

# Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 39 • nº 155

julho/setembro – 2002

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

# O impasse do Mercosul

Werter R. Faria

## Sumário

1. Uma busca de explicação. 2. Nova tentativa de explicação. 3. Saída para o impasse: a reforma de estrutura orgânica.

### *1. Uma busca de explicação*

Pelo Tratado de Assunção, a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai decidiram constituir um mercado comum. A expressão “mercado comum” refere-se a um processo de integração mais avançado que a zona de livre comércio e a união aduaneira. A zona de livre comércio é constituída por dois ou mais Estados, com a finalidade de transformar seus mercados nacionais num mercado mais extenso, mediante a eliminação dos obstáculos ao comércio de bens e serviços, para facilitar sua circulação transfronteiriça. A união aduaneira é estabelecida por dois ou mais Estados para substituir os seus territórios aduaneiros por um só, no interior do qual são eliminados e proibidos os direitos aduaneiros e todas as medidas de efeito equivalente, na importação e na exportação, e adotada uma tarifa aduaneira comum nas trocas com terceiros países. O mercado comum é instituído por dois ou mais Estados com o objetivo de criar um espaço sem fronteiras em que, além das mercadorias, as pessoas, os serviços e os capitais circulem livremente, graças à supressão dos obstáculos existentes.

A zona de livre comércio atende a interesses exclusivamente econômicos, a união

Werter R. Faria é Diretor-Presidente da Associação Brasileira de Estudos da Integração (ABEI). Porto Alegre.

aduaneira corresponde a uma fase posterior em que se mantém a livre circulação dos produtos originários dos territórios integrados da zona de livre comércio, acrescida da aplicação da tarifa externa comum. Outra característica da união aduaneira reside no estabelecimento de uma fronteira única entre o conjunto dos territórios dos Estados membros e dos países terceiros. A fronteira única decorre da adoção de uma legislação aduaneira comum ou, pelo menos, suficientemente harmonizada.

No mercado comum europeu, ainda predominam os interesses mercantilistas, entretanto a comunidade evolui como sistema político e administrativo, graças à transferência de competências que pertenciam ou pertencem aos Estados membros.

O mercado comum delineado no Tratado de Assunção pretende lançar as bases de uma união cada vez mais estreita entre os povos dos Estados Partes, e fomentar a integração da América Latina. Essa aspiração unionista está declarada no preâmbulo do Tratado, e não pode ser desdenhada na aplicação das suas disposições.

O objetivo do Tratado de Assunção encontra-se exposto no art. 1º: a constituição de um mercado comum, caracterizado pela livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os Estados Partes, mediante, entre outros, a eliminação dos direitos alfandegários e de qualquer outra medida de efeito equivalente. O fim dos acordos internacionais constitutivos das zonas de livre comércio e das uniões aduaneiras tem relação exclusivamente com a livre circulação de mercadorias e as trocas comerciais.

Durante mais de quatro anos, o Mercosul funcionou sem personalidade jurídica, e, quando os Estados Partes o personificaram, não o individualizaram como organização de integração supranacional. Tornou-se flagrante a contradição entre o propósito do Tratado – constituir um mercado comum, denominado Mercosul – e a escolha dos instrumentos para a sua realização. O modelo

intergovernamental repousa sobre a soberania nacional dos Estados membros, e se ajusta às organizações de cooperação, que dispensam cessões de competências.

O preâmbulo do Protocolo de Ouro Preto menciona os avanços alcançados e a implementação da união aduaneira, como etapa para a construção do mercado comum. Reafirma o objetivo expresso no Tratado de Assunção. No entanto, dispõe sobre “a estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração” do Mercosul como se não lhe atribuísse personalidade jurídica de direito internacional público e não se tratasse de organização de integração. Toda organização de integração é supranacional, e, se funcionar como organização de cooperação, não alcançará a reunião dos mercados nacionais em um só, no interior do qual as mercadorias, as pessoas, os serviços e os capitais circulem livremente, em consequência da abolição, entre os Estados Partes, das barreiras levantadas no território de cada um.

Três dos seis órgãos da estrutura do Mercosul correspondem ao tipo intergovernamental, visto serem constituídos por representantes dos governos dos Estados Partes. As decisões do Conselho do Mercado Comum, do Grupo Mercado Comum e da Comissão de Comércio do Mercosul são obrigatórias para os Estados Partes, no plano internacional. No interno, a aplicação exige a incorporação dessas normas aos ordenamentos jurídicos nacionais. Antes disso, os governos devem adotar todas as medidas necessárias para assegurar o futuro cumprimento das normas emanadas dos órgãos do Mercosul com capacidade decisória.

Os atos desses órgãos imputam-se ao Mercosul, cujo poder normativo, como sucede em qualquer organização internacional, e observa CARREAU (1994, p. 223),

“pode visar situações internas próprias da organização considerada; mas pode também – e é o fenômeno mais interessante e mais revolucionário –

dirigir-se a situações ‘externas’ e criar obrigações jurídicas para os Estados membros da organização, até mesmo para Estados não-membros”.

No momento em que são aprovadas as decisões, resoluções ou diretrizes dos órgãos administrativos do Mercosul pelo Poder Legislativo dos Estados Partes, e se incorporam aos respectivos ordenamentos jurídicos, comparam-se às normas internas de cada um dos países. No Brasil, uma norma posterior pode modificar ou revogar os atos unilaterais do Mercosul, mesmo aqueles que sejam de importância capital e possam comprometer o seu bom funcionamento.

A função dos órgãos com poder de decisão não está adequada à construção do Mercosul. Compete ao Conselho, em síntese, a condução política do processo de integração e a adoção de decisões para assegurar o cumprimento dos fins do Tratado de Assunção, e lograr a constituição final do mercado comum. O Grupo exerce funções de órgão executivo do Mercosul. A Comissão de Comércio tem a incumbência de assistir ao Grupo e de velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum, tomar decisões relativas à administração e aplicação da tarifa externa comum e dos instrumentos de política comercial comum acordada pelos Estados Partes, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com a política comercial comum e o comércio intramercosul e com terceiros países.

Todas as organizações internacionais possuem um órgão investido na função de coordenar a ação dessas entidades com a dos Estados membros, nos setores previstos nos tratados constitutivos e suas alterações. Incumbe ao Conselho a condução política do processo de integração, como órgão superior do Mercosul, e a tomada de decisões para o cumprimento dos objetivos do Tratado de Assunção, entre os quais se destaca a constituição do mercado comum. O Conselho tem em comum com os órgãos da mesma espécie das organizações internacionais

a atribuição decisória. Em vez de coordenar a ação desenvolvida pelo Mercosul com a dos Estados Partes, o Conselho dirige a própria formação da entidade. Como órgão supostamente mais indicado para desempenhar as principais atribuições deliberativas, seria necessário o funcionamento contínuo e com suporte material e humano adequado.

Tida em conta a tarefa de conduzir politicamente o processo de integração, e tomar decisões para levá-lo a bom termo, não se explica a participação no Conselho dos Ministros da Economia ou seus equivalentes, salvo pela superioridade que alguns se arrogam sobre os outros Ministros. O estabelecimento do Mercosul é uma tarefa de política externa, e deve ser confiada, por via de regra, aos Ministros das Relações Exteriores. Somente quando o Conselho tivesse que deliberar sobre assuntos de ordem técnica, como os financeiros, monetários, educacionais, sanitários ou econômicos, justificar-se-ia a presença em suas reuniões dos Ministros da área em questão. Na Comunidade Européia, como registra PHILIP (1993, p. 277),

“o Ministro presente não é sempre o mesmo. Cada governo delega ao mais competente dos seus membros, a respeito das questões inscritas na ordem do dia. Se os trabalhos concernem, por exemplo, a questões ligadas à cooperação política, os Ministros das Relações Exteriores estarão presentes. Se devem ser discutidos problemas mais técnicos, o Conselho será integrado pelos Ministros da Fazenda, pelos Ministros da Agricultura, pelos Ministros da Indústria, pelos Ministros dos Negócios Sociais, etc. Acontece igualmente que dois membros de um mesmo governo tomem assento juntos se o Conselho debate questões pertencentes à esfera de competência que lhes é comum”.

Segundo o Protocolo de Ouro Preto, o Grupo Mercado Comum é o órgão executivo do Mercosul, hierarquicamente inferior ao Conselho e sem independência em face

dos governos dos Estados Partes. Não se trata, portanto, de órgão correspondente à Comissão das Comunidades Europeias, que tem o encargo de garantir o funcionamento e o desenvolvimento do mercado comum. Essa missão está erroneamente afeta ao Conselho, ao qual o Grupo propõe projetos de decisão. Desse modo, são os governos dos Estados Partes que exercem as funções, tanto deliberativas como executivas, de acordo com o princípio da intergovernabilidade só apropriado às organizações internacionais de cooperação.

O Mercosul teria conhecido dias melhores e avançado em direção à livre circulação, quer de bens, quer de pessoas, de serviços e de capitais, se contasse com um órgão independente e verdadeiramente executivo. Porém, os seus membros não gozam de independência, estão sujeitos às pressões dos interesses nacionais e não podem-se dedicar, salvo esporadicamente, ao exercício de suas funções internacionais.

Entre os quatro titulares do Grupo e os quatro suplentes por país, figuram obrigatoriamente representantes dos Ministérios das Relações Exteriores e da Economia ou equivalentes, órgãos cujos titulares compõem o Conselho. Os Bancos Centrais estão representados de modo também necessário. Nenhum membro do Grupo possui a independência necessária para garantir o funcionamento e o desenvolvimento do Mercosul.

A Comissão das Comunidades Europeias é o órgão-chave, o órgão-motor do mercado comum porque dispõe de poder de decisão próprio, assegurado pela escolha de seus membros em função da competência geral e independência. Por disposição do Tratado de Roma, os Estados membros ainda se comprometem a respeitar o princípio da total independência.

É óbvia a conclusão de que o Grupo não pode estar em posição inferior à do Conselho, ser coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores e não possuir independência, atributo indispensável ao exercício

da função executiva ou administrativa que lhe cumpre desempenhar.

O terceiro órgão da estrutura do Mercosul – a Comissão de Comércio – não tem razão de existir, nesse nível, pois compete ao Grupo velar pelo cumprimento do Tratado de Assunção e dos acordos adicionais ou complementares, em relação a todas as matérias a que se aplicam. O Protocolo de Ouro Preto criou o novo órgão para assistir ao Grupo, mas o inseriu na estrutura do Mercosul, em pé de igualdade formal com os órgãos principais. A assistência que deve prestar ao Grupo indicava a qualificação de órgão subsidiário. No entanto, foi-lhe atribuído o poder de tomar decisões relacionadas com a administração e aplicação da tarifa externa comum e dos instrumentos de política comercial comum, bem como de examinar reclamações dos Estados Partes e dos particulares dentro dos limites de sua competência.

Outros pontos reclamam revisão. O art. 17 do Protocolo relativo à estrutura orgânica do Mercosul dispõe incompletamente sobre a composição da Comissão de Comércio, limitando-se a fixar o número de titulares e suplentes por Estado Parte. Desse modo, os governos gozam de total liberdade para designar os seus representantes.

O Protocolo cita as Seções Nacionais da Comissão de Comércio como órgãos desta, incumbidos de apresentar-lhe reclamações “originadas pelos Estados Partes ou em demanda de particulares – pessoas físicas ou jurídicas – relacionadas com as situações previstas nos arts. 1 ou 25 do Protocolo de Brasília, quando estiverem em sua área de competência”.

O regimento interno da Comissão de Comércio estabelece que as Seções Nacionais são constituídas pelos representantes de cada Estado, sob a coordenação dos Ministérios das Relações Exteriores.

Comete-lhes uma tarefa que não consta de suas atribuições: responder as consultas apresentadas pelos Estados Partes por intermédio das suas respectivas Seções Nacionais.

Assim como o Grupo, a Comissão decide reclamações a que as Seções Nacionais dispensarem a proteção dos seus Estados, cumpridos os trâmites do art. 26 do Protocolo para a Solução de Controvérsia. Há casos em que as reclamações de particulares podem ter por objeto a sanção ou a aplicação de medidas legais ou administrativas adotadas pelos Estados Partes, que alegadamente tenham efeito restritivo, discriminatório ou ensejem concorrência desleal, violando o Tratado de Assunção, os acordos celebrados no seu âmbito ou as normas emanadas dos órgãos do Mercosul com capacidade decisória. Ora, não pode competir às organizações internacionais a apreciação da compatibilidade das medidas legais ou administrativas dos Estados Partes com as disposições de um Tratado e de suas modificações, ou com as decisões dos órgãos deliberativos dessas entidades. Mesmo um tribunal de justiça, como o das Comunidades Européias, só garante o respeito do direito na interpretação e aplicação das normas dos Tratados constitutivos ou decide sobre a validade dos atos adotados pelas instituições comunitárias.

O controle da adequação das leis e das disposições administrativas internas aos tratados e normas derivadas é da competência intransferível dos órgãos do Poder Judiciário dos Estados, ademais de pressupor a primazia das normas internacionais convencionais, que está em tempo de ser admitida em grau supralegal, tanto em relação a normas anteriores como posteriores.

Esse controle precisa ceder lugar a outro, também supra-estatal, sobre a compatibilidade dos atos dos órgãos do Mercosul com o Tratado de Assunção e de qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação.

A revisão do atual sistema de solução de controvérsia, antes mesmo do tempo previsto no art. 44 do Protocolo de Ouro Preto, seria a oportunidade de criar um órgão jurisdicional permanente na estrutura do Mercosul, com a função de garantir o respeito do direito na interpretação e aplicação do

Tratado de Assunção, seus protocolos e instrumentos adicionais ou complementares, bem como a legalidade dos atos obrigatórios e de alcance geral aprovados pelos órgãos do Mercosul. A revisão da sua estrutura orgânica, prescrita pelo art. 47 do mencionado Protocolo, seria a oportunidade para ser adaptada a uma indiscutível organização de integração.

Os três órgãos com capacidade decisória que integram a estrutura do Mercosul precisam ser adequados ao objetivo do Tratado de Assunção. O mercado comum que os Estados Partes decidiram constituir é uma organização internacional, que adquiriu personalidade jurídica posteriormente, mas continuou sob o controle absoluto dos Estados Partes, por meio dos seus representantes no Conselho, no Grupo e na Comissão de Comércio. Os órgãos das entidades de integração devem atuar por estas, como partes que as constituem. O órgão de execução, em especial, deve velar, não só pelo funcionamento e o desenvolvimento, como pelo respeito da legalidade por parte dos Estados e dos particulares. Para esse fim, é necessário possuir autonomia e representar o interesse comum, e não o dos Estados membros. Contudo, os interesses destes devem estar representados no órgão que, na expressão utilizada por ISAAC (1990, p. 45), sendo a

“encarnação dos interesses nacionais, assegura a inserção no sistema comunitário dos Estados e dos seus governos, e toma para si a parte de leão”.

O Comitê de Representantes Permanentes, órgão de caráter diplomático, composto por um delegado por Estado membro, prepara as reuniões do Conselho e executa as tarefas que este determine. A professora SCHMITTER (1993, p. 181) assinala que,

“no fim de uma fase preparatória, apresenta o conjunto de pontos de vista, os acordos ou desacordos entre seus membros e uma proposição de compromisso. O trabalho do COREPER serve de base da negociação para os membros do Conselho”.

As reuniões do Conselho do Mercosul são coordenadas, em cada Estado Parte, pelos Ministérios das Relações Exteriores, quando seria preciso existir uma fase preparatória, que evitasse a improvisação e a reprodução de divergências no interior do órgão em que se manifestam legitimamente os interesses nacionais. Os trabalhos do Conselho deveriam ser constantemente dirigidos para a conciliação das divergências e o estabelecimento do mercado comum. Temos visto o contrário, por parte de membros do próprio Conselho, até mesmo a defesa da regressão do Mercosul à etapa de zona de livre comércio, que importaria na submissão da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai aos interesses mercantilistas patrocinados pelo governo norte-americano. No momento em que os governos dos Estados Partes do Mercosul o fizessem retroceder à etapa de zona de livre comércio e fizessem o Acordo ALCA, começaria a sua dissolução na área que atualmente abrange o México, o Canadá e os Estados Unidos. Dois processos de integração que tenham uma só natureza acabam não se distinguindo. A integração latino-americana se inviabilizaria e, no Brasil, a opção constitucional pela integração latino-americana seria convertida em letra morta.

Os órgãos decisórios do Mercosul influiriam sobre a evolução política interna dos seus Estados Partes se tivessem outra constituição e competências que lhes fossem progressivamente transferidas. O politólogo WESSELS (1993, p. 103) assinala que

*“nenhum dos âmbitos tradicionais e mais modernos de atuação estatal encontra-se hoje em dia fora do campo de atividades da CE/União Europeia”.*

O contrário se passa no Mercosul, porque os Estados Partes não transferiram competências aos órgãos decisórios para adotarem atos unilaterais que não pertencessem à ordem jurídica internacional. DUPUY (2000, p. 147) adverte que

“contrariamente às que constituem a ordem jurídica interna de um Estado, as normas próprias da organização, em si mesmas são regras de direito internacional”.

Por isso, estão sujeitas a incorporação aos ordenamentos jurídicos nacionais. Com respeito ao Brasil, essas normas podem ser modificadas ou revogadas pelo Congresso Nacional.

A precariedade da construção do Mercosul, mostrada pelo impasse a que foi levado, só pode desaparecer com a reforma drástica da sua estrutura orgânica para ser adaptada a uma organização de integração.

Para o funcionamento de uma zona de livre comércio bastariam os dois órgãos de administração e execução do Tratado de Assunção. A realização do Mercado Comum exige um sistema organizacional próprio e independente: o órgão com poder de decisão composto por representantes dos governos dos Estados Partes e o órgão com poder de iniciativa e de execução, por personalidades escolhidas de comum acordo em função da aptidão para o exercício das suas funções e da independência. Requer que a função consultiva da Comissão Parlamentar Conjunta tenha caráter obrigatório na elaboração dos atos normativos, bem como a do Foro Consultivo Econômico-Social nos assuntos que digam respeito à vida econômica e social dos setores nele representados. Não pode prescindir de um órgão jurisdicional próprio, autônomo e permanente, que garanta o respeito do direito na atividade ou inércia dos órgãos do Mercosul, vele pela interpretação uniforme do Tratado de Assunção, suas modificações e normas derivadas e controle a validade destas.

A reforma deve imprimir cunho democrático nos órgãos do Mercosul, e criar mais um, igualmente independente, com função consultiva obrigatória nos assuntos de interesse das coletividades provinciais ou estaduais e locais, que escolheriam os seus representantes.

## 2. Nova tentativa de explicação

A estrutura do Mercosul compõe-se de seis órgãos: três dotados de capacidade decisória (o Conselho, o Grupo e a Comissão de Comércio) e de competências, cada um, relativas à condução política do processo de sua constituição, à execução das decisões tomadas para esse fim e à aplicação dos instrumentos de política comercial comum. Nenhum deles representa o interesse que deveria sobrepor-se ao dos Estados Partes. Para que isso acontecesse, o Grupo teria que ser constituído por membros escolhidos de comum acordo pelos Estados Partes, em função das qualidades exigidas para a defesa do interesse geral do Mercosul, notadamente a condição de independente.

O Conselho é integrado pelos Ministros das Relações Exteriores e, indevidamente, pelos Ministros da Economia ou seus equivalentes dos Estados Partes; o Grupo, por representantes desses Ministérios e dos Bancos Centrais; e a Comissão de Comércio, por membros designados pelos governos dos Estados Partes.

Em suma, os Ministros das Relações Exteriores e os Ministros da Economia ou seus equivalentes dos Estados Partes compartilham as competências deliberativas e executivas dentro do Mercosul, diretamente ou por meio de outros membros de menor hierarquia.

Nenhum dos órgãos do Mercosul com capacidade decisória possui autonomia em relação aos governos dos Estados Partes, e os Ministros que constituem o Conselho detêm o controle indireto do Grupo, investido de funções executivas, e da Comissão, encarregada de lhe prestar assistência, bem como tomar decisões relacionadas com a administração e a aplicação da tarifa externa comum e dos instrumentos de política comercial comum.

O Mercosul é um ente personificado, com duração indefinida, atribuições próprias e capacidade de representação internacional. Contudo, a sua estrutura orgânica não cor-

responde à natureza de uma organização de integração.

As competências das organizações internacionais de integração são as que lhes transferem os Estados membros, isto é, os poderes jurídicos necessários para realizarem os fins enunciados no tratado constitutivo e suas modificações.

ESPADA (1995, p. 175) ensina que

“as competências de uma Organização Internacional vêm a ser, em suma, os meios jurídicos de que esta dispõe para levar a cabo as atividades necessárias ao cumprimento de suas funções.

Competências que são diversas em sua forma, natureza, objeto, ordenamento jurídico em que são exercidas, eficácia... Contudo as competências de toda OI têm duas características:

– Estão destinadas à satisfação dos interesses comuns dos Estados membros, através do desenvolvimento (de) uma atividade própria do ‘ente’. Por conseguinte, trata-se de competências da Organização, não dos membros individuais que a compõem.

– São conferidas à Organização para o cumprimento de seus fins e o desenvolvimento das funções que lhe foram atribuídas pelos Estados membros no tratado constitutivo”.

A decisão de constituir um mercado comum tomada pelos Estados Partes do Tratado de Assunção presume o desenvolvimento da atividade necessária para abolir os obstáculos à livre circulação dos bens, serviços e fatores produtivos, e a criação de normas para o exercício das quatro liberdades pelos respectivos beneficiários. A supressão dos entraves incumbe aos Estados que os erigiram em suas leis, decretos e atos administrativos. As normas sobre o exercício das quatro liberdades podem ser estabelecidas pelos Estados membros, mediante acordos internacionais, ou pela própria organização de integração.

Para adotar normas, a organização internacional necessita receber competência dos Estados membros, cuja atribuição conste do tratado constitutivo ou de suas alterações.

As normas adotadas por uma organização internacional não são, pela origem, normas dos Estados membros. Desse modo, a aplicação delas em todos os Estados membros requer a aplicabilidade direta pelos juízes e outros operadores do direito, ou a prévia introdução nos ordenamentos jurídicos nacionais.

A aplicabilidade direta não é atributo exclusivo das normas aprovadas pelas organizações de integração. As cláusulas dos tratados internacionais suficientemente precisas para serem aplicadas são auto-executáveis.

O Protocolo de Ouro Preto optou pela recepção das normas emanadas dos órgãos do Mercosul com capacidade decisória na ordem interna dos Estados Partes. Em países como o Brasil, o ato de recepção compete ao Congresso Nacional. A construção de um mercado comum não comporta esse formalismo por acarretar os riscos da demora e da desaprovação. Outro fator de insegurança é a hierarquia das normas do Mercosul nos ordenamentos dos Estados Partes. A hierarquia está sujeita a variações, e nos países em que são equivalentes às leis podem ser revogadas ou alteradas.

A supranacionalidade, que o Mercosul não possui, em vez de diminuir, aumenta o protagonismo dos Estados nas relações internacionais.

É verdadeira a observação feita por REUTER (1981, p. 137) de que

“as organizações internacionais não se deixam destacar dos Estados senão parcialmente”.

Porém, quando se trata de organização de integração, a separação deve ser suficientemente visível na personalidade jurídica, na estrutura institucional e na produção de atos de caráter obrigatório e alcance geral diretamente aplicáveis nos Estados membros. Esses atos, comparáveis às leis nacio-

nais, não podem deixar de ser superiores a estas, nem tampouco depender de qualquer medida de recepção pelos Estados membros (aplicabilidade direta). Por outro lado, têm de ser suscetíveis de criar direitos e obrigações em favor das pessoas (efeito direto) e o seu corpo distinguir-se dos ordenamentos nacionais.

Os Estados que instituem uma organização internacional conservam íntegra a soberania, pois esta não a possui. Os Estados somente perdem as competências que transferem para a organização de integração, quer pelo tratado constitutivo, quer pelos posteriores. São competências necessárias ao funcionamento da organização, e intangíveis.

Dado que o estabelecimento de um mercado comum é tarefa de integração, não de cooperação, só pode caber a órgãos que concentrem suas ações na realização desse objetivo. Por sua própria natureza, a atividade tem de estar referida, permanentemente, às funções que os tratados atribuem a cada órgão nos domínios da legislação, da execução e da jurisdição.

Ao regular a função executiva, o Protocolo de Ouro Preto sobrepõe o Conselho ao Grupo e à Comissão de Comércio, de modo que os Ministros das Relações Exteriores e os Ministros da Economia ou seus equivalentes controlem consensualmente o funcionamento do Mercosul.

Os atos adotados sob a forma de decisões, resoluções e diretrizes têm origem no poder de decisão do Conselho, do Grupo e da Comissão de Comércio. Os dois últimos carecem de independência, e a presença no Conselho dos Ministros da Economia ou seus equivalentes não condiz com a natureza das competências e funções do “órgão superior do Mercosul, ao qual incumbe a condução política do processo de integração e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção para lograr a constituição final do mercado comum”.

A vontade que os três órgãos expressam em suas áreas de competência imputa-se ao

ente internacional, porém se confunde com a dos Estados Partes.

Os atos normativos da Comunidade Europeia, cujos destinatários são os Estados Partes ou seus cidadãos, dispensam o procedimento de recepção e transposição para produzir efeitos na ordem interna de cada um deles. Os atos comunitários do Parlamento Europeu em conjunto com o Conselho, ou do Conselho e da Comissão, são diretamente aplicáveis em todos os Estados membros e ocupam uma posição mais elevada que a das leis internas. Não poderia ser diferente porque a organização de integração é um ente supra-estatal. Por essa razão, em vez de interestatal ou intergovernamental, a sua estrutura precisa ser constituída por órgãos integrados, com exceção do Conselho.

COMBACAU e SUR (1995, p. 745) distinguem do seguinte modo essas categorias de órgãos:

“a) Os *órgãos interestatais* são constituídos por representantes dos Estados membros. Expressam juridicamente a vontade da organização, mas politicamente as posições coletivas dos membros. Seu caráter preponderante permite que os Estados controlem a organização. Porém, raramente são exclusivos, e a autonomia do sistema se concretiza pela existência paralela de órgãos integrados.

b) Os *órgãos integrados* são os compostos por agentes da organização. No exercício de suas funções, só dependem da própria organização, por conta da qual agem. Devem manter total independência no que concerne aos Estados membros. Entretanto, na maior parte das vezes são designados pelos órgãos interestatais, que dispõem de algum controle inicial sobre o órgão integrado, mesmo que funcionalmente deva permanecer independente”.

As organizações de cooperação coordenam determinadas ações de interesse co-

mum dos Estados. Por isso, acordam entre si exercê-las em comum, no seio da organização. Para esse fim, atribuem-lhe competências de caráter estritamente funcional, de par com recursos humanos e materiais.

O Mercosul foi criado com a finalidade de tornar em um só os quatro mercados nacionais no qual os bens, os serviços e fatores produtivos circulem livremente. O estabelecimento do mercado comum não é uma tarefa de cooperação, mas de integração econômica.

A exigência de autonomia dos órgãos dos entes de integração decorre do objetivo de constituir um espaço territorial mais amplo que a superfície terrestre dos Estados membros, onde são suprimidos os obstáculos criados para proteger os mercados nacionais, como os direitos aduaneiros de importação e os encargos de efeito equivalente aplicados aos produtos dos outros Estados membros, a discriminação entre os seus trabalhadores e as restrições impostas, quer à livre prestação de serviços, quer aos movimentos de capitais das pessoas residentes em suas bases geográficas.

Antes de entrar em vigor o Protocolo de Ouro Preto, o Conselho do Mercado Comum e o Grupo Mercado Comum eram órgãos da administração e execução do Tratado para a constituição do Mercosul e, conseqüentemente, órgãos comuns aos Estados Partes. Passaram a ser órgãos pertencentes à estrutura do Mercosul quando este adquiriu personalidade jurídica. Porém, continuaram funcionando como se o Mercosul não fosse uma organização de integração, que tem necessidade irrecusável de poder de decisão próprio em face dos Estados Partes.

O poder de decisão continua concentrado nos Ministros das Relações Exteriores e nos Ministros da Economia ou equivalentes dos Estados Partes. Além da concentração de poder, é injustificável a presença dos Ministros da Economia ou seus equivalentes no Conselho, bem como dos representantes das suas pastas e dos Bancos Centrais no Grupo. Essa participação no órgão dotado de com-

petência normativa geral e política espelha a hipertrofia de tais Ministérios.

A Comissão de Comércio talvez pudesse ser mantida como órgão subsidiário, cujos membros exercessem as suas funções com independência, no interesse geral do Mercosul.

A respeito dos outros três órgãos, cabem observações sobre a composição de cada um, o papel inadequado que desempenham e a própria inserção de um deles na estrutura do Mercosul.

A Comissão Parlamentar Conjunta faz parte da estrutura do Mercosul como órgão representativo dos Parlamentos dos Estados Partes. Em qualquer espécie de representação, a atividade é exercida exclusivamente no interesse do representado. Atuando em representação dos Parlamentos, a Comissão não tem, em rigor, natureza de órgão da estrutura do Mercosul por agir no interesse dos Congressos Nacionais.

Apesar disso, o Protocolo confere encargos de colaboração à Comissão, quais sejam:

a) procurar acelerar os procedimentos necessários para a incorporação das normas emanadas dos órgãos do Mercosul com capacidade decisória aos ordenamentos jurídicos nacionais;

b) coadjuvar na harmonização das legislações dos Estados Partes, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração;

c) examinar temas prioritários por solicitação do Conselho do Mercado Comum;

d) encaminhar recomendações ao Conselho, por intermédio do Grupo.

Como órgão de uma pessoa jurídica de direito internacional, distinta dos Estados Partes, o Mercosul não poderia ter qualquer espécie de interferência, ainda que benéfica, nos procedimentos parlamentares de aprovação de atos normativos.

O fato de não poder enviar recomendações diretamente ao Conselho inferioriza a posição da Comissão na estrutura interna do Mercosul. A interposição do Grupo no

encaminhamento das recomendações desequilibra a posição da Comissão na estrutura organizacional do Mercosul. É necessário que tenha um órgão democrático em que os cidadãos estejam representados e participe na elaboração dos atos normativos, como ocorreu na Comunidade Européia até a eleição por sufrágio universal e direto dos representantes ao Parlamento Europeu.

É compreensível que, no início, seja composto por delegados designados pelos Parlamentos nacionais, entre os seus membros, a exemplo do que se passou na Comunidade Européia.

O Parlamento Europeu, no momento presente, está composto de representantes dos povos dos Estados reunidos na Comunidade, eleitos em cada um deles, e não mais designados pelos Parlamentos. Exerce competências ainda muito escassas, que vêm sendo ampliadas, quantitativa e qualitativamente, nas sucessivas fases do processo de integração européia.

O Protocolo de Ouro Preto conceitua o Foro Consultivo Econômico-Social como órgão da estrutura do Mercosul, representativo dos setores econômicos e sociais. É composto pelas Seções Nacionais, e estas definem os setores de maior representatividade e de âmbito nacional que as constituem. As entidades dos trabalhadores e empresários participam paritariamente das reuniões do Plenário do Foro por meio de seus delegados titulares e suplentes, que podem destituir a qualquer tempo.

O Foro é órgão consultivo, e se manifesta por meio de recomendações ao Grupo Mercado Comum, enquanto as da Comissão Parlamentar são dirigidas ao Conselho.

A homologação por esse órgão do regimento interno do Foro acentua a posição de inferioridade que ocupa na estrutura do Mercosul, maior do que a da Comissão Parlamentar, pois o Regimento Interno desta não está sujeito à homologação.

O Protocolo toma como modelo do Foro o Comitê Econômico e Social da Comunidade Européia, composto por representantes

dos diferentes setores da vida econômica e social, designadamente dos produtores, agricultores, transportadores, trabalhadores, comerciantes e artesãos, assim como das profissões liberais e do interesse geral.

Cada Estado membro envia ao Conselho da Comunidade uma lista contendo um número de candidatos dobrado em relação ao de lugares atribuídos aos seus nacionais. O Conselho tem duas limitações para nomear os membros do Comitê, devendo:

a) ter em consideração a necessidade de assegurar uma representação adequada aos diferentes setores da vida econômica e social;

b) consultar a Comissão.

Nomeados por um período de quatro anos, os membros do Comitê são reconduzíveis nas suas funções.

A Comissão pode obter o parecer das organizações europeias representativas dos diferentes setores econômicos e sociais interessados nas atividades da Comunidade quando constitui o Comitê.

Os membros do Comitê não representam os Estados que os indicam e devem defender o interesse geral, a despeito da vinculação com uma categoria econômica ou social. Devem exercer as suas funções com plena independência, no interesse geral da Comunidade. A independência dos membros do Comitê é protegida pelo mandato com prazo de duração. A nomeação deles é feita pela instituição da Comunidade que reúne o poder político e o poder legislativo, bem como assegura a ligação entre a atividade da organização e a dos Estados membros.

O Comitê deve ser consultado obrigatoriamente nos casos previstos no Tratado de Roma. O Conselho e a Comissão podem ouvi-lo fora desses casos, sempre que julgarem conveniente. Por sua vez, o Comitê tem competência para emitir parecer por iniciativa própria.

A estrutura interna da Comunidade Europeia compõe-se de cinco instituições encarregadas de realizar as suas tarefas, nomeadamente a criação de um mercado co-

mun. Duas de natureza consultiva (o Conselho e a Comissão) são assistidas pelo Comitê econômico e social.

O Foro Consultivo consta da estrutura do Mercosul entre os seus órgãos principais. Não goza do grau de independência do Comitê Econômico e Social.

A Secretaria Administrativa do Mercosul é o órgão de apoio operacional e presta assistência a todos os outros. O Diretor da Secretaria é escolhido pelo Grupo Mercado Comum e nomeado pelo Conselho, por dois anos, vedada a reeleição. A Secretaria foi criada para auxiliar o Grupo. O Protocolo de Ouro Preto inseriu-a na estrutura do Mercosul, apesar das características de órgão auxiliar, e ampliou as suas funções.

Uma das características da estrutura institucional da Comunidade Europeia é o equilíbrio entre as suas instituições. O Conselho representa e defende os interesses dos Estados membros e a Comissão, o interesse geral, e garante o funcionamento e o desenvolvimento do mercado comum.

Em todos os órgãos do Mercosul com capacidade decisória, os Ministros, representantes de Ministérios e de Bancos Centrais, bem como outras autoridades designadas pelos governos, representam e defendem os interesses dos Estados Partes. O poder de decisão atribuído ao Conselho, e, minimamente, ao Grupo e à Comissão de Comércio, pertence aos Estados Partes, porque exercido pelos seus representantes. As decisões podem ser tomadas sem obrigação de pedir o parecer dos órgãos consultivos.

O Mercosul resiste à incoerência e imperfeição da sua estrutura orgânica porque os povos da Bacia do Prata querem a integração e preservação de sua identidade.

### *3. Saída para o impasse: a reforma da estrutura orgânica*

O processo de constituição do Mercosul pode ser dividido em duas fases: a primeira começa em 29 de novembro de 1991, com a entrada em vigor do Tratado para a sua cons-

tuição, e termina em 15 de dezembro de 1995, data em que entrou em vigor o Protocolo Adicional sobre a estrutura institucional do mercado comum.

Na primeira etapa de funcionamento, o Mercosul não tinha personalidade jurídica, e a estrutura interna era composta pelo Conselho do Mercado Comum e pelo Grupo Mercado Comum, encarregados da administração e execução do Tratado de Assunção, dos acordos correlatos e das decisões desses órgãos. Integravam o Conselho os Ministros das Relações Exteriores e os Ministros da Economia dos Estados Partes e o Grupo, representantes desses Ministérios, bem como dos Bancos Centrais.

O Protocolo de Ouro Preto dotou o Mercosul de personalidade jurídica de direito internacional e implantou sua estrutura orgânica. O Conselho e o Grupo conservaram a mesma denominação e composição. O Protocolo criou o terceiro órgão com capacidade decisória, igualmente de caráter intergovernamental: a Comissão de Comércio do Mercosul. Completam a estrutura orgânica três órgãos: a Comissão Parlamentar Conjunta, o Foro Consultivo Econômico-Social e a Secretaria Administrativa do Mercosul. São órgãos auxiliares, de caráter consultivo, que, a despeito disso, integram a estrutura do Mercosul, juntamente com os órgãos principais.

A Comissão Parlamentar Conjunta constava do Tratado de Assunção, assim como a Secretaria Administrativa, esta como órgão com função de apoio ao Grupo Mercado Comum. Órgão realmente novo é o Foro Econômico-Social, que se inspira no Comitê Econômico e Social da Comunidade Europeia, porém se molda ao centralismo que oprime o funcionamento do Mercosul.

Fica cada vez mais evidente a falta de ajustamento dos órgãos do Mercosul às funções de uma organização internacional. Assinala-se apenas o fato de que a vontade dos órgãos investidos de poder de decisão traduz mormente a vontade comum dos Ministros das Relações Exteriores, dos Mi-

nistros da Economia ou seus equivalentes dos Estados Partes, dos representantes dos Bancos Centrais e servidores públicos. Os Ministros das Relações Exteriores e da Economia ou seus equivalentes são os únicos que invariavelmente compõem o Conselho, qualquer que seja a ordem do dia das reuniões. No Grupo, três dos quatro membros titulares, por país, são representantes daqueles Ministérios e dos Bancos Centrais e, por conseguinte, subordinados ou dependentes dos respectivos Ministros ou dirigentes. O quarto membro pode ser designado, em cada país, entre servidores de outros Ministérios ou terceiras pessoas. Os representantes dos Bancos Centrais, ainda que não tenham vinculação funcional com esses organismos, ficam sujeitos às instruções de suas cúpulas.

Quando se trata de organização de integração, a separação entre esta e os Estados-membros deve ser suficientemente acentuada, quer pela personalidade jurídica, quer pela produção de atos de caráter obrigatório e alcance geral, que se imponham aos Estados membros e aos particulares. Esses atos, comparáveis com as leis nacionais, mas superiores a estas, devem prescindir de qualquer medida de recepção pelos Estados membros (aplicabilidade direta), ser suscetíveis de criar direitos e obrigações em favor das pessoas (efeito direto) e o corpo de normas jurídicas distinguir-se dos ordenamentos nacionais.

Nenhuma organização internacional é soberana, no sentido em que o são os Estados; por isso, quando as instituem, conservam a soberania em toda a sua integridade.

É necessário existir alguma forma de diferenciação entre as organizações internacionais e os Estados membros, como a vontade própria ou autônoma da organização, relativamente ao cumprimento dos seus objetivos. Embora as decisões do órgão encarregado de formar a vontade da organização se imputem a esta, não se pode reconhecê-la como própria da organização quando tomada em oposição à realização dos objetivos

visados com sua criação. Não será vontade distinta da vontade dos Estados membros, mas destes.

Os atos das organizações de integração precisam estar sujeitos a um controle de tipo jurisdicional. O Conselho e o Grupo têm a seu cargo a função de velar pelo cumprimento do Tratado de Assunção, dos protocolos e dos acordos firmados no seu âmbito e a Comissão de Comércio, pela aplicação dos instrumentos comuns de política comercial intramercosul e com terceiros países, organismos internacionais e acordos mercantis. Entretanto, os atos desses órgãos deliberativos estão subtraídos a qualquer controle de legalidade.

O Protocolo de Brasília para Solução de Controvérsias aplica-se aos diferendos que surgirem entre os Estados Partes a respeito da aplicação e do não cumprimento das disposições do Tratado de Assunção, acordos celebrados no seu âmbito e atos dos órgãos com capacidade decisória. Os laudos dos Tribunais Arbitrais são obrigatórios para os Estados Partes. Contudo, o não cumprimento justifica unicamente a adoção de medidas compensatórias temporárias, como forma de pressão econômica para a execução dos laudos.

RIDRUEJO (1994, p. 704) assinala os dois elementos que as diferenciam:

“a) a posse de um sistema permanente de órgãos que assegure a continuidade da organização e afirme sua independência em face dos Estados membros;

b) a possibilidade que devem ter esses órgãos de manifestar uma vontade distinta da dos membros, através de processos específicos de adoção de decisões”.

O Mercosul não possui supranacionalidade, que, em vez de diminuir, aumentaria o protagonismo dos Estados Partes. A estrutura orgânica constante do Protocolo de Ouro Preto é intergovernamental. Os Estados Partes negaram-se não só a transferir para o Mercosul parcelas de suas compe-

tências, como subordinaram o interesse geral deste ao dos Estados Partes.

Os Ministros das Relações Exteriores e os Ministros da Economia ou seus equivalentes dos Estados Partes mantêm o controle do Mercosul, mediante a composição e o funcionamento do Grupo e da Comissão de Comércio.

Com referência aos outros órgãos, dois têm função consultiva e um presta apoio operacional aos restantes. Sem embargo, os órgãos que dispõem de poder de decisão não precisam ouvir a Comissão Parlamentar Conjunta para elaborar normas sujeitas, de resto, à aprovação do Poder Legislativo dos Estados Partes para se incorporarem aos seus ordenamentos jurídicos. Também não precisam solicitar parecer do Foro Consultivo Econômico-Social, mesmo para aprovar normas suscetíveis de afetar os principais setores da vida econômica e social.

A estrutura orgânica do Mercosul precisa ser reformada. Sendo uma organização de integração, os interesses dos Estados membros e os interesses gerais do Mercosul não podem confundir-se. Para que a separação de interesses seja efetiva, o Conselho deve constituir-se por membros dos governos dos Estados Partes que os representem e defendam os interesses nacionais nas deliberações do órgão revestido de poder máximo de decisão. O Grupo deve tornar-se independente dos Estados Partes e dos outros órgãos, protegido contra a preponderância dos interesses nacionais e privados. O Conselho deve garantir a realização dos objetivos do Tratado de Assunção, e o Grupo, tornado independente dos Estados Partes, dos outros órgãos e dos interesses nacionais, assegurar o funcionamento e o desenvolvimento do Mercosul, bem como dispor do direito de iniciativa dos atos de competência do Conselho.

A doutrina da Comunidade Européia explica que o poder de iniciativa acautela a representação dos interesses gerais e constitui um contrapeso ao poder normativo do Conselho. Como escrevem MANGAS MARTÍN e NOGUERAS, (1996, p. 117),

“o direito de iniciativa revela que se confiou à Comissão a concepção e a preparação da política comunitária, e que lhe corresponde, quase de modo exclusivo, preparar os projetos normativos, aplicando na concepção das decisões uma visão de conjunto inspirada no interesse comunitário; por consequência assume o papel de ‘motor’ da Comunidade.

Isto significa que o Conselho não pode agir por sua conta, por sua própria iniciativa ou a pedido de um Estado membro ou contra a vontade da Comissão e, agora, tampouco do Parlamento Europeu”.

No órgão integrado pelos Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministros da Economia ou seus equivalentes dos Estados Partes – o Conselho -, estão presentes os interesses nacionais de cada um deles, quando não o de terceiro país, empenhado em desfazer a crescente união entre os povos latino-americanos. Na representação e defesa desses interesses, os membros do Conselho podem encontrar soluções conjuntas para problemas específicos. Não se imagine, entretanto, que tenham condições para conduzir politicamente o processo de integração, na qualidade de representantes e defensores dos interesses nacionais dos seus respectivos Estados.

Os membros do Conselho da Comunidade Européia estão na mesma condição. Porém, o órgão de natureza executiva – a Comissão – goza de poder de decisão próprio e autônomo, rigorosamente delimitado nos tratados.

A estrutura dos poderes do Mercosul caracteriza-se pela inexistência de separação orgânica. O poder de decisão pertence a três órgãos de que participam os Estados Partes, representados por autoridades que defendem os interesses destes. A diferença reside na hierarquia de tais representantes, e não nas matérias, não bem especificadas, em que podem tomar decisões. O Grupo é o órgão executivo do Mercosul e tem compe-

tência para propor projetos de decisão ao órgão superior do Mercosul, cumprir suas decisões e adotar resoluções em matéria financeira e orçamentária, com base nas orientações do Conselho, entre outras atribuições de natureza administrativa.

A competência da Comissão de Comércio supera a do Grupo, a despeito de ser órgão auxiliar deste. O Grupo pode tomar decisões em matéria financeira e orçamentária, sob a orientação do Conselho, ao passo que a Comissão de Comércio tem competência para aprovar diretrizes concernentes à administração e aplicação da tarifa externa comum e dos instrumentos de política comercial acordados pelos Estados Partes.

Além de centro do poder de decisão na estrutura orgânica do Mercosul, o Conselho está colocado sobre o Grupo e a Comissão de Comércio, cujos atos podem ser controlados pelos Ministros a que estão subordinados ou vinculados os membros desses órgãos.

A composição do Conselho, do Grupo e da Comissão de Comércio determina a convergência das decisões para os Ministros das Relações Exteriores e os Ministros da Economia ou seus equivalentes dos Estados Partes. Isso choca com a idéia de que uma organização internacional é distinta dos Estados membros, e estes não podem controlá-la, mediante órgãos compostos, todos eles, por Ministros, representantes de Ministérios e de Bancos Centrais e outros servidores da administração pública dos Estados membros.

Mais que as outras entidades internacionais, as organizações de integração precisam contar com um só órgão constituído por representantes dos Estados membros. Os membros dos outros órgãos devem ser pessoas escolhidas de comum acordo pelos governos dos Estados membros, em função da sua aptidão para o cargo e segurança quanto à independência no exercício.

Por outro lado, a integração projetada pelo Tratado de Assunção não visa exclusivamente ao aumento do comércio entre os

Estados Partes: a realização de um mercado comum é o primeiro objetivo do Tratado, como o do que institui a Comunidade Européia, e consiste em construir um espaço sem fronteiras tarifárias internas, protegido por uma tarifa externa comum, no qual as mercadorias, as pessoas, os serviços e os capitais circulem livremente.

A missão do Mercosul é completar essa tarefa prodigiosa, que se deteve na eliminação dos direitos aduaneiros, determinadas medidas de efeito equivalente e restrições aplicadas ao comércio entre os Estados Partes, e na adoção parcial da tarifa externa comum.

O crescimento do Mercosul exige profunda reforma da sua estrutura orgânica, que mantenha o Conselho como órgão deliberativo, mas integrado por representantes dos Estados membros, ordinariamente os Ministros das Relações Exteriores. Em cada reunião, poderia variar a composição, de acordo com a ordem do dia. Nas deliberações sobre agricultura, educação ou saúde, por exemplo, compareceriam os respectivos Ministros. A visão política geral do processo de integração pertenceria sempre e exclusivamente aos Ministros das Relações Exteriores.

Tratando-se de órgão não permanente, é indispensável que os trabalhos do Conselho sejam preparados por um órgão auxiliar permanente, constituído por representantes diplomáticos dos Estados membros. É ineficiente a coordenação, mesmo conjunta, das reuniões do Conselho pelos Ministérios das Relações Exteriores, como prescreve o art. 7º do Protocolo de Ouro Preto.

O funcionamento permanente de um órgão encarregado de examinar os assuntos inscritos na ordem do dia, preparar as reuniões do Conselho e facilitar a adoção de decisões teria a vantagem adicional, apontada por GARCÍA (1994, p. 62), de suprir a necessidade de associar os governos dos Estados membros, de uma forma contínua, aos trabalhos do Mercado Comum.

É imperioso que o Grupo Mercado Comum seja órgão permanente, composto por

pessoas escolhidas pelos Estados membros em razão de sua competência e independência. Diferentemente do Conselho, que representa os interesses dos Estados membros no âmbito da integração, a Comissão deve promover o que convenha ao bom funcionamento do Mercosul. Por essa razão, os membros do Grupo não podem estar vinculados aos governos dos Estados Partes.

O Tratado de Assunção descreve o Mercosul como organização internacional do tipo da Comunidade Européia, ou seja, organização de integração econômica, criada para unificar os mercados nacionais dos Estados membros. A construção de um só mercado pressupõe a existência de órgãos dotados de competências nitidamente distintas, que realizem esse objetivo. O estabelecimento de um mercado comum só progredirá mediante decisões de que participem instâncias supranacionais.

A falta de um órgão jurisdicional na estrutura orgânica do Mercosul é coerente com a determinação de instituir uma organização de integração, personificada, com os instrumentos da cooperação intergovernamental, sob a tutela dos governos dos Estados Partes. Entretanto, constitui a maior causa da acumulação de problemas que as negociações diplomáticas não têm sido capazes de resolver.

O sistema de solução de controvérsias do Protocolo de Brasília não contribui para o desenvolvimento do processo de integração porque não garante a aplicação e a interpretação uniforme das normas pertinentes, não controla a legalidade dos atos imputados ao Mercosul, não sanciona as violações cometidas pelos Estados Partes, não tutela os direitos derivados das normas dos órgãos com capacidade decisória.

Outro órgão que, apesar de necessário, não faz parte da estrutura orgânica do Mercosul é o que representaria os poderes regionais e locais, totalmente alijados do processo de integração. SALGADO (1996, p. 22) utiliza o termo participação com o significado de

“capacidade de intervir, pesar e influir nos processos de tomada de decisões. Desta maneira, a participação converte-se em competência, entendida como poder político, para incidir, precisamente, nas relações políticas, para tomar parte nos processos decisórios e, se for o caso, para responsabilizar-se ou co-responsabilizar-se na aplicação dos mesmos. Falamos, pois, de participação e de competência europeia das Regiões, o que significa a implicação direta das Regiões na estruturação, no funcionamento da União Europeia, assim como sua participação na formação da vontade comunitária”.

Transcorridos mais de trinta e um anos da assinatura do Tratado que institui a Comunidade Europeia, a Comissão decidiu criar o Conselho Consultivo das Comunidades Regionais e Locais. Segundo escrevem MANGAS MARTÍN e NOGARES na obra já citada (1996, p. 248, nota 9),

“sua natureza não era distinta da do milhar de comitês e grupos de trabalho que auxiliam a Comissão em seu trabalho de iniciativa e de execução. Além de assessorar unicamente a Comissão, carecia de representatividade político-territorial, já que eram propostos por federações ou associações transeuropeias, e sua função consultiva limitava-se à política regional, e a expressão de sua opinião dependia da petição da Comissão”.

Mais de três anos após, o Tratado de Maastricht institucionalizou o Comitê das Regiões, com natureza consultiva, integrado por representantes das coletividades regionais e locais, nomeados pelo Conselho, por um período de quatro anos, mediante proposta dos respectivos Estados membros, e reconduzíveis por igual período.

A função do Comitê é assistir o Conselho e a Comissão na tomada de decisões. Esses dois órgãos devem consultá-lo nos casos previstos no Tratado e em todos os outros em que acharem oportuno.

O Comitê representa as coletividades regionais e locais. CONSTANTINESCO, KOVAR e SIMON (1995, p. 686) indagam por que a alínea 1 do art. 198-A denomina esse organismo Comitê das Regiões, quando representa o conjunto das coletividades infra-estatais? Teriam os redatores do Tratado a intenção de sublinhar a vocação regional do Comitê? Respondem dizendo que

“o precedente do Conselho Consultivo das Coletividades Regionais e Locais foi, entretanto, rico em ensinamentos a esse respeito! Esta denominação enganosa deve, apesar de tudo, assegurar a representação das coletividades intermediárias e dos municípios”.

Os citados autores explicam que as incoerências e insuficiências das disposições do Tratado originam-se da diversidade das estruturas territoriais dos Estados membros.

“Se é certo que todos os níveis de coletividades infra-estatais devem estar representados no Comitê das Regiões, duas interrogações subsistem a respeito da qualidade dos representantes e da ventilação do seu nome entre as diversas coletividades no interior dos Estados.

Em determinados países membros da Comunidade, a Região inexistente, ou então constitui somente uma circunscrição administrativa do Estado”.

MANGAS MARTÍN e NOGARES (1996, p. 249) referem-se ao fato de que

“nem todos os Estados membros têm a mesma organização político-administrativa; alguns carecem de divisão regional ou, se existem, as regiões administrativas não são comparáveis às regiões dos Estados federais ou semi-federais, como a Alemanha, a Bélgica, a Espanha ou a Itália. É preciso reconhecer que o CR tem uma composição heterogênea, no que respeita às próprias regiões; além disso, tem que debater e alcançar o consenso das suas opiniões com a dos Municípios”.

Por fim, salientam que essa heterogeneidade e dualidade do Comitê das Regiões trouxe consigo certa tensão, e quiçá não seja plenamente adequada a coabitação das regiões e municípios no mesmo foro.

Não se propõe uma cópia servil da estrutura institucional da Comunidade Europeia, mas que seja tomada como modelo da reforma que possa tirar o Mercosul do impasse em que foi precipitado.

Há duas objeções previsíveis à reestruturação do Mercosul sobre as quais devemos estar prevenidos: uma procura confundir adaptação de um modelo e cópia pura e simples; a outra exagera o custo do funcionamento de órgãos permanentes, principais ou acessórios, como se não houvesse mínimo e máximo.

A perda de oportunidade de maior crescimento no Mercosul devido aos conflitos insolucionáveis pela via da arbitragem “*ad hoc*” supera a soma dos gastos que um órgão jurisdicional permanente acarretaria, se criado com preocupação de austeridade e dotação estritamente necessária de pessoal.

A precariedade da construção do Mercosul, mostrada pelo impasse a que chegou, somente desaparecerá com a revisão drástica da sua estrutura orgânica.

Os governantes e todos os que se opõem ou protelam a institucionalização do Mercosul deveriam pensar na responsabilidade que assumem ao dificultar a transformação de uma parte do continente latino-americano numa zona de prosperidade e de bem-estar social.

#### *Bibliografia*

ALONSO GARCÍA, Ricardo. *Derecho comunitário: Sistema Constitucional y Administrativo de la Co-*

*munidad Europea*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 1994.

CARREAU, Dominique, *Droit International*. 4. ed. Paris: Pedone, 1994.

COMBACAU, Jean; SUR, Serje. *Droit international public*. 2. ed. Paris: Montchestien, 1995.

CONSTANTINESCO, Vlad; KOVAR, Robert; SIMON, Denys (dir.). *Traité sur l'Union Européenne*. Paris: Economica, 1995.

DUPUY, Pierre-Marie. *Droit international public*. 5. ed. Paris: Dalloz, 2000.

GUTIÉRREZ ESPADA, Cesário. *Derecho internacional público*. Madrid: Editorial Trotta, 1995.

ISAAC, Guy. *Droit communautaire générale*. 3. ed. Paris: Masson, 1990.

MANGAS MARTÍN, LIÑÁN Araceli; NOGUERAS, Diego. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: McGraw-Hill, 1996.

PASTOR RIDRUEJO, José Antonio. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. 5. ed. Madrid: Tecnos, 1994.

PHILIP, Christian. Conseil des ministres des Communautés européennes. In: BARAVE, Ami; PHILIP, Christian. *Dictionnaire Juridique des Communautés Européennes*. Paris: Universitaires de France, 1993.

REUTER, Paul. *Direito internacional público*. Lisboa: Presença, 1981.

ROJO SALGADO, Argimiro. *La exigencia de participación regional en la Unión Europea: de la regionalización estatal a la regionalización comunitaria*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

SCHMITTER, Catherine. Comité des représentants permanents (COREPER), do Dictionnaire Juridique des Communautés Européennes. In: BARAVE, Ami; PHILIP Christian. *Dictionnaire Juridique des Communautés Européennes*. Paris: Universitaires de France, 1993.

WESSELS, Wolfgang. Evolución de la Comunidad Europea: Unión Europea. In: OREJA, Marcelino (dir.). *La Constitución Europea*. Madrid: Actas, 1994.