A SUPRANACIONALIDADE NO MERCOSUL

LA SUPRANACIONALIDAD EN EL MERCOSUR

FERNANDO DE MAGALHÃES FURLAN*

Recebido para publicação em maio de 2010.

RESUMO: O caráter meramente intergovernamental do MERCOSUL (bem arraigado na cultura política dos membros do MERCOSUL) faz com que o processo decisório mercosurenho se opere com base no consenso; e mais, que qualquer norma adotada no âmbito do bloco seja apenas exigível quando incorporada à ordem interna de cada um dos sócios do bloco (o que demonstra quão distante se está do sistema de aplicação direta e efeito imediato das normas regionais). Neste cenário, o interesse de apenas um Estado é capaz de bloquear a evolução da integração. O caráter consensual das decisões tomadas pelo bloco pode, sim, prejudicar o ritmo do processo de integração e, em última instância, pode comprometer a própria consecução dos objetivos mercosurenhos. Embora se admita que é possível o estabelecimento de um Mercado Comum desprovido de órgãos supranacionais, defende-se que o sucesso desse empreendimento seria muito maior se existissem instituições regionais dotadas de supranacionalidade (capazes de superar as divergências circunstanciais entre os parceiros e, assim, evitar a "paralisia institucional e decisória" do processo de integração). Diante de um cenário atual de interdependência entre os Estados, questiona-se o tradicional conceito de soberania e o novel conceito supranacionalidade, ao mesmo tempo em que se demonstra como o novo conceito foi decisivo para o avanço da integração européia. Apresenta o cenário atual: os Estados integrantes do MERCOSUL resistem e ao mesmo tempo inclinam-se para a supranacionalidade, em suas posturas e em seus ordenamentos jurídico-constitucionais internos. Por fim, aponta a necessidade de se definir, em eventual incorporação mercosurenha da supranacionalidade, fórmula precisa para o processo decisório.

PALAVRAS-CHAVE: soberania; integração; consenso; intergovernamental; paralisia decisória.

RESUMEN: El carácter puramente intergubernamental del MERCOSUR (muy arraigada en la cultura política de sus miembros) hace que el proceso de toma de decisiones mercosurenho opere basado en el consenso y, además, que cualquier regla adoptada bajo el bloque sólo se acredite cuando se incorporen al orden interno de cada uno de los miembros del bloque (ello pone de relieve cuán lejos estamos del sistema de aplicación directa y de efecto inmediato de las normas regionales). En este escenario, el interés de un solo estado es capaz de bloquear el progreso de la integración. El carácter consensual de las decisiones adoptadas por el bloque de hecho puede afectar el ritmo de la integración y, en última instancia, puede poner en peligro la consecución de las metas mercosurenhas. Si bien se reconoce que es posible establecerse un mercado común sin órganos supranacionales, sostiene que el éxito de esta empresa sería mucho mayor en el caso de supranacionalidad de sus órganos (capaces de superar las diferencias circunstanciales entre los socios y evitar así la "parálisis institucional y de las decisiones" del proceso de integración). Dentro de un contexto de interdependencia entre los estados actuales, se investiga el concepto tradicional de soberanía y el nuevo de la supranacionalidad, al tiempo que muestra cómo el nuevo concepto fue fundamental para el avance de la integración europea. Además revela la situación actual: Mientras los Estados Parte del MERCOSUR luchan, a la vez se inclinan hacia la supranacionalidad en sus posturas y en sus ordenamientos jurídicos y constitucionales. Por último, indica la necesidad de definir, en la incorporación eventual de la supranacionalidad mercosurenha, fórmula precisa para la toma de decisiones.

PALABRAS CLAVES: soberanía, integración, consenso; intergubernamental, parálisis de las decisiones.

* Doutor pela Université de Paris I - Panthéon-Sorbonne. Mestre pela Université de Paris I - Panthéon-Sorbonne. Bacharel em Direito (UnB) e em Administração (ESAG/UDESC). Professor da Faculdade de Direito da Faciplac/Uniplac, Distrito Federal. Ex-professor dos cursos de graduação e pós-graduação em Direito do Centro Universitério de Brasília - UniCEUB. Autor dos livros Supranationalité et Intégration Régionale - les leçons de la construction européenne pour lintégration dans les Amériques (2010), Supranacionalidade nas Associações de Estados (2007), Integração e Soberania: o Brasil e o MERCOSUL (2005), Questões Polêmicas em Direito Antitruste (2005). Co-organizador do livro Brasil-China: comércio, direito e economia (2006). Editor-chefe da Revista de Direito da Concorrência. Conselheiro do CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica (desde 2008), onde também exerceu o cargo de procurador-geral (2001/2003). Membro do Grupo de Especialistas do Sistema de Solução de Controvérsias do MERCOSUL. Ex-diretor do Departamento de Defesa Comercial (DECOM), da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2005/2008). Ex-chefe de gabinete do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2003/2005). Ex-Membro do Conselho (Junta) de Administração da FINAME/BNDES (2005/2007).

1. Considerações Iniciais

Em dezembro de 2006, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva defendia que a Comunidade Sul-Americana de Nações contasse com uma comissão executiva, uma secretaria permanente e um Parlamento comum.

O presidente brasileiro, em seu discurso na cerimônia de abertura da Cúpula da Comunidade Sul-Americana de Nações realizada na cidade boliviana de Cochabamba e que contou sete dos doze presidentes dos países do subcontinente, afirmava que o bloco precisa de instituições permanentes,

> Um projeto amplo como o da nossa comunidade tem que contar com instituições que nos permitam realizar nossos projetos.[1]

Naquela ocasião, ao passar a presidência temporária da Comunidade ao boliviano Evo Morales, o presidente Lula disse apoiar "com entusiasmo" as propostas sobre a criação de instituições permanentes apresentadas em Cochabamba por uma comissão estratégica de reflexão criada no ano anterior, em Brasília, e afirmou que,

> Se desejamos uma comunidade forte, é necessário fornecer os instrumentos necessários. Mais cedo ou mais tarde teremos que assumir certos conceitos de supranacionalidade no processo de integração.

E acrescentou,

> É por isso que vejo com muito interesse a idéia da criação de uma comissão permanente de altos funcionários, apoiada por uma secretaria (...).

O presidente brasileiro também defendeu a criação de um Parlamento comum com sede numa cidade que, como Cochabamba, estivesse no centro do continente. Falando a Morales, o presidente disse que "seria fantástico" se, assim como o MERCOSUL tem uma secretaria permanente em Montevidéu, o Parlamento da América do Sul ou da América Latina ficasse em Cochabamba, acrescentando que espera, na próxima Cúpula, assinar um tratado que dê consistência jurídica e personalidade política, institucional e internacional à Comunidade Sul-Americana.

Esse pronunciamento do presidente brasileiro é histórico porque pela primeira vez um chefe de Estado brasileiro citou a supranacionalidade em um discurso oficial.

[1] O Estado de S. Paulo - Últimas notícias - São Paulo/SP. 09 de dezembro de 2006. Caderno "Mundo".

No mundo contemporâneo, em que a interdependência entre Estados se intensifica e revela a inadequação e a defasagem conceitual e prática de alguns de seus elementos constitutivos, a discussão da supranacionalidade como resposta ou opção aos novos desafios da convivência e da ordem internacionais se apresenta espontaneamente e com freqüência crescente.

O fortalecimento de instituições supranacionais em acordos de integração regional é o principal foco desta breve análise. A delegação, pelos Estados, de competências soberanas a organismos, criados de comum acordo, denota clara tendência a uma nova abordagem conceitual e interpretativa da soberania.

Poucos temas parecem mais relevantes para a compreensão da atual ordem internacional que aqueles relacionados à soberania. De fato, vivemos um momento em que os conceitos que fundaram o sistema internacional estão em profunda transformação. No período atual, não mais se admite que o mundo seja compreendido tal como o era no século XVII, em que a ordem internacional se caracterizava pela justaposição de Estados, que coexistiam a partir de regras mínimas de convivência destinadas a assegurar a mútua existência.

Se o sistema internacional vem passando por transformações radicais, é evidente que os conceitos forjados para explicá-lo precisem se adaptar à nova realidade, sob pena de perderem valor analítico. A soberania, que está na raiz da configuração da ordem internacional construída a partir de Westfália, é o conceito-chave ao qual o estudioso do direito internacional e das relações internacionais deve dedicar atenção na busca de mais bem compreender as mudanças que marcam o sistema internacional na atualidade.

Apesar do desgaste conceitual relativo às expressões "globalização" ou "mundialização", é preciso enfrentá-las quando se deseja caracterizar a ordem internacional da atualidade e compreender as mutações por que passa o conceito de soberania. Trata-se, como nota Olivier Dollfus, de um termo que precisa ser desmistificado. Ao mesmo tempo, a questão deve ser direta e amplamente abordada no intuito de se contextualizar os temas tratados.

A respeito da mundialização, entende Dollfus[2] que,

> A mundialização é uma realidade contemporânea que ultrapassa os regimes e as ideologias, mesmo se ela reflete o estado das forças, das idéias e dos sistemas técnicos em vigor e se, no momento, o emprego do capitalismo, do

[2] DOLLFUS, Olivier. *La mondialisation.* 2 ed. Paris: Presses de Sciences Po, 2001, p. 08

> mercado, do neoliberalismo e dos sistemas tecnológicos que buscam a melhor produtividade dos fatores, marque nosso mundo.[3]

Este processo afeta o papel do Estado no cenário internacional, atingindo-o em sua essência, ao tocar a soberania.

O processo de mundialização – ou globalização, para alguns[4] – traz efeitos importantes para a ordem internacional. Entre eles, pode-se citar o fenômeno da formação de blocos regionais[5]. Atualmente, tem-se presenciado a formação de acordos regionais, de agremiações de Estados que se articulam em prol da melhor defesa de seus interesses. A partir de uma perspectiva racionalista, pode-se argumentar que os Estados têm percebido a inviabilidade do insulamento, têm constatado os riscos de se manterem alheios à tendência de intensificação dos fluxos internacionais.

O contexto e a realidade hodierna demonstram, aliás, consoante as recentes *démarches* do sistema financeiro, que a relação causa-efeito não conhece fronteiras, indicando e sustentando a idéia da supranacionalidade.

Contudo, a mera aproximação superficial entre Estados e a cooperação rasa não têm se mostrado satisfatórias[6] para que eles possam fazer frente aos desafios que a ordem internacional lhes impõe. Não bastam apenas os objetivos declarados de cooperar, de atingir objetivos comuns, como também não são suficientes instituições comuns, mas incapazes de agir, tolhidas na sua ação pelas conveniências políticas circunstanciais de cada Estado.

Diante deste cenário, a supranacionalidade adquire relevância ímpar. Fenômeno sem precedentes na história das relações internacionais, a supranacionalidade ganha contornos concretos por meio de processos de integração regional, no âmbito dos quais se criam instituições capazes de decidir de acordo com os objetivos do processo integrativo, mesmo que imediatamente contra o interesse de algum de seus membros. A delegação de

---

3 *La mondialisation est une réalité contemporaine qui dépasse les régimes et les idéologies, même si elle reflète l´état des forces, des idées et des systèmes techniques à l´oeuvre et si, pour le moment, l´emprise du capitalisme, du marché, du néoliberalisme et de systèmes technologiques recherchant la meilleure productivité des facteurs, marque notre monde.*

4 Para este autor, por exemplo, a globalização seria um estágio avançado da mundialização. Para outros, os processos se confundiriam.

5 Vale registrar que há quem acredite que o processo da formação de blocos regionais seja um contraponto ao processo de globalização. Para outros, os blocos seriam um fenômeno decorrente da globalização, que inclusive corroboraria sua existência. A caracterização dos dois posicionamentos pode ser vista em HELD, David; McGREW, Anthony. The Great Globalization Debate: an introduction. In: _____. *The Global Transformations Reader.* 2 ed. Cambridge Polity Press, 2002, p. 01-50.

6 Ver FEUER, Guy et CASSAN, Herve. *Droit International du Developpement.* 2 ed. Precis Dalloz, 1991.

competências soberanas a instituições internacionais toca os pilares da concepção tradicional da soberania e exige que o conceito seja adequado à nova realidade.

Ao se proceder a um rápido exame de alguns projetos de integração onde não se identificam traços de supranacionalidade, é possível diagnosticar, sem dificuldades, a existência de paralisia decisória, ou seja, a relativa incapacidade de ação de suas instituições em razão do fato de que apenas podem fazê-lo diante do consenso entre os membros. A discussão sobre supranacionalidade e intergovernamentalidade é, portanto, crucial para que se compreendam os desafios dos processos integrativos que se desenvolvem na atualidade.

Verifica-se, de fato, um fenômeno de reorganização de competências soberanas, que liga, de um lado, Estados soberanos e, de outro, órgãos supranacionais, criados pelos primeiros. Se a ordem internacional, desde 1648, é marcada justamente pelo fato de que prerrogativas soberanas são exclusividade dos Estados, ao se presenciar a conformação de entes supranacionais, resta evidente a necessidade de serem revistos conceitos para a melhor compreensão e explicação da ordem internacional da atualidade.

Tal como construído a partir da Paz de Westfália, o conceito de soberania servia aos propósitos dos Estados de restringir a intervenção recíproca, fortalecendo o encapsulamento. Tal propósito não parece se manter válido nos dias de hoje. Ao contrário, os Estados buscam justamente cooperar, se aproximar com o fim de potencializar as suas capacidades dentro de uma nova ordem internacional. O conceito de soberania, neste contexto, demanda reavaliação. Diante de um cenário de interdependência complexa, a acepção tradicional da expressão soberania precisa efetivamente ser repensada[7].

O surgimento de instituições supranacionais no contexto de blocos regionais adquire relevância singular neste cenário. Este fenômeno, de certa forma, é evidência da necessidade de se repensar o conceito de soberania num mundo cada vez mais interdependente. Apesar do apego que os Estados têm às acepções mais tradicionais de soberania, o que se verifica na atualidade é o interesse dos Estados em delegar atribuições a instituições que conjuguem a vontade de diferentes países com vistas à consecução de objetivos que esses mesmos Estados desejem atingir.

Curiosamente, ao delegarem a órgãos supranacionais competências inerentes à soberania, os Estados acabam se fortalecendo na ordem internacional, nela se inserindo também por meio desses blocos regionais aos quais "delegam poderes". De fato, alguns

[7] A respeito do assunto, veja-se KEOHANE, Robert. Sovereignty in International Society. In: HELD, David; McGREW, Anthony. *The Global Transformations Reader.* 2 ed. Cambridge: Polity Press, 2002, p. 147-161.

Estados parecem convencidos de que para fazerem frente aos desafios da ordem internacional contemporânea precisam cooperar entre si de maneira estreita e profunda, o que leva alguns a admitirem que o fortalecimento do papel do Estado na ordem internacional pode passar pela formação de blocos regionais, aos quais os próprios Estados delegam competências que antes lhes cabiam.

Com efeito, parece necessário repensar a própria forma de se conceber o direito, historicamente associado aos conceitos de Estado e soberania. A ordem jurídica sofre alterações profundas em razão dos processos de integração que aproximam atores estatais como nunca antes, trazendo implicações importantes para as concepções mais tradicionais do conceito de soberania.

A supranacionalidade traz, intuitivamente, implicações relevantes para a ordem jurídica, traduzidas nas transformações pelas quais o direito também vem passando no intuito de se consolidar como instrumento efetivo na regulação das relações entre os atores internacionais.

A natureza ainda intergovernamental do MERCOSUL impõe limitações que seriam, em grande medida, mitigadas com a supranacionalidade.

Evidentemente que não se pode pretender uma transposição acrítica do modelo europeu para os processos de integração nas Américas, particularmente no MERCOSUL. Contudo, por meio da experiência européia, pode-se delinear o impacto positivo que a adoção de estruturas supranacionais traria ao MERCOSUL que, a nosso ver, nos dias de hoje sofre sobremaneira com as deficiências inerentes a um modelo de integração intergovernamental.

Vivemos de fato um momento de transformação da ordem internacional, e as transformações, por sua própria natureza, são marcadas pela indefinição. Neste contexto, lidar com conceitos como soberania e supranacionalidade, enseja um grande desafio, além de descortinar importantes dificuldades.

Como constatam Badie e Smouts[8]:

> A indefinição de conceitos se junta à ambigüidade das situações presentes: é cada vez mais difícil ter no Estado o componente exclusivo e soberano do sistema internacional.[9]

[8] BADIE, Bertrand; SMOUTS, Marie-Claude. *Le retournement du monde*: sociologie de la scène internationale. 3. ed. Paris: Presses de Science Po et Dalloz, 1999, p. 12.

[9] *L´incertitude des concepts rejoint l´ambigüité des situations presentes: il est de plus em plus difficile de faire de l´État la composante exclusive et souveraine du système international.*

Particularmente a respeito do próprio conceito de soberania na atualidade, observam os autores[10]:

> Fictício e ambíguo por definição, e desde a sua origem, o princípio soberanista regressa hoje sob a dupla pressão da mundialização e do re-investimento comunitário. Em face destas mutações, o Estado se recompõe, transige com os novos atores, transnacionais e identitários, e busca também se presentear de ocasiões novas que são oferecidas por este mundo novo de interdependência reforçada e de soberania fragilizada (...).[11]

O tema é de relevância tanto teórica, quanto prática e enfrenta questão de atualidade marcante. Exatamente em razão disso, suscita grandes polêmicas.

A delegação de competências a órgãos supranacionais é possível a partir das lições clássicas da soberania, que identificam o povo como detentor, em última instância, de poderes soberanos. A partir de lições da experiência da integração européia, é possível identificar as fragilidades estruturais que a ausência de supranacionalidade impõe aos processos de integração nas Américas, com ênfase no MERCOSUL.

Assim, a integração, enquanto legítima demonstração dos anseios contemporâneos dos povos, só se faz possível em sua plenitude, se a vontade política dos Estados que a patrocinam convergir para a escolha da supranacionalidade como único meio garante da equanimidade e imparcialidade na implementação e administração do esforço integracionista.

2. Supranacionalidade

Os esforços em prol de modelos integrativos ilustram a busca dos Estados em atenuarem as limitações decorrentes do caráter anárquico[12] da sociedade internacional.

Dupuy[13] sustenta o surgimento, de maneira paulatina, de uma nova sociedade internacional, chamada por ele de "sociedade institucional". Esta seria diferente, mais consolidada, com órgãos capazes de ações supranacionais, garantidores da boa convivência entre os países, os quais devem surgir com o próprio desenvolvimento da vida entre as nações.

---

10 BADIE, Bertrand; SMOUTS, Marie-Claude. *Op. cit.*, p. 71-72.

11 Fictif et ambigu par définition, et dès son origine, le principe souverainiste regresse aujourd´hui sous la double pression de la mondialisation et du réinvestissement communautaire. Face à ces mutations, l´État se recompose, tansige avec lês nouveaux acteurs, transnationaux et identitaires, et cherche aussi à se régaler des occasions nouvelles qui sont offertes par ce monde nouveau d´interdependance renforcée et de souveraineté affaiblie (...).

12 BULL, Hedley. *A sociedade anárquica*: um estudo da ordem na política mundial. São Paulo: Ed. UnB / IPRI, 2002, cap. 01.

13 DUPUY, René Jean. *Le Droit Internacional.* Paris: Press Universitaires de France, 1976.

No século XIX, a expansão do comércio internacional conviveu com a Lógica de Westfália, graças à ordem de fato que era produto da *Pax Britannica*, politicamente viabilizada pelo Concerto Europeu.

O esgotamento do Concerto Europeu levou à Primeira Guerra Mundial, e dos seus escombros surgiu uma tentativa de propor uma nova ordem mundial.

O Pacto da Sociedade das Nações propôs a criação de uma ordem internacional de aspiração universal, que procurou formalmente regular as relações entre os Estados de acordo com certos princípios. Tais princípios evidentemente representavam, nas suas aspirações, um esforço de, por meio da cooperação internacional, limitar consensualmente o arbítrio dos Estados no exercício de suas competências soberanas.

Esta experiência contribuiu para que aparecesse e se consolidasse uma dimensão verdadeiramente universal no relacionamento entre os povos e os Estados. Esta unificação da História levou a uma nova corrosão do conceito tradicional de soberania, que se traduz em dois pontos fundamentais. De um lado, a necessidade da cooperação intergovernamental, e, de outro, o transnacionalismo.

A necessidade de cooperação entre os Estados gerou normas positivas de mútua colaboração. Estas representam uma dimensão do fenômeno da integração política internacional. Este processo de integração leva à diminuição do campo que anteriormente se incluía na esfera de jurisdição doméstica exclusiva do Estado.

Via de regra, este processo, ao transcender uma fase *ad hoc*, se institucionaliza por meio de organizações internacionais, dotadas de subjetividade funcional. As organizações internacionais, com todas as suas deficiências, têm-se revelado, até agora, como o método mais aperfeiçoado de colaboração no plano intergovernamental, ao criarem contextos institucionais que auxiliam a minimização dos conflitos e ressaltam os aspectos da colaboração nas relações internacionais.

De todas as experiências de cooperação internacional, por meio de organizações, as mais interessantes, do ponto de vista de superação dos dilemas da soberania, são as de integração econômica. Entre elas, merece realce a experiência européia. Como aponta Pierre Pescatore, a integração européia, ao promover a reordenação das competências soberanas, que passaram a ser compartilhadas entre os Estados e os órgãos comunitários, representa, no plano internacional, uma inovação semelhante à divisão dos poderes no plano do direito

constitucional[14]. Essa experiência - não isenta, aliás, de dificuldades, como toda inovação - não se tem repetido em outras áreas, onde, no momento, o mais freqüente é a "paralisia decisória".[15]

Conforme se analisa com detalhes no Capítulo III, no caso específico do MERCOSUL, esta "paralisia decisória", definida por Lafer, é bastante visível, especialmente em função, exatamente, do modelo estrutural escolhido pelos Estados-Membros para organizar a administração do bloco e sistematizar o lineamento jurídico do mesmo. O aspecto intergovernamental das decisões do MERCOSUL vem se mostrando ineficiente na consolidação do seu arcabouço jurídico e em seu fortalecimento institucional. A via diplomática nem sempre se mostra a mais adequada na solução de conflitos de interesses em associações de países, tampouco a escolha da via consensual entre altos representantes. A "paralisia decisória" de que falava Lafer parece se amoldar perfeitamente ao atual estágio integracionista vivido pelos países do cone sul da América meridional.

Os Estados não são auto-suficientes, mas sim inter-relacionados; este inter-relacionamento mina o conceito clássico de soberania. Tais relações mútuas exigem a cooperação. A cooperação, por sua vez, corre o risco de esbarrar na paralisia de decisões, dadas as assimetrias de poder e a tensão, sempre presente, nas organizações internacionais e na vida internacional, entre a igualdade na teoria e a desigualdade de fato. A paralisia decisória que acomete hoje o sistema internacional, caso prevaleça, representa um risco, na medida em que poderá provocar a probabilidade negativa dos resultados, ao consolidar as limitações da soberania sem superá-la.

A outra vertente que mina o conceito clássico de soberania é a do trans-nacionalismo, que revela que nenhum Estado é uma totalidade auto-suficiente.

Um processo decisório consensual, que supere os conflitos para que se chegue a um acordo, é um processo lento. A tomada rápida de decisões é uma exigência tendo em vista a velocidade da aceleração técnica e histórica. Ela esbarra, no entanto, no tempo necessário para se obter o consenso no plano internacional. Disso resulta a lentidão com a qual são tomadas as medidas de cooperação no sistema internacional.

---

14 PESCATORE, Pierre. *Derecho de Integración:* nuevo fenómeno en las relaciones internacionales. Buenos Aires, BID/INTAL, 1973.

15 LAFER, Celso. *Valores e Rumos do Mundo Ocidental.* Brasília: Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, 1978, p. 143.

A possibilidade de superar este dilema está na percepção dos Estados de que eles têm uma reciprocidade de interesses na configuração de uma ordem mundial mais apta a administrar a inadequação da soberania no mundo moderno.

Os partidos políticos, por exemplo, também têm uma vocação transnacional. A Democracia Cristã ou a Internacional Socialista da Social Democracia, por exemplo, têm uma evidente dimensão transnacional, que transcende os Estados.

A noção de uma soberania limitada, enquanto produto de um acordo consensual, pode representar um novo tipo de organização política. Trata-se, em síntese, de uma tentativa de administrar a inadequação da escala nacional, promovendo, pela colaboração regional que exigiu a limitação da soberania, uma nova modalidade de organização, capaz de enfrentar os dilemas contemporâneos da ordem mundial.

Lafer, ao examinar as possibilidades de uma aliança latino-americana, estudou as disjunções entre ordem e poder no sistema internacional[16]. As conclusões do trabalho são no sentido de que os interesses dos países menos desenvolvidos, regra geral, não têm organização suficientemente capaz de conferir-lhes força política para poder alterar pautas de conduta vigentes e, conseqüentemente, reformular as características atuais do Direito Internacional Econômico que chancela a presente distribuição internacional de recursos, responsável pela bi-segmentação do sistema internacional. Esta bi-polarização, que outrora significava a disputa do poderio militar-estratégico entre os Estados Unidos da América e o mundo soviético, hoje se refere à confrontação de poder econômico entre os dois maiores blocos associativos da economia mundial – o Tratado de Livre Comércio da América do Norte – NAFTA, e a União Européia.

O caminho no plano internacional está, conseqüentemente, na busca de alternativas institucionais ou de novos meios de fortalecer instituições existentes, de tal forma que essas passem a assegurar mais efetividade aos interesses dos países em desenvolvimento.

Neste sentido, a estratégia dos países em desenvolvimento não pode excluir a utilização de modelos jurídico-institucionais, que acarretem apenas mudanças de tipo incremental, tampouco a busca de aspectos novos que possibilitem o fortalecimento institucional destes modelos.

16 LAFER, Celso. *Comércio e Relações Internacionais*. São Paulo: Perspectiva, 1977, p. 33.

Trata-se de uma questão de coordenação e administração para que a perspectiva da aliança latino-americana venha a desempenhar um papel na redefinição do sistema internacional, apesar desta aliança se constituir numa proposta de união de forças e vontades.

Esta união de forças e vontades não é conforme, ainda que assim pareça ser, com a definição dada por alguns dos autores clássicos, como Montesquieu[17] e Puffendorf.

Esta união deve ser consensual, consoante a não-unificação do poder no âmbito da aliança, o que equivale a dizer que a ela se aplica a observação de Rousseau[18] sobre o direito das gentes: "não tendo outra garantia a não ser a utilidade daqueles que a ela se submetem, as suas decisões não serão respeitadas a não ser que o interesse as confirme".

A analogia, no caso em questão, não é com a lei como manifestação *erga omnes* de um comando, nem com o contrato, onde as partes têm interesses diferentes, mas, sim, com aquilo que os juristas chamam de "atos coletivos" ou "atos de união", quando qualificam os atos pelos quais, no esquema do planejamento francês, parceiros diferentes querem a mesma coisa, por meio de manifestações consensuais e comuns de um concurso de vontades.[19]

A fim de assegurar a permanência desse concurso de vontades, indispensável para um compromisso de resultados e fruto de um planejamento indicativo, é preciso que ele seja permeado da idéia de uma reciprocidade generalizada, cujo objetivo seria o de permitir a cada um dos parceiros a possibilidade de encontrar o seu interesse individual no funcionamento da aliança, de tal forma que o interesse comum sempre se confunda com o interesse de todos.

Dizia Lafer[20] que por meio de uma capitalização do consenso se deverá aprofundar a reciprocidade generalizada, permitindo à aliança latino-americana, como um todo, ser muito menos uma necessidade percebida e da negociação, do compromisso quanto ao resultado e do elenco de soluções, meios e instrumentos, que a conjuntura for sugerindo, ter-se-á, com o correr do tempo, um maior domínio técnico do funcionamento de uma ação conjunta que, servindo aos interesses de todos, aumentará a coesão política, social e econômica da aliança. Esta coesão colocará no horizonte do possível, normas e diretrizes mais rigorosas e precisas, num tratado mais regulatório do que constitutivo de uma realidade, que poderá conferir à América Latina não só o perfil – que ela já tem – mas o rosto de sua individualidade num

17 MONTESQUIEU. *De L'Ésprit des Lois.* Oeuvres Complètes, v. II, Dijon : Pléiade, 1951, p. 237.

18 ROUSSEAU, Jean Jacques. *L'État de Guerre in Oeuvres Complètes,* v. III, Paris: Pléiade, 1964, p. 610.

19 HAURIOU, André. *Le Droit Administratif de l'Aléatoire in Mélanges Trotabas,* Paris : Lib. Génerale de Droit et de Jurisprudence, 1970, p. 197-225.

20 LAFER, Celso. *Op. cit., p. 63.*

mundo para o qual ela terá contribuído por meio de um papel ativo na redefinição histórica da ordem mundial.

A considerada "falácia" da quebra do axioma da unidade do poder do Estado no federalismo, pode ser também, *mutatis mutandis*, considerada na criação de órgãos supranacionais na associação de Estados, vez que tanto num e noutro caso, o que há é a divisão de competências, jamais usurpação de poder.

Para Soares a noção de indivisibilidade da soberania tampouco resta atingida pela existência de vários órgãos de governo. Cada um desses, na esfera de sua competência, exerce a soberania, o que não o torna soberano[21].

É importante reconhecer que a expressão supranacionalidade é ainda objeto de alguma controvérsia na literatura. Como nota Böhlke, "a expressão supranacionalidade foi empregada pela primeira vez na versão francesa do Tratado de Paris (1951) para descrever as funções dos membros da Alta Autoridade. Apesar de ser frequentemente associado ao processo de integração europeu, o termo jamais foi utilizado com relação às Comunidades" [22]. Aparentemente, a expressão supranacional fora empregada naquele contexto para que se pudesse evitar o termo federal, que geraria ainda mais polêmica.

A respeito do significado de supranacionalidade, o que Fausto de Quadros registrou nos anos 1980 parece ter ainda validade nos dias de hoje: apesar da ampla discussão sobre o conceito, continua a reinar uma grande desorientação acerca do sentido e do conteúdo a lhe atribuir.

Pode-se dizer que neste domínio tudo já foi dito e desdito, que poucos são os autores que ao longo desses trinta anos de integração não têm mudado de opinião nesta matéria, e não raro mais do que uma vez, e que a própria jurisprudência, nacional e comunitária, tem variado muito no entendimento a dar àquele princípio, sobretudo quando consegue descer das generalidades. Em suma: o recurso, quase sempre descuidado à idéia de supranacionalidade vulgarizou-se e, enquanto tal, ela foi gradualmente perdendo um significado exato e um conteúdo rigoroso[23].

---

21 SOARES, Esther Bueno. *MERCOSUL:* desenvolvimento histórico. São Paulo: Oliveira Mendes, 1997.

22 BÖHLKE, Marcelo. *Integração regional e autonomia do seu ordenamento jurídico.* Curitiba: Juruá, 2003, p. 71.

23 QUADROS, Fausto de. *Direito das Comunidades Européias e Direito Internacional Público.* Lisboa: Almedina, 1991, p. 131.

Para se esclarecer o conteúdo da expressão supranacionalidade, recorre-se a Pierre Pescatore, para quem a caracterização da supranacionalidade exige a presença de três elementos:

- O reconhecimento, por um grupo de Estados, de um conjunto de interesses comuns ou de valores comuns;
- A criação de um poder efetivo, colocado a serviço desses interesses ou valores e;
- A autonomia desse poder.

Como nota Böhlke[24], "os interesses ou valores comuns não serão de grande valia se não houver poderes efetivos para exigir a observância desses interesses ou valores em prol do objetivo comum". Assim, o autor resgata Pescatore para concluir que esses poderes incluem adotar decisões que comprometam os Estados, adotar regras de direito que devam ser respeitadas pelos Estados e pronunciar decisões judiciais que ditem o Direito[25].

É de se concordar, neste sentido, com Lequesne, para quem:

> Tornar comum a soberania (*pooled sovereignty*) resultante desse processo não provoca a diminuição do papel do Estado, mas, ao contrário, reforça-o, favorecendo sua adaptação às imposições do meio internacional.[26]

3. As lições da construção da supranacionalidade na Europa

Ao longo de toda a história da construção européia, pode-se perceber a tensão entre aqueles que defendiam uma união mais estreita dos Estados e aqueles que advogavam um modelo de integração tradicional, no qual os poderes e prerrogativas tradicionais dos Estados preservar-se-iam intocados.

Constata, por exemplo, Saba que três correntes doutrinárias a respeito da natureza jurídica das Comunidades se delinearam ao longo do tempo: (a) a tradicional, que identifica no complexo de normas que subjazem à União a natureza jurídica de direito internacional público clássico; (b) a federalista, ou "europeísta", que, imprimindo aos tratados originais uma natureza constitucional, entende a construção comunitária como o germe da federação constituída pelos Estados Unidos da Europa e (c) a pragmática, que, tendo presente, de um lado, a persistência da soberania como atributo dos Estados comunitários – como enfatizam os partidários da corrente tradicional – e, de outro, a transferência de competências estatais às Comunidades, que fundamenta a doutrina federalista, afirmam a natureza *tertium genus* das

24 Apud BÖHLKE, Marcelo. *Op. Cit.,* p. 72 e ss.

25 Idem.

26 LEQUESNE, Christian. *Op. cit.*, p. 102.

comunidades, enquanto tangenciadas por princípios tanto de direito internacional público clássico, quanto de direito interno[27].

Segundo o autor:

> Esta posição intermediária, ao sopesar a soberania dos *partners* europeus com o mecanismo de transferência de competências, parece dar conta de modo equilibrado da construção comunitária, embora o desenvolvimento do sistema de integração europeu apresente uma nítida tendência ao federalismo, ou a uma integração de grande alcance (*deep integration*) pela idéia da subsidiariedade, pela conformação de uma cidadania européia e pela previsão de determinados princípios que servem de substrato ao pilar comunitário e a todo o edifício da União[28].

Com efeito, boa parte dos países que integrava o processo via com receio a criação de órgãos com poderes maiores que os do próprio Estado. Havia receio quanto às possibilidades de se conferir prerrogativas a instituições que poderiam se voltar contra os interesses daqueles que as criaram. Esta, aliás, parece ser a razão pela qual historicamente os Estados sempre buscaram modelos associativos baseados no consenso, ou seja, na impossibilidade de o conjunto tomar decisão que contrarie interesse de uma parte.

À medida que evoluía o processo de integração europeu, as resistências à arquitetura supranacional foram se abrandando. Os Estados perceberam quão prejudicial poderia ser para a construção do bloco a adoção do consenso, tal como em regra concebido em blocos econômicos. A "paralisia decisória" impediria que o bloco avançasse rumo a seus objetivos ambiciosos. Aliás, estando os Estados de acordo em relação aos seus objetivos ambiciosos, pouco sentido faria limitar a margem de ação das instituições que exatamente concorreriam para a consecução das metas, uma vez, evidentemente, estando definidos os limites de ação dos órgãos comunitários.

De fato, o risco da paralisia decisória era algo temido pelos mais entusiastas do processo de integração europeu. Dotar qualquer um dos membros do bloco de um poder de veto ameaçaria bloquear o avanço do processo de integração e, mais, implicaria permitir que circunstâncias temporárias de um Estado ameaçassem o projeto de integração continental. Com efeito, estavam os europeus convencidos de que as metas ambiciosas da integração européia não poderiam ser atingidas caso adotassem uma fórmula institucional que permitisse que interesses locais se sobrepusessem aos continentais. Tomar decisões por maioria e impedir que individualmente um membro pudesse bloquear uma medida do bloco eram,

27 SABA, Sérgio. *Op. cit.*, p. 50.

28 Idem, ibidem.

assim, fatores indispensáveis para que a Europa cumprisse seu vaticínio e pudesse, enfim, atingir os níveis de integração planejados.

Naturalmente, entre os aspectos mais polêmicos da configuração do processo de integração estavam a fórmula pela qual as decisões seriam tomadas, a composição dos órgãos, o peso do voto de cada Estado e os temas que ainda exigiriam unanimidade. Ao longo das décadas, essas questões puderam ser ajustadas entre os membros, que então encontraram soluções capazes de acomodar interesses os mais diversos, com base na crença comum de que concessões seriam necessárias para que o objetivo da integração – compartilhado por todos – pudesse ser atingido.

O risco da paralisia decisória foi se tornando cada vez mais nítido à medida que se alargava o bloco europeu e, principalmente, à proporção que a ele aderiam os ditos Estados menores. De fato, mantida a regra do consenso, a probabilidade de estagnação do processo de integração aumentaria a cada inclusão de novo membro ao bloco. Estados economicamente importantes preocupavam-se também com a possibilidade de, adotada a intergovernamentalidade, Estados menos expressivos bloquearem a evolução do processo de integração, impedindo, desta forma, a obtenção dos fins últimos da integração européia.

Pode-se afirmar, sem hesitação, que o processo de integração europeu não teria evoluído na velocidade que o fez se os organismos instituídos não fossem dotados de supranacionalidade. Invariavelmente interesses locais tiveram que ser rechaçados em prol do conjunto – o que só se torna possível numa estrutura organizacional cujas decisões não dependam da unanimidade entre os atores envolvidos no processo.

Interessante também é observar como os Estados membros, individualmente, mudaram, ao longo da construção européia, seu posicionamento a respeito da supranacionalidade. Resistências tradicionais foram se desfazendo à medida que os benefícios econômicos do processo de integração pareciam superar eventuais perdas políticas. Consideradas estas, evidentemente, sob o aspecto tradicional do exercício das prerrogativas estatais.

Alguns Estados, contudo, mantiveram-se mais resistentes mesmo diante do desenrolar do processo europeu. Os próprios europeus encontraram a saída para conciliar os interesses divergentes quanto aos rumos da integração. Fizeram-no por meio da idéia da "*Europe à deux vitesse*". Os ritmos distintos dentro de um mesmo bloco permitiram exatamente a instituição do Euro, a moeda comum, em relação à qual principalmente o Reino Unido oferecia grande resistência.

Atualmente, a supranacionalidade de que as estruturas européias são dotadas se materializa principalmente nos seguintes aspectos: as instituições são independentes diante dos governos nacionais; tais instituições são dotadas de poder para tomar decisões com base em maioria, e não apenas diante de unanimidade e; finalmente, pelo fato de o poder normativo das instituições se aplicar a Estados e indivíduos.

No exame da supranacionalidade de que são dotadas as estruturas comunitárias, vale registrar o entendimento de Alves, para quem: as Comunidades não são organizações soberanas, pois são uma criação dos Estados-membros que a todo o tempo as podem extinguir ou submetê-las à sua vontade. Acrescenta ainda o autor que a transferência ou delegação de competências nacionais também não é irreversível, mas revogável. Conclui mencionando a distinção entre transferência de competência como a renúncia a uma parcela de independência, e de forma definitiva, e a delegação de competências como atribuição de poderes que a todo o tempo podem ser retirados[29].

Para Zorgbibe[30], as três comunidades européias – o Mercado Comum, a Comunidade do Carvão e do Aço e a Comunidade de Energia Atômica – foram concebidas consoante os princípios, não do direito internacional, mas do direito público interno. Sem dúvida os tratados fundadores, de Roma e de Paris, são acordos interestatais, mas a sua originalidade se deve aos órgãos que instituíram. A execução desses tratados não foi deixada à discrição dos Estados como no direito internacional geral, mas confiada a verdadeiros poderes constituídos: é da ação desses poderes que resulta a limitação normativa da soberania dos Estados membros. As Comunidades Européias de ontem e a União Européia de hoje, pode vincular o Estado contra a sua vontade, por meio de um procedimento majoritário de voto no seio do órgão interestatal, o "Conselho" ou ainda com base na independência estatutária do órgão "supranacional", a "Comissão", que não pode receber instruções dos governos nacionais. A União Européia pode ainda vincular os Estados por uma verdadeira decisão, obrigatória em seu fim como em seus meios, a menos que não deixe os meios à discrição do Estado.

4. As características do MERCOSUL: o atual estágio de integração

O MERCOSUL é prioridade da política externa de cada um de seus membros integrantes. A integração regional é vista pelos parceiros como meio necessário para a melhor

29 ALVES, Jorge de Jesus. *Op. cit.*, p. 456.

30 ZORGBIBE, Charles. Prefácio *apud* FURLAN, Fernando de M. *Supranacionalidade nas Associações de Estados – repensando a soberania*. Curitiba. Juruá. 2008.

representação de seus interesses em âmbito global. Na esteira da conformação de blocos comerciais e do fortalecimento do regionalismo na atualidade, a região orientou-se nesta tendência de maneira firme. Além do mais, num momento em que as negociações do comércio internacional se operam em várias frentes – e não apenas no âmbito da Organização Mundial do Comércio - os parceiros do MERCOSUL admitem que o poder de barganha do bloco é maior que a soma das capacidades de seus membros. A articulação dos interesses da região em torno de um projeto comum e a posição coordenada dos países diante dos desafios internacionais fortalecem o projeto do MERCOSUL. Em última instância, o reconhecimento da interdependência está na base dos esforços em prol do estreitamento dos vínculos entre Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai.

Ao longo de quase vinte anos, uma série de avanços foram logrados no bojo do MERCOSUL. Há, com pouquíssimas exceções, a livre-circulação de mercadorias entre os parceiros. O comércio intrabloco vem crescendo de maneira expressiva desde a criação do MERCOSUL, bem como a corrente de comércio intra MERCOSUL.

Além disso, logrou-se definir uma tarifa externa comum, que estipula os parâmetros das relações comerciais do bloco com Estados que dele não fazem parte. Esta tarifa externa comum, que justamente caracteriza a união aduaneira, é, não obstante, excepcionada por listas nacionais, em razão de interesses econômicos pontuais. Naturalmente, os sócios do MERCOSUL reconhecem o caráter temporário e excepcional das listas de exceção à TEC.

É importante notar que muito embora a motivação política tenha animado o projeto do MERCOSUL, o processo de integração regional avançou, sobretudo sobre bases econômico-comerciais. Atualmente, sabe-se, o projeto finalmente extrapolou esses objetivos, recobrando a conotação política que marcou seu surgimento. O processo hoje abrange áreas como cooperação em matéria de segurança internacional, assuntos judiciários e educação, por exemplo. A integração, em realidade, tem motivos também políticos e, deve-se reconhecer, a agenda política do MERCOSUL tem avançado nos últimos tempos[31].

No contexto do fortalecimento do bloco, mesmo sugerindo a adoção de uma política comercial única em relação a terceiros Estados, é válido consignar que desde o início do

[31] Talvez o mais contundente exemplo da vertente política do processo de integração esteja materializado na dita "cláusula democrática", prevista no Protocolo de Ushuaia de 1998, que estabelece, em seu artigo 1º, que: "[a] plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do presente Protocolo".

processo de integração do MERCOSUL houve preocupação quanto aos riscos, para o bloco, do relacionamento externo de cada um de seus Estados Partes[32].

Em 2000, uma Decisão do Conselho do Mercado Comum promoveu mudança considerável na forma como os membros conduzem suas próprias políticas comerciais em relação ao terceiros Estados. No contexto do chamado Relançamento do MERCOSUL[33], decidiram os membros reafirmar o compromisso de negociar de forma conjunta acordos de natureza comercial com terceiros países ou blocos, nos quais se outorgassem preferências tarifárias. De modo mais preciso, decidiu-se que a partir de 30 de junho de 2001, os Estados Partes não poderiam assinar novos acordos preferenciais ou acordar novas preferências comerciais em acordos vigentes no marco da ALADI, que não houvessem sido negociados pelo MERCOSUL[34].

O MERCOSUL, com efeito, vem promovendo uma série de iniciativas com vistas a fortalecer suas relações comerciais com outros países ou mesmo blocos comerciais. Em 1996, o MERCOSUL acordou o estabelecimento de uma área de livre-comércio tanto com o Chile, quanto com a Bolívia, considerados, a partir de então, membros associados do MERCOSUL. Antes mesmo disso, em dezembro de 1995, o MERCOSUL e a União Européia assinaram um Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação visando a lançar as bases para a futura liberalização do comércio de bens e serviços entre os blocos. Como se sabe, ainda estão em negociação os termos deste ajuste.

Também objetivando uma área de livre-comércio, o MERCOSUL assinou em 2000 o Acordo Marco MERCOSUL – África do Sul. As negociações atualmente, contudo, compreendem não apenas a África do Sul, mas os países que compõem a SACU ("*South African Customs Union*")[35]. Com o mesmo objetivo de estabelecer a liberalização do comércio entre os parceiros, o MERCOSUL assinou com a Índia, em janeiro de 2004, um Acordo de Comércio Preferencial, que encetou negociações ora em curso. Essas referências ilustram, de maneira exemplificativa, as iniciativas do MERCOSUL com vistas à criação de novas oportunidades, especialmente de caráter econômico-comercial. Em novembro de 2004, foi anunciada a conclusão do Acordo de livre-comércio entre MERCOSUL e Comunidade Andina.

---

32 Vide, por exemplo, Decisão 10/92 do CMC. Do mesmo modo, vide Tratado de Assunção, artigo 8º.

33 Decisão 32/00 do CMC.

34 Vide artigos 1º e 2º da Decisão 32/00 do CMC.

35 São os países: África do Sul, Namíbia, Botsuana, Lesoto e Suazilândia.

Não obstante o caráter prioritário do MERCOSUL na política externa de cada um de seus membros, a consecução das metas ambiciosas do MERCOSUL não é tarefa simples. Exatamente em função do impacto do projeto de integração para a economia e a política de seus sócios, as ações tomadas no contexto do bloco são por vezes questionadas por um ou outro parceiro.

As dificuldades no avançar do processo de integração são bem ilustradas, por exemplo, pelos sucessivos adiamentos na consecução das metas do bloco. Lembre-se que o Tratado de Assunção, acordo constitutivo do bloco, previa em seu artigo 1o que o mercado comum deveria estar estabelecido em 31 de dezembro de 1994. Hoje, em 2004, ainda não se logrou atingir as metas decorrentes do estabelecimento do mercado comum, como, por exemplo, a livre circulação de serviços, fatores produtivos, a adoção de uma tarifa externa comum sem perfurações, a harmonização de legislação, entre outras.

Uma preocupação importante no aprofundamento do processo de integração diz respeito à administração das assimetrias entre os membros do bloco. As crises econômicas pelas quais os membros passaram recentemente tiveram impacto significativo para a continuidade do processo de integração. Em alguns momentos, assim, restou evidente a necessidade de se flexibilizarem prazos, de se autorizarem exceções, de se suspenderem obrigações com vistas a acomodar interesses circunstanciais de economias mais frágeis.

São exemplos da flexibilidade conferida ao bloco: a criação de fundos estruturais destinados a elevar a competitividade do MERCOSUL (Decisão 11/03), a previsão de tratamento diferencial para o Paraguai nas negociações externas (Decisão 12/03), a prorrogação da lista de exceções da tarifa externa comum até dezembro de 2005, com prazos e quantidades diferenciados para Paraguai e Uruguai até 2010 (Decisão 13/03), o estabelecimento de regime especial de importação para o Paraguai (Decisão 14/03); tratamento favorecido para importação de bens de informática e telecomunicações (Decisão 15/03) e de bens de capital (Decisão 08/03).

O próprio Governo brasileiro parece admitir essa necessidade, ao reconhecer que:

> As diferenças nos níveis de desenvolvimento econômico e social entre países com graus de industrialização diferentes têm gerado dificuldades para a aceleração do ritmo do processo de integração.

Contudo, o próprio sítio do Ministério das Relações Exteriores do Brasil dispõe que:

> O tratamento das assimetrias, na visão brasileira, não deve implicar desvio dos sócios em relação ao aprofundamento da união aduaneira. O curso

> básico do processo de integração deve ser orientado pela necessidade de conciliar as assimetrias entre os Estados Partes com o Tratado de Assunção, por meio de uma negociação que permita algumas excepcionalidades nos instrumentos normativos que sejam, contudo, gradualmente eliminadas, à medida que o processo de integração econômica promova a convergência entre as economias dos Estados Partes.[36]

Com vistas a fortalecer a integração regional e imprimir ritmo mais acelerado ao estreitamento dos vínculos entre os sócios, em junho de 2003, na Cúpula do MERCOSUL em Assunção, ajustou-se o documento chamado "Objetivo 2006", que tem por escopo a consolidação da união aduaneira até 2006, o que conferirá base para que se logre o mercado comum. O projeto, ambicioso e também abrangente, é composto de quatro vertentes: um programa político, social e cultural, o programa da união aduaneira, o programa de bases para o mercado comum e o programa da nova integração.

Também está entre os projetos do bloco o estabelecimento do Parlamento MERCOSUL. Com se sabe, a Comissão Parlamentar Conjunta detém poderes reduzidos, e se entende que o estabelecimento de um mercado comum se beneficiaria de um órgão de representação popular com prerrogativas mais amplas. Note-se que na esfera "jurisdicional" o avanço institucional foi já operado, quando da entrada em vigor do Protocolo de Olivos, que promoveu uma série de avanços no sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL. A Secretaria do MERCOSUL, conforme notado, também passa por reavaliação com vistas a que transcenda sua competência administrativa e passe também a contribuir sob o ponto de vista técnico para o avanço do bloco.

É interessante ainda notar as preocupações do bloco em conferir base econômica para o mercado comum – o que se faz não apenas por meio de instrumentos alfandegários, mas – sobretudo – pela articulação da atividade produtiva dos países membros. Tem-se atentado, nesse sentido, para a infra-estrutura da integração, para que se viabilize a integração física do bloco. Mais recentemente, tem-se insistido na integração de cadeias produtivas dos países do MERCOSUL, no entendimento de que a evolução efetiva do bloco passa necessariamente pela integração do setor produtivo da região, o que imprime maior competitividade "ao produto MERCOSUL" no contexto internacional.

Ainda que as dificuldades para o aprofundamento da integração não sejam pequenas, também não são poucos os esforços empreendidos por cada um dos Estados que compõem o MERCOSUL em seu prol. A vontade política e o comprometimento dos Estados com o projeto

[36] Vide <www.mre.gov.br/MERCOSUL>.

de integração regional parecem ser capazes de superar obstáculos contingentes ao adensamento da integração. Ajustes de rumo, introdução de flexibilidades, dilatação de prazos – todos esses esforços parecem mesmo eventualmente necessários, dada a magnitude do projeto político que o MERCOSUL articula em seu bojo. O grande desafio, todavia, está em manter realista o projeto MERCOSUL. Por vezes, há a impressão de tentativas de "nivelamento por baixo" em relação aos setores produtivos e, mais especificamente, aos seus padrões de produção. Assim, não há que se confundir apoio ao desenvolvimento com proteção de mercado.

5. A discussão sobre a supranacionalidade no MERCOSUL

Os objetivos do MERCOSUL, tal como expressos no Tratado de Assunção, não coincidem com as metas, por exemplo, do processo de integração europeu, que são evidentemente mais ambiciosas. O MERCOSUL visa tão-somente à adoção de um mercado comum. Evidentemente que os objetivos podem ser alargados, à medida que se mostre conveniente e viável a seus membros.

Contudo, são bastante comuns críticas ao estágio incipiente de integração do MERCOSUL, se comparado ao nível europeu. Em geral apressadas, essas críticas desconsideram que a integração européia, além de ter sido iniciada quarenta anos antes da do MERCOSUL, sempre contou com objetivos mais ambiciosos em relação aos do MERCOSUL, e dotou as estruturas criadas de meios para atingi-los (como a supranacionalidade) – o que não há no MERCOSUL. Ainda que o MERCOSUL tenha sido também inspirado pelo efeito demonstração da integração européia, as críticas que se lhe apresentam nesta base são, no mais das vezes, equivocadas em razão de seus pressupostos.

Se, por um lado, a experiência da integração européia é significativa para o processo em curso no MERCOSUL, por outro lado, é evidente que a importação de modelos não deve se operar de forma automática e acrítica. As características econômicas e as circunstâncias políticas subjacentes aos blocos são evidentemente distintas. Se isso não bastasse, há de se considerar – conforme enunciado – que as metas do MERCOSUL são muito menos ambiciosas que as da União Européia e que o processo de integração do MERCOSUL é décadas mais recente.

A questão que efetivamente importa, no contexto deste estudo, diz respeito à em que medida a adoção de estruturas supranacionais no MERCOSUL – a exemplo do que se fez no modelo europeu – contribuiria para a evolução do processo de integração da região. Para

tanto, a experiência européia certamente se mostra de grande valia para a compreensão do tema no âmbito do MERCOSUL – isso, naturalmente, está longe de uma simples transposição dos modelos, das estruturas e das categorias européias para o MERCOSUL.

6. O processo decisório no MERCOSUL e a sua estrutura institucional

O processo decisório no MERCOSUL tem como referência normativa o Tratado de Assunção, que estabelece o bloco, e o Protocolo de Ouro Preto, que, entre outras questões, define a estrutura institucional do MERCOSUL.

O Tratado de Assunção previa que o mercado comum seria instaurado até 31 de dezembro de 1994. Como se sabe, neste período foi possível tão-somente a definição de uma tarifa externa comum e, portanto, de uma união aduaneira (e não do mercado comum). O Tratado de Assunção, contudo, previa que entre sua entrada em vigor (em 1991) e 1994, haveria o chamado período de transição (artigo 3º), no qual seriam adotadas algumas medidas com vistas à constituição do mercado comum (artigo 5º).

Esta breve explicação deve-se a chamar à atenção o artigo 16 do Tratado de Assunção, que define que:

> Durante o período de transição, as decisões do Conselho do Mercado Comum e do Grupo Mercado Comum serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes.

Com efeito, a leitura deste dispositivo pode sugerir o interesse dos Estados em, após a conformação do mercado comum, alterar a forma de tomada de decisão no âmbito do MERCOSUL. Eventualmente adotando outro modelo, que não o intergovernamental, para o bloco. Apenas a evolução do processo de integração poderá indicar se esse é o rumo que o MERCOSUL tomará.

Atualmente, o caráter intergovernamental do bloco é expresso no Protocolo de Ouro Preto, cujo artigo 2º dispõe: são órgãos com capacidade decisória, de natureza intergovernamental, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do MERCOSUL.

Confirma a ausência de supranacionalidade do bloco o Capítulo III do Protocolo de Ouro Preto, intitulado “Sistema de Tomada de Decisões”. O Capítulo é composto de um único artigo, que estabelece: As decisões dos órgãos do MERCOSUL serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes (artigo 37).

Um traço importante da ausência de supranacionalidade do bloco está expresso no Capítulo IV do Protocolo de Ouro Preto, que trata da aplicação interna das normas emanadas do MERCOSUL. Segundo o artigo 38 do Protocolo, os Estados Partes comprometem-se a adotar todas as medidas necessárias para assegurar, em seus respectivos territórios, o cumprimento das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL. Assim, as decisões tomadas pelos órgãos do MERCOSUL, além de exigirem o consenso dos membros, precisam ser incorporadas à ordem interna de cada um dos sócios para que sejam efetivas.

Aliás, conforme indicado em seção anterior, decidiu-se em um dos contenciosos julgados pelo sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL que a norma adotada no âmbito do bloco é apenas exigível quando for incorporada à ordem interna de cada um dos quatro sócios do bloco. A adoção da doutrina da vigência simultânea das normas (laudo arbitral do contencioso do "caso frangos") demonstra quão distante se está do sistema de aplicação direta e efeito imediato das normas, o que caracteriza o processo de integração europeu.

Com efeito, mesmo no contexto de uma organização intergovernamental, entende-se que o sistema de incorporação normativa do MERCOSUL pode ser aprimorado. Isso, naturalmente, no entendimento de que a própria reforma no sistema de tomada de decisão do bloco – que parece preferível – mostra-se pouco provável em curto prazo.

7. As perspectivas a respeito da supranacionalidade

Numa recuperação histórica a respeito do posicionamento dos membros do MERCOSUL sobre a supranacionalidade, Mariano demonstra como os interesses políticos dos Estados convergiram para a adoção de um modelo intergovernamental. Para o autor:

> Nossa análise sobre as propostas com relação aos temas de intergovernametalidade/supranacionalidade e sistemas decisórios permitiram visualizar como os interesses dos países estavam distribuídos. Argentina e Brasil apresentaram-se favoráveis a uma alteração no sistema decisório atual caracterizado pelo consenso e por uma manutenção da estrutura institucional intergovernamental, não supranacional. Isso permitiria que a força política dos formuladores iniciais fosse mantida, tendo um maior controle do processo integracionista. Já o Paraguai e o Uruguai mostraram interesse, inerente às suas realidades, de manter o sistema decisório por consenso de forma a sustentar seu relativo poder de veto. Ao mesmo tempo, eram favoráveis à conformação de instituições supranacionais, pois supunham que isto seria benéfico nos casos de solução

> de controvérsias e conflitos de interesses governamentais, ao diminuir os impactos que o peso argentino e brasileiro representam para eles[37].

Nesta linha, observa ainda o autor que isso nos permite dizer que estes dois grupos de países acordaram em torno de uma concessão mútua: enquanto os dois maiores países aceitaram manter a regra do consenso, os dois menores renunciaram a sua posição em torno de instituições com caráter supranacional[38]. Este entendimento, como se pode perceber, refletiu-se na estrutura institucional do bloco tal como delineada pelo Protocolo de Ouro Preto.

Com efeito, há uma série de razões que são alegadas para a adoção de estruturas de caráter intergovernamental no MERCOSUL. Talvez a principal delas seja a que sustente ser desnecessário o aparato supranacional para a condução de uma integração que visa a um mercado comum (e não a uma união política e econômica total, tal como vislumbrada pela União Européia).

Num contexto mais amplo, parece válido resgatar a visão de Vaz, segundo o qual, com exceção da União Européia que persegue a integração pela via da supranacionalidade, a realidade dos anos 90 corrobora a reorientação das visões funcionalistas no sentido de conceber a integração sob arranjos intergovernamentais e com diferentes graus de institucionalização, e não apenas segundo formas supranacionais[39].

Há aqueles, contudo, que percebem razões distintas para se dotar o MERCOSUL de estruturas tão-somente intergovernamentais. Segundo Mariano, por exemplo, a opção intergovernamental, refletida na estrutura institucional, condiz com a estratégia dos Estados em não abdicarem de poder na tomada de decisão do bloco – o que, na leitura do autor, poderia indicar a predisposição em evitar o avanço da integração na direção de um mercado comum, para o qual – também segundo o autor – a supranacionalidade seria uma condição[40].

Nessa perspectiva, para o autor, o interesse dos atores governamentais seria o da manutenção de sua importância decisória através da permanência de instituições governamentais. Segundo ele:

> Caminhar em direção à supranacionalidade não significa expandir a burocracia, pois é possível promover uma burocratização com instituições

37 MARIANO, Marcelo. *Op. cit.*, p. 84.

38 Idem, p. 85.

39 VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador*: a construção do MERCOSUL. Brasília: IBRI / Funag, 2003, p. 36.

40 MARIANO, Marcelo. *Op. cit.*, p. 10.

> intergovernamentais. O problema é que, em havendo supranacionalidade, necessariamente haveria a criação de novos órgãos decisórios e também um deslocamento do centro nevrálgico do MERCOSUL. Assim, os atores iniciais tenderiam a perder a coordenação do processo de integração. De acordo com esta linha de explicação, por meio da intergovernamentalidade os governos tentam se preservar como protagonistas exclusivos, a partir de um sistema de decisão baseado no consenso, alcançado pela negociação de mínimos denominadores comuns, e de uma expansão controlada da agenda oficial do MERCOSUL.[41]

Ainda que valha a reflexão sobre o argumento e mesmo que se admita a hesitação em relação à cessão, ou delegação, de poderes, é de se reconhecer que se fosse ele totalmente apropriado, talvez não existisse mesmo Tratado de Assunção, solução de controvérsias para os membros. Talvez a União Européia não viesse nunca a se tornar realidade. Na verdade, o receio em relação à construção de estruturas supranacionais parece estar mesmo relacionado à delegação de competências soberanas e do poder que é, em decorrência disso, transferido, ainda de que forma precária, a instituições cujo controle foge ao Estado.

Esta conclusão, com efeito, remete à reflexão de Bertrand Badie, que de certa forma tenta explicar o desconforto das soberanias estatais num mundo interdependente, tal como o atual. Para Badie:

> Enfim, os progressos da mundialização acomodam-se cada vez menos à gramática "soberanista" para promover o conceito de interdependência. Banalmente admitida – ou quase – essa formulação não é menos abaladora para a teoria das relações internacionais. Não é simples pensar o Estado como ator interdependente quando todas as definições que se lhe dá passam pela promulgação de sua independência[42].

Em sistemas de integração dotados de supranacionalidade, deve-se conferir atenção ao processo de tomada de decisão em suas instituições. Explica-se: num mecanismo intergovernamental, as decisões são adotadas por consenso e todos os Estados têm o mesmo poder no processo decisório (cada um individualmente pode bloquear a decisão e todos os votos têm o mesmo peso). Em instituições supranacionais, contudo, não há a priori fórmula para se definir o modo como se adota uma decisão. Os membros do processo, que delegam ao bloco competências soberanas, definem também as condições da decisão.

Neste contexto, é importante que a adoção da supranacionalidade no MERCOSUL seja acompanhada de reflexão rigorosa a respeito da fórmula do processo decisório. Particularmente, pareceria interessante considerar a solução encontrada no âmbito da União

41 Idem, p. 95-96.

42 BADIE, Bertrand. Da soberania à competência do Estado. In: SMOUTS, Marie-Claude. As novas relações internacionais: práticas e teorias. Brasília: Ed. UnB, 2004, p. 46.

Européia a esse respeito. A definição do processo de decisão no Conselho da União Européia por maioria qualificada, sabe-se, foi a questão mais complexa tratada na Conferência Intergovernamental convocada no âmbito do processo de integração com vistas à definição de um Tratado Constitucional para o bloco. Segundo o Tratado Constitucional assinado em junho de 2004, as decisões devem ser tomadas com base na "dupla maioria", ou seja, maioria tanto dos Estados membros, quanto da população representada, com vistas a conferir legitimidade às decisões. É necessário, nesta base, que a maioria qualificada represente 55% dos Estados Membros e, ao mesmo tempo, 65% da população européia.

Alianças, equilíbrio de poder, ponderação de votos, representatividade – são todos elementos a serem considerados quando se estabelecem as regras para a tomada de decisão em órgãos supranacionais. No âmbito do MERCOSUL, onde as disparidades entre os membros são efetivamente grandes, essa discussão deve se fazer presente quando se examina a superação do modelo intergovernamental do bloco. A adoção de instituições supranacionais, importantes para o fortalecimento do bloco, deve ter como base um sistema de tomada de decisão que confira legitimidade às suas instituições, em última instância, a todo o processo de integração.

A rigor, parece teoricamente possível o estabelecimento de um mercado comum desprovido de órgãos supranacionais para administrá-lo. Contudo, a experiência do processo de integração do MERCOSUL e mesmo de outros blocos faz crer que o sucesso desses empreendimentos demandaria instituições dotadas de supranacionalidade, capazes de superar divergências circunstanciais entre os parceiros e, assim, evitar a paralisia institucional e decisória do processo de integração.

Como se sabe, o caráter meramente intergovernamental do MERCOSUL faz com que o processo decisório se opere com base no consenso. Neste cenário, o interesse de apenas um Estado é capaz de bloquear a evolução da integração entre os quatro membros, ainda que todos os Estados tenham se comprometido com as metas dessa integração. O caráter consensual das decisões tomadas pelo bloco pode, sim, prejudicar o ritmo do processo de integração e, em última instância, pode comprometer a própria consecução de seus objetivos.

O fortalecimento do processo de integração do MERCOSUL passaria, diante dessa realidade, pela crescente institucionalidade do bloco, com a delegação de poderes supranacionais aos órgãos do MERCOSUL.

A intergovernamentalidade, de fato, parece estar bem arraigada na cultura política dos membros do MERCOSUL e há uma evidente dificuldade em transcendê-la. Como nota

Mariano, as origens da integração e as estruturas que foram criadas comprometem a participação mais ativa de forças não-estatais, o que dificulta, em última instância, que se supere o modelo intergovernamental e se estabeleça um modelo de integração enraizado nas sociedades dos Estados que são partes do processo.

Segundo o autor:

> O nível institucional até agora alcançado é claramente intergovernamental, onde existe uma dificuldade acentuada na cessão de parcela de poder para determinadas representações do setor privado, enfim de organizações não-governamentais. Isso não significa que não haja um maior interesse por parte dos atores privados ou que não exista participação fora dos atores governamentais. A questão é que o nível de institucionalização obtido com essa estrutura institucional acaba tornando mais difícil um relacionamento de interesses mais comprometido e mobilizado com o problema da integração. Nossa hipótese central é de que a origem estatal-burocrática nas negociações em torno da integração no Cone Sul tem resultado numa estrutura institucional que ainda dificulta incorporação de novos atores ao processo e apresenta uma disposição contrária ao seu desenvolvimento no sentido da supranacionalidade.[43]

Com efeito, por ser processo flexível e estar tão imediatamente condicionado pelos interesses dos Estados partes, a previsibilidade dos resultados é naturalmente menor. Contudo, não existem barreiras ou entraves organizacionais e estruturais mais profundos que impeçam mudanças substanciais na estrutura institucional e decisória do MERCOSUL.

Aliás, para alguns, a tendência à supranacionalidade é clara no MERCOSUL:

> Mesmo sendo uma integração intergovernamental a tendência à supranacionalidade já se mostra clara. Primeiro, estando presente nas intenções dos governos, quando vislumbram a possibilidade de conformação no futuro de um mercado comum, e em casos como os das Constituições paraguaia e argentina que já prevêem a inclusão automática no ordenamento jurídico nacional de acordos internacionais assinados pelos governos. Isso é suficiente para mostrar que a tendência à supranacionalidade está presente no MERCOSUL, pois esses exemplos apontam para a adoção de mecanismos que facilitarão o desenvolvimento do processo nesse sentido "[44].

De fato, muito embora alguns percebam inclinação supranacional para as perspectivas futuras do MERCOSUL, outros, mais céticos, têm enfatizado os problemas recentes pelos quais o bloco vem passando, o que sugeriria, nessa leitura, que seria inapropriado ampliar os poderes das estruturas do bloco sem que haja correspondência na vida econômica do MERCOSUL (destacam as perfurações à tarifa externa comum, a aplicação de medidas de

[43] MARIANO, Marcelo. *Op. cit.*, p. 09.

[44] MARIANO, Marcelo. *Op. cit.*, p. 105.

salvaguarda intrabloco, por exemplo). Há aqueles que inclusive defendem que o MERCOSUL deveria rever seus objetivos, buscando tão-somente consolidar a zona de livre comércio, e abrir mão de uma união aduaneira e de um mercado comum. Nesta leitura bastante pessimista, a discussão sobre supranacionalidade seria completamente inoportuna.

Quer-se acreditar, contudo, que os problemas pelos quais o MERCOSUL passa são circunstanciais e não põem à prova os objetivos mais amplos com os quais os Estados se comprometeram. A leitura que privilegia aspectos desagregadores do bloco parece perder a perspectiva histórica da integração, que já logrou avanços importantes e que ainda parece ser bastante promissora.

Talvez as crises sugiram mesmo a necessidade de fortalecimento da estrutura institucional do bloco, de maneira a que os rumos da integração estejam menos sujeitos aos interesses imediatos e circunstanciais de cada um de seus membros. Pareceria conveniente a constituição de um poder comum, depositário dos interesses de longo-prazo dos países membros, que possa fornecer a continuidade do processo integracionista. A reforma do sistema de solução de controvérsias do bloco, operada por meio do Protocolo de Olivos, dá importante passo neste sentido. As discussões sobre o Parlamento do MERCOSUL, por sua vez, também corroboram este esforço pró-integração.

Diante do que se expôs, entende-se que a estrutura atual já começa a demonstrar dificuldades em administrar a união aduaneira imperfeita, razão pela qual se tem recentemente buscado seu fortalecimento. Para um mercado comum, parece indispensável estrutura institucional supranacional. Neste sentido, é de se concordar com Mariano, para quem:

> Esta estrutura institucional intergovernamental não está preparada para enfrentar crises políticas e conflitos comerciais mais sérios que poderiam vir a surgir e não é adequada para um estágio de mercado comum. A concentração decisória e a dependência da vontade política governamental fazem do MERCOSUL um processo que necessita ainda avançar no sentido de maior previsibilidade, fato este que se mostra perfeitamente possível.[45]

Conclusões

O conceito de soberania está arraigado na cultura política dos Estados, não apenas de seus tomadores de decisão, mas também da sociedade de maneira geral. As resistências

[45] MARIANO, Marcelo. *Op. cit.*, p. 107-108.

enfrentadas ao longo do processo de construção de instituições supranacionais na Europa, por exemplo, demonstram quão apegados à idéia de soberania os atores estatais ainda são.

Contudo, é preciso que se tenha muito claro que esta interpretação do conceito, esta mitigação da soberania somente é válida, autêntica e legítima quando parte da vontade e iniciativa do próprio Estado que a detém e não de terceiros. A verdadeira soberania advém do substrato social, a ficção jurídica do Estado simplesmente a exerce em nome daquele. A flexibilização do conceito de soberania, portanto, deve ser entendida como uma possibilidade, uma opção própria e a serviço de quem a detém, e não em seu detrimento.

Parece evidente que no mundo dos fatos nenhum Estado é dotado de autonomia absoluta ou irrestrita. Com efeito, está-se diante de um conceito por vezes mal compreendido, que precisa ser enfrentado para que se possa explicar a realidade internacional com certa dose de rigor analítico.

A ordem internacional da atualidade tem sofrido alterações profundas desde o momento em que se forjaram os Estados nacionais e que se consolidou, na prática, o conceito de soberania nacional. Particularmente nos últimos tempos, em razão da interdependência econômica marcante, a ordem internacional passa por modificações substantivas. É evidente a busca dos Estados em se inserirem de maneira ativa na economia global, no intuito de promover o seu desenvolvimento econômico e melhorar as condições de vida de suas populações.

Ainda que os Estados nacionais continuem sendo os principais atores do cenário internacional, suas características se adaptam com vistas a responder positivamente às necessidades criadas pela nova ordem internacional que se instaura particularmente depois do fim da Guerra-Fria. Se nem mesmo no contexto pós-Westáfalia se poderia tratar corretamente de soberania (sob o ponto de vista substantivo) de maneira absoluta, num mundo como o de hoje, que se intensificam as relações entre os Estados, a idéia parece ainda mais incompleta.

Num contexto em que a interdependência econômica entre os Estados é cada vez maior, proliferam processos de integração regional por meio dos quais os países buscam promover seus interesses. A explicação do fenômeno da formação de blocos regionais entre os Estados consiste num desafio importante para os estudiosos da soberania. Afinal, seria necessário, em última instância, conciliar o caráter supremo, absoluto da soberania (para alguns) com o fato irrefutável de que, pelo menos nos dias de hoje, os Estados optam por fazer parte de blocos regionais.

No exercício cotidiano da cooperação os Estados, eles mesmos, optam por delegar poderes que antes lhe competiam ou, em menor grau, acabam se comprometendo a no futuro não praticar certos atos, que antes poderiam ser levados a cabo como expressão de seu poder soberano. O reconhecimento da interdependência entre os Estados, nesse contexto, faz com que se reavalie a soberania e, mais especificamente, sua expressão, na atualidade.

As experiências de processos de integração regional em curso têm evidenciado a importância de instituições supranacionais para o sucesso da consolidação dos blocos regionais. A supranacionalidade de que é dotado o processo de integração europeu foi capaz de assegurar a unidade do bloco e fez com que seus membros seguissem buscando as metas definidas pelos tratados internacionais, mesmo nos momentos em que dificuldades econômicas ou políticas poderiam afastar um ou outro país da orientação trilhada.

Mas a construção da supranacionalidade no contexto europeu não se operou de maneira linear, ao contrário, foi resultado de forças dialéticas que representavam percepções distintas a respeito dos objetivos da aproximação dos Estados europeus. Avanços e retrocessos marcaram o fortalecimento das instituições comunitárias. A busca de se acomodarem interesses diversos esteve presente ao longo de todo o processo de construção da União Européia e, mesmo nos dias de hoje, marcam as discussões sobre os contornos daquele bloco.

A interação de forças centrípetas (pró-instituições comunitárias) e de forças centrífugas (pró-poderes locais) marca fortemente a conformação da Europa tal como se encontra hoje. Tais dificuldades não podem ser desconsideradas quando se pretende avaliar a supranacionalidade seja na própria Europa, seja em outros processos de integração que acabam por ter, ao menos como referência, a experiência européia.

De toda maneira, como se ressaltou, a supranacionalidade que marca a construção européia foi capaz de manter coeso o bloco, quando países ou mesmo o processo de integração passavam por dificuldades circunstanciais que poderiam ameaçar romper o compromisso assumido. Ainda que se reconheça a inviabilidade de se transpor, de maneira acrítica, a experiência européia para outras áreas em que se busca a integração regional, é inevitável que a partir do sucesso do empreendimento europeu se façam reflexões a respeito de outras iniciativas regionais.

Particularmente no que atine ao MERCOSUL, o caráter intergovernamental do bloco implica uma série de limitações ao seu fortalecimento. A paralisia institucional é uma decorrência natural da intergovernamentalidade, que afeta negativamente o processo de integração do Cone Sul.

Além da lentidão – quando não paralisia – do processo decisório, em razão de as normas do MERCOSUL não terem aplicabilidade imediata, muitas vezes o que se decide no contexto regional leva tempo excessivo para que tenha eficácia no plano interno dos Estados-membros, em razão da necessidade de se submeterem as decisões do bloco aos Parlamentos dos sócios. No caso do MERCOSUL, como se viu, essa situação é agravada pelo entendimento de que, no âmbito do bloco, adota-se a teoria da vigência simultânea das normas, segundo a qual a norma só vincula os membros do MERCOSUL a partir do momento em que for incorporada pelo último país a concluir esse procedimento.

Outra particularidade faz a intergovernamentalidade mais delicada no contexto do MERCOSUL: existe uma indefinição, no plano constitucional dos membros do bloco, a respeito da hierarquia das normas regionais face às normas internas. Apesar de a Argentina e o Uruguai contarem com previsão constitucional que privilegia a produção normativa do processo de integração, nem o Paraguai e tampouco o Brasil prevêem em suas Constituições que as normas regionais prevalecem sobre as internas (nem ao menos sobre as infraconstitucionais). O problema no Brasil é agravado pelo fato de que a Corte Constitucional segue orientação jurisprudencial definida na década de 1970, segundo a qual um tratado internacional pode deixar de ser aplicado (mesmo que não tenha sido denunciado), caso uma norma interna posterior seja com ele incompatível. Evidentemente, esta situação gera insegurança jurídica que prejudica o processo integrativo.

Como a própria história do MERCOSUL também demonstra fartamente, a intergovernamentalidade faz com que o avanço do processo de integração dependa excessivamente das circunstâncias políticas e da situação econômica dos principais parceiros. Diante de momentos de fragilidade, instituições intergovernamentais não têm se mostrado capazes de resistir a pressões para que o processo não avance e – ainda mais grave – não têm sido suficientes para evitarem retrocessos no processo integrativo.

Em última instância, a intergovernamentalidade do MERCOSUL faz com que, com freqüência, os Estados percam os objetivos de longo prazo com os quais se comprometeram no contexto do processo de integração, permitindo que dificuldades circunstanciais afetem projetos políticos que, a rigor, exigiriam maior grau de comprometimento para que pudessem ser implementados.

Apesar deste entendimento, persiste a resistência dos membros do bloco em relação à criação de instituições supranacionais, à delegação – precária, ressalte-se sempre, ainda que se peque por redundância – de competências soberanas ao processo de integração regional. Com

efeito, há uma série de razões que são alegadas para a adoção de estruturas de caráter intergovernamental no MERCOSUL. Talvez a principal delas seja a que sustente ser desnecessário o aparato supranacional para a condução de uma integração que visa a um mercado comum (e não a uma união política e econômica total, tal como vislumbrada pela União Européia).

Esta conclusão, com efeito, remete à reflexão de Bertrand Badie, que de certa forma tenta explicar o desconforto das soberanias estatais num mundo interdependente, tal como este se apresenta. Para Badie:

> Enfim, os progressos da mundialização acomodam-se cada vez menos à gramática "soberanista" para promover o conceito de interdependência. Banalmente admitida – ou quase - essa formulação não é menos abaladora para a teoria das relações internacionais. Não é simples pensar o Estado como ator interdependente quando todas as definições que se lhe dá passam pela promulgação de sua independência.

A rigor, parece teoricamente possível o estabelecimento de um mercado comum desprovido de órgãos supranacionais para administrá-lo. Contudo, a experiência do processo de integração do MERCOSUL e mesmo de outros blocos faz crer que o sucesso desses empreendimentos demandaria instituições dotadas de supranacionalidade, capazes de superar divergências circunstanciais entre os parceiros e, assim, evitar a paralisia institucional do processo de integração.

O fortalecimento do processo de integração do MERCOSUL passaria, diante dessa realidade, pela crescente institucionalidade do bloco, com a delegação de poderes supranacionais aos órgãos de sua estrutura. A intergovernamentalidade, de fato, parece estar bem arraigada na cultura política dos membros do processo integrativo do Cone Sul e há uma evidente dificuldade em transcendê-la. Pareceria conveniente a constituição de um poder comum, depositário dos interesses de longo-prazo dos países membros, que possa fornecer a continuidade do processo integracionista.

Nos dias de hoje os Estados têm envidado esforços com vistas a se inserirem de maneira competitiva na economia global. Não restam dúvidas de que uma importante estratégia para a consecução deste objetivo tem sido a formação de acordos regionais, como faz prova a quantidade crescente de arranjos dessa natureza na atualidade. O sucesso de acordos regionais de integração profunda, que buscam mais que a simples cooperação entre os Estados, dependem da criação de estruturas supranacionais capazes de evitar que a

consecução dos objetivos do bloco seja obstada por problemas circunstanciais de seus parceiros.

A ordem internacional da atualidade, assim, passa por transformações profundas, de vez que a concepção mais tradicional de soberania, conceito em que a ordem internacional parecia fundar-se, é questionada de maneira radical. A conformação de processos de integração regional dotados de supranacionalidade merece, assim, atenção dos estudiosos das relações internacionais.

É possível adaptar o conceito de soberania às necessidades do tempo presente, viabilizando – mesmo à luz da teoria – a delegação (transferência precária) de competências soberanas a instituições supranacionais, de acordo com a doutrina da soberania popular. A criação de instituições supranacionais é imprescindível para o sucesso de processos integrativos de objetivos ambiciosos, conforme o demonstrado pelos êxitos da experiência européia e, principalmente, pelas dificuldades que a natureza intergovernamental do MERCOSUL geram para o bloco, impedindo que o MERCOSUL atinja os objetivos com os quais os próprios Estados se comprometeram.

REFERÊNCIAS

ALVES, Jorge de Jesus. *Lições de Direito Comunitário*. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1997. V. 1.

BADIE, Bertrand; SMOUTS, Marie-Claude. *Le retournement du monde: sociologie de la scène internationale*. 3ª ed. Paris: Presses de Science Po et Dalloz, 1999.

BADIE, Bertrand. Da soberania à competência do Estado. In: SMOUTS, Marie-Claude. As novas relações internacionais: práticas e teorias. Brasília: Editora UnB, 2004.

BÖHLKE, Marcelo. Integração regional e autonomia do seu ordenamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2003.

BULL, Hedley. A sociedade anárquica: um estudo da ordem na política mundial. São Paulo: Ed. UnB / IPRI, 2002, cap. 01.

DEFARGES, Philippe Moreau. Les tensions entre utopie fédérale et attachements souverainistes structurent les débats institutionnels. In: DEHOVE, Mario (ed.). Le nouvel état de l´Europe: les idées-force pour comprendre les nouveaux enjeux d´Union. Paris: La Découverte, 2004.

DOLLFUS, Olivier. *La mondialisation*. 2ª ed. Paris: Presses de Sciences Po, 2001.

DUPUY, Jean René. *Le droit international*. Presses Universitaires de France, 1976.

FEUER, Guy ; CASSAN, Herve. *Droit International du Developpement.* 2 ed. Precis Dalloz, 1991.

HAURIOU, André. *Le Droit Administratif de l'Aléatoire in Mélanges Trotabas*. Paris, lib. Générale de Droit et de Jurisprudence, 1970.

KEOHANE, Robert. *Sovereignty in International Society*. In: HELD, David; McGREW, Anthony. The Global Transformations Reader. 2ª ed. Cambridge: Polity Press, 2002.

LAFER, Celso. *Comércio e Relações Internacionais*. Perspectiva, São Paulo, 1977.

_____. *Valores e Rumo do Mundo Ocidental*. Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, Brasília, 1978.

LEQUESNE, Christian. Como pensar a União Européia? SMOUTS, Marie Claude. As novas relações internacionais: teoria e prática. Brasília: Ed. UnB, 2004.

MARIANO, Marcelo Passini. *A estrutura institucional do MERCOSUL*. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

MONTESQUIEU. *De l'Esprit des Lois*. (Oeuvres Complètes), v. II, Dijon, Pléiade, 1951.

PESCATORE, Pierre. Derecho de Integración: nuevo fenómeno en las relaciones internacionales. Buenos Aires, BID/INTAL, 1973.

QUADROS, Fausto de. Direito das Comunidades Européias e Direito Internacional Público. Lisboa: Almedina, 1991.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *Du Contrat Social*. Paris: Classique Garnier, 1954.

_____. *Do Contrato Social*. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

_____. *L'Etat de Guerre in Oeuvres Complètes*, v. III, Paris, Pléiade, 1964.

SABA, Sérgio. Aspectos institucionais da integração européia. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do; RATTON, Michelle. União Européia. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

_____. *História e política da integração no continente europeu*. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do; RATTON, Michelle. União Européia. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

SOARES, Esther Bueno. *MERCOSUL: desenvolvimento histórico*. São Paulo. Oliveira Mendes, 1997.

VAZ, Alcides Costa. Cooperação, integração e processo negociador: a construção do MERCOSUL. Brasília: IBRI / Funag, 2003.