL, mais especificamente na área de atuação deste trabalho: a Livre Circulação de Pessoas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O MERCOSUL no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 1993.
- ALVES, Janine da Silva. *Mercosul : características estruturais do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai - uma análise de base exploratória de indicadores econômicos e sociais*. Florianópolis : Editora da UFSC, 1992 .
- * ARNAUD, Vicente Guillermo. *Mercosur, Unión Europea, Nafta y los procesos de integración regional*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1996.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Factores para la integración de América Latina*. México: Ed. F.C.E., 1969, p.19.
- BAPTISTA, Luiz Olavo; MERCADANTE, Araminta de Azevedo e CASELLA, Paulo Borba. *MERCOSUL: das negociações à implantação*. São Paulo: LTr, 1994.
- BARBOSA, Rubens Antonio . *A América Latina em perspectiva : a integração regional da retórica à realidade*. São Paulo: Ed. Aduaneiras, 1991.
- * BAUMANN, Renato e LERDA, Juan Carlos (org.). *Brasil-Argentina-Uruguai: a integração em debate*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1987.

- BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins . Relações de trabalho, emprego e seguridade social no MERCOSUL. *Revista T & D*, nº 11 - dezembro de 1996, p.149-156.
- CARVALHO, Isabel Maria Felgueiras T. . *Circular Livremente na Europa : as mercadorias, as pessoas e as empresas*. Porto: Elcla Editora, 1995.
- CASELLA, Paulo Borba . *MERCOSUL : exigências e perspectivas*. São Paulo: Editora LTr, 1996.
- CASTRO, Moacir Werneck de. *O Libertador – A vida de Simón Bolívar*. Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 1988.
- CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *A Política Externa Brasileira 1822-1985*. São Paulo: Ed. Ática, 1986.
- CHAUNU, Pierre. *História da América Latina*. 5ª ed. São Paulo: DIFEL, 1983.
- DELGADO, Maria Isabel Lirola. *Libre Circulación de Personas y Unión Europea*. Madrid: Fundación Universidad-Empresa, 1994.
- DONGHI, Tulio Halperin. *Historia da América Latina, 3 – Reforma y disolución de los imperios ibéricos 1750 - 1850*. Madrid: Alianza Editorial, 1985.
- 9 FARIA, José Ângelo Estrella. *O MERCOSUL : Princípios, Finalidade e Alcance do Tratado de Assunção*. Brasília: Núcleo de Assessoramento Técnico da Sub-Secretaria de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior do Ministério das Relações Exteriores, 1993.

FARIA, Werter R.. *Estudos da Integração*. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas. 1992.

FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima, ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. *MERCOSUL Hoje*. São Paulo: Alfa-Omega, 1996, p.29.

JESUS, Avelino de. *MERCOSUL : estrutura e funcionamento*. São Paulo : Aduaneiras, 1993.

JORNAL DIÁRIO CATARINENSE, 1º de abril de 1997, p.18.

SANTOS, Jurandy. MERCOSUL : uma vocação de Santa Catarina. *Brasil Europa Magazine*, Cascais, Eurobrape, ano VII, nº 50, ago/set/1996, p. 79.

• KEGEL, Patrícia Luíza. Os Objetivos do MERCOSUL e sua Estrutura Jurídico-Institucional após o Protocolo de Ouro Preto. *Revista do Curso de Pós-Graduação em Direito da UFSC*, ano 17, nº 32 (publicação semestral). Florianópolis: Editora da UFSC, julho de 1996.

LAMAZIÈRE, Georges. O papel das Nações Unidas no período pós-Guerra Fria. *Revista de Política Externa*, São Paulo, Paz e Terra, n.4,vol.4, 1996, p.68 - 71.

MASEDA, Patrícia Jiménez Parga. *El derecho a la libertad de circulación de las personas físicas en la Europa Comunitária*. Madrid: Editorial Tecnos S.A., 1994.

MATHIJSEN, P.S.F.R e M. Carlos Lopes Porto (coord.). *Introdução ao Direito Comunitário*. Coimbra : Coimbra Editora, 1991.

- MELLO, Leonel Itaussu Almeida. *Argentina e Brasil : a balança de poder no Cone Sul*. São Paulo: Ed. ANNABLUME, 1996.
- MENEZES, Alfredo da Mota. *Do Sonho à Realidade: a integração econômica latino-americana*. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1990.
- MOURÃO, F. Albuquerque e outros. *O MERCOSUL e a União Européia*. Coimbra : Faculdade de Direito, 1994.
- PAES LANDIM, José Francisco(org.). *Direito e Integração*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.
- ✓ PEREIRA, Josecleto Costa de Almeida. O Neoliberalismo no Mercosul. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, nº 2 – 2º Semestre de 1995, p.39-45.
- PROENÇA, Alencar Mello e BIOCCA, Stella Maris (org.). *A Integração Rumo ao Século XXI – V Encontro Internacional de Direito da América do Sul*. Pelotas: EDUCAT, 1996.
- RODRÍGUEZ, Juan Manuel. *El Mercosur despues de Buenos Aires*. Uruguai: Fundacion de Cultura Universitaria, 1995.
- ROVAN, Joseph. *Como tornar-se cidadão da Europa : primeiro os deveres, depois os direitos*. Lisboa : Publicações Dom Quixote, 1993.

VACCHINO, Juan Mario. *Integración Latinoamericana : de la ALALC a la ALADI*. Buenos Aires:
Ed. Depalma, 1983.

[#] VÁZQUEZ, M. Cristina e outros (org.). *Estudios Multidisciplinarios sobre el MERCOSUR*. Uruguai:
Fundacion de Cultura Universitaria, abril, 1995.