

## Regras para Citação:

FREITAS, L. D. C. Entre Bolívar e Monnet: notas sobre as integrações regionais europeia e sul-americana. *Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília*, n. 7, p. 13-36, 2008.

---

### ENTRE BOLÍVAR E MONNET: NOTAS SOBRE AS INTEGRAÇÕES REGIONAIS EUROPÉIA E SUL-AMERICANA

*Lucas Daniel Chaves de Freitas\**

1. Introdução. 2. A União Europeia – Uma Federação Jurídica? 3. Os Entraves ao Sonho Pan-americano. 4. Conclusão. 5. Referências Bibliográficas.

#### 1. Introdução:

É ímpar a forma como juntos vivemos e trabalhamos na União Europeia. Disso é expressão a colaboração democrática entre Estados-Membros e instituições europeias. A União Europeia assenta na igualdade de direitos e na colaboração solidária. Assim se torna possível a preservação de um justo equilíbrio entre os interesses dos Estados-Membros.

Declaração por ocasião do 50.º aniversário da assinatura dos  
Tratados de Roma.

Mercosul é mais que um mercado, o Mercosul é, para o Brasil, um destino  
Fernando Henrique Cardoso

A globalização é um fenómeno generalizado e de aspectos cada vez mais profundos nesse início do século XXI. Resultado de um processo, cujas origens remontam à Baixa Idade Média, a intensificação das relações inter e intracontinentais levaram à busca de uma maior estabilidade das normas de comércio. Em última análise, esse é um processo fundamental na formação dos Estados Nacionais e da afirmação da arena internacional como a conhecemos hoje. Com a 2ª Guerra Mundial, o conceito de soberania tornara-se obsoleto. Era necessária a ampliação das identidades comuns, para evitar concorrências desmedidas, sem anular os atores envolvidos. A Europa, em particular, deve reorientar-se dentro da bipolaridade, tendo na união o único escape ao alinhamento submisso às potências beligerantes. É o embrião do que seria a União Europeia.

Décadas depois, com o fim de diversas ditaduras na América do Sul, quatro nações sul-americanas se propõem a mesma empreitada. Invertendo a lógica anterior das relações entre Brasil e Argentina, Raúl Alfonsín e José Sarney iniciam um processo de aproximação que culminaria na criação do Mercosul em conjunto com Uruguai e Paraguai. As metas são, simultaneamente, próximas e diversas da integração europeia: trata-se de países que lutavam para inserir-se em uma ordem mundial competitiva, cujas realidades sociais dificultosas eram, em si mesmas, obstáculos a aspirações mais ousadas.

---

\* Graduando do curso de Direito da Universidade de Brasília. Bolsista do Programa de Iniciação Científica. Orientadora: Julie Schmitt Zapata.

Após 50 anos da assinatura dos Tratados de Roma e 16 anos do Tratado de Assunção, a Comunidade volta-se simultaneamente para o passado e o futuro. Em meio século, inúmeros problemas históricos foram superados no continente europeu. As economias foram fortalecidas e o continente recuperou sua influência e voz no ambiente global. O bloco regional traz consigo a construção de uma identidade comum entre os seus membros. Já na América Latina, ocorreu acréscimo considerável nas trocas comerciais, mas a formação de um laço identitário comum ainda é bastante distante.

A formação de regramentos supranacionais é a grande inovação do Direito Europeu, intensificando um processo de multiplicação das fontes normativas, levando a um pluralismo jurídico em que convivem ordenamentos nacionais muitas vezes conflitantes e a realidade do bloco. Já a opção platina foi pro um regramento mínimo e de cooperação intergovernamental. As conseqüências dessas escolhas se fazem sentir permanentemente nos dois blocos: a Europa possui um sistema sofisticado e efetivo, conquanto temerário do ponto de vista da intensidade da ingerência externa sobre os Estados. Já o Mercosul manteve, em quase totalidade, a potestade de seus membros, perdendo, em troca, a continuidade constante da integração.

Esta pesquisa envolve principalmente a descrição dos processos de gênese e assimilação da jurisdição supranacional dos membros da União Européia, contrastando o constructo europeu com a atual configuração de recepção brasileira e com o quadro de integração do Mercosul. É imprescindível questionar: como se deu e se dá a harmonização do direito da União Européia e do Direito do Mercosul com os diferentes ordenamentos nacionais? Como foram contornadas as diferenças históricas entre os membros na formulação de diretrizes jurídicas comuns? Qual o estado atual de integração, quais são as perspectivas e limitações do momento corrente? São essas as indagações que propomos aqui.

Por fim, agradeço o importante auxílio de todos que participaram na formulação desse trabalho, em especial à Doutora Julie S. Zapata, que me incutiu a paixão pelo direito internacional e pela integração sem a qual esse estudo seria impossível, e a Delegação da União Européia no Brasil, por sua solicitude habitual em atender a quaisquer dúvidas.

## **2. A União Européia - uma federação jurídica?**

A dimensão mais realçada do plexo integrativo da União Européia é o intrincado sistema jurídico erguido para preservar a evolução comunitária, envolvendo os mais diversos sujeitos. O elevado grau em que se situa o sistema comunitário leva muitos estudiosos a chamá-lo de Federação Jurídica, para retratar a permanente sinergia entre os poderes judiciários estatais e a Corte de Luxemburgo, órgão jurisdicional máximo de solução de controvérsias. É possível, diante desse quadro, fazer uma análise peculiar da dimensão jurisdicional como articulação de soberanias, visando responder o seguinte questionamento: existe uma federação jurídica européia?

### *A normativa comunitária*

As fontes jurídicas da União Européia são parte importante de sua peculiar posição perante outras organizações internacionais. Articulam-se dentro do escopo da UE duas categorias principais de fontes: originárias e derivadas, estas tomando força (“derivando”) naquelas.

Deve-se ressaltar em relação às fontes originárias a sua relativa extensão: incluem os tratados fundadores, de 1951 e 1957, e todos aqueles assinados para sua revisão e extensão (SOUZA, 2000: 117, STELZER, 2004: 101). De um modo particular, esses tratados tem natureza dicotômica: são, simultaneamente, elementos de direito internacional e de direito comunitário (SILVA, 2005: 118). Esse corpo inicial teve seu *status* jurídico modificado através de uma forte atuação pretoriana, visando à efetiva aplicação e ao reforço da estrutura de integração, chamado de “constitucionalização”, isto é, a leitura dos tratados como Constituição

Comunitária, sob a qual todas as leis devem se harmonizar.

Já dentre as fontes derivadas destacam-se os Regulamentos e as Diretivas. O Regulamento é a lei comunitária propriamente dita (TOSTES, 2004: 234). Produzido pela Comissão Europeia, pelo Conselho da União Europeia e pelo Parlamento Europeu em conjunto, é caracterizado pela abstração, obrigatoriedade, aplicabilidade e efeito direto (SOUZA, 2000: 118). É obrigatório somente pela publicação no Diário Oficial da UE e são vetados aos Estados quaisquer atos de recepção dos mesmos (REIS, 2001: 172). Já as diretivas vinculariam os Estados apenas quanto a resultados propostos, cabendo a cada membro decidir as medidas para alcançá-los. É comum a Comissão Europeia usar de diretivas pormenorizadas como modo de harmonização das legislações nacionais, aproximando-as dos Regulamentos (REIS, 2001: 173), (SILVA, 2005: 142). As diretivas são oponíveis, quando incondicionais e suficientemente precisas, contra entidades sob controle do Estado ou exercendo poderes especiais em vistas ao interesse público e sob autorização desse. (CAMPOS, 2004: 332).

Várias fontes paralelas ou complementares são reconhecidas como hábeis no Direito Comunitário. Dentre as mais notáveis estão os atos convencionais (SOUZA, 2000: 119), em especial os acordos internacionais (BÖHLKE, 2002: 67). Sem menosprezar a importância das convenções, as principais fontes de suporte são, indubitavelmente, os princípios e a jurisprudência. Sobre o importante papel do TJCE, discorre Joana Stelzer:

A produção jurisprudencial, cotidianamente, reforçava os termos do direito originário e derivado, em prol da integração. Através dos acordos, dúvidas eram definitivamente resolvidas, a ordem normativa comunitária era reposta e princípios jurídicos eram erigidos. (STELZER, 2004: 115).

A atuação do TJCE foi a grande articuladora da ordem jurídica supranacional e, para tanto, o tribunal valeu-se tanto de axiomas do Direito Internacional, quanto de apogemas dos Estados-membros (SOUZA, 2000: 120). Abordaremos, a seguir, alguns axiomas do DC.

### *Os princípios do Direito Comunitário*

A defesa dos princípios do Direito Comunitário pela Corte de Luxemburgo foi uma das amálgamas do processo de união. A militância pretoriana permitiu a plena aplicação do direito comunitário, tornando possível um mercado realmente unificado. Não serão tratados aqui todos os princípios: a tarefa seria demasiado impossível em um espaço tão restrito. Abordaremos, superficialmente, somente os três grandes eixos do DC: *Eficácia Direta, Primazia e Responsabilidade Estatal pelos descumprimentos*.

A eficácia direta é um dos princípios de maior relevo do DC. É a partir dela que esse corpo normativo se afasta do Direito Internacional Clássico e passa a ganhar feições próprias. Assim define-a Mota Campos:

Podemos sintetizar assim a... noção de aplicabilidade direta:

As disposições de direito comunitário – todas elas, independentemente de sua fonte (originária ou derivada), da sua natureza e do seu nível hierárquico – a partir do momento em que entram em vigor na ordem comunitária inserem-se automaticamente, de pleno direito, na ordem jurídica interna dos Estados-membros, passando conseqüentemente a fazer parte... do complexo jurídico (*corpus iuris*) que todos os órgãos do Estado são obrigados a acatar.

Tais disposições, desde que sejam normas de *direito positivo, incondicionais e precisas* no sentido já apontado, atingem todos os sujeitos de direito comunitário (públicos e privados), na respectiva esfera jurídica, habilitando-os a invocá-las perante os tribunais nacionais sempre que nisso

tenham *interesse legítimo* que os autorize a demandar ou contradizer. (CAMPOS, 2004: 388).

Sua construção levou vários anos e foi além da letra dos tratados, usando o TJCE de uma interpretação teleológica. O primeiro marco nesse sentido foi o acórdão Van Gend em Loos, de 1963, o qual justifica a necessidade da aplicabilidade direta e esboça seus critérios. O estabelecimento claro do que seria exatamente essa aplicabilidade viria no acórdão Simmenthal, de 1978. É importante registrar que Otavio Trindade, em conjunto com estudiosos como Márcio Reis, diferencia aplicabilidade direta de aplicabilidade imediata (TRINDADE, 2007: 41). A primeira é a característica da normativa comunitária de atingir diretamente os particulares, proporcionando-lhes direitos subjetivos exigíveis nos tribunais. A última é a dispensabilidade de absorção da normativa comunitária pelas legislações nacionais, passando essa a vigorar somente pela sua elaboração e publicação. Também é preciso memorar que, enquanto a eficácia direta dos regulamentos não gerou maiores problemas, o mesmo efeito para decisões dirigidas aos Estados e diretivas gerou polêmicas, sendo aplicáveis de pronto se incondicionais e suficientemente precisas para tanto, conforme os acórdãos Franz Grad, de 1970, e Van Duny, de 1974.

O princípio da primazia, ou do primado, representa um dos principais pontos de tensão entre o direito constitucional e internacional nos Estados-membros da UE. Através dele afirma-se a superioridade hierárquica do direito comunitário ou derivado sobre qualquer norma nacional, constitucional ou não (STELZER, 2004: 156). Seu estabelecimento se dá a partir da década de 60, iniciando-se com o famoso acórdão Costa-ENEL em que, baseados na especificidade do novo direito europeu e por exigência lógica de sua aplicação, se afirmou a imprescindibilidade da primazia. No acórdão Simmenthal, a Corte continua a reforçar o primado, agora revestindo o DC de superioridade incondicional e absoluta, e, se dirigindo mais precisamente ao dilema do direito constitucional, a jurisprudência do *Internationale Handelsgesellschaft* coroa a precedência hierárquica da norma da união. A aceitação desse princípio não foi imediata e, até hoje, há restrições de menor grau. O centro da questão está nas Cartas Magnas dos Estados-membros e na relutância das Cortes Constitucionais em admitir um primado incondicional, perigoso até do ponto de vista de preservação dos direitos fundamentais dos cidadãos. Escreve Reis:

Pode-se deduzir de vários trechos destes acórdãos que o primado do direito comunitário defendido pelo Tribunal Europeu se afirma mesmo em face das normas constitucionais. Ora, vejamos, no caso Costa-NEL, a Corte determina que a norma de direito comunitário deveria prevalecer sobre o texto do direito nacional, “qualquer que este fosse”, esclarecendo no acórdão Simmenthal que a obrigação do juiz de descartar a aplicação do direito interno contraditório com o direito comunitário, refere-se a “qualquer disposição eventualmente contrária da lei nacional”. O Tribunal chegou a proclamar expressamente no caso Comptoirs de Vente do Charbon de la Rhur: “o direito comunitário não pode ser invalidado pelo direito interno, ainda que de nível constitucional”. É forçoso reconhecer, no entanto, que esta convicção não é unanimemente compartilhada nas instâncias nacionais. Sobretudo naqueles Estados onde foram instituídas Cortes Constitucionais – sempre muito zelosas na proteção das respectivas Constituições – há muita resistência quanto ao reconhecimento da supremacia do direito comunitário em relação às Constituições nacionais. (REIS, 2001: 192).

A responsabilidade interna dos Estados por suas próprias omissões é o axioma mais recentemente consolidado pelo TJCE. Sua principal justificativa está dentro do art. 10 do TCE, o

qual compele os Estados a fielmente cumprir o que se obrigaram em termos de integração. O primeiro passo nesse sentido foi dado pelo acórdão Francovich, mas foi na sentença Brasserie du Pêcheur, de 1996, que definiram-se suas condições:

A) que a norma jurídica violada tenha por objeto a atribuição de direitos em favor dos particulares; B) que a violação esteja suficientemente caracterizada; C) que exista uma relação de causalidade direta entre o descumprimento da obrigação incumbida ao Estado e o dano sofrido pelas pessoas afetadas. (SILVA, 2005: 272).

O intuito da disposição é proporcionar aos sujeitos de direitos envolvidos na integração a proteção de seus direitos nos casos em que a legislação nacional seja menos favorável que as disposições comunitárias mínimas.

#### *Os principais instrumentos de proteção do Direito Comunitário*

Com vistas a plena aplicação do Direito Comunitário, os tratados prevêem procedimentos especiais de coerção dos diversos atores envolvidos para o cumprimento de seus diversos deveres. Não abordaremos vários instrumentos relevantes nessa seção, sendo nosso foco as principais ações de proteção do DC: o reenvio pré-judicial e a ação por incumprimento.

Em termos interpretativos, o reenvio prejudicial foi a maneira encontrada para articular a atuação das jurisdições nacionais e o TJCE. Previsto no art. 234 do CE, o sistema almejava uma coerente interpretação do Direito da UE e da validade das normas derivadas. Sem embargo, o progressivo reconhecimento de princípios do direito comunitário e a “constitucionalização dos tratados” alteraram profundamente o sistema (SWEET, 2004: 67), aproximando-o de um controle de constitucionalidade difuso. O passo além na circunscrição à obediência do direito comunitário está na *obrigatoriedade de reenvio ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias pelas jurisdições nacionais de cujas decisões não caibam nenhum recurso interno de qualquer processo versando sobre o direito da integração*.

Silveira Paulilo discorre acerca do que seria considerado direito comunitário para termos de reenvio. Engloba todo o direito comunitário primário, os estatutos de órgãos da CE e até normas contratuais, cuja interpretação deva ser feita à luz dos tratados. A integração nesse sistema não foi simples. Tensões entre Luxemburgo e as instâncias de outros países surgiram no decorrer do processo, em especial pela rebeldia dos juízes de primeira instância em executar o reenvio nas situações em que o direito comunitário seria claro ou já havia pronunciamento de Luxemburgo sobre o tema, configuração chamada de “Guerra dos Juízes” (PAULILO, 2000: 132), o que levou a admissão de exceções ao envio pelo TJCE. Se a adaptação não foi simples, os vários sucessos do instrumento são inegáveis. Estatisticamente, o aumento progressivo dos re-envios reflete o crescimento das matérias sob competência da UE e o *status* especial do direito comunitário. A figura 1, quadro retirado da obra de Sweet, mostra sua ascensão na medida em que os princípios da eficácia direta e do primado se difundem pelo sistema, até a abrupta ascensão após meados da década de oitenta. Outra faceta do crescimento dos atos é a sobrecarga de trabalho em Luxemburgo, que hoje demora cerca de 20 meses para julgar um feito (PAULILO, 2000: 135).

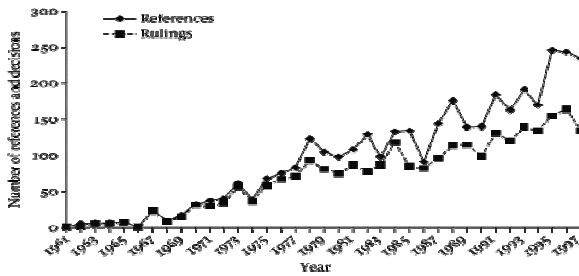


Figura 1. Níveis anuais de Re-envios prejudiciais (References) e decisões (Rulings). (SWEET, 2004: 57)

Já a ação por incumprimento é o principal meio de chamar diretamente os Estados a cumprirem suas obrigações perante seus pares, os particulares e a própria União Européia. Como o réu é o próprio estado, trata-se de um instrumento extremamente poderoso e peculiar, um processo original, importante e grave (CAMPOS, 2004: 208). A precisão legal da ação está nos arts. 225 e seguintes do TUE. Também autoriza o tratado a punição de particulares por incumprimentos (CAMPOS, 2002: 311) e estabelece a possibilidade de responsabilização do Estado, perante os outros sujeitos de direito, no âmbito interno, perante as cortes nacionais. João Mota Campos (CAMPOS, 2002: 208) ainda recorda a circunscrição dos Estados, pelo art. 290 do CE e 193 da Euratom, à jurisdição da Corte e a limitação dos meios de defesa normalmente usados internacionalmente.

A noção de descumprimento dos Tratados estende-se também aos direitos derivado e complementar, dentro de uma noção ampla de Estado. (CAMPOS, 2002: 238). Saliente-se, ainda, o significado da ação do ponto de vista político. Não está em jogo somente os danos pecuniários, e sim, em maior relevo até, a solidariedade entre os Estados-membros e a reparação do tecido jurídico esgarçado com a ilegalidade. Tendo tal óptica em mente é que se possibilita a manutenção da ação ainda após a atuação do Estado para reparar seus erros (CAMPOS, 2002: 209).

Exatamente pelo desgaste político, a ação poderia ser usada como meio de barganha entre as nações européias. Pra preservar os interesses comuns e diminuir potenciais atritos foi atribuída titularidade destacada à Comissão para o empreendimento da ação (CAMPOS, 2002: 210). São diferenciadas três fases de atuação: uma pré-procedimental, uma perante a corte e, excepcionalmente, uma ação de descumprimento de acórdão. A própria Comissão possui poderes investigativos, mas também resta assegurado aos Estados-membros a possibilidade de ingresso no TJCE, se essa se omitir.

Mesmo diante da gravidade de uma ação dessa monta, vários acórdãos restavam sem cumprimento, como o caso “Sheepmeat”, contra a França. Nada se previa nos tratados iniciais acerca dessa possibilidade. A razão para isso é dupla: primeiramente, não se visualizava como obrigar um estado soberano a tomar determinada medida sem ferir sua autonomia de modo irreversível. Outro fator paralelo é oriundo do próprio Direito das Obrigações. A obrigação estatal é uma obrigação de fazer, voltada ao cumprimento do compromisso. A exigibilidade dessa categoria de prestações sempre gerou perplexidades e somente em linhas mais atuais de interpretação, em que se privilegia a prestação contratada, é que a necessária patrimonialidade da prestação foi reduzida e foram encontrados novos meios de estimular os infratores a cumprir as disposições acordadas. Como fruto desses entendimentos, o Tratado da União Européia insere um novo mecanismo para cooptar os Estados, podendo a comissão iniciar novo processo, agora pelo descumprimento do acórdão, levando à aplicação de penalidades pecuniárias, únicas ou periódicas, chamadas no direito francês de *astreintes* (HARTLEY, 1999: 108).

O novo procedimento é uma maneira de impelir os membros ao cumprimento sem ferir sua soberania, em paralelo ao respeito à autodeterminação dos sujeitos de direito no âmbito interno, fatores desmistificados e não mais utilizáveis como desculpa para verdadeiras ilegalidades. A Comissão Européia deve provar o descumprimento e estipular a multa que

considera adequada, tendo como nortes a gravidade da infração, a duração da inexecução da estipulação do TJCE e o efeito dissuasório da sanção. As críticas ao sistema construído ainda são as mais variadas. É, no entanto, inegável a evolução na aplicação do direito comunitário.

*Ex positi*, podemos afirmar da existência de uma federação jurídica? Talvez seja ir longe demais. Não existe qualquer hierarquia entre o TJCE e os tribunais dos Estados-membros, mas sim, uma distribuição de competências (CAMPOS, 2004: 188). Não cabe ao TJCE reformar decisões dos tribunais nacionais. Sem embargo, os mecanismos coercitivos sobre os membros da UE têm apresentado sensível desenvolvimento.

### **3. Os entraves ao sonho pan-americano**

#### *O sonho da integração americana*

O Pan-americanismo sempre foi um ideal firme e presente na história do continente, mas fatores políticos centrífugos obstaculizavam essa união. No século XX, os movimentos integracionistas são relançados em novas bases. O desafio a ser enfrentado é mais econômico do que político: a inserção comum no mundo globalizado e o desenvolvimento exigem ações harmonizadas. Pacto Andino, ALALC, ALADI, Pacto Centro-americano, várias organizações regionais e sub-regionais se voltaram para essa meta, entretanto o constructo mais bem sucedido foi o Mercosul.

Bloco nascido quando se encerrava uma era de regimes de exceção na América do Sul, representava a diluição das antigas rivalidades na Bacia do Prata em nome de interesses e destino comuns (BANDEIRA, 1995: 292). O bloco logrou obter em curto espaço de tempo uma série de conquistas. Dentre elas estão o estabelecimento de uma cooperação social com a Argentina, a criação de uma zona de paz no Cone Sul, o surgimento de uma nova e forte via de comércio – crescimento de 4,1 bilhões para 18,2 bilhões em 2000 de comércio intrazonal (CERVO, 2002: 484), a produção de uma imagem internacional positiva e o aumento do poder de barganha coletivo (CERVO, 2002: 485). Ainda existe, a favor da integração latino-americana, uma intensa proximidade jurídica, comungando os países de várias características comuns, traços de um sub-sistema americano de *Civil Law*, como defendido por Pierangelo Catalano (CATALANO, : 23) e Sandro Schipini (SCHIPINI, 1981: 40).

Os obstáculos também não demoraram a surgir. Choque entre a diplomacia brasileira e argentina, em especial acerca da postura diante das grandes potências mundiais, divergências dos sistemas de paridade, recusa em sacrificar parte da soberania como modo de articular a atuação em mecanismos internacionais, acordos bilaterais assinados contrariamente à tarifa externa comum e a ausência de mecanismos mais robustos para desenvolver as regiões periféricas provocaram bloqueios no processo de integração. As crises no final da década de noventa suspenderam novos passos de união e a moratória argentina ainda ronda o bloco.

Trataremos aqui do contraste entre a União Européia e o Mercosul, tentando elucidar os rumos dos dois processos de integração. *Ab initio*, registre-se a advertência de Souza que, além de certo paralelismo entre competências de órgãos das instituições, as diferenças sobrepujam as semelhanças (SOUZA, 2000: 196). Desatacamos *três disparidades principais do Mercosul perante a UE: é um sistema intergovernamental; seu ordenamento é imperfeito; e seu sistema de resolução de controvérsias é precário.*

#### *Mercosul: integração incompleta*

Existem vozes discordantes em relação à supranacionalidade, como Alejandro Perotti, mas o traço intergovernamental do Mercosul é amplamente consensual na doutrina. O bloco do Cone Sul, desde a sua gênese, não se voltou à instituição de uma vontade autônoma comum, de modo bem diverso da União Européia (SOUZA, 2000: 200). Os dois órgãos de poder

decisório do Tratado de Assunção, o Grupo Mercado Comum (GMC), e o Conselho Mercado Comum (CMC), funcionam sob a lógica da unanimidade. Com o Protocolo de Ouro Preto foram adicionadas outras estruturas, mas o processo decisório mantém a mesma lógica. As principais justificativas dadas na manutenção dessa estrutura minimalista de integração são o temor de repetir insucessos anteriores de aparatos estabelecidos além da sua capacidade de gerar resultados, como o Pacto Andino, e a escassez de recursos (BÖHLKE, 2002: 139). Essa opção gera sérias conseqüências na coordenação de esforços mais profundos de união, em especial no âmbito de representação externa (CERVO, 2002: 486). Ventura ainda aponta a “renúncia às competências implícitas”, isto é, além de não ser dotado de competências exclusivas, o Mercosul não se utiliza desse instrumento comumente avocado por diversas organizações internacionais para exercer competências mais amplas (VENTURA, 2005: 139).

O Mercosul é também um fenômeno jurídico. A obrigatoriedade das disposições integrativas, há muito questionada, foi definitivamente estabelecida no Protocolo de Ouro Preto. Os Estados-membros se vinculam às disposições acordadas e devem se responsabilizar por elas, mesmo se oriundas do direito derivado (ALMEIDA, 2002: 137). O ordenamento austral possui três grandes lacunas na sua plena aplicação. As disposições derivadas não são revestidas de primazia sobre as legislações nacionais, não são diretamente aplicáveis e não possuem mecanismo para harmonizar suas interpretações nos quatro países do bloco. Sobre o primado:

Ainda que não houvesse uma definição expressa, no texto do art. 2º do POP, da natureza intergovernamental do Conselho do Mercado Comum, não seria possível classificá-lo como um órgão de natureza supranacional, porque, além dele não possuir uma vontade autônoma em relação a dos Estados-partes, falta-lhe um requisito essencial, que é a possibilidade de produzir normas que tenham primazia sobre as normas do ordenamento jurídico interno dos Estados-partes. (SOUZA, 2000: 199).

O grande revés na ausência de primado é a possibilidade da utilização de subterfúgios internos, pelos Estados, para bloquear a plena validade das disposições acordadas internacionalmente. Dessa prática advêm vantagens ilegais para seus nacionais, as quais prejudicam a confiança na integração e, em última medida, o processo como um todo. Em se tratando da aplicabilidade direta:

Em virtude da adoção do modelo intergovernamental, todas as decisões emanadas do bloco necessitam ser internalizadas para que produzam os efeitos jurídicos necessários. Desse modo, não há como diferenciar as normas advindas do MERCOSUL daquelas produzidas nas relações com terceiros países.

As decisões tomadas no âmbito dos órgãos de integração dos Estados-Membros estão vinculadas a procedimentos internos de cada Estado-Parte do bloco, logo são tomadas por governos nacionais, que estão sujeitos ao controle dos seus respectivos parlamentos nacionais. Como bem observou Bastos, “os Estados negociam na plenitude de sua soberania, e recepcionam as normas internacionais segundo as suas conveniências políticas e sob a observância de seu particular regime constitucional”.

Como conseqüência do procedimento adotado, ocorre uma excessiva lentidão, fruto de todo este procedimento burocrático. Um exemplo prático que pode ser citado é o caso do próprio Protocolo de Ouro Preto: assinado em 1994, somente entrou em nosso ordenamento jurídico no ano de 1996. Como resultado, tem-se a criação de obstáculos ao processo integracionista, que visa a celeridade na aplicação de suas decisões. (NIZO,



2007: 315).

Nizo ressalta os dois possíveis defeitos da necessidade de internalização: imperfeição e morosidade. Os executivos e os parlamentos dos estados podem usar o processo de absorção das disposições para alterá-las e, assim, lograr melhores posições perante seus pares. Em adendo, a internalização é morosa e entrava ainda mais a marcha do bloco. A harmonização – ou sua falta – é, por fim, assim descrita por Otávio Trindade:

No MERCOSUL, o juiz nacional não conta com uma jurisdição comunitária que o auxilie na interpretação do direito regional. O magistrado, diante de conflitos entre normas comunitárias e internas, não terá alternativa senão recorrer à Constituição de seu país e à jurisprudência dos tribunais superiores. Assim, ainda que se entenda que para avaliar se o direito do MERCOSUL é comunitário deve-se recorrer a ele próprio, e não a elementos externos, serão os elementos nacionais que determinarão a decisão de um juiz de instância interna. Isso é reflexo da ausência de supranacionalidade, sem a qual não pode haver Direito Comunitário. (TRINDADE, 2007: 51)

A falta de mecanismos como o reenvio pré-judicial e a imperatividade da internalização não permite que os poderes judiciários dos Estados-membros participem diretamente da integração. Para os pretores, a norma mercosulina só é eficaz e considerada se for publicada como legislação internamente. Tal distanciamento dificulta até a exigência de direitos contra o Estado caso esse não cumpra o acordado internacionalmente, da mesma forma que impossibilita “interpretações conformes” das leis nacionais diante do direito austral.

O bloco ainda carece de um sistema eficiente de solução de controvérsias. O Tratado de Assunção já contemplava mecanismo dirigido a controvérsias entre os membros, bastante moroso e dispendioso e de uso extremamente restrito. O Protocolo de Brasília foi um avanço na aproximação das arbitragens dos particulares e garantiu melhores mecanismos jurídicos ao bloco, mantendo, todavia, o viés temporário e arbitral (POMPEU, 2007:230, ALMEIDA, 2002: 150). Como resultado, houve um leve aumento na utilização da arbitragem, mas ainda não atendia as necessidades de uma comunidade profundamente unida. Ainda assim, são nos laudos arbitrais que um eventual poder supra-estatal transparece, pois esses não demandam aval estatal para serem aplicados (REIS, 2001: 250).

Mais recentemente com a assinatura do Protocolo de Olivos e o estabelecimento de um *Tribunal Permanente de Revisão*, criou-se um órgão de continuidade para harmonizar e garantir segurança jurídica aos litigantes (FURLAN, 2004:148). Olivos representa um marco exatamente pela instituição de meios estáveis e mais facilmente atingíveis pelos sujeitos de direito, ainda que permaneça bastante restrito e exclusivista. De seu sucesso dependeram iniciativas futuras.

### *Novos rumos da integração*

Para onde irá o Mercosul? O bloco passa por uma tentativa de revitalização e, simultaneamente, uma crise menor. Com a recuperação da economia argentina, o aprofundamento da integração econômica voltou a fazer parte das agendas dos membros. Também estamos diante de uma expansão horizontal do bloco, a primeira de sua história, e da criação do primeiro órgão de representação democrática direta, o Parlamento do Mercosul. De outra parte, controvérsias entre os membros, em especial o caso das papeleras uruguaias, expuseram a incapacidade do sistema jurídico atual do bloco. As atitudes soberanistas de alguns membros também são prejudiciais ao projeto como um todo. A instituição de um ordenamento comunitário pleno demanda, previamente, uma série de reformas nas

Constituições dos membros. Em relevo, de modo negativo, Uruguai e Brasil (NIZO, 2007: 330). Outro risco para o Mercosul reside na possível criação do Unasul, um novo bloco econômico unindo Pacto Andino e Mercosul. Se bem sucedido, a nova instituição será uma extensão do ideário austral para o resto do continente. Em caso de fracasso, poderá ferir o Mercosul sem oferecer melhor mecanismo de integração para substituí-lo.

Não obstante as incertezas, há de se reconhecer os benefícios gerados para os participantes com o estabelecimento do bloco, o que explica o interesse demonstrado por outras nações para integrá-lo. A união é a única via democrática para a inserção latina na esfera global. Se a Europa já se apresenta como realidade, a América também pode vir a ser.

## 10. Conclusão

Mas o tempo passa e a Europa demora no caminho em que já está profundamente engajada... Não podemos parar quando à nossa volta o mundo inteiro está em movimento. Consegui deixar bastante claro que a Comunidade que criamos não tem o fim em si mesma? É um processo de transformação que continua o de que nossas formas de vida nacionais provieram no decorrer de uma fase anterior da História. Como nossas províncias ontem, hoje nossos povos devem aprender a viver juntos sob regras e instituições comuns livremente permitidas se quiserem atingir as dimensões necessárias ao seu progresso e conservar o controle de seu destino. As nações soberanas do passado não são mais o quadro em que podem resolver os problemas do presente. E a própria Comunidade é apenas uma etapa em direção às formas de organização do mundo de amanhã.

Jean Monnet, no fim de suas memórias

La unidad de nuestros pueblos no es simple quimera de los hombres, sino inexorable decreto del destino.

Simón Bolívar

Esta análise, ao mesmo tempo em que afirma as conquistas do passado, é também um incentivo para a construção do futuro. De uma integração setorial ousada, em 1951, passando pelos ímpares Tratados de Roma até a sólida União Européia de hoje, foram inúmeros os percalços e impulsos, e talvez a mais importante conquista desse projeto seja o aprendizado na diversidade. Os países europeus são mais que aliados: são solidários, compartilham o mesmo destino e somente juntos lograrão enfrentar os novos desafios.

Um sistema institucional complexo, em que são representados os diversos atores envolvidos, e um Tribunal Independente, foram axiais na formação do corpo jurídico supranacional europeu. É indiscutível que a soberania tradicional está em ocaso, notadamente pelo estabelecimento de novas competências jurisdicionais. A militância pretoriana na Europa foi um elemento extremamente relevante na formação desse sistema jurídico excepcional, em especial pela afirmação da autonomia do Direito Comunitário, do primado das normas comunitárias sobre as nacionais, da eficácia direta das disposições supranacionais e da responsabilização dos estados perante particulares pelo descumprimento de seus compromissos com a Comunidade.

O Mercosul, como cooperação intergovernamental com sistema jurídico precário, pode, em muito, se aproveitar da experiência européia, conquanto adapte a necessidade de união às características particulares da América do Sul. O mercado austral, sem embargo, ainda está distante de um ordenamento supranacional tão coercitivo como o europeu: carece nosso sistema dos princípios usados na UE para afirmar a normativa supra-estatal. Será necessário, antes de irmos mais longe, superar atitudes excessivamente nacionalistas de seus

membros, inclusive a visão jurídica brasileira acerca dos tratados internacionais como normas de hierarquia idêntica às leis e, como tais, destituíveis de eficácia sem o devido processo de denúncia, carecendo tão-somente de deliberação legislativa. O comprometimento das nações sul-americanas com a integração deve ser, agora mais do que nunca, reafirmado, de modo a impedir retrocessos, e o conhecimento do sistema jurídico de nossa integração pelos juristas é o primeiro passo na formação da cultura de direito comum imprescindível para uma duradoura união.

#### **4. Referências bibliográficas:**

##### *Livros:*

ALMEIDA E. A. P. 2002. **Mercosur & Unión Europea: estructura jurídico-institucional**. Juruá, Curitiba, 216 pp.

AMIRANTE C. 2003. **Unões Supranacionais e reorganização constitucional do Estado**. Editora Unisinos, São Leopoldo, 227 pp.

BANDEIRA, M. 1995. **Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)**. Ensaio, São Paulo, 336 pp.

BÖHLKE M. 2005. **Integração regional & autonomia do seu ordenamento jurídico**. Juruá, Curitiba, 264 p.

BUENO, C. & Cervo A. L. 2002. **História da política exterior do Brasil**. Editora Universidade de Brasília, Brasília, 526 pp.

CAMPOS, J. M. & CAMPOS, J. L. M. 2002. **Contencioso Comunitário**. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 881 pp.

CAMPOS, J. M. & CAMPOS, J. L. M. 2004. **Manual de Direito Comunitário**. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 742 pp.

DAVID, R. 2002. **Os grandes sistemas do direito contemporâneo**. Martins Fontes, São Paulo, 687 pp.

FERRAJOLI, L. 2002. **A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional**. Martins Fontes, São Paulo, 110 pp.

FURLAN, F. M. 2004. **Integração e Soberania? O Brasil e o Mercosul**. Aduaneiras, São Paulo, 190 pp.

HARTLEY, T. C. 1999. **Constitutional Problems of the European Union**. Hart Publishing, Portland, 189 pp.

LANG, J. T. 1976. **The Common Market and Common Law**. Lowe & Brydone, London, 573 pp.

LIMA, J. A. F. L. 2006. **Constituição Européia e soberania nacional**. J. H. Mizuno, Leme, 335 p.

- LOPES, J. R. L. 2000. **O Direito na História – Lições Introdutórias**. Max Limonad, São Paulo, 344 p.
- MONNET, J. 1986. **Memórias**. Editora Universidade de Brasília, Brasília, 472 pp.
- PFETSCH, F. R. 2001. **A União Européia: história, instituições, processos**. Editora Universidade de Brasília, Brasília, 324 pp.
- Reis, M. M. 2001. **Mercosul, União Européia e Constituição: a integração dos estados e os ordenamentos jurídicos nacionais**. Renovar, Rio de Janeiro, 328 p.
- RODRIGUES, M. A. 2000. **Poder Constituinte Supranacional – esse novo personagem**. Sérgio Fabris Editor, Porto Alegre, 183 pp.
- SWEET, A. S. 2004. **The Judicial Construction of Europe**. Oxford University Press, Oxford, 485 pp.
- SILVA, K. S. 2005. **Direito da comunidade européia: fontes, princípios e procedimentos**. Editora Ijuí, Ijuí, 480 p.
- STELZER, J. 2005. **União européia e supranacionalidade: desafio ou realidade?** Juruá, Curitiba, 195 pp.
- TOSTES, A. P. B. 2004. **União Européia – o poder político do direito**. Renovar, Rio de Janeiro, 380 p.
- TRINDADE, O. A. D. C. 2006. **O MERCOSUL no direito brasileiro: incorporação de normas e segurança jurídica**. Del Rey, Belo Horizonte, 202 p.
- VENTURA, D. F. L. 2005. **Las Asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea**. Konrad-Adenauer, Montevideo, 615 pp.

*Documentos oficiais:*

- COMISSÃO EUROPEIA. **Relatórios Anuais da Comissão sobre o Controlo do Direito Comunitário (1998-2006)**.
- UNIÃO EUROPEIA. 25/03/2007. *Declaração por ocasião do 50.º Aniversário da Assinatura dos Tratados de Roma*. Consultado em 27/03/2006. Disponível em <<http://www.eu2007.de/en/>>.
- CARDOSO, F. H. 2001. **Discurso da Delegação Brasileira na abertura da Cúpula do Mercosul, Reunião do Conselho do Mercado Comum**. Consultado em 17/09/2007. Disponível em <[http://www.espacoacademico.com.br/033/33bandeira.htm#\\_ftn22](http://www.espacoacademico.com.br/033/33bandeira.htm#_ftn22)>

*Capítulos de Livros:*

- CATALANO, P. 1981. Sistema Jurídico Latino-Americano e Direito Romano. In: Landim J. F. P. (org.). **Direito e Integração**. Editora Universidade de Brasília, Brasília, pp.: 17-34.
- HESSE, J. J. 1995. Constitutional Policy and Change in Europe: the Nature and extent of the

Challenges. In: Hesse, J. J. & Johnson N. (eds.) **Constitutional Policy and Change in Europe**. Oxford University Press, New York, pp.: 3-22

IARATOLA, A. J. 2006. Formação Histórica do Conceito de Soberania. In: Mialhe J. L. **Direito das relações internacionais: ensaios históricos e jurídicos**. Millennium Editora, Campinas, pp.: 59-92

KEGEL, P. 2003. O Marco Jurídico-Institucional da União Européia e sua Influência no Contexto das Negociações com o Mercosul. In: Flores R. & Marconini M. (eds.) **Acordo Mercosul-União Européia: Além da Agricultura**. Konrad Adenauer Stiftung, Rio de Janeiro, pp.: 15-57

LEWANDOWSKY, E. R. 2000. Direito Comunitário e Soberania – Algumas Reflexões. In: LEWANDOWSKI, E. R. **Direito Comunitário e Jurisdição Supranacional – O Papel do Juiz no Processo de Integração Regional**. Editora Juarez de Oliveira, São Paulo, pp.: 179-186.

Izo R. T. 2006. O MERCOSUL e a supranacionalidade frente ao Direito Comunitário. In: MIALHE, J. L. **Direito das relações internacionais: ensaios históricos e jurídicos**. Millennium Editora, Campinas, pp.: 307-336

NOGUEIRA, A. P. 2000. União Européia – Os Tratados Básicos. In: Lewandowski E. R. (org.). **Direito Comunitário e Jurisdição Supranacional – O Papel do Juiz no Processo de Integração Regional**. Editora Juarez de Oliveira, São Paulo, pp.: 59-72.

PAULILO, A. J. S. 2000. O Renvoi Préjudicial. In: Lewandowski E. R. (org.). **Direito Comunitário e Jurisdição Supranacional – O Papel do Juiz no Processo de Integração Regional**. Editora Juarez de Oliveira, São Paulo, pp.: 129-136.

POMPEU, A. V. 2006. Mecanismos jurídico de integração para o Mercosul. In: Mialhe J. L. **Direito das relações internacionais: ensaios históricos e jurídicos**. Millennium Editora, Campinas, pp.: 215-240

SABBATO, L. R. 2000. O Direito Comunitário. In: Lewandowski E. R. **Direito Comunitário e Jurisdição Supranacional – O Papel do Juiz no Processo de Integração Regional**. Editora Juarez de Oliveira, São Paulo, pp.: 157-164.

SCHIPANI, S. Sistemas Jurídicos e Direito Romano: As Codificações do Direito e a Unidade do Sistema Jurídico Latino-Americano. In: Landim J. F. P. (org.). **Direito e Integração**. Editora Universidade de Brasília, Brasília, pp.: 35-56.

SCHUPPERT, G. F. 1995. On the evolution of an European State: reflections on the conditions of and the prospects for a European Constitution. In: HESSE J. J. & JOHNSON N. (eds.) **Constitutional Policy and Change in Europe**. Oxford University Press, New York, pp.: 329-370

#### *Teses e Dissertações:*

SOUZA, J. R. C. 2000. **A Constituição Brasileira e a criação de um Tribunal de Justiça, no âmbito do Mercosul, nos moldes do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias**. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, 369 p.