

# O DESAFIO DO MÉTODO INTERGOVERNAMENTAL NO MERCOSUL

Antonio Carlos Pontes Borges\*

borges@farrapo.com.br

## RESUMO

O trabalho analisa e descreve a opção metodológica intergovernamental eleita pelos Estados-Partes quando da criação do Mercosul, e os reflexos desta escolha no próprio processo de integração, buscando identificar elementos e traços de supranacionalidade incluídos na estrutura orgânica do bloco ao longo de sua existência e desenvolvimento.

**Palavras-chaves:** Integração regional; Mercosul; Método intergovernamental; Estrutura orgânica-Supranacionalidade.

## 1 INTRODUÇÃO

Ao iniciar-se um processo de integração regional, faz-se necessário e imprescindível que se estabeleça, a partir de rigorosas negociações, os objetivos a serem alcançados e o método para que tais metas sejam atingidas. No Mercosul, não foi diferente, e é justamente esta escolha inicial pelo método intergovernamental puro que se pretende analisar e descrever no presente estudo, inclusive para identificarem-se alterações posteriores realizadas e que promoveram a agregação de elementos comunitários ao sistema.

Partindo-se da análise da formação do Mercosul, no que diz respeito a sua estrutura orgânica estatuída no Tratado de Assunção e no Protocolo de Ouro Preto, serão descritos e analisados os órgãos e a dinâmica intergovernamental inicialmente estabelecida. Através da análise de uma série de decisões do Conselho do Mercado Comum, a partir do ano de 2003, analisaremos a inclusão no sistema de elementos comunitários de integração, similares aos empregados na União Europeia, adequando a dinâmica do processo de integração às necessidades de seu desenvolvimento e sobrevivência às exigências de mercado e de funcionamento.

---

\* Advogado, Especialista em Direito Constitucional Aplicado e Mestrando em Direito das Relações Internacionais e da Integração na América Latina, da Universidad de La Empresa (U.D.E.), Montevideo, Uruguai.

O reconhecimento da adoção de elementos do método comunitário, contaminando o sistema intergovernamental puro previsto no Tratado de Assunção, e de sua relevância para o desenvolvimento do processo integracionista são os objetivos desta breve pesquisa e estudo.

## **2 DE ASSUNÇÃO A OURO PRETO**

Ao decidir constituir um mercado comum que deveria estar estabelecido em 31 de dezembro de 1994, o Tratado de Assunção, firmado em 26 de março de 1991, determinou, em seu Artigo 3º, um “período de transição”, que se estenderia desde a sua entrada em vigor até a data estipulada para a constituição do mercado comum. Para esse período, ficou estabelecida também uma estrutura orgânica, prevista no Capítulo II, a qual, segundo estipula o Artigo 18, seria objeto de uma reunião extraordinária dos Estados-Partes para estabelecer a estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração do Mercado Comum, assim como as atribuições específicas de cada um deles e seu sistema de tomada de decisões.

Ao ser constituído, conforme dispõe o art. 1º do Tratado de Assunção, foi estabelecido como objetivo específico do Mercosul a criação de um Mercado Comum, mediante livre circulação de bens, serviços e fatores de produção entre os países, a eliminação dos direitos alfandegários, restrições não tarifárias à circulação de mercado e qualquer outra medida equivalente, o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros. A pretensão, a intenção, era ousada e desafiadora.

O desenvolvimento do processo deflagrado pelo Tratado de Assunção nos anos seguintes demonstraria, no entanto, que a meta de conformar um mercado comum em apenas quatro anos, conforme haviam pactuado os Chefes de Estado da República da Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, não seria possível de ser alcançada por uma série de questões estranhas ao presente estudo.

Não obstante, ao final do segundo semestre do ano de 1994, foi efetivamente convocada conferência diplomática pela Presidência *Pro Tempore* brasileira, realizada em Brasília, com o fito de aprovar um

documento a ser firmado em Ouro Preto, em 17 de dezembro de 1994, e que tratava da estrutura institucional do Mercosul. Iniciava-se, então, a fase da união aduaneira, em que as exceções à tarifa externa comum, a famosa TEC, eram abundantes e a elas agregava-se uma “lista de adequações”, da qual constavam diversos produtos que os países não desejavam incluir nem mesmo no regime da área de livre comércio.

Após quatro anos de existência, o processo de integração não alcançara a meta do mercado comum, resultando em uma área de livre comércio pontuada de exceções e de uma união aduaneira extremamente imperfeita. Não sem razões que um dos parágrafos do Preâmbulo do Protocolo de Ouro Preto expresse, de forma inequívoca e previdente, a decisão tomada pelos governos de aterem-se a uma estrutura institucional mínima, porém aberta a futuras transformações, considerando que é parte da essência de processos de integração é a revisão contínua de suas instituições, para adequá-las aos sucessivos estágios de desenvolvimento do projeto integracionista<sup>1</sup>. Naquele momento, havia o reconhecimento de que o estabelecimento de um mercado comum de imediato seria inalcançável e que, para que houvesse um ponto de partida, seria estabelecida uma estrutura básica de funcionamento, de operacionalização, possível de sofrer modificações de acordo com o desenvolvimento e aprofundamento das relações internas dos Estados-partes.

Não se contempla, portanto, à luz de Ouro Preto, uma estrutura política semelhante ao idealizado pelos países fundadores da União Europeia, no qual se mimetizava a divisão de poderes presente nos Estados nacionais e onde, por força da “constitucionalização” do processo, dar-se-ia também o salto para a sua “parlamentarização” e a supranacionalidade do sistema comunitário. A opção pela metodologia intergovernamental de estruturação e funcionamento orgânica do Mercosul estava, pois, convencionada em um Tratado Internacional.

---

<sup>1</sup> Consta do Preâmbulo do Protocolo de Ouro Preto, em seu quarto parágrafo: “Atentos para a dinâmica implícita em todo processo de integração e para a consequente necessidade de adaptar a estrutura institucional do Mercosul às mudanças ocorridas”.

### 3 OURO PRETO E A ESTRUTURA INTERGOVERNAMENTAL DO BLOCO

Quando da elaboração do Protocolo de Ouro Preto, os governos decidiram atribuir personalidade jurídica ao Mercosul<sup>2</sup>, para que o bloco pudesse atuar externamente como uma unidade. Pensava-se em suas negociações futuras com terceiros países ou grupos de países, em especial com os Estados Unidos e com a comunidade europeia que se estabelecia, apresentando-se como um ente diverso dos Estados que integravam o bloco, sem que aqueles perdessem suas identidades.

Neste norte, respeitando as posições jurídicas constitucionais soberanas e as identidades nacionais dos Estados-Partes, os negociadores do Mercosul optaram por instituições de natureza claramente intergovernamental para o bloco, de sorte que os órgãos e mecanismos elaborados refletissem avanços reais da integração e fossem geradores de circunstâncias contributivas para a efetividade do processo.

A sistemática intergovernamental, pois, foi adotada pelo Tratado de Assunção e reiterada pelo Protocolo de Ouro Preto em diversas oportunidades. O Artigo 2º do referido Protocolo dispõe expressa e textualmente que os órgãos com capacidade decisória, a saber, o Conselho do Mercado Comum (C.M.C), o Grupo Mercado Comum (G.M.C.) e a Comissão de Comércio do Mercosul (C.C.M.), têm natureza intergovernamental. Mais adiante, o Artigo 37 do Protocolo de Ouro Preto, ao explicitar o sistema de tomada de decisões, consensual e com direito a veto pela ausência de qualquer Estado- Parte<sup>3</sup>, não deixa dúvida quanto ao âmbito jurídico de inserção da integração: direito internacional clássico. Por fim, no Capítulo IV, sobre a aplicação interna das normas emanadas dos órgãos do Mercosul, não falta clareza quanto à possibilidade de aplicabilidade direta das normas acordadas no desenrolar

---

<sup>2</sup> Conforme arts. 34 a 36 do Protocolo de Ouro Preto, no Capítulo II (Personalidade Jurídica). O art. 34 dispõe que “O Mercosul terá personalidade jurídica de Direito Internacional”. O art. 35 dispõe que “O Mercosul poderá, no uso de suas atribuições, praticar todos os atos necessários à realização de seus objetivos, em especial contratar, adquirir ou alienar bens móveis e imóveis, comparecer em juízo, conservar fundos e fazer transferências”. O art. 36 dispõe que “O Mercosul celebrará acordos de sede”.

<sup>3</sup> Interessante consignar que a adoção do consenso e não da unanimidade permite uma significativa flexibilidade ao processo decisório, autorizando que um Estado se abstenha de pronunciar-se sobre determinada proposta e que, mesmo assim, ele venha a ser aprovada, desde que nenhum Estado-Parte se oponha.

do processo negociador. O Artigo 40, alínea (I), singelamente determina que os Estados-Partes adotarão as medidas necessárias para a incorporação das normas aprovadas ao ordenamento jurídico nacional<sup>4</sup> e comunica-las-ão à Secretaria Administrativa do Mercosul.

À luz do Tratado de Assunção, a estrutura institucional do bloco compreendia, como órgãos decisórios, um Conselho do Mercado Comum (C.M.C.), integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e Ministros da Economia ou Fazenda dos Estados-Partes, e um Grupo Mercado Comum (G.M.C.), órgão executivo do Mercosul, composto por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, da Economia ou Fazenda e seus equivalentes, e do Banco Central. O Protocolo de Ouro Preto agregou a estes, a Comissão de Comércio do Mercosul (C.C.M.), órgão encarregado de velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados-Partes para o funcionamento da união aduaneira. Perceba-se que a reunião periódica dos Chefes de Estado e de Governo dos Estados Partes, em cúpula, não constitui um órgão, quiçá com capacidade decisória, sendo que sequer existem órgãos dos quais tais autoridades políticas participem.

O Tratado de Assunção, o Protocolo de Olivos (que substituiu o Protocolo de Brasília), o Protocolo de Ouro Preto e o Protocolo Constitutivo do Parlamento são fontes de direito originário do Mercosul. As decisões do Conselho de Mercado Comum, as resoluções do Grupo de Mercado Comum e as diretrizes da Comissão de Comércio são, por sua vez e a seu tempo, fontes de direito derivado do Mercosul, com eficácia normativa vinculante e, a teor do Artigo 42 do Protocolo de Ouro Preto, que são obrigatórias para os Estados-Partes, numa aplicação do princípio da “*pacta sunt servanda*”, observado o processo de incorporação interna nos ordenamentos jurídicos de cada Estado-Parte.

O Protocolo de Ouro Preto estabeleceu, ainda, outros órgãos, porém desprovidos de capacidade decisória. Há um órgão técnico-administrativo, qual seja a Secretaria do Mercosul, dotada de um setor de assessoria técnica. Há órgãos consultivos, que são a Comissão Parlamentar Conjunta, formada por representantes dos Parlametos dos Estados-Partes, e o Foro Consultivo Econômico e Social, formado por representantes dos setores econômicos

---

<sup>4</sup> Diante da natureza de direito internacional público, as normas emanadas do Mercosul dependem de incorporação e introdução nos ordenamentos jurídicos internos de cada Estado-Parte, segundo suas disposições constitucionais próprias, ressalvadas aquelas referentes a Direitos Humanos, em um sistema de coordenação.

(empresários) e sociais (trabalhadores), o que significou um salto qualitativo do ponto de vista da legitimação democrática do processo de integração.

No que diz respeito à solução de controvérsias, cumpre registrar que a regulação não está estabelecida no Protocolo de Ouro Preto, mas sim no Protocolo de Olivos, de 18 de fevereiro de 2002, que derogou o Protocolo de Brasília sobre o mesmo tema<sup>5</sup>. O âmbito de aplicação do Protocolo de Olivos são as controvérsias que possam surgir entre os Estados-Partes sobre a interpretação, a aplicação ou o não cumprimento do Tratado de Assunção, do Protocolo de Ouro Preto, dos protocolos e acordos celebrados no marco do Tratado de Assunção, dos atos decisórios emanados de algum dos órgãos da estrutura institucional do Mercosul, criando um Tribunal Permanente de Revisão (T.P.R.), composto por cinco árbitros, sendo esta a significativa diferença em relação ao anterior instrumento normativo sobre o tema.

A opção intergovernamental feita pelos Estados-Partes do Mercosul e a ausência de uma ordem jurídica específica baseada nos tratados não deixam dúvida quanto à inexistência, no Bloco, até a formalização do Protocolo de Ouro Preto, de um complexo de normas do tipo comunitário, no formato do modelo empregado na União Europeia, que prestigiasse a supranacionalidade.

#### 4 O CMC E AS APROXIMAÇÕES AO COMUNITARISMO

Interessante que sejam já identificadas as características estruturais do modelo “comunitário” adotado pela integração europeia<sup>6</sup>, a saber:

a) presença de instituições independentes dos Estados-Membros<sup>7</sup>;

---

<sup>5</sup> O Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias, firmado em 17 de dezembro de 1991, a partir da Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 01/91, contemplava, basicamente, duas formas de solução de controvérsias: a autocomposição e a heterocomposição, através da intervenção do Grupo do Mercado Comum ou mediante a intervenção de árbitros em composição de tribunal “ad hoc”.

<sup>6</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto. **Mercosul e União Européia**: vidas paralelas? Boletim de Integração Latino-Americana. Brasília, nº 14, pp. 16-25, jul./set. 1994. p. 23.

<sup>7</sup> Conforme dispõem os arts. 13 a 19 do Tratado de Lisboa, as instituições da União Europeia são: o Parlamento Europeu (formado por representantes dos cidadãos da União, com funções essencialmente legislativa e orçamentária), o Conselho Europeu (formado pelos Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros, com função essencialmente política, definindo as orientações e prioridades políticas gerais da União), o Conselho (formado por um representante de cada Estado-Membro ao nível ministerial, com poder de vincular o respectivo ente, com funções legislativa e orçamentária), a Comissão Europeia (formado por personalidades que ofereçam garantias de sua independência, ente responsável pela execução do orçamento, gestão, coordenação e gerência dos programas), o Alto Representante da União para Negócios Estrangeiros e a Política de

- b) métodos decisórios supranacionais (possibilidade de votação segundo o princípio majoritário, superando eventuais oposições de Estados individuais, indo além do modelo consensual);
- c) um sistema próprio de recursos e a transferência de certas competências à Comunidade, relativizando o conceito de soberania sem o derrogar; e
- d) normas que vinculam diretamente os indivíduos, agentes econômicos e empresas, através de incorporação direta e automática no ordenamento jurídico dos Estados-partes, em primazia sobre as normas internas, em um sistema de subordinação.

Tomando-se em conta estes elementos característicos do modelo comunitário, resta claro que o Protocolo de Ouro Preto, seguindo as diretrizes previstas anteriormente no Tratado de Assunção, veio a reiterar a natureza intergovernamental do Mercosul e a metodologia do consenso para os seus processos decisórios, não se aproximando daquilo adotado e eleito na Europa.

A partir do ano 2003, prosseguindo-se na mudança estrutural já iniciada no ano anterior sobre o sistema de solução de controvérsias antes tratado, verificou-se clara movimentação por parte dos governos dos Estados-Membros, através do Conselho do Mercado Comum, no sentido de adotar iniciativas que, ainda que tímidas, conferiam ao Mercosul certas características típicas da metodologia comunitária, que tentam contemplar aspectos de supranacionalidade e modificar a estrutura inicialmente proposta ao Bloco.

Através da Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 11, de 06 de outubro de 2003, foi criada a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM), um órgão permanente presidido por uma figura política, com mandato de dois anos e independente dos governos dos Estados-Partes podendo, por conseguinte, atentar para os interesses da região como um todo e transcender a estreita visão limitada ao interesse nacional imediato. Entre as atribuições do órgão está a de apresentar iniciativas ao Conselho do Mercado Comum sobre matérias relativas ao processo de integração do MERCOSUL, às negociações externas e à conformação do Mercado Comum.

---

Segurança (nomeado pelo Conselho Europeu, conduz a política externa e de segurança comum da União), o Tribunal de Justiça (composto por um juiz de cada Estado Membro, garante o respeito do direito na interpretação e aplicação dos Tratados, em sede recursal ou prejudicial), o Banco Central Europeu e o Tribunal de Contas.

---

O Parlamento do Mercosul, inicialmente previsto pelo Tratado de Assunção e pelo Protocolo de Ouro Preto como uma Comissão Parlamentar Conjunta e posteriormente tratado como efetivo Parlamento pela Decisão nº 49, de 2004, do Conselho de Mercado Comum, foi criado pelo Protocolo Constitutivo, firmado na cidade de Montevideo, em 09 de dezembro de 2005. Igualmente, não possui capacidade decisória, revelando-se um instrumento de democratização e representação popular no processo de integração regional, notadamente porque seus membros seriam eleitos especificamente para sua composição, pela população de cada um dos Estados-Partes, sendo seus mandatos adstritos ao Bloco. Sua principal e relevante atribuição é a emissão de parecer não vinculativo aos projetos de normas em negociação que requeiram aprovação legislativa, mediante processo decisório não mais baseado no consenso, mas sim na maioria. A composição do Parlamento e o seu sistema decisório são traços significativos na identificação de elementos supranacionais agregados ao processo de integração do Mercosul.

A criação do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do MERCOSUL (FOCEM), através da Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 45, de 16 de dezembro de 2004, foi outro marco significativo no avanço ao modelo comunitário. Mais tarde, a Decisão CMC nº 18/05 estabeleceu as normas para sua integração e funcionamento, e a Decisão CMC nº 01/11 define seu regulamento atual. O FOCEM é um fundo destinado a financiar programas para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração. Este Fundo confere certos aspectos que caracterizam a metodologia supranacional utilizada pela União Europeia, não só pela própria postura dos governos participantes ao decidirem tomar iniciativas no sentido de suavizar as diferenças entre os países, como também pela própria composição diferenciada, cujos aportes se baseiam na média histórica do Produto Interno Bruto (PIB) do Mercosul por país, sendo que a distribuição dos recursos para projetos apresentados é inversamente proporcional aos aportes realizados.

Além disso, há a figura política e de interlocução do Alto Representante Geral do Mercosul, criado pela Decisão nº 63 do Conselho de Mercado Comum, de 16 de dezembro de 2010, com mandato de 03 anos,

função atualmente ocupada pelo brasileiro Ivan Ramalho. Sua principal atribuição é contribuir com o desenvolvimento e funcionamento do processo de integração, a partir do fortalecimento das capacidades de produção de propostas de políticas regionais e de “gestão comunitária” em diversos temas fundamentais<sup>8</sup>.

A par de todas essas iniciativas, somaram-se a criação de Reuniões Especializadas congregando setores específicos da sociedade civil dos Países-Membros e do Setor de Assessoria Técnica da Secretaria, almejando dinamizar a estrutura institucional do Mercosul de maneira a conferir-lhe um olhar voltado ao bem-estar do bloco como um todo, como uma unidade comunitária.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) é uma organização internacional com personalidade jurídica própria, órgãos, sede própria, objetivos específicos e integrada por Estados soberanos. Sua criação partiu da adoção de um modelo intergovernamental bastante claro, com permissivos institucionalizados para modificações e adequações que o desenvolvimento do processo de integração indicassem necessárias e convenientes.

A leitura das Decisões do Conselho do Mercado Comum emitidas a partir do ano de 2003 mostra um claro movimento em direção a um novo patamar institucional para o Bloco com vistas ao fortalecimento da capacidade de produção de propostas de políticas regionais, atingindo, inclusive, gestões comunitárias em temas fundamentais.

O Mercosul, até esta data, não se apresenta como uma organização supranacional propriamente dita, não havendo órgãos comunitários com competência autônoma e cogente em relação aos Estados membros, até diante das limitações impostas pelas Constituições internas, não aptas a permitir uma liberalidade em relação a certas parcelas de soberania dos Estados (segundo seus conceitos próprios sobre “soberania”).

---

<sup>8</sup> No preâmbulo da Decisão CMC nº 63/10, ao justificar a necessidade e relevância da criação do Alto Representante Geral do Mercosul, há referência expressa à expressão “gestão comunitária”, evidenciando, documentalmente, a mudança de métodos investigada neste trabalho, sendo um dos poucos instrumentos normativos que assim textualiza.

No entanto, a experiência de integração havida no Mercosul até este instante demonstra que as modificações colecionadas pelo Conselho do Mercado Comum revelam o início de um caminho tendente a agregar ao modelo intergovernamental inicial uma série de elementos comunitários muito próximos daqueles estabelecidos na União Europeia.

As peculiaridades locais revelaram que o primeiro modelo selecionado não se mostrou suficiente para promover o desenvolvimento do Bloco, sendo imprescindível a contínua reavaliação e adequação de seus órgãos para que a dinâmica do processo não termine por prejudicar a própria integração. Até onde os avanços comunitários irão permear o Mercosul é algo que demandará a continuidade da observação.

## **THE CHALLENGE OF THE INTERGOVERNMENTAL METHOD IN MERCOSUR**

### **ABSTRACT**

The work describes and analyzes the methodological intergovernmental option elected by The States-Parties at the creation of Mercosur, and the consequences of this choice in the integration process itself, seeking to identify the elements and supranational traces included in the organizational structure of the block throughout its existence and development.

**Keywords:** Regional Integration; Mercosur; Intergovernmental method; Organic Structure - Supranationalism.

### **REFERÊNCIAS**

ACCIOLY, Elizabeth. **Mercosul e União Européia. Estrutura Jurídico-institucional.** Curitiba: Juruá, 1996.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **Mercosul e União Européia: vidas paralelas?** Boletim de Integração Latino-Americana. Brasília, nº 14, pp. 16-25, jul./set. 1994.

DEL POZO, Carlos Francisco Molina. **Integração e ampliação da União Européia: um modelo para o Mercosul.** Carlos Francisco Molina Del Pozo e Jamile Bergamaschine Mata Diz (coordenadores). Curitiba: Juruá, 2003.

DRUMMOND, Maria Cláudia. **A democracia desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração.** Brasília: Senado Federal, 2010.

MATA DIZ, Jamile Bergamaschine. **Mercosur: origen, fundamentos, normas y perspectivas.** Curitiba: Juruá, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** São Paulo: Atlas, 2008.

RECHSTEINER, Beat Walter. **Direito Internacional Privado: Teoria e Prática.** 15. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional.** 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

VENTURA, Deisy. **As assimetrias entre Mercosul e a União Européia: os desafios de uma associação inter-regional.** Barueri, SP: Manole, 2003.

