

LIMITES DE APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO RECONHECIMENTO MÚTUO: A CONSIDERAÇÃO DA BIODIVERSIDADE NO PROCESSO REGIONAL DO MERCOSUL

Joana Stelzer*

Everton das Neves Gonçalves**

RESUMO

A Organização Mundial do Comércio (OMC), como evidente expressão de integração multilateral, prevê no artigo XXIV do GATT a possibilidade de criações regionais de comércio. Expressam-se, assim, legalmente, os desideratos da globalização, vencendo-se etapas regionais. A questão que se aborda, trata da possibilidade parcial de adoção do sistema europeu de integração comunitária, embasado, mormente, no princípio do reconhecimento mútuo, para construção de um modelo regional próprio para os países envolvidos no Mercosul. Para tanto, defende-se modelo de integração regional para o Mercosul, levando em consideração seus valores potenciais intrínsecos, como, em especial, a biodiversidade, a necessidade de proteção da riqueza ambiental e de todo o patrimônio natural que os diferencia dos países do mercado europeu e, como de resto, dos países desenvolvidos; assim como, os torna irmanados aos Países em desenvolvimento (Peds). Conclui-se, por fim, para a inserção global e regional dos Peds e, especialmente dos países formadores do Mercosul, que devem ser adotados padrões de preservação ambiental e exploração racional dos recursos naturais, segundo aceitação de níveis mínimos de manutenção da vida na elaboração da legislação regional ou na consecução do cálculo econométrico para tomada de decisão, própria do processo integracionista, como variáveis imprescindíveis na aplicação daquele princípio. Há um mínimo ético a ser defendido na aplicação de modelos integracionistas que, assim, devem respeitar as especificidades das partes envolvidas. O estudo louvou-se da análise indutiva, a partir de fontes bibliográficas e documentais. Quanto aos fins, caracteriza-se como estudo explicativo, ao descrever o processo utilizando-se da análise crítica combinada entre o político-jurídico e o econômico.

* Doutora e Mestre em Direito pela UFSC. Professora do Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* (Mestrado) em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí (CPCJ/UNIVALI)

** Doutor em Direito pela UFMG; Doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires (UBA/Argentina). Mestre em Direito pela UFSC. Chefe do Departamento de Ciências Jurídicas da Fundação Universidade Federal do Rio Grande (FURG/R.S.)

PALAVRAS-CHAVE: ESTRATÉGIA INTERNACIONAL PÚBLICA -
INTEGRAÇÃO ECONÔMICA - REGIONALISMO.

ABSTRACT

The World Trade Organization (WTO), as an evident expression of multilateral integration, stipulates in article XXIV of GATT, the possibility of creating regional trade blocs. Therefore, those who favor globalization express themselves legally, overcoming the regional stages. The question which is addressed here relates to the partial possibility of the European system of integration, based principally, on the principle of mutual recognition, for the construction of a regional model specifically for the member countries of the South Cone Market. For this, it defends a model of regional integration for the South Cone Market, taking into account its intrinsic potential values, in particular, its biodiversity, the need to protect its environmental wealth, and all the natural heritage that differentiates it from the countries of the European market and also from the developed countries, and make these countries allies with the developing countries. It is concluded that for the global and regional insertion of the developing countries, and especially the member countries of the South Cone Market, standards should be adopted for environmental preservation and rational exploitation of the natural resources, according to the acceptance of minimal levels of maintenance of life in the elaboration of the regional legislation or in the carrying out of econometric calculations for decision-making, which are characteristic of an integrationist process, as essential variables in the application of this principle. There is a minimum ethic to be defended in the application of integrationist models, which should therefore respect the specific characteristics of the parties involved. The study defends the inductive analysis, based on bibliographic and documentary sources. In terms of purposes, it is characterized as an explanatory study, as it describes the process, using a combination of political-legal and economic critical analysis

KEYWORDS: PUBLIC INTERNATIONAL STRATEGY - ECONOMIC
INTEGRATION - REGIONALISM.

Introdução

O presente estudo tem por objetivo avaliar a formação do mercado único europeu, especialmente como possibilidade paradigmática no desenvolvimento da construção do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Nesse contexto, avaliou-se a estratégia comunitária de inserção internacional, em especial no que tange à atuação do Tribunal de Justiça das Comunidades (TJCE), na qualidade de órgão fomentador dessa proposta de integração econômica.

Interessa perceber a importância que a liberdade referente ao trânsito de bens representou no âmbito da aproximação econômica européia, com destaque para o acórdão *Cassis de Dijon* e o princípio do reconhecimento mútuo decorrente. Após o segundo conflito mundial, à luz das transformações tecnológicas, econômicas, de comunicação, de informática, entre outros, a inserção internacional de países encontrou na integração econômica, alternativa estratégica significativa.

Diferente não se passou no continente sul-americano, no que tange à necessidade de cooperação. Na senda dos esforços de integração, esboçados por esses Estados e coroando toda uma fase de iniciativas provocadas pelas máximas autoridades governamentais rumo à liberalização comercial do continente, deflagrou-se o chamado Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Sob análise indutiva e servindo-se de fontes bibliográficas e documentais, o estudo foi dividido em quatro partes. Inicialmente, foi trazida uma perspectiva histórica da estratégia internacional dos países. Em segundo momento, veio a lume a experiência paradigmática da União Européia e a importância do princípio do reconhecimento mútuo para consolidação do mercado único. Finalmente, retratou-se a experiência do Mercosul e a possibilidade de servir-se, em parte, da experiência européia.

1 Do egoísmo da guerra à pragmática econômica

O principal objetivo dos Estados no palco internacional consiste na busca pelo poder, conquista que teve várias facetas, a depender das razões da época. Até o século XIX, as estratégias públicas focavam, especialmente, pela conquista de extensões territoriais, de efetivo militar ou de armamento bélico. Para tais realizações, eram as estratégias de guerra que discutiam a inserção dos Estados no cenário externo. Nesse

contexto, o conceito de estratégia estava atrelado à idéia de instrumento de política do Estado. De modo semelhante, os estudos estratégicos tinham por objeto “o estudo do emprego dos meios de força do Estado, desde as forças armadas até as polícias, para propósitos politicamente determinados.” (PROENÇA JÚNIOR, 1999, p. 17)

Desde o término da Segunda Guerra Mundial, as discussões sobre as estratégias internacionais públicas sofreram mudanças e interessaram-se muito mais pelas metas econômicas como sinais evidentes de poder no âmbito público externo. A globalização e as conquistas tecnológicas, de comunicação e dos transportes fez com que se reordenasse a compreensão do conceito de poder e de inserção internacional. A emergência de novos paradigmas de poder fez com que as "relações internacionais contemporâneas, em meio à crescente dependência entre mercados e entre nações se caracterizassem por elevada incerteza, complexidade e ambigüidade que se reforçam mutuamente" (DIAS, 2000, p. 58)

Do ponto de vista econômico, emergiram duas tendências: o multilateralismo e o regionalismo. O multilateralismo ganhou ritmo com o *General Agreement on Trade and Tarifs* (GATT), com especial destaque para a Cláusula da Nação Mais Favorecida. Um *forum* permanente para travar as conversações comerciais decorria da imperiosa necessidade de aproximação entre os Estados, já que a guerra havia demonstrado os perigos que as estratégias individuais podiam acarretar em âmbito mundial.

Sob o impulso do fenômeno da globalização, paralelamente às estratégias multilaterais de liberalização comercial, proliferaram também os acordos regionais, na qualidade de estratégia internacional de integração. Essas propostas almejaram o aproveitamento das economias de escala, o aumento de bem-estar dos Estados-membros participantes, além da otimização das trocas comerciais. De certa forma, pode-se dizer que as iniciativas estratégicas empresariais começavam a fazer parte do sistema ideológico estatal. Tratava-se, no entanto, de fenômeno novo, distinto das uniões aduaneiras dos séculos XVIII e XIX. Na Europa, era preciso fazer emergir estratégia inédita, capaz não somente de reerguer economicamente os países arrasados pelo conflito armado, mas também fornecer níveis seguros de paz.

O continente europeu, tocado por essa preocupação, mobilizou-se para realizar sua inserção internacional, caracterizado não por ações individuais, mas por uma estratégia em bloco (de países). O receio de um terceiro conflito tornava premente uma iniciativa que trouxesse o desenvolvimento econômico planejado sobre a cooperação dos países participantes, sob a seguinte lógica: quanto mais articulação e cooperação, mais desenvolvimento e maior inserção internacional. Jean Monnet, o idealizador da integração

européia, fazia a seguinte reflexão: “É preciso [...] mudar a mente dos homens. Não bastam palavras. Só uma ação imediata voltada para um ponto essencial [a cooperação] pode mudar a situação estática atual.” (1986, p. 257)

Consciente dessa realidade, a Europa esboçou um projeto de inserção inédito. Como salienta Oliveira, “os Estados tiveram que se voltar, de forma árdua, à implementação do sistema global econômico e, em consequência de tal processo, foram submetidos a várias transformações.” (2003, p. 847) Viner foi considerado o precursor dos estudos contemporâneos sobre a integração econômica, através da obra *The Customs Union Issue*. Segundo Robson, a principal contribuição de Viner sobre as teorias anteriores dizia respeito à possibilidade lógica da chamada criação de comércio, “e é duvidoso que, quer os economistas clássicos quer os neoclássicos tenham compreendido a sua essência, enquanto oposta à idéia de expansão de comércio.” (1985, p. 16)

A inserção internacional dos países europeus através da integração não refletia, unicamente, um passo além do comércio livre, mas, uma nova realidade econômica. Sob tal lógica, destaque também deve ser conferido a Balassa que distinguia a integração da cooperação entre os países (existente no fenômeno do multilateralismo), pois enquanto essa inclui uma ação tendente “a diminuir a discriminação, o processo de integração econômica pressupõe medidas que conduzem à supressão de algumas formas de discriminação” (1964, p. 12). Esses e outros estudos forneceram a sustentação teórica de um processo que, a rigor, estava por ser construído. Todavia, em que pese a importância das diversas teorias econômicas, os Estados participantes da integração européia escreveriam sua própria estratégia de inserção.

No final dos anos oitenta e início dos anos noventa, verificaram-se mudanças destacadas na estruturação das relações internacionais, mormente pelo seguinte: a queda do muro de Berlim, em 1989; o fim da bipolaridade entre os países capitalistas e o dito socialismo real; e a implantação de políticas neoliberais que levaram ao questionamento do *Welfare-State*. Naturalmente, essa reorganização fez suas exigências, como expõe Touraine, pois essa “dissolução das fronteiras de todos os tipos acarretou a fragmentação daquilo que se chamava sociedade”. (2006, p. 239)

O Brasil, participante do contexto de globalização, iniciou, no ano de 1985, durante os governos Raúl Alfonsín (Argentina) e José Sarney, tratativas para implementação de projeto com vista à criação de um Mercado Comum (juntamente, então, com Paraguai e Uruguai). Nesse sentido, implementou, a partir da década de noventa, com o governo Collor de Melo, processo de abertura comercial, com destaque para inserção do Brasil em

ambicioso processo internacionalista: a assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, criando o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

No contexto dos desafios globais, impostos aos países, a estratégia internacional pública caracteriza-se pelo estabelecimento de políticas transgovernamentais, interlocução com atores não estatais, elevado grau de interdependência, ordenamentos jurídicos supranacionais, entre outros. Naturalmente, sob perspectiva não exclusivamente econômica, não se deve olvidar que a própria Europa passa por uma crise de identidade, especialmente de democracia. Esse receio leva Bauman a advertir que a “recente federação européia enfrenta agora a tarefa de repetir o feito realizado pelo Estado-nação no início da modernidade: a de religar poder e política, atualmente separados e navegando em direções opostas. (2006, p. 132) Um processo de integração, portanto, não deve desconhecer tomadas de decisão responsáveis e racionais, na difícil tarefa de compatibilizar desenvolvimento social, econômico e político.

2 A referência do mercado europeu na construção de um modelo regional de integração

Os objetivos econômicos que motivaram a inserção dos Estados-membros europeus no âmbito do regionalismo, encontravam-se no Tratado da Comunidade Européia (TCE). A força propulsora para a construção de um único mercado, tido como essencial no cumprimento dessa missão, encontrava supedâneo nesse instrumento. Contudo, entre as previsões normativas e a realidade do comércio exercida diariamente, localizava-se uma grande área de incertezas. A responsabilidade pela interpretação das normas, nesses casos, competia ao Tribunal de Justiça das Comunidades Européias (TJCE) que, em última instância, decidia os rumos da integração comunitária, a inserção dos Estados-membros no bloco e o próprio ritmo de competitividade econômica que seria exercido.

Nesse ponto, é preciso deixar claro que o TJCE e seus procedimentos não podem ser confundidos com os Tribunais ocidentais, pois as decisões comunitárias possuem função estratégica, à medida que articulam diversos segmentos de natureza política, jurídica e econômica, sob o rumo da integração. Por tal razão, Darmon (Advogado-Geral) não deixou de destacar que a “jurisprudência do Tribunal relativamente à livre circulação

de mercadorias dá testemunho da sua determinação em realizar os objetivos da integração neste domínio”. (TJCE, Proc. nº 266/87 267/87, 1989)

A livre circulação de mercadorias na União Européia revelou uma intensa capacidade criativa dos juízes comunitários. Muito além de julgar, tratava-se de reconhecer as necessidades econômicas que espreitavam o processo de integração. Conforme Stelzer e Gonçalves (2006), cumpre frisar esta primeira idéia: a instituição responsável pela estratégia de consolidação do mercado europeu foi o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, de natureza supranacional e independente dos Estados-membros. A Corte comunitária, além do mais, sempre deixou claro que tinha “por objeto a eliminação de todos os obstáculos ao comércio intracomunitário com o fim de fusionar os mercados nacionais em um mercado único [...]” (TJCE, Proc. nº 15/81, 1982) Dessa maneira, afastava-se o comando político dos Estados-membros sobre o comércio, desde que se percebesse a mínima possibilidade de comprometimento dos ideais de integração.

Sob tal avaliação, é preciso lançar luz sobre um aspecto estratégico inédito da inserção internacional pública, pois muitas políticas não são mais gerenciadas pelos Estados, mas por autoridades supranacionais. Trata-se da chamada dimensão teleológica de integração, na qual “a supranacionalidade surge como condição ontológica que busca assegurar à União Européia, o alcance das metas propostas.” (STELZER, 2004a, p. 97) O exercício do poder por uma autoridade não estatal reflete a mais importante mudança de paradigma no cenário estratégico público internacional.

Na formação do mercado europeu, cumpre lembrar que a livre circulação de mercadorias constitui a mais importante das chamadas “quatro liberdades” (mercadorias, serviços, pessoas e capitais). À luz da globalização econômica, os países objetivam aumentar sua participação comercial, superando os diversos obstáculos existentes. Trata-se de um grande espaço econômico integrado, comum aos Estados-membros participantes do processo de integração, caracterizado por um irrestrito trânsito de riquezas.

Naturalmente, tal processo encontrou resistências protecionistas por parte de alguns países, pois a promoção de um amplo mercado também fez emergir uma multiplicidade de dificuldades. As barreiras que podem ser levantadas nesse sentido, classificam-se em medidas tarifárias e não-tarifárias ou, sob melhor terminologia, aduaneiras e não-aduaneiras (a terminologia tarifa está equivocada, pois não se trata de cobrança de preço público).

Havia dois planos estratégicos comunitários para impugnar as possíveis iniciativas protecionistas dos Estados-membros europeus e que poderiam colocar em risco a

formação do almejado mercado único. O combate às medidas de cunho aduaneiro obedecia a um calendário progressivo de doze anos (divididos em três fases de quatro anos cada uma) para a eliminação interna desses obstáculos (prazo final para 31 de dezembro de 1969). O êxito nesse sentido resultou exemplar, pois em 1º de julho de 1968 (dezoito meses antes do previsto), a pauta comum era aplicada em todas as fronteiras internas da Comunidade.

O mesmo não ocorreu em relação às barreiras não-aduaneiras. Pelo contrário, impedidos de impor objeções de cunho fiscal sobre as mercadorias importadas, os Estados-membros tornaram ainda mais elaborados os obstáculos técnicos. Afastava-se, com isso, uma concepção acadêmica de que a integração econômica seria desencadeada através de mecanismos automáticos. Em decorrência, emergia a consciência das instituições comunitárias sobre o papel tático que deveriam desempenhar, ou seja, na qualidade de articuladores (planejamento) da estratégia de realização do mercado único.

Movida por esta preocupação, a Corte europeia desencadeou um intenso ativismo, que se pode chamar de econômico-judicial. As lides comerciais submetidas à apreciação, não eram vistas como mero objeto de solução, mas como passos fundamentais para promover a inserção regional dos Estados-membros, a partir do fortalecimento que o bloco lograria no cenário internacional. Afinal, de pouca utilidade seriam as ações empresarias participantes do mercado europeu, caso não pudessem comercializar de forma irrestrita seus bens. Às decisões da Corte caberia tal intento.

Diante desses desafios, emergiram importantes decisões que marcaram o labor do Tribunal, fomentaram a comercialização das empresas e marcaram, em definitivo, a estratégia de inserção internacional dos Estados-membros no bloco. A decisão paradigmática que proporcionou a livre circulação de mercadorias no interior comunitário ficou conhecida por *Cassis de Dijon*.

3 O princípio do reconhecimento mútuo na formação do mercado único europeu

No período histórico dos anos setenta, a instituição responsável pela implementação do mercado único (Comissão) encontrava dificuldades para harmonizar as múltiplas normatizações estatais e promover a desejada cooperação comercial entre os países. A dificuldade residia em diversas regulamentações sobre o território comunitário.

Assim, enquanto um país estabelecia certas regras para a industrialização e comercialização de determinado produto, o Estado importador poderia fazer exigências distintas. Tal situação gerava dificuldades de duas ordens. Primeiro, obrigava as empresas a fazer produtos diferenciados, aumentando os custos. Segundo, facilitava a imposição de barreiras técnicas à importação de produtos, permitindo ações de cunho protecionista.

Era preciso, portanto, encontrar uma estratégia econômica-jurídica que fosse capaz de dismantelar as barreiras protecionistas. Nesse ambiente, caracterizado pela imposição de obstáculos e pela diversidade normativa dos Estados-membros, emergiu o princípio do reconhecimento mútuo. Em decorrência da importância estratégica de consolidar um irrestrito trânsito de bens, cumpre relembrar o marco histórico que motivou essa demanda.

A empresa *Rewe* solicitou ao monopólio federal do álcool alemão uma autorização para importar da França um lote de um famoso licor, designado *Cassis de Dijon*. Inicialmente, foi informado à empresa sobre a impossibilidade de realizar a importação, pois na Alemanha restava proibida a venda de licores daquela categoria, ou seja, com teor alcoólico entre 15% e 20%. Nos moldes de uma lei federal germânica, a comercialização dos licores destinados ao consumo humano era autorizada, mas somente se contivesse um teor não inferior a 32%, pois havia um entendimento de que tal bebida, com baixa graduação alcoólica, poderia causar dependência, resultando prejuízo à saúde. O governo alemão lembrava “que face à inexistência de uma regulamentação comum de produção e comercialização do álcool (...) compete aos Estados-membros regulamentarem, cada um seu território, tudo o que diga respeito à produção e comercialização do álcool e bebidas alcoólicas.” (TJCE, Proc. nº 120/78, 1979) No modo de ver da empresa *Rewe*, o posicionamento alemão violava o Tratado da Comunidade Européia, especialmente o artigo 30, TCE (atual artigo 28, CE), relativo à proibição das chamadas restrições quantitativas à importação e das medidas de efeito equivalente.

Em síntese, de um lado, havia a alegação de incompatibilidade entre a legislação de um Estado-membro e o artigo 30, TCE; e, de outro, a tese que sustentava a competência do governo germânico para estipular limites às bebidas alcoólicas, especialmente porque se tratava de uma medida não discriminatória (aplicável também às bebidas alemãs), restando ausente a intenção de dificultar o trânsito de bens. No intuito de solucionar o conflito, o Tribunal comunitário entendeu que disposições regulamentares como as existentes na Alemanha não prosseguiram “uma finalidade de interesse geral suscetível de primar sobre as exigências de livre circulação das mercadorias, [...]”. (TJCE, Proc. nº 120/78, 1979) Assim, os países deveriam aceitar as mercadorias de forma recíproca,

restando-lhes vedadas imposições unilaterais.

Apesar das razões aparentemente singelas, o acórdão *Cassis de Dijon* teve repercussão de tal magnitude, que o órgão responsável pela função executiva no bloco (Comissão) recorreu a um procedimento pouco usual, publicando uma Comunicação relativa às conseqüências dessa decisão. Nesse documento, foi consignada uma proposta fundamental que sintetiza o princípio do reconhecimento mútuo: “todo produto legalmente fabricado e comercializado em um Estado-membro deve ser, em princípio, admitido no mercado de qualquer outro Estado-membro”. (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS, 1980, p. 2) Registrava-se, assim, o epicentro estratégico da formação do mercado europeu.

De fato, a Corte tinha fornecido um princípio basilar para fazer progredir o mercado único, pois o princípio do reconhecimento mútuo adquiria característica harmonizadora das legislações nacionais, funcionando como mecanismo automático de conversão das disparidades normativas internas. Com isso, os Estados-membros não somente tinham que se abster de tomar alguma medida (obrigação de não fazer), mas deveriam acatar o ordenamento dos outros Estados-membros (obrigação de fazer). Sob a ótica de Zapater, o reconhecimento mútuo encaixava-se no movimento dos ventos neoliberais, sua criação teórica, “suas vantagens e inconvenientes a médio e longo prazo, para as economias ocidentais e para as novas economias emergentes, e mesmo para os países subdesenvolvidos, era uma das idéias centrais da reflexão econômica.” (1998, p. 139) Na seqüência da jurisprudência *Cassis*, outras decisões trilharam a lógica do reconhecimento mútuo, com destaque para o caso da “Lei da Pureza da Cerveja” (TJCE, Proc. nº 178/84, 1988) e da comercialização de massas secas na Itália (TJCE, Proc. nº 407/85, 1988).

Durante cerca de vinte anos, o princípio do reconhecimento mútuo, oriundo da jurisprudência *Cassis de Dijon*, constituiu um “meio pragmático e potente de integração econômica”. (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS, 1999, p. 4) Contudo, desde a decisão *Comissão/França* (TJCE, Proc. nº 184/96, 1998), também conhecida pela identificação *Foies Gras*, foi acrescentado um novo e importante capítulo na história mercadológica europeia, ocasião no qual o TJCE consagrou a obrigação de inserir cláusulas de reconhecimento mútuo nas legislações nacionais.

Nesse caso, havia um decreto reservando exclusividade às preparações de *foies gras* na França. Com isso, prejudicava-se a comercialização do produto de outros países em território francês, uma vez que deveriam se servir de outras denominações (menos

foies gras). No entender da Comissão, o governo francês deveria inserir uma cláusula de reconhecimento mútuo no decreto respectivo, de modo a também alcançar produtos legalmente comercializados nos outros países do bloco. As autoridades francesas manifestaram seu expreso desacordo.

Nessas circunstâncias, a Comissão propôs uma ação perante o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. O Tribunal, ao averiguar as razões apresentadas pela Comissão e pelo governo francês, reafirmou seu posicionamento. Após repisar decisões anteriores que escreveram a história da formação do mercado único, a Corte confirmou a necessidade das legislações nacionais incluírem uma cláusula de reconhecimento mútuo. Com isso, foi reforçada a idéia de reciprocidade entre os Estados-membros, agora contando também com a fixação das cláusulas de reconhecimento mútuo nas legislações nacionais. Não somente os Estados-membros poderiam ter um alto grau de visibilidade legislativa no processo de integração, mas também as empresas.

Segundo Stelzer (2004b), o princípio do reconhecimento mútuo consiste em importante capítulo da integração europeia, pois retrata uma estratégia conjunta de inserção internacional dos países na formação e consolidação do mercado único. Em síntese, reflete uma resposta dos Estados europeus aos desafios da economia globalizada. Brum explica que na ausência de estruturas mundiais satisfatórias, “o desenvolvimento de estruturas regionais adquire importância e essa tem sido a reação dos Estados aos novos tempos econômicos.” (2002, p. 209) A partir da inserção dos países europeus, é possível verificar como se alteraram os planos estratégicos tradicionais, passando-se de políticas nacionais para políticas comuns, de autoridade soberana para autoridade supranacional e de instituições de Estado para órgãos comunitários. Fundamental, enfim, é reconhecer que existem novos parâmetros no âmbito das estratégias públicas de inserção internacional e que as respostas nacionais individualizadas pouco contribuem.

4 A construção do Mercosul

A América do Sul destaca-se pela infinidade de circunstâncias que a tornam bela, rica e desejável para seus povos, permanecendo, sempre constante o ideal da integração, a exemplo do sonhado por Bolívar. O continente apresenta riqueza natural, vitalidade e flexibilidade em seus trabalhadores e espaço territorial que permite a constituição de

mercados amplos propiciadores do desejado desenvolvimento regional. Em que pese não se ter chegado a bom equacionamento das dificuldades que assolam o continente sul-americano, é certo o caminho da integração para a solução conjunta de problemas comuns.

Diversas circunstâncias históricas aproximaram os vizinhos sul-americanos, mormente a partir da década de setenta, com a cooperação bilateral em empreendimentos como a Hidrelétrica de Itaipu e, nos anos oitenta, com a mudança de postura em relação às possíveis disputas com a Argentina. As circunstâncias mundiais levaram os governos a repensar estratégias para problemas críticos que não respeitavam fronteiras tais como: endividamento externo, desemprego, *déficit* fiscal e outros, como a necessidade de ampliação de mercados consumidores para a exploração racional dos processos produtivos, a exemplo da indústria automobilística.

Brasil e Argentina, através dos seus governantes José Sarney e Raul Alfonsín, no período de 1985 a 1988, implementam acordos para solução conjunta de problemas, criando condições apropriadas para que Fernando Collor de Mello e Carlos Saul Menem, na década de noventa incrementassem o que passou a ser conhecido como Tratado de Assunção, assinado em 26 de março de 1991, e que instituiu o Mercosul.

Os principais traços do Tratado de Assunção consistem na eliminação de restrições não-tarifárias ou o desgravamento tarifário progressivo, linear e automático a ser implementado no comércio de bens, serviços e fatores produtivos dos Estados-membros envolvidos (atualmente, também a Venezuela, que está em fase de aprovação definitiva para entrada no bloco). Há previsão, ainda, do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros países, a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os participantes e a definitiva eliminação de barreiras ao comércio local.

Quanto aos princípios gerais do Mercosul encontram-se regras de flexibilidade, equilíbrio, reciprocidade e gradualidade. Desde sua criação, etapas evidenciadas pela Teoria da Integração Econômica têm sido alcançadas em meio a avanços e recrudescimentos. A natureza organizacional do Mercosul é intergovernamental, fazendo com que a vigência de suas diversas normas, no âmbito dos territórios dos Estados-membros, ocorra segundo processos individuais de internalização pelas ordens jurídicas internas. A intergovernabilidade “é uma característica que se apresenta no sentido de relacionamento entre governos, disso decorrendo o fato de os Estados nacionais preservarem as suas autonomias plenamente.” (LORENTZ, 2003, p. 30)

Entre as vantagens econômicas do Mercosul, cumpre citar aquelas inerentes à obtenção de maior eficiência produtiva – excelência na produtividade – segundo especialização do trabalho e dos agentes econômicos envolvidos e conforme vantagens comparativas e competitivas; aproveitamento das economias de escala; melhoria nas condições de barganha no mercado internacional; ampliação da concorrência intra-setorial, forçando os agentes a tornarem-se mais competitivos e eficientes; obtenção de avanços tecnológicos; mobilidade dos fatores de produção na área integrada e; por conseqüência, melhor alocação produtiva desses fatores.

Verifica-se, pois, que a liberdade de circulação de mercadorias está intrinsecamente situada nas estruturas conceituais da integração, sendo objetivo precípua não somente da União Européia, mas de igual forma também do Mercosul, através do Tratado de Assunção. Em relação ao Mercosul, contudo, pretende-se a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos através de um Programa de Liberação Comercial, prevendo desagravo nas tarifas alfandegárias e eliminação das restrições não alfandegárias ou medidas de efeito equivalente, excepcionando-se, temporariamente, alguns produtos. Por tal motivo, ainda é prevista a harmonização de medidas macroeconômicas, instituição de uma Tarifa Externa Comum e adoção de acordos setoriais em relação aos fatores de produção. Nesse aspecto, percebe-se a ausência de um órgão judicial, capaz de viabilizar a estratégia econômica de integração, pois, de fato, a existência de um “órgão supranacional para dirimir controvérsias encontra-se, por conseguinte, estreitamente vinculada ao conceito de integração, em especial ao de mercado comum” (CORRÊA, 2004, p. 35)

Não se pode olvidar que toda essa forma de pensar econômico esta inserida em um contexto de globalização. Há, na verdade, uma nova ordem econômica mundial estruturada em função do esgotamento dos sistemas tradicionais de acumulação de capitais. Nesse sentido, há a procura por estratégias de natureza econômica, política e jurídica que viabilizem produções de escala através da institucionalização de grandes mercados comuns. Sob tal constatação e ao perceber que as iniciativas jurídico-econômicas do Mercosul pouco avançaram, cumpre encetar esforço para avaliar em que medida as iniciativas do Cone Sul podem se servir da experiência européia.

Quando se comparam estratégias de integração entre ambos os blocos, dificilmente constata-se convergências, haja vista o desencontro estrutural entre as naturezas supranacional e intergovernamental dessas construções econômicas regionais. Enquanto a integração européia chega a determinar normas que superam as Constituições Nacionais, viabilizando o comando do bloco por intermédio de instituições comunitárias, a integração

do Cone Sul distancia-se em absoluto de tal realidade. A realidade mercosulina exige a incorporação de todas as regras jurídicas, do contrário, não é possível falar em atuação conjunta.

Existem pontos de harmonia entre as duas construções regionais, mas se referem às diferentes fases de integração e à sua superação, mas não quanto aos fundamentos de base e, principalmente, quanto aos objetivos almejados. Nos dois casos, por exemplo, percebe-se uma pauta aduaneira comum, mas sua implantação jurídica e o compromisso dos Estados em obediência às metas traçadas divergem. A União Européia, com os seus 25 Estados-Membros (poderão aderir mais dois países no próximo biênio) abrange uma grande parte do continente europeu e terá uma população de quase 500 milhões de pessoas (terceira maior população do mundo, depois de China e Índia), em 2007. A implantação do Código Aduaneiro permitiu a convergência das aduanas e dos procedimentos fiscais. Do ponto de vista cambial, desde a implantação do Sistema Monetário Europeu e a efetiva circulação do *Euro* (nos doze países participantes), em 2002, a Europa criou uma zona estável, na qual a palavra “câmbio” (*troca*) já não mais justifica. Os números europeus relacionados ao comércio surpreendem: é o líder mundial de exportação de bens (com participação de 20%) e líder mundial de exportação de serviços (com participação de 25%).

Muitos são os desafios nas relações internacionais globalizadas a serem enfrentados, mas poucos exigem tanto dos Estados-membros quanto os dilemas integracionistas. As diferenças estruturais internas exigem estratégias e fórmulas cada vez mais complexas. O Mercosul não desconhece tal realidade, mas constantemente é alvo de críticas por não atender às assimetrias internas, restando à deriva da vontade política dos países em levar adiante o projeto. A experiência de integração americana indica que existe espaço para a especialização regional, evidenciada desde 1960, com o Tratado da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Apesar do ritmo de abertura ser lento, há um propósito de liberalização que tem sido evidenciado pelo aumento de volume de comércio entre os países. O Mercosul é o terceiro maior bloco econômico regional mundial (depois da União Européia e do *North American Free Trade Agreement* – NAFTA), habitado por 360 milhões de consumidores (60,4% da população da América Latina).

O mundo avançou e a auto-suficiência não é uma realidade entre fronteiras, a união econômica tornou-se inevitável nesta fase do chamado capitalismo internacional. Atualmente, evidencia-se uma instabilidade institucional marcante, fazendo oscilar os

diversos paradigmas até então existentes, entre extremismos de liberalidade total até a completa ação diretivo-centralizadora, perpassando posições intermediárias que mal se caracterizam em meio às ideologias extremistas. A estratégia mercosulina, destarte, deve estar plenamente adaptada e receptiva às progressistas opções de desenvolvimento e estruturação do processo econômico regional. O anacronismo normativo-econômico, indubitavelmente, leva à estagnação e ao retrocesso no processo desenvolvimentista em contra-passo com a dinâmica realidade mundial.

Necessário, em síntese, repensar a realidade da integração existente no Cone Sul, a partir de uma ótica despreconceituosa, marcada pela razão e refratária aos extremismos, à luz de uma estratégia jurídico-econômica, capaz de perceber as necessidades e características locais que tornam diferentes as estratégias que devem ser adotadas para se conquistar a desejada integração dos países do Mercosul. Destarte, cumpre levar em conta na inserção soberana desses países na esfera econômico-social regional e mundial, seus valores e potenciais intrínsecos, como a biodiversidade, a necessidade de proteção de uma vasta e ainda não totalmente explorada riqueza ambiental e, enfim, todo um patrimônio natural que os diferencia daqueles países que se viram imersos em processo integracionista como o referido mercado europeu. Portanto, ante a possibilidade de adoção do princípio do reconhecimento mútuo entre os países em processo de integração, imperioso é, também, reconhecer a premência em adotar padrões de preservação ambiental e exploração racional dos recursos naturais, a partir da consideração de padrões mínimos de manutenção da vida na elaboração da legislação regional ou na consecução do cálculo econométrico para tomada de decisão, própria do processo integracionista.

Considerações Finais

Se a realização do mercado único pode ser considerada uma positiva conquista da União Européia, ao princípio do reconhecimento mútuo coube uma posição de protagonista na consolidação dessa trajetória. Atualmente, a União Européia é o único paradigma de integração consolidado, tendo alcançado conquistas inclusive de cunho político, como uma bandeira, um hino e um dia “nacional” (9 de maio), símbolos que se incorporaram à realidade dos Estados-membros. Sob o ritmo do princípio do reconhecimento mútuo, revelou-se uma complexa estratégia de formação do mercado

européu e de articulada inserção dos Estados-membros nesse bloco, como forma de reforçarem sua competitividade no âmbito mundial. Assim, além de contribuir com o desenvolvimento econômico dos países, foi possível abrir perspectivas positivas às empresas de vários setores. A história da Europa comunitária trouxe a lume as dificuldades que muitas iniciativas de integração deverão superar.

No Mercosul, para alcançar a fase de Mercado Comum será necessária absoluta harmonização legislativa, visando a garantir, além do trânsito das mercadorias, também dos serviços, das pessoas e dos capitais, consagrando as quatro liberdades de integração. Para tanto, muitos entendimentos e, principalmente, muitas concessões terão que ser feitas pelos Estados integrantes se o intuito consistir no firme propósito de viabilizar a integração econômica regional. Com vista a acelerar o processo mercosulino e consciente das dificuldades superadas pela Europa, cumpre lançar os olhos sobre a integração do Velho Continente.

A considerar as diferentes realidades, não se pode simplesmente copiar o processo europeu, o que seria um enorme erro de avaliação, mas, ignorar seu desenvolvimento, poderá revelar um erro ainda pior. O Mercosul é uma realidade possível, mesmo que venham ventos contrários, é necessário persistir rumo à integração com seriedade e cooperação entre os Estados-membros. A esse jovem processo regional cabe ponderar não somente sobre um ordenamento com características supranacionais, mas também sobre a necessária articulação de instituições fortes e ativistas, especialmente no campo judicial.

A interdependência do cenário mundial, mais que uma estreita relação entre realidades nacionais, obriga os Estados a adotarem iniciativas de inserção que levem em consideração, necessariamente, as novas formações políticas, jurídicas e econômicas existentes. As relações de poder envolvem assimétricas questões mercadológicas e lançam seus atores em silenciosa guerra comercial, exigindo alternativas estratégicas hábeis ao enfrentamento de uma competitiva realidade.

Referências

BALASSA, Bela. **Teoria da integração econômica**. Tradução de Maria Felipa Gonçalves e Maria Elisa Ferreira. Lisboa: Livraria Clássica, 1964.

BAUMAN, Zygmunt. **Europa**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2006.

DIAS, Viviane Ventura. O Brasil entre o poder da força e a força do poder.
In: BAUMANN, Renato (org.). **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BRUM, Argemiro Luís. **A economia internacional na entrada do século XXI**. Ijuí: Unijuí, 2002.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. **Comunicação da Comissão relativa às conseqüências da decisão do TJCE, de 20 de fevereiro de 1978 (Cassis de Dijon)**. JOCE C, nº 256, 03.10.1980, p. 2.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Impacto e eficácia do mercado único**. Bruxelas: Documentação interna, 30.10.1996. COM (96) 520 final

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. **Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – o reconhecimento mútuo no contexto do seguimento do Plano de Ação para o mercado único**. Bruxelas: Documentação interna, 16.06.1999. COM (1999) 299 final

CORRÊA, Luís Fernando Nigro. **Mercosul e a OMC: regionalismo e multilateralismo**. São Paulo: LTr, 2004.

LORENTZ, Adriane Cláudia Melo. **Supranacionalidade no Mercosul**. Curitiba: Juruá, 2003.

MONNET, Jean. **Memórias**. Brasília: Universidade de Brasília, 1986.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **Direito internacional econômico em expansão**. Ijuí: Unijuí, 2003.

PROENÇA JÚNIOR, Domício. **Guia de estudos da estratégia**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1999.

ROBSON, Peter. **Teoria econômica da integração internacional**. Coimbra: Coimbra, 1985.

STELZER, Joana. **União Européia e supranacionalidade: desafio ou realidade?** 2.ed. Curitiba: Juruá, 2004a.

STELZER, Joana. **Mercado europeu: direito e análise jurisprudencial**. Curitiba: Juruá, 2004b.

STELZER, Joana; GONÇAVES, Everton das Neves. Formação do Mercado Único Europeu: uma experiência paradigmática de integração, supranacionalidade e comércio. *In*: STELZER, Joana; GONÇAVES, Everton das Neves. **Direito das Relações Internacionais**. Ijuí: Unijuí, 2006.

TJCE. Ac. 20.02.1979, Processo nº 120/78, **Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein** [*Cassis de Dijon*], Coletânea 1979, p. 332.

TJCE. Ac. 05.05.1982, Processo nº 15/81, **Schul**, Coletânea 1982, p. 361.

TJCE. Ac. 12.03.1987, Processo nº 178/84, **Comissão/Alemanha**, Coletânea 1987, p. 1227.

TJCE. Ac. 14.07.1988, Processo nº 407/85, **3 Glocken e outras/USL Centro-Sud**, Coletânea 1988, p. 4241.

TJCE. Ac. 18.05.1989, Processos Apendos nº 266/87 e 267/87, **The Queen/Royal Pharmaceutical Society of Great Britain, Ex Parte Association of Pharnaceutical Importers**, Coletânea 1989, p. 1311.

TJCE. Ac. 22.10.1998, Processo nº C-184/96, **Comissão/França**, Coletânea 1998, p. I-6197.

TOURAINÉ, Alain. **Um novo paradigma:** para compreender o mundo de hoje. Tradução de Gentil Avelino Titton. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

ZAPATER, Monica Guzmán. El principio del reconocimiento mutuo: un nuevo modelo para el derecho comunitario? **Revista de Derecho Comunitario Europeo**, Madrid, a. 2, n. 3, jan/jun. 1998. p. 137-145.