

REGRESSIVIDADE JURÍDICO-INSTITUCIONAL: UMA PROPOSTA PARA O MERCOSUL

*Lier Pires Ferreira Júnior **

1. Introdução; 2. Os caminhos da construção; 3. Princípios, objetivos e instrumentos; 4. O MERCOSUL na formulação estratégica da política externa brasileira; 5. Considerações Finais; 6. Notas; 7. Referências Bibliográficas.

1. Introdução

Em dezembro de 2004, durante a *Reunião de Cúpula do MERCOSUL*, ocorrida na cidade de Ouro Preto, comemorou-se o 10º aniversário do *Protocolo de Ouro Preto*, instrumento adicional ao *Tratado de Assunção* que definiu a estrutura jurídico-institucional do acordo.¹ Na ocasião, foi assinado o II Protocolo de Ouro Preto, que definiria os novos rumos do MERCOSUL. Entretanto, mais do que uma demonstração de força e vitalidade, tal como proclamado pelas autoridades presentes, esse documento, como outros, que serão escrutinados no presente artigo, parecem expor os limites e ambigüidades do acordo lançado em 1991. Movido por essa percepção, o presente *paper* busca refletir sobre a adequação da estrutura jurídico-institucional do MERCOSUL com os fins manifestos de um mercado comum, considerando os seguintes tópicos: breve histórico da evolução do Acordo; princípios, objetivos e instrumentos de viabilização do mercado comum; e, por fim, adequação e compatibilidade com os grandes objetivos da PEB. Para tal, serão utilizados diferentes documentos oficiais gerados em seu âmbito, tais como protocolos, atas, etc.; livros e artigos referentes ao tema; além de matérias jornalísticas, publicadas na grande imprensa. Em considerações finais será indicada a necessidade de estreitamento dos laços cooperativos com outros países, em especial nas Américas do Sul e Central, bem como, e principalmente, fundamentar-se-á sobre bases argumentativas a tese da regressividade jurídico-institucional do MERCOSUL.

2. Os caminhos da construção

Diferentes elementos permitem a compreensão do contexto que deflagrou o MERCOSUL, ainda em meados dos anos 80.³ De uma perspectiva analítica, tais elementos podem ser classificados em externos e internos. Dentre os primeiros, destacam-se a reorganização da ordem política mundial pós-guerra fria, ainda em curso,³ e as insatisfações com os resultados da Rodada Uruguai do GATT, que redundaram na criação da OMC. Neste sentido, o MERCOSUL, como outros acordos de integração iniciados no mesmo período, pode ser visto como uma resposta regional às incertezas da ordem política internacional e ao esfriamento do âmbito multilateral de comércio.⁴ Quanto aos elementos internos, vale destacar os desafios da consolidação democrática, temperados pelas peculiaridades de cada história nacional, e as reformas do Estado, em nível político e econômico, consignadas sob o escopo geral do *Consenso de Washington*.⁵ Assim desenhado, o perfil do MERCOSUL pode ser baseado sobre três pontos-chaves:

- i) consolidação democrática;
- ii) redefinição do papel do Estado;
- iii) novas regras para o jogo econômico;

Tais mecanismos seriam adequados para superar a instabilidade político-jurídica e institucional; gerar novos ciclos de desenvolvimento; e garantir uma nova inserção internacional para os países membros do Acordo e, por extensão, para a própria América Latina.⁶

A par destes elementos contextuais, dois processos independentes são importantes para que se possa compreender a lógica estrutural sobre a qual se assentou o MERCOSUL: o distencionamento das relações Brasil–Argentina, cujo marco inicial foi o Acordo Corpus-Itaipu, de 1979;⁷ e a proposição da Iniciativa para as Américas, em 1990, no governo Bush, *pai*.⁸

Desses processos, a aproximação Brasil–Argentina possui dimensão paradigmática em todas as etapas de negociação do MERCOSUL, sendo, pois, definidora de sua dimensão jurídico-institucional. Originada com o Acordo Tripartite sobre Itaipu e Corpus e tendo passado pela malograda ação militar portenha nas Malvinas,⁹ esse relacionamento desdobrou-se, em meados dos anos 80, em uma visão positiva onde ambos os governos passaram a ver no país vizinho um elemento de apoio à sua própria estabilidade política e aos ensaios de transformação econômica que ensejavam.¹⁰ A Declaração de Iguaçu,¹¹ assinada pelos Presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín, em novembro de 1985, pode ser considerada como o primeiro grande momento desse processo de aquecimento das relações recíprocas, sinal de que um novo estágio de cooperação bilateral estava sendo maturado.

O segundo grande momento foi a Ata de Integração Brasil-Argentina, de julho de 1986, que estabeleceu o Programa de Integração e Cooperação Econômica – PICE, cujo propósito era promover a formação de um espaço econômico comum por meio da abertura gradual e seletiva de setores produtivos específicos.¹² Outros marcos, subsequentes, foram importantes nesta trajetória. Desse, vale destacar o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina, que ainda sob as presidências de Sarney e Alfonsín lançou a meta de um mercado comum. O documento em tela, assinado em novembro de 1988, firmava em seu art. 3º que a “remoção de todos os obstáculos tarifários e não tarifários ao comércio de bens e serviços nos territórios dos dois Estados-Parte será alcançada gradualmente, no prazo máximo de dez anos [...]”, ao passo que seu art. 5º aludia expressamente à formação de um mercado comum, nos seguintes termos: “[...] proceder-se-á à harmonização gradual das demais políticas necessárias à formação do mercado comum entre os Estados-Parte, incluindo, entre outras, as relativas a recursos humanos [...]”.¹³

Não é difícil notar uma importante evolução metodológica entre os diplomas acima. Enquanto o PICE preconizava a formação de um espaço econômico comum através de diferentes acordos setoriais, à moda de uma Zona ou Área de Tarifas Preferenciais – ZTP¹⁴, o Tratado de 1988 já sinalizava a formação, em até dez anos, de um mercado comum, i.é., uma etapa mais avançada cujas características centrais são a livre circulação de bens, serviços e fatores de produção. Consoante tal propósito, em julho de 1990, já sob as presidências de Fernando Collor e Carlos Menem, a Ata de Buenos Aires antecipou para 31/12/94 o prazo para formação do referido mercado comum, cujo programa de liberalização foi consolidado pelo Acordo de Complementação Econômica nº 14 (ACE-14), de dezembro seguinte. Com esse fito, o art. 1º, “a” do ACE-14 explicitava como um dos objetivos do Acordo “facilitar a criação das condições necessárias para o estabelecimento do Mercado Comum entre ambos os países signatários”.¹⁵

Como se pode depreender, todo processo negociador do que viria a ser o MERCOSUL, na segunda metade dos anos 80, deu-se exclusivamente entre o Brasil e a Argentina. Só em agosto de 1990 o Paraguai e o Uruguai foram instados a participar do acordo de integração,¹⁶ em uma autêntica adesão ao processo deflagrado, anos antes, pelo eixo Brasília-Buenos Aires. Nestes termos, é plausível admitir que a maturidade alcançada pelo processo de negociações bilaterais do Brasil e da Argentina consiste, em seus limites e possibilidades, no motor do processo de integração do Cone Sul.

Esta visão, que parece minimizar a importância do Paraguai e do Uruguai na formação do MERCOSUL, é corroborada, v.g., por Alcides Costa Vaz, que afirmou:

Ao focalizar o âmbito da negociação e nele a interação entre o Brasil e a Argentina como seu eixo definidor, considera-se, pois, a integração no plano sub-regional por um enfoque distinto daqueles que prevaleceram nos estudos sobre o MERCOSUL [...]. Neste estudo abordam-se a formação do MERCOSUL e a definição, no contexto negociador, dos seus principais instrumentos, considerando, nesse plano, os interesses e objetivos da Argentina e do Brasil, seus respectivos atributos e os elementos que lhes outorgavam poder de negociação [...].¹⁷

Parece inequívoco que o distencionamento da relação Brasil – Argentina foi o elemento que permitiu a formação do MERCOSUL. Em uma visão prospectiva, ainda em construção, ele vem permitindo que as relações bilaterais deixem de ser fator de instabilidade geopolítica e militar para ser um elemento ordenador das relações internacionais na Bacia do Prata, com evidente potencial de desenvolvimento econômico e social para os povos da região.

3. Princípios, objetivos e instrumentos

Pode-se afirmar, com razoável segurança, que um processo de integração regional se define basicamente pelos objetivos firmados no documento diplomático que lhe dá origem, pelos princípios que nortearão seu funcionamento e pelos instrumentos aí estabelecidos para sua consecução. O Tratado de Assunção, documento jurídico-normativo que disciplina e dá origem ao MERCOSUL é absolutamente claro quanto a estes elementos.

Firmado em março de 1991 ele aponta em seu artigo 1º que o objetivo dos Estados-Parte é “constituir um Mercado Comum”.¹⁸ Os princípios norteadores afloram do preâmbulo do Tratado. Desta forma, gradualismo, flexibilidade e pragmatismo, assim considerados, podem ser vistos como expressão do próprio “espírito da lei”. Por fim, quanto aos instrumentos, eles se encontram inscritos no art. 5º do mesmo documento diplomático, sendo:

- a) Um Programa de Liberação Comercial, que constituirá em reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acompanhada da eliminação de restrições não tarifárias ou medidas de efeito equivalente [...] para chegar a 30 de dezembro de 1994 com tarifa zero, sem barreiras não tarifárias sobre a totalidade do universo tarifário (Anexo I);
- b) A coordenação de políticas macroeconômicas que se realizará gradualmente e de forma convergente com os programas de desgravação tarifária e eliminação de restrições não tarifárias, indicados na letra anterior;

c) Uma tarifa externa comum, que incentiva a competitividade externa dos Estados-Parte;

d) A adoção de acordos setoriais, com o fim de otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção e alcançar escalas operativas eficientes.¹⁹

Com base nestas proposições, era de se esperar amplo consenso quanto à evolução do Acordo. No entanto, uma primeira observação deve ser feita: o Tratado de Assunção, tal como expresso no art 1º, citado supra, não dá origem imediata ao referido mercado comum. Coerente com os termos da Ata de Buenos Aires, este estágio seria alcançado tão somente em 31/12/94. Por isso, conforme reza o art. 3º do Tratado de Assunção, o lapso entre março de 1991 e dezembro de 1994 é denominado “período de transição”,²⁰ e as dificuldades desse período foram inúmeras.²¹ Destas, duas são particularmente relevantes para o presente *paper*: a nítida ambigüidade entre voluntarismo e pragmatismo político; e a clara inadequação entre meios e metas.

Já no Preâmbulo do Tratado de 1991, encontram-se expressões da ambigüidade anotada acima. No terceiro parágrafo, se afirma que o “objetivo [mercado comum] deve ser alcançado [...] com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio”²². Alguns parágrafos abaixo, manifesta-se a “vontade política de deixar estabelecidas as bases para uma união cada vez mais estreita entre seus povos, visando alcançar os objetivos supramencionados”.²³ Igualmente, após listar diferentes implicações do mercado comum, propugna que o mesmo “estará fundado na reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados Partes” (art. 2º).²⁴ Logo em seguida, se reconhecem “diferenças pontuais de ritmo” para o Paraguai e para o Uruguai (art. 6º).²⁵ Não é, pois, difícil perceber porque o propósito de firmar um mercado comum²⁶ em menos de quatro anos foi recebido parcimoniosamente pelo conjunto das respectivas sociedades nacionais. Premidos, por um lado, pela vontade política dos círculos governamentais em consigná-lo no menor prazo possível e, por outro, pelo reconhecimento pragmático de que tal objetivo deveria ser alcançado de forma gradual e progressiva, sem prazos peremptórios, diferentes agentes sociais, em especial os segmentos laborais e empresariais, buscaram na prudência a conduta básica frente à criação do MERCOSUL. Mas os aspectos mais relevantes do Tratado, e cujas repercussões sobre as dificuldades hodiernas do MERCOSUL parecem evidentes, referem-se à inadequação entre meios (jurídicos e institucionais) e metas (mercado comum) ali inscritas.

A estrutura jurídico-institucional do MERCOSUL foi firmada pelo Capítulo II do Tratado de Assunção e se centra nos seguintes órgãos: o Conselho do Mercado Comum – CMC; e o Grupo do Mercado Comum – GMC. O CMC, órgão superior do MERCOSUL, é formado pelos Ministros

da Economia e das Relações Exteriores dos quatro países e tem a função básica de responder pela condução política do Acordo (art. 9º). Já o GMC, coordenado pelos respectivos MRE, tem a função de formular medidas propositivas concernentes à aplicação do Programa de Liberalização Comercial e a coordenação de políticas macro-econômicas, abrindo espaços para participação societal (arts. 13 e segs.).²⁷

Relativos a esta estrutura, José Maria Gómez destaca pelo menos três pontos básicos da assimetria entre meios e metas que, em princípio, caracterizaram o período de transição. Em primeiro lugar, o autor aponta o caráter contratual da empresa, expresso pela dimensão alfandegária e pela fragilidade das iniciativas de coordenação de políticas macroeconômicas por parte dos Estados. Em seguida, é destacada a provisoriedade a qual os mecanismos, normas e instituições então engendrados para efetivar o projeto estavam submetidos, já que possuíam validade restrita ao período de transição. Por fim, o caráter intergovernamental do Tratado foi visto como incongruente. Para Gómez, a estrutura do Acordo contrapunha, por um lado, “a natureza dos problemas e das tarefas da agenda do MERCOSUL, cuja resolução pressupõe a existência de uma autoridade supranacional capaz de produzir direito e políticas comunitárias, e por outro, a afirmação exclusiva do caráter intergovernamental dos organismos e regras que efetivamente administram a integração.”²⁸

Gómez também aponta que o Tratado de Assunção não responde ao problema crucial enfrentado neste período de transição, e que se projeta para o presente:

ou continua aperfeiçoando este esquema estrutural com fins a torná-lo mais congruente com um objetivo último mais realista - talvez aspirar uma ZLC e não um mercado comum - ou, se o que se pretende efetivamente é caminhar em direção a um mercado comum, que se institua no projeto instâncias dotadas de atribuições supranacionais, em termos de instituições, burocracia, políticas e normas comunitárias.²⁹

Para adequar-se aos propósitos de um mercado comum já no período de transição o MERCOSUL deveria ter apresentado os meios pelos quais tal objetivo seria alcançado, bem como ampliado suas esferas de participação política. Conquanto os Estados-Parte jamais tenham admitido explicitamente tal insuficiência, que pode ser caracterizada como um déficit jurídico-institucional e democrático, a II Reunião do CMC, em junho de 1992, que deu origem ao Cronograma de Las Leñas, mostra que tal idiosincrasia não passou despercebida pelos próprios estrategistas do MERCOSUL.³⁰

O Cronograma de Las Leñas foi o primeiro esforço de mapeamento das tarefas pendentes face à construção do MERCOSUL. Embora seu preâmbulo reafirmasse o objetivo consignado no Tratado de Assunção (mercado comum) e o prazo (31/12/94), uma análise do seu conteúdo (as tarefas a serem cumpridas) permite decalcar que os países partes já admitiam um recuo estratégico, ou seja, após o período de transição o formato do MERCOSUL seria o de uma união aduaneira, e não de um mercado comum.³¹ Tal inferência veio a ser corroborada em janeiro de 1994, por ocasião da V Reunião do CMC, que aprovou documento nos seguintes termos:

El proceso de integración del MERCOSUR ha alcanzado una serie de resultados, sobre todo en el comercio intraregional, que no pueden dejar de destacarse y calificarse como exitosos.

Sin embargo, distintos factores coyunturales y la propia evolución del MERCOSUR generan la necesidad de una redefinición de la secuencia del proceso de integración y del perfeccionamiento de los instrumentos que el mismo requiere.

Se afirma el propósito de formalizar, el 1/1/1995, una Unión Aduanera (*grifo nosso*) como paso esencial para iniciar una nueva etapa en la construcción del Mercado Común. [...].

La Unión Aduanera a ponerse en funcionamiento el 1/1/95, y Mercado Común, requieren definir y poner en práctica un conjunto de medidas e instrumentos necesarios, útiles y eficaces a tales fines.³²

O entendimento de que o período de transição deveria conformar uma união aduaneira e não um mercado comum foi ratificado por ocasião da VI Reunião do CMC, ocorrida em agosto de 1994. Neste momento, diversos temas que até então se encontravam sem acordo puderam ser equacionados, dentre os quais a determinação da jurisdição internacional em matéria contratual; a adoção de uma Tarifa Externa Comum – TEC; e a certificação dos Regimes de Origens.³³ Quando o MERCOSUL entrou em vigor, em janeiro de 1995, a conformação de uma união aduaneira incompleta chancelava a ascensão do pragmatismo político sobre o voluntarismo dos Estados-Parte. Inobstante, a chaga da inadequação entre meios e metas continuava em aberto.

Este problema foi o tema central da VII Reunião do CMC, em dezembro de 1994. Além de possibilitar os últimos ajustes para a entrada em vigor do MERCOSUL, esta Reunião oportunizou a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, que conferiu personalidade internacional e definiu a estrutura jurídico-institucional do Acordo, dando fim ao período de transição:

Capítulo I - Estrutura do MERCOSUL

Artigo 1: A estrutura institucional do MERCOSUL contará com os seguintes órgãos:

- I. O Conselho do Mercado Comum (CMC);
- II. O Grupo Mercado Comum (GMC);
- III. A Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM);
- IV. A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC);
- V. O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES);
- VI. A Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM).

Parágrafo único - Poderão ser criados, nos termos do presente Protocolo, os órgãos auxiliares que se fizerem necessários à consecução dos objetivos do processo de integração.

Artigo 2: São órgãos com capacidade decisória, de natureza intergovernamental, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do MERCOSUL.³⁴

Em uma visão retrospectiva, não é equivocado afirmar que os resultados da VII Reunião foram bem recebidos pelo conjunto das sociedades nacionais, fato que corroborava as melhores expectativas de que o MERCOSUL traria importantes contribuições ao desenvolvimento dos países membros.³⁵ No entanto, parece claro que a questão da assimetria entre meios e metas não fora atacada pelo Protocolo de Ouro Preto.³⁶

De fato, o Protocolo não aprofundou a arquitetura jurídico-institucional do Acordo, o que se verifica, sob o foco do direito, pela análise do seu Capítulo I, parte supra, e também por outros artigos, dentre os quais se pode destacar o 37, que ratifica a tese de que o processo de tomada de decisão dar-se-á por consenso entre os Estados-Parte; o 41, que indica suas fontes jurídicas; e o 47, que determina os modos pelos quais esta arquitetura poderá ser revista.³⁷ Igualmente, do ponto de vista político, se pode afirmar que o Protocolo não solucionou problemas importantes, tais como a questão dos mecanismos de solução de controvérsias; a incorporação das normas do MERCOSUL ao ordenamento jurídico dos Estados-Parte; sua articulação com outros acordos de integração e desenvolvimento; a definição da dinâmica funcional entre suas diversas instâncias, bem como entre estas e os respectivos órgãos e burocracias dos partícipes; e, por fim, a determinação das esferas de competência regional e nacional, já que não criou instâncias verdadeiramente comunitárias, de caráter supranacional, mantendo o modelo intergovernamental que lhe deu origem.³⁸

Nos primeiros anos de efetiva vigência do Acordo, entre 1994 e 1998, estas insuficiências não tiveram impactos significativos, muito em função do grande crescimento comercial que se verificou no período. Igualmente, mantendo a sistemática de atuação anterior a 1994, seus mais acentuados problemas foram lançados para uma iniciativa paralela, no caso o Programa de Ação do MERCOSUL até o ano 2000. Adotado pela IX Reunião do CMC, em dezembro de 1995, ele abarcou elementos importantes tais como a consolidação da união aduaneira;³⁹ a dinâmica de relações exteriores do Acordo (já que tanto o Brasil quanto a Argentina, embora com estratégias diferenciadas, buscam aumentar sua participação no mercado mundial); e ajustes relativos à dimensão global do processo. Os resultados deste Programa, entretanto, não contemplaram estas expectativas, sendo certo que fatores externos tiveram forte incidência sobre estes resultados, dos quais talvez o mais importante tenha sido a relativa estagnação do comércio intrabloco.⁴⁰ Mas está claro que um acordo de integração não pode avançar tão somente sob ventos favoráveis. E a organização de sua estrutura jurídico-institucional deve mostrar-se eficiente e adequada precisamente nos momentos de crise. Esta parece, em caráter primaz, a função precípua de qualquer estrutura burocrática.⁴¹

A estrutura jurídico-institucional do MERCOSUL, que expressa tanto sua dinâmica de negociação quanto sua conformação decisória, pelo fato primordial de não possuir instâncias supranacionais aptas a produzir normas comunitárias de direito, transforma em crises diplomáticas de alta densidade toda e qualquer divergência entre os Estados-Parte, em especial entre o Brasil e a Argentina. Ao invés de alimentar o processo pela gestão intersubjetiva das metas, dos princípios e dos instrumentos disponibilizados desde o início pelo Tratado de Assunção, a lógica operativa intergovernamental conduz a incertezas e desconfianças, já que toda sorte de fatores conjunturais e/ou de governo podem mitigar ou mesmo suprimir realizações que em uma cronologia sumária já somam duas décadas. Enquanto se trabalhar sob a perspectiva meramente intergovernamental, fatores endógenos e externos às políticas nacionais dos Estados-Parte continuarão a determinar os avanços e recuos do MERCOSUL. Esta perspectiva, embora cada vez mais difundida por diversos críticos do acordo, ainda não amadureceu o suficiente para tornar-se uma efetiva orientação de Estado.

A retomada do processo negociador do MERCOSUL após o período 1999-2002 parece corroborar esta assertiva. Com as mudanças governamentais no Brasil e na Argentina a partir de 2003,⁴² sem mencionar a histórica eleição presidencial no Uruguai,⁴³ um novo impulso se deu à implementação do Acordo. Tendo como base, uma vez mais, o eixo Brasília-Buenos Aires, este impulso se firmou sobre iniciativas exteriores comuns⁴⁴ (das quais as

mais destacadas são as negociações com a União Européia), e sobre valores pretensamente compartilhados por governos de centro-esquerda, tais como inclusão social e tratamento da dívida externa.⁴⁵ Este novo perfil é particularmente visível quando se focam três estatutos ainda recentes, que sinalizam o caminho a ser seguido nos próximos anos: o documento final da Reunião Lula-Kirchner, aprovado em Brasília, em junho de 2003, o Programa de Trabalho do MERCOSUL 2004-2006 e o Comunicado Conjunto dos Presidentes do MERCOSUL, Bolívia e Chile, estes últimos em dezembro de 2003.

De forma até certo ponto irônica, o Documento Final da Reunião Lula-Kirchner⁴⁶ não é mais do que o reconhecimento do muito que se deve realizar no âmbito do MERCOSUL para que ele logre realizar as melhores expectativas que lhe cercam.⁴⁷ Eivado de obviedades, seu conteúdo básico já se anunciava na saudação que o presidente Lula, anfitrião, fez ao presidente portenho:

Compartilhamos a visão de que o MERCOSUL é um meio de consolidar o crescimento sustentável da região, com melhores condições de distribuição de renda e de inclusão social, e de fortalecer a presença sul-americana no plano internacional. Consideramos importante, portanto, procurar ampliar o MERCOSUL, através de uma maior aproximação com o Peru e de acordos com os outros membros da Comunidade Andina.

Estamos dispostos, também, a reforçar as dimensões política e social do MERCOSUL, estabelecendo instituições que nos ajudem a consolidar o que já alcançamos e a superar os desafios que temos pela frente. [...] Além disso, já estamos trabalhando para a criação, em prazo relativamente breve, de um Parlamento do MERCOSUL.

O Presidente Kirchner e eu pretendemos valorizar ao máximo as iniciativas que resultem benefício concreto de nossas duas sociedades. [...] Queremos, também, avançar mais nos entendimentos para a livre circulação de pessoas, cujo primeiro passo foi o Acordo sobre a Residência para Nacionais do MERCOSUL.⁴⁸

Inobstante, o Documento de Brasília tem como elemento de destaque a reafirmação de que a parceria estratégica entre Brasil e Argentina é a pedra angular do processo de integração e, sobremaneira, da própria definição de uma agenda regional ampliada, que considera as Américas do Sul e Central como um todo, e não apenas o cone meridional.⁴⁹ Começou aqui, pois, de modo explícito, a gestão de um novo caminho para o MERCOSUL. *Pari passu* com a agenda intrabloco, consolidação da união aduaneira, construção do mercado comum, viabilização do Parlamento do MERCOSUL, entre outros elementos,

dentre os quais importa destacar a ratificação da estrutura intergovernamental do Acordo, via fortalecimento da Secretaria Técnica e de seus órgãos subsidiários, apontou-se concretamente para o redimensionamento da envergadura do MERCOSUL, assumido como plataforma privilegiada para as políticas exteriores do Brasil e da Argentina, quer naquilo que possuem em comum, v.g., acesso a mercados, inversões tecnológicas, captação de investimentos estrangeiros, etc.; quer no que possuem de concorrentes, tal como liderança regional, assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, etc.

Este novo caminho, que reafirma as incongruências entre meios e metas firmadas pelo Tratado de Assunção e pelo Protocolo de Ouro Preto, consolida-se nos demais documentos consignados por ocasião da XXV Reunião do CMC: o Programa de Trabalho do MERCOSUL 2004-2006⁵⁰ e o Comunicado Conjunto dos Presidentes do MERCOSUL, Bolívia e Chile.

O Programa de Trabalho 2004-2006 é alvissareiro no que concerne aos aspectos comerciais do Acordo, elemento essencial para viabilizar seu novo perfil. Com quatro anexos, o primeiro intitula-se precisamente *MERCOSUL Econômico-Comercial* e versa prioritariamente sobre as seguintes matérias: harmonização tributária e coordenação macroeconômica; dupla cobrança da TEC; regimes especiais de importação; comércio intrazona; livre circulação dos bens de produção regional; defesa comercial e da concorrência; integração produtiva; fundos estruturais; promoção conjunta de exportações a extrazona (como as realizadas à África do Sul e ao México); incentivos à produção, aos investimentos e às exportações; e negociações externas, conduzidas com as flexibilidades necessárias em função das realidades econômicas e dos interesses específicos de cada Estado Parte. O segundo anexo, *MERCOSUL Social*, enfoca, com termos imprecisos e sem datas determinadas, temas que seriam importantes para a consecução do mercado comum, tais como participação da sociedade civil; articulação dos centros de investigação social; visibilidade cultural; funcionamento do Foro de Consulta e Concertação Política - FCCP; livre circulação dos cidadãos; reconhecimento dos títulos de habilitação profissional; promoção dos direitos humanos, etc. O terceiro anexo, *MERCOSUL Institucional*, não propõe os avanços desejados na estrutura jurídico-institucional do acordo, já que não aponta para a criação de estruturas supranacionais aptas para gerar normas comunitárias de direito. Por isso, suas mais destacadas propostas, a criação do Parlamento MERCOSUL⁵¹ e o Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL⁵² soam anacrônicas, já que nascem sem os atributos de uma soberania ampliada,⁵³ que lhes deveria ser inerente. Por fim, o quarto anexo, denominado *Nova Agenda da Integração*, prevê a construção de dois grandes programas, i) Cooperação de Ciência e Tecnologia e ii) Integração Física e Energética. Vale notar, no entanto, que tais programas,

em si mesmos não significam uma nova agenda mas tão somente itens de uma agenda de cooperação que só pode se desenvolver na medida em que sejam criados instrumentos eficazes para promoção de seus mais elevados ideais.

Por tudo, não parece equivocado dizer que o Programa de Trabalho em tela frustra a meta de um mercado comum,⁵⁴ já que um foco sobre suas mais importantes propostas, constantes do Anexo 1, registra essencialmente matérias de comércio. Na visão de seus estrategistas, entretanto, o MERCOSUL já pode ser considerado um *global trader* e, como tal, tem interesse em manter um relacionamento externo amplo e variado. Nesta projetiva, a agenda externa do MERCOSUL, que inclui iniciativas nas esferas latino-americana, hemisférica e extra-hemisférica, destaca os seguintes temas:

- i) a negociação de acordos de livre comércio entre o MERCOSUL e outros blocos e/ou países;
- ii) a implementação do Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação Econômica e Comercial, firmado em dezembro de 1995 entre o MERCOSUL e a União Européia;
- iii) a coordenação de posições no âmbito das negociações com vistas à formação da Área Hemisférica de Livre Comércio.

Coerente com este raciocínio, o principal marco dos novos rumos do Acordo a partir de 2003 foi registrado no Comunicado Conjunto dos Presidentes do MERCOSUL, Bolívia e Chile, fecho de ouro da mais pluralista Reunião do CMC até então. Além dos presidentes dos países signatários, ela contou com as presenças do Primeiro Ministro de Angola, Fernando Dias dos Santos; do Chanceler da Federação Russa, Igor Ivanov; e do Comissário de Comércio da Comissão Européia, Pascal Lamy. Para além desta plêiade de convidados ilustres, em seu bojo, elementos importantes ratificam a percepção de que, no presente, o MERCOSUL é antes de tudo uma plataforma para a inserção internacional dos Estados-Parte, em especial o Brasil e a Argentina.⁵⁵ Assim, no art. 20, os signatários ratificam “la importancia de la III Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea (ALC-UE), que tendrá lugar en Guadalajara, México [...] en el proceso de desarrollo de una asociación estratégica birregional para alcanzar resultados concretos en las áreas política, de cooperación y económico-comercial.” Já no art. 21, “subrayaron su interés en profundizar su cooperación respecto a la Agenda de la Cumbre Extraordinaria de las Américas, a desarrollarse en México, el 12 y 13 de enero de 2004.” Por fim, no art. 22. “celebraron la adopción de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra: la inclusión social, motor del desarrollo de la Comunidad Iberoamericana [...] y evaluaron con particular interés las negociaciones en curso en la Organización Mundial del Comercio.”⁵⁶

A questão que se coloca face às novas orientações que partiram do eixo Brasília-Buenos Aires é: o que seria mais benéfico ao Acordo, aprofundá-lo, superando suas debilidades históricas, ou expandi-lo, agregando novos parceiros dentro e fora do escopo interamericano? Não há dúvidas de que se optou pela expansão, sem talvez pesar devidamente custos e benefícios. As melhores expressões desta escolha são a *Reunião de Cúpula do MERCOSUL*, realizada em Puerto Iguazu, na simbólica região da Tríplice Fronteira, coincidindo com a XXVI Reunião do CMC, em julho de 2004; e o resultado final da *XXVII Reunião do CMC*, em dezembro do mesmo ano.

O *menu* da Reunião de Puerto Iguazu, Argentina, para além da passagem da presidência *pro tempore* do bloco, da Argentina para o Brasil, contemplava a discussão de temas centrais para o aprofundamento do MERCOSUL. Em uma pauta quase tão extensa quanto os problemas que enfrenta, duas questões dominaram: a imposição de medidas protecionistas unilaterais da Argentina sobre produtos brasileiros e a extensão do acordo.⁵⁷ Estes problemas parecem irremediavelmente ligados, o que justifica porque a atuação dos negociadores focou, em grande medida, a própria continuidade do bloco, laborando igualmente para não contaminar sua imagem externa.⁵⁸ A falta de uma estrutura jurídico-institucional adequada à formação de um mercado comum permitiu, uma vez mais, que aspectos relativos à dinâmica comercial Brasil-Argentina criassem uma nova crise no MERCOSUL, desta vez agravada pelos desdobramentos da agenda exterior que vem pautando a trajetória recente do Acordo. À ausência da lógica burocrática se afirma uma intergovernabilidade obtusa, onde os interesses pontuais individuais se sobrepõem sistematicamente aos objetivos gerais e estratégicos, de longo prazo.

Frustrando as expectativas dos segmentos mais otimistas em relação ao Acordo, mas seguindo de forma extremamente coerente sua histórica lógica negocial, a II Reunião de Ouro Preto, consignada por ocasião da XXVII Reunião do CMC, pouco contribuiu para o avanço do MERCOSUL. Conquanto tenha buscado redimensionar aspectos relativos ao ordenamento, descentralização e definição de competências,⁵⁹ ela não atacou temas sensíveis tais como as assimetrias entre os Países Membros e o adequamento da estrutura jurídico-institucional aos propósitos de um mercado comum. Sua grande contribuição é, desde já, abrir uma nova rodada de debates sobre os temas centrais do Acordo, permitindo antever que, 10 anos depois de sua efetiva entrada em vigor, o MERCOSUL tem que ser repensado.

Essa percepção, decepcionante para aqueles que vêm depositando no MERCOSUL os mais elevados ideais de desenvolvimento e união dos povos latino americanos, encontra sua mais completa tradução no *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur*, fruto da XXVIII

Reunião do CMC, realizada entre os dias 18 e 20 de junho de 2005. Ratificando o caráter pluralista das Reuniões do CMC desde 2003, conforme assinalado supra, o presente encontro contou com as presenças dos Presidentes do Chile, Ricardo Lagos; da Colômbia, Álvaro Uribe; do Equador, Alfredo Palacio; da Venezuela, Hugo Chávez; e dos Chanceleres da Bolívia, Armando Loaiza; do Peru, Manuel Rodríguez Cuadros; do México, Luis Ernesto Derbez Bautista; e do Panamá, Samuel Lewis Navarro, os dois últimos na qualidade de convidados especiais. Outrossim, contabilizou-se a presença do Presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento; do Secretário Geral da ALADI; do Secretário General da Comunidade Andina e do Presidente da Corporação Andina de Fomento; bem como com as presenças de representantes de Canadá, Índia e Israel. No mérito, o documento em tela focou dois aspectos que, conforme se crê, ratificam o caráter mercadológico do MERCOSUL:

“Reconocieron los avances realizados para la implementación del *Programa de Trabajo 2004-2006* del MERCOSUR, que refleja el empeño de los Estados Partes para la profundización de la unión aduanera y para el continuo fortalecimiento del proyecto de integración política, económica, comercial, institucional, social, cultural y física del MERCOSUR, y comprometieron los esfuerzos en el cumplimiento de los objetivos trazados en los plazos previstos.

Los Presidentes reafirmaron su compromiso con la profundización del MERCOSUR y destacaron que los trabajos realizados por los Estados Partes tienen como objeto asegurar el desarrollo sustentable y equilibrado entre sus países [...]”

Assim configurado, o documento em tela sedimenta a percepção, evocada por Janina Onuki, de que “a prevalência de uma agenda externa é o que tem mantido o Mercosul vivo [...]. E parece que acordos com outros blocos e países tornaram-se o ponto central para os países membros, como se isso pudesse garantir um pouco mais sobrevivência ao Mercosul.”⁶⁰ Sobre tal viés, o MERCOSUL, algo acéfalo e desconjuntado, hoje não seria muito mais do que uma versão contemporânea do *Exército de Brancaleone*, com destacado espírito de mercador.

4. O MERCOSUL na formulação estratégica da política externa brasileira

Parece inequívoco que as políticas de integração, e o MERCOSUL de forma bastante especial, são os pilares sobre os quais se assenta, no presente, a política externa brasileira. Esta percepção, primária, pode ser verificada quando nos reportarmos às palavras de Paulo Roberto de Almeida, para quem

“a decisão de estabelecer o MERCOSUL representa, precisamente, um grande salto para o futuro, um desses momentos criadores da história que rompem com a pacata monotonia dos destinos individuais para abrir aos países do Cone Sul uma nova era de realizações coletivas.”⁶¹ O tom, quase ufanista, não é alheio à retórica oficial daqueles que hodiernamente impulsionam o Acordo. No *Comunicado Conjunto de los Presidentes del MERCOSUR, Bolivia y Chile*, citado supra, os próceres que o subscrevem fizeram questão de, já no ítem 1, reiterar “el carácter estratégico y prioritario del proceso de integración y renovaron su compromiso de profundizarlo como medio para promover el desarrollo económico con justicia social y el bienestar de sus pueblos.”⁶² Em outros momentos, menções ao caráter estratégico das políticas de integração, com ou sem foco específico no MERCOSUL, também são consignadas. Por ocasião da *XVIII Reunión do Grupo do Rio*, os líderes latino-americanos ali presentes reafirmaram “a certeza de que as iniciativas de integração em nossa região fortalecem a perspectiva de crescermos juntos, de forma sustentada, e de nos beneficiarmos desse crescimento, ao mesmo tempo em que nos preparamos para participar da economia mundializada.”⁶³ Nota-se, pois, amplo consenso governamental sobre a centralidade de políticas integracionistas, não sendo exagerado afirmar que, no presente, elas reificam a idéia de desenvolvimento com justiça social.⁶⁴ Neste contexto valeria perguntar, em caráter periférico, como e com quem se integrar?

Desde 1844, quando a Independência do Brasil foi consolidada no cenário internacional, a PEB se pauta por três princípios basilares: a defesa dos interesses internos, a afirmação da integridade nacional e a percepção de que o país, em função de seu território, da riqueza e da diversidade de suas reservas, bem como de sua base geoestratégica, tem que se constituir como um ator de primeira grandeza no sistema internacional. Na objetivação histórica de suas vocações, um movimento tem caracterizado as ações da PEB: na impossibilidade de um efetivo exercício em nível global, a consecução dos interesses nacionais ora faz com que o país se aproxime dos demais países da América Latina, e da América do Sul em particular, ora o conduz a uma maior aproximação com os EUA. Assim, uma figura emblemática tem caracterizado sistematicamente a política externa do Brasil: a figura do “pêndulo”. Ele é o símbolo de uma postura onde por vezes o país privilegia mais intensamente os problemas e as questões regionais e, por outras, apresenta-se mais intimamente vinculado aos EUA.

No presente, o viés latinoamericanista parece predominante, fato que leva o Brasil a ser mais flexível em suas negociações no MERCOSUL do que na ALCA.⁶⁵ Para os formuladores da PEB, o MERCOSUL abre as seguintes perspectivas para o país:

- i) maior eficiência produtiva pelo crescimento da especialização e melhor aproveitamento das escalas facultadas pela ampliação do mercado de produção e consumo;
- ii) aumento na captação de investimentos, principalmente externos, e transformações quantitativas e qualitativas nos fatores de produção via avanços tecnológicos;
- iii) crescimento dos termos de intercâmbio, políticos e econômicos, em virtude das dimensões ampliadas do Acordo e da posição de liderança pretensamente lograda pelo Brasil.

Assim considerado, o Acordo derivado do *Tratado de Assunção* pode ser visto como o mais sofisticado instrumento pelo qual o Brasil pretende alcançar êxito nas bases que historicamente orientam sua política exterior; bem como satisfazer as demandas recentes de sua realidade atual, quais sejam:

- i) projetar-se como país líder da América Latina, com conseqüente robustecimento de sua expressão no cenário internacional (um *global player*, com assento definitivo no CSNU);
- ii) sua consolidação como *global trader*, com participação crescente no mercado global;
- iii) soerguimento de um novo ciclo de desenvolvimento, capaz de consolidar a ordem jurídico-institucional democrática e resgatar a imensa dívida social que, crassa na história pátria, vem se aprofundando nos últimos 30 anos.

Para que tais propósitos se concretizem, alguns aspectos devem ser considerados. Nas palavras de Geraldo Tadeu Moreira Monteiro, os desafios que se colocam ao Brasil assumem duas dimensões: uma global, outra regional:

“No primeiro caso, o Brasil tem diante de si a possibilidade de tornar-se um dos principais interlocutores da nova ordem global, desde que assuma, com já vem timidamente assumindo, o papel de ‘líder dos países do Sul’, o que significa sustentar, nos foros internacionais, os interesses dos povos que se encontram hoje abandonados pelo processo de globalização [...]. Como ator regional, o Brasil tem de se mostrar capaz de aglutinar em torno de si os países da América do Sul e Central para opor à diplomacia norte-americana princípios e mecanismos de preservação das economias locais, bases da autonomia desses povos, procurando obter condições mais vantajosas que permitam a reequilibragem dos atuais termos da equação econômica das Américas.”⁶⁶

A questão é saber se na consecução dos propósitos global e regional firmados pelos formuladores da PEB, o MERCOSUL, tal como se apresenta, é verdadeiramente fundamental. Este é um ponto a ser discutido em considerações finais.

5. Considerações Finais

Ao longo do século XX, o Brasil, a exemplo da América Latina e de outras regiões do mundo, como a Índia, adotou uma estratégia de desenvolvimento baseada na produção substitutiva de importações e na proteção de seu mercado interno. Essa visão, preconizada entre outros pela CEPAL, foi implementada, com maior ou menor êxito, em praticamente toda a região. Entretanto, a despeito de suas conquistas históricas, de que são exemplos os parques industriais brasileiro, argentino e mexicano, é fato que os resultados dessa estratégia não foram capazes de levar o país, e a própria região, a um processo de crescimento contínuo e sustentado. O que se verificou, ao longo do séc. XX, foi um crescimento às vezes muito intenso, mas sempre fragmentado, que jamais logrou manter-se durante um tempo suficientemente longo para modificar os fundamentos da economia e catapultar o padrão de vida da população para os níveis referenciais que se encontram na Europa e no eixo EUA/Canadá. De modo cru, pois, pode-se afirmar que o que se verificou ao longo dos últimos 100 anos foi um processo de crescimento marcadamente errático e cíclico, não raro com extrema vulnerabilidade em face da economia mundial. Traços largos pode-se afirmar que esse era o contexto econômico do Brasil e da Argentina entre os anos 80 e 90, quando o colapso econômico da região era flagrante. Tal colapso se evidenciava em diferentes elementos tais como a falência do Estado; a crise da dívida externa; o longo período de estagnação e de recessão; além dos surtos (hiper) inflacionários. Assim, pois, parte por opção ideológica, parte por necessidade de sobrevivência, o Brasil e a região buscaram um novo caminho de desenvolvimento e inserção internacional.

O MERCOSUL foi, desde então, o principal ícone desse novo caminho.⁶⁷ Em seus aspectos formais ele pode ser visto como a realização dos mais elevados ideais de cooperação presentes na trajetória civilizacional da América Latina. Produto direto do distencionamento das relações bilaterais entre o Brasil e a Argentina⁶⁸ e identificado pelo seu inequívoco potencial econômico, ele assume identidade direta com a consolidação da democracia⁶⁹ e com um projeto de desenvolvimento que visa resgatar a imensa dívida social que flagela os povos da região. Este compromisso democrático e desenvolvimentista, entretanto, não chama os cidadãos para uma efetiva participação em suas esferas decisórias, servindo, tão somente, como base de legitimidade para a ação de seus agentes mais dinâmicos. Portanto, o caminho até aqui trilhado

pelo MERCOSUL aponta uma ambigüidade de caráter estrutural. Por um lado, a integração assume um caráter primordialmente desenvolvimentista, deflagrado (e não raro, tencionado) por elites políticas e econômicas. Por outro, sua contrapartida sociopolítica, ou seja, seu aprofundamento jurídico-institucional, parece não possuir a envergadura necessária para realizar os propósitos manifestos de um verdadeiro mercado comum.

Não parece claro, pois, que o MERCOSUL tenha que ser efetivamente a grande prioridade da política externa brasileira,⁷⁰ a base a partir da qual outras metas e proposições deverão/poderão ser alcançadas, como inscrito nas declarações oficiais. Um foco sobre a política externa do governo Lula da Silva ajuda a delinear melhor a presente assertiva.

Embora com alguns pontos cegos, pode-se afirmar que a política externa nacional vive um momento expressivo. De imediato, o governo Lula conseguiu, já em suas primeiras ações, reverter as principais expectativas negativas que pairavam sobre si, oriundas, particularmente, do *establishment* puritano e conservador que lidera os EUA. Concomitantemente, logrou projetar, em especial para os líderes europeus e estadunidenses, o exercício de uma posição de liderança democrática na América Latina, o que o credenciaria como interlocutor privilegiado nas questões que, de modo mais ou menos intenso, interessam à região.⁷¹

Em sua ação externa, o governo Lula vem sabendo valorizar a longa tradição de defesa dos interesses nacionais consignada pela diplomática pátria, deixando transparecer a imagem de um governo pragmático, confiável, que reafirma o diálogo como base para a convivência entre diferentes povos e culturas. Sob sua batuta, o Brasil vem buscando aumentar sua densidade internacional, universalizando sua agenda. Desta forma, para além das históricas relações com os EUA e a Europa Ocidental, tão bem representadas, no presente, pelas negociações da ALCA e do acordo MERCOSUL – União Européia,⁷² outras frentes, até então mais tênues, estão sendo reforçadas. Dentre estas, vale mencionar o relançamento da política africana e a construção de parcerias com a Índia e a África do Sul, via fórum IBSA. A formação de grupos para a negociação coletiva de temas sensíveis e de interesse comum, tais como acesso a mercados e dívida externa, hoje reificada no G-20, é outro exemplo. Igualmente, sob a égide do pragmatismo, a PEB vem procurando, a exemplo do que fazem outros países latino-americanos, cujos governos assumem uma posição de centro-esquerda, mitigar a orientação predominantemente neoliberal que prevaleceu nos anos 90, buscando um modelo mais autônomo, com nítido conteúdo desenvolvimentista, capaz de reduzir a vulnerabilidade do país em esferas político-diplomáticas e econômico-comerciais. Esta visão é compartilhada, v.g., por José Flávio Sombra Saraiva, para

quem Lula é o principal expoente de “uma geração de líderes com tendências mais nacionalistas e autonomistas que a dos presidentes que estiveram no poder nos anos 90.”⁷³

De fato, um dos mais importantes câmbios da PEB sob o governo Lula parece ter sido a definitiva vinculação entre política externa e política de comércio exterior. Com base em plataformas que consorciavam política e comércio, parece possível dizer que o Brasil já vem colhendo os primeiros frutos desta orientação mais universalista, como demonstra o crescimento recorde da balança comercial do país.⁷⁴ Outra mudança importante refere-se ao fato de que, *pari passu* com a dimensão global de sua política exterior, o governo Lula busca construir uma noção de *sulamericanidade*, ou seja, uma base ampliada para as pretensões globais e regionais do Brasil que, sem desconsiderar o MERCOSUL, amplia a própria dimensão latina que hoje orienta a PEB, tal como evidencia a missão de paz no Haiti e os recentes entendimentos comerciais com a Venezuela, de Hugo Chávez.

O reconhecimento dessa realidade conduz necessariamente à proposição de que o eixo da PEB deve ser radicalmente alterado. Ao invés de continuar investindo num integracionismo tacanho, o Brasil deveria aproveitar sua maior envergadura e atratividade econômico-comercial para deflagrar uma vigorosa política de acordos bilaterais, aptos a preservar e/ou potencializar os mais elevados ideais da PEB, tal como procedem, no presente, países como China, Índia, Rússia e os próprios EUA. Em nível primário, essa nova estratégia tem como principal vantagem uma maior precisão nos termos de negociação. Ao invés de equilibrar-se na amálgama das diferenças entre sua economia e as economias dos demais parceiros no MERCOSUL, o Brasil poderia priorizar seus próprios interesses, operando, em troca, concessões possíveis e benéficas para o próprio país. Não se advoga, é importante frisar, um retrocesso no processo de abertura ou a promoção de um modelo autárquico de desenvolvimento. Fala-se, diferentemente, que a flexibilização da estratégia integracionista hoje hegemônica permitiria que, com maior autonomia e liberdade, o Brasil definisse em que áreas e setores quer mais comércio e abertura, e em que áreas e setores o país precisa de maior proteção para o empreendedor doméstico. A estratégia bilateralista, que hora se patrocina, teria como plano piloto os próprios países das Américas do Sul e Central, junto aos quais o Brasil possui maiores condições de exportar produtos de considerável valor agregado. Igualmente, buscar-se-ia uma agenda propositiva com os EUA, que buscasse incrementar o comércio recíproco, resguardando-se, na exata medida dos interesses bilaterais, as áreas e setores específicos em cada uma das economias. Por fim, mas não por último, se buscaria ampliar o diálogo com a UE, nos termos exatos de um acordo bilateral Brasil-UE.

Dado posto, uma importante consideração se impõe: a estratégia bilateralista, delineada supra, corresponderia a uma declaração de inviabilidade do MERCOSUL ou mesmo ao seu sepultamento? Não é o que se crê, nem o que se pretende. Considerando que a estrutura jurídico-institucional do MERCOSUL não possibilita com que os conflitos internos do bloco sejam equacionados e se avance, positivamente, em relação ao mercado comum; e que o Brasil vem conseguindo, a partir de sua própria política externa, aproximar-se dos objetivos e metas consignados por uma postura diplomática cada vez mais universalista, o presente artigo, em caráter conclusivo, aponta para uma tese polêmica: a regressividade jurídico-institucional do MERCOSUL para uma ZLC, de modo a torná-lo compatível com os propósitos livre-cambistas hora predominantes.

Nos termos em que a presente proposta é formulada, apoiada nos princípios de gradualismo, flexibilidade e equilíbrio que regem o Acordo, bem como na experiência pragmática de conformação de uma união aduaneira,⁷⁵ parece claro que a regressão estratégica para uma ZLC talvez seja, no presente, a melhor alternativa para o MERCOSUL. A regressão proposta encerra, segundo se crê, vantagens significativas:

- i) mantém os compromissos assumidos a partir do Tratado de Assunção, inclusive no que se convencionou chamar *MERCOSUL Político*, preservando para um futuro tão próximo quanto possível a meta de um verdadeiro mercado comum;
- ii) define, com melhor nitidez, seu perfil jurídico-institucional já que, objetivamente, o MERCOSUL não é uma união aduaneira plenamente constituída. Desta forma, estaria mitigando a assimetria entre meios e metas que tanto vem prejudicando o Acordo;
- iii) inibe uma parcela significativa das tensões políticas hoje existentes, já que não cria, no presente, expectativas que transcendam à dimensão econômica e comercial entre os Estados-Parte e Associados, fortalecendo, igualmente, a dinâmica intergovernamental que vem caracterizando o Acordo;
- iv) aceleraria a expansão do MERCOSUL e seu consequente fortalecimento, diminuindo as exigências que hoje impedem que estados já associados passem a ser membros efetivos, bem como facilitaria a inserção de novos postulantes, tal como ocorre hoje, concretamente, com o México e com Cuba;
- v) não impede que as múltiplas iniciativas internacionais do Acordo, com nítido perfil econômico e comercial, continuem a ser trabalhadas em conjunto. Ao contrário, passando a ser uma ZLC o

MERCOSUL tenderia a ampliar sua confiabilidade internacional, hoje atingida pelas crises internas que se avolumam; o que promoveria a construção de uma identidade institucional capaz de viabilizar o objetivo comunitário que exige que a integração regional se leve a um outro estágio, hora inexistente;

vi) aumentaria a independência negocial e a autonomia das políticas externas dos países membros, já que os constrangimentos por uniformização e/ou coordenação de políticas exteriores e/ou macroeconômicas são significativamente mais baixos em uma ZLC do que em uma união aduaneira, ainda que incompleta;

vii) concorreria para fortalecer importantes iniciativas de concertação política na América Latina, tais como o Grupo de Rio e a Comunidade Sul-Americana de Nações⁷⁶, já que possibilitaria um melhor compartilhamento dos campos de ação (v.g., as discussões no âmbito do MERCOSUL, hoje ampliado com o ingresso de novos associados, seriam essencialmente econômicas e comerciais, ao passo que as do Grupo do Rio teriam dimensão eminentemente política).

É evidente que com o formato jurídico-institucional atual o MERCOSUL terá grandes dificuldades em alcançar seus mais altos objetivos, o que, no que concerne ao Brasil, pode por em risco os objetivos de médio e longo prazo de sua política externa. Por vezes, como afirmou Lênin, ideólogo tão admirado pelos círculos intelectuais da esquerda latino-americana, é necessário dar um passo atrás, para que se possa seguir dois adiante. Este parece o caso do MERCOSUL. Os argumentos acima não pretendem, como já foi dito, dinamitar o Acordo. No entanto, eles sistematizam, em caráter preliminar, uma proposta que não deve ser desprezada nos debates que hora se realizam. Afinal, propor e debater, formando a consciência crítica de seu tempo, são as funções preceps das pessoas que se dedicam às atividades acadêmicas em uma verdadeira democracia.

* Doutorando em Direito Internacional – UERJ. Mestre em Relações Internacionais - PUC/Rio (1996). Bacharel em Direito – UFF (2000). Bacharel (1994) e Licenciado (1992) em Ciências Sociais – UFF. Coordenador Acadêmico e Professor de Direito Internacional Econômico da Pós-Graduação *Lato Sensu* em Comércio Internacional – UCAM / LUPA. Professor das Faculdades de Direito da UERJ, UCAM-Centro e Evandro Lins e Silva/IBMEC. Professor da Faculdade de Relações Internacionais da UNILASALLE. Professor de Sociologia do Colégio Pedro II. Advogado. Pesquisador *ad-hoc* do CEDPETRO/UERJ. Consultor *ad-hoc* da LUPA – Consultoria. Consultor *ad-hoc* do INEP/MEC para os cursos jurídicos. Palestrante em diferentes eventos nacionais e internacionais. Autor, dentre outras obras, de *Estado, Globalização e Integração Regional* (2003); *O Estrangeiro no Brasil* (2005) e *Direito Internacional – as novas disciplinizações* (2005). Contato: lier@nitnet.com.br.

6. Notas

1 Comunicado. Mercosul. 17 de dezembro de 2004.

2 Aqui se está privilegiando elementos relativamente recentes, já que o MERCOSUL tem suas raízes profundas nas diferentes experiências de integração da América Latina. Tais experiências remontam ao ano de 1815, quando Simón Bolívar publicou a Carta de Jamaica, e se estendem até 1980, quando se firmou a ALADI, em substituição à ALALC. Esta rica trajetória pode ser vista, entre outros, em MACIEL, Dulce Portilho. Congresso do Panamá de 1826, união latino-americana sob tutela. In: CONGRESSO EUROPEU CEISAL DE LATINOAMERICANISTAS, IV, 2004, Bratislava. *Anais...* Bratislava: Universidade de Economia, 2004.; e WIONZECK, Miguel. *Integração na América Latina: experiências e perspectivas*. [S.l.; S.n.], 1973.

3 Sobre o tema ver, entre outros, René Dreifuss, *A época das perplexidades. Mobilização, globalização e planetarização: novos desafios*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1997. Igualmente, ver Fred Halliday, *The end of cold war and international relations: some analytical and theoretical conclusions*. BOOTH, Ken; SMITH, Steve. *International Relations Theory Today*. University Park, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1995.

4 Para maiores esclarecimentos ver, entre outros, FERREIRA JÚNIOR, Lier Pires. *Globalização x Regionalização: a nova dicotomia mundial?* Mosaico – Revista de Ciências Sociais da UFES. Vitória, n. 1, 1998. Igualmente, verificar o Preâmbulo do próprio Tratado de Assunção.

5 Sobre o Consenso de Washington ver, entre outros, BATISTA, Paulo Nogueira. *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. LIMA SOBRINHO, Barbosa. (Org.) *Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

6 Para maiores esclarecimentos sobre o tema ver, entre outros, FERREIRA JÚNIOR, Lier

Pires. *Estado, Globalização e Integração Regional*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.

7 Para maiores esclarecimentos sobre a dinâmica política e diplomática que redundou na assinatura do Acordo Corpus-Itaipu ver, entre outros, FERREIRA JÚNIOR, Lier Pires. *MERCOSUL: aspectos diplomáticos e considerações acerca dos novos constrangimentos sobre segmentos empresariais e laborais*. Caderno de Estudos e Pesquisa, São Gonçalo, n. 5, dez.1999.

8 Para uma compreensão mais ampla da Iniciativa das Américas, vide BRIGAGÃO, Clóvis. *Iniciativa para as Américas: Network*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, jan./mar., 1992.

9 A Guerra das Malvinas, de 1982, malfadada campanha militar argentina contra possessões territoriais britânicas em suas águas continentais assinala, ao mesmo tempo, a fim do regime burocrático-autoritário iniciado em 1973 e a falência do sistema interamericano de defesa, consignado em 1948, em plena vigência da Guerra Fria, pelo Tratado Interamericano de Assistência Recíproca – TIAR. Inobstante, o Brasil exerceu importante papel mediador no conflito, vindo a concorrer, posteriormente, para a reaproximação entre os dois países.

10 A partir do restabelecimento da democracia no Brasil, em 1985, e na Argentina, em 1983, o processo de distanciamiento entre os dois países iniciou um período bastante profícuo. Neste momento, quando as questões de natureza econômica ainda não ocupavam lugar central na agenda bilateral, foi de suma importância a cooperação na área nuclear. Aqui, coube aos presidentes Sarney e Alfonsín o mérito de mitigar os fatores de desconfiança recíproca que ainda minavam o relacionamento bilateral e lançar os alicerces da parceria econômica e comercial.

11 A Declaração de Iguazu, de 30/11/85, conferiu ao então incipiente processo de integração bilateral entre Brasil e Argentina um arcabouço institucional. De caráter complementar ao Protocolo de Intenções assinado meses antes pelos presidentes dos dois países, a Declaração não foi um programa

de integração, mas tão somente a base sobre a qual o Programa de Integração e Cooperação Econômica entre Brasil e Argentina - PICE, veio a constituir-se. Não obstante, a Declaração de Iguazu encerra alguns aspectos importantes. Não só se constitui como o primeiro esforço de institucionalização das modernas iniciativas de cooperação entre Brasil e Argentina, mas aponta de modo incisivo para a participação societal nesta nova dinâmica sub-regional, conforme consagrado em seu Artigo 18. O reflexo mais nítido desta postura encontra-se no arcabouço institucional proposto pela Declaração. Sob a coordenação da Comissão Mista de Alto Nível, presidida pelos respectivos Ministros das Relações Exteriores do Brasil e da Argentina, e integrada por representantes governamentais e empresariais de ambos os países, são criadas quatro subcomissões de trabalho: Transporte e Comunicações, Energia, Ciência e Tecnologia, e de Assuntos Econômicos e Comerciais. Embora estritamente governamentais, as comissões em tela estavam abertas a opiniões e consultas de atores não estatais, inclusive da esfera sindical.

12 No jargão econômico consagrado pelo GATT/OMC, se pode afirmar que a liberalização consignada pelo PICE, de nítido caráter gradualista, se operaria mediante “listas positivas”, ou seja, aplicar-se-ia seletivamente aos setores para os quais houvesse acordo específico.

13 Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República da Argentina. 29 de novembro de 1988. ALMEIDA, Paulo Roberto de. (Coord.) MERCOSUL: extos básicos. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1992.

14 Segundo Baumann e Lerda, a literatura sobre o comércio internacional sugere uma “taxionomia das modalidades de integração” composta por cinco itens. Tais itens podem ser identificados como modelos específicos de integração, ou como diferentes níveis de intensidade num processo integrativo. O primeiro destes níveis ou modalidades é representado pela ZONA DE TARIFAS PREFERENCIAIS. Esta modalidade é definida pela

redução parcial dos encargos tarifários entre os partícipes. Tais reduções podem ser relativas à totalidade ou não dos bens e serviços transacionáveis, e não implicam em mudanças na política tarifária dos países membros em relação a Estados de fora do acordo. O segundo, corresponde a ZONA DE LIVRE COMÉRCIO. Nesta modalidade, os países membros iniciam um processo progressivo e negociado com fins a eliminar totalmente as tarifas e encargos que incidem sobre a circulação dos bens e serviços transacionáveis. Esta modalidade exige a coordenação pelos partícipes de suas políticas cambiais e alfandegárias, como forma de salvaguardar o equilíbrio do comércio bilateral. O terceiro nível é expresso pela UNIÃO ADUANEIRA. Esta modalidade representa um passo mais avançado na taxionomia da integração. Ela significa não apenas o esforço de abolir as tarifas e encargos sobre a circulação de bens e serviços entre os membros do acordo, mas também a adoção de uma estrutura alfandegária comum em relação a terceiros. Assim, mais do que a coordenação de suas políticas cambiais e alfandegárias, exige-se a harmonização das políticas fiscal, monetária e cambial entre os membros do acordo. O quarto nível é identificado pelo MERCADO COMUM. Aqui, mais do que um tratamento comum sobre as tarifas e encargos que incidem sobre a circulação de bens e serviços, ou a coordenação das políticas fiscal, monetária e cambial exige-se a harmonização de políticas macroeconômicas, além de medidas adicionais relacionadas à questão da soberania. Para além das características de uma união aduaneira, o Mercado Comum objetiva-se pela livre circulação de bens, serviços e fatores de produção entre os membros do acordo. A união MONETÁRIA seria o estágio ulterior das possibilidades de integração econômica. Tomando como base de sustentação a realidade de um mercado comum plenamente constituído, caracterizar-se-ia pela adoção de uma moeda única, sob a responsabilidade de um mesmo Banco Central, tal como verificado na União Européia. BAUMANN, R.; LERDA, J. C. “A Integração Econômica entre Brasil, Argentina e Uruguai: Que Tipo de Integração se Pretende?” A integração em Debate, Rio

de Janeiro, Ed. Marco Zero, 1987, p. 13-15. Apud. FERREIRA JÚNIOR, Lier Pires. Estado, Globalização e Integração Regional. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.

15 Acordo de Complementação Econômica No. 14 firmado no âmbito da ALADI entre Brasil e Argentina. 20 de dezembro de 1990. ALMEIDA, p. 64.

16 É nítida a influência da Iniciativa para as Américas na rápida incorporação do Paraguai e do Uruguai ao processo negociador, até então estritamente bilateral. Somente sob sua égide os países do Cone Sul, Brasil e Argentina à frente, lograram recuperar a convicção de que, em bloco, poderiam aumentar suas *capabilities* e ampliar, pela ação conjunta, suas respectivas capacidades de negociação com os pólos mais dinâmicos da nova ordem internacional. Esta disposição de atuar em conjunto, outrora firmada explicitamente pela CEPAL e pelas experiências da ALALC e da ALADI, se fará sentir no Acordo Quadro Mercosul-EUA de Comércio e Investimento, de junho de 1991, e no Acordo de Cooperação Inter-Institucional entre a CEE e o Mercosul, de maio de 1992, firmados logo após a vigência do Tratado de Assunção. O que o presente *paper* irá problematizar, adiante, é se tal estratégia coletiva, no presente estágio de evolução do Mercosul, e considerando o caráter estrutural de seus impasses, ainda é a melhor alternativa para o Brasil.

17 VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002. p. 18-19.

18 Tratado de Assunção. 26 de março de 1991. ALMEIDA, p. 6.

19 *Ibid.*, p. 7.

20 Neste interregno, segundo o artigo 3º, “os Estados-Parte adotam um Regime Geral de Origem, um Sistema de Solução de Controvérsias e Cláusulas de Salvaguardas”²¹ visando facilitar a constituição do Mercado Comum. Tratado de Assunção. 26 de março de 1990. ALMEIDA, Paulo Roberto de. (Coord.) MERCOSUL: textos básicos. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1992. p. 6.

22 Conquanto não tenha suscitado oposições diretas, parte em face do eterno magnetismo da matriz bolivariana; parte pelo reconhecimento das experiências anteriores, no âmbito da ALALC e da ALADI, o fato é que o Mercosul não teve a acolhida esperada pelas respectivas chancelarias. Um dos motivos para isso, a par das rivalidades históricas na Bacia do Prata, certamente foi o baixo nível de interdependência econômica quando de sua assinatura. A progressão até certo ponto vertiginosa que se verificou em seguida, e que foi responsável pela crescente adesão de segmentos do empresariado regional, em especial no Brasil, foi diretamente influenciada pela vontade política dos Estados Membros. Mas o ritmo não contemplou, e talvez não pudesse, as expectativas dos signatários. Mais uma vez concorreram assimetrias e especificidades do eixo Brasília-Buenos Aires. Pelo lado do Brasil, o primeiro elemento a ser destacado diz respeito à conjuntura política no período. O presidente Collor de Mello, que assinara o Tratado de Assunção, lograra, intencionalmente ou não, que o início do acordo fosse antecipado para 31/12/94, data do encerramento formal de seu mandato, abreviando, pois, em cinco anos, o prazo inicial proposto em 1988. No entanto, o ceifamento de seu mandato, decorrente do processo de impedimento, e a elevação de Itamar Franco à presidência não favoreceram a fixação de compromissos de perenes, em que pesem manifestações retumbantes, como a proposição da ALCESA. No campo econômico a conjuntura brasileira também não favorecia ao Tratado. O contexto econômico no início dos anos 90 registrava altas taxas de inflação e estagnação econômica. Só sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso a manutenção da estabilidade econômica iniciada com o Plano Real e a equalização da normalidade institucional propiciaram, uma vez mais, um cenário favorável a acordos de longo prazo. Se no Brasil havia dificuldades, os problemas na Argentina eram ainda mais significativos. O início da vigência do MERCOSUL coincidiu com o lançamento do *Plano Cavallo*, quando, para reverter os efeitos da hiperinflação, a Argentina adotou um sistema de *currency board* que estabeleceu, por força de lei, a

paridade entre o peso local e o dólar americano. Suportado pela âncora cambial o país viveu um forte processo de recuperação econômica, que desaguou em sérias dificuldades em suas contas externas. A balança comercial tornou-se o “calcanhar de Aquiles” do plano de estabilização e o déficit em conta corrente com o Brasil e com os EUA tornou-se tão ou mais importante que a agenda do MERCOSUL. Desta forma, contrariando importantes princípios do Tratado de Assunção, tais como “a reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados Partes” (art. 2º), e a isonomia “impostos, taxas e outros gravames” entre os produtos originários dos Estados-Parte (art. 7º), diversas medidas unilaterais foram adotadas pela Argentina contra produtos brasileiros, ao passo em que cresciam as demandas para a imediata coordenação das políticas macroeconômicas (art. 1º). Muitas foram as pressões para que o Brasil retaliasse estas medidas. Entretanto, reconhecendo a importância estratégica do acordo e a própria premência da parceria com a Argentina para viabilizar seu *status* de país líder da América do Sul, o governo brasileiro, além de não impor barreiras às exportações argentinas, adotou importantes medidas compensatórias, como o aumento das importações de petróleo, trigo e automóveis. Outro grave problema deste período foi a pretensa ambigüidade da política externa Argentina face ao Mercosul. Contrariando expectativas do Brasil, do Paraguai e do Uruguai o país emitiu sucessivos sinais de que um modelo de inserção internacional análogo ao chileno, com ampla abertura comercial e relações preferenciais com os EUA, seria preferível ao Mercosul. Todas essas dificuldades, conquanto não tenham sido eliminadas, foram ao menos equacionadas no período de transição. Com a vigência do Real, os fluxos comerciais foram invertidos durante praticamente dez anos, o que arrefeceu as críticas do empresariado portenho. Outrossim, a expectativa de uma associação preferencial com os EUA não prosperou em função do próprio desinteresse estadunidense, cuja prioridade sempre foi o NAFTA. A partir de 1994 as negociações com vistas à propositura a ALCA criaram uma via alternativa de aproximação comercial com os EUA, ao mesmo tempo

em que os repetidos sinais do Brasil de que o Mercosul era um passo rumo a esquemas de integração mais abrangentes, inclusive com a UE, permitiram à Argentina conciliar o Mercosul com a vertente universalista de sua política externa.

23 Tratado de Assunção, 26 de março de 1990. ALMEIDA, Paulo Roberto de. (Coord.) MERCOSUL: textos básicos. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1992. p. 5.

24 Id.

25 Ibid., p. 6.

26 Ibid., p. 7.

27 A inexequibilidade deste objetivo se torna evidente quando se verifica que o processo europeu foi iniciado ainda em 1948, com o BENELUX e, entre avanços e retrocessos, vem se desdobrando de forma ininterrupta desde então. O processo meridional, cujos antecedentes históricos são as experiências da ALALC e da ALADI, a primeira já extinta e a segunda em mero estado de latência, talvez não devesse ter sido tão ambicioso ou, quiçá, irrealista.

28 Resta evidente que os espaços de participação até aqui facultados e/ou conquistados pelos diversos segmentos da sociedade civil, em especial aqueles vinculados aos movimentos laborais e populares, são ainda incompatíveis com as exigências de uma democracia moderna e de um autêntico Mercado Comum. A esse respeito, ver, também, FERREIRA JÚNIOR, Lier Pires. Integração e Relações de Trabalho: a presença sindical brasileira no processo de unificação do Cone Sul, *Cadernos do ICHE*, Niterói, n. 70, 1995.

29 GÓMEZ, José Maria. *La Dimensión Político-Institucional y los Desafíos del Mercosur en el período de transición*. [S.l.; S.n.; S.d.].

30 *ibid.*, p. [?].

31 A estrutura dual do período de transição calcada no CMC e no GMC teve, como contrapartida de suas próprias deficiências, medidas complementares que, com diferentes denominações (agendas, cronogramas

e/ou programas) buscavam equacionar temas importantes que haviam, de alguma forma, sido negligenciados pelo Tratado de 1991. Vale notar que a única destas medidas que foi estruturada *pari passo* com o próprio Tratado de Assunção foi o Programa de Liberalização Comercial, cujos prazos de efetivação estão genericamente contidos no período de transição para o Mercado Comum. Tal fato, jamais negligenciado pelos analistas, mostra que desde sua fundação o Mercosul deu mais atenção à sua dimensão livre-cambista do que à sua veia comunitária. Face, pois, aos *gaps* inerentes ao Tratado fundacional, o Cronograma de Las Leñas foi precisamente o instrumento que, firmado *à posteriori*, buscou delimitar uma metodologia de trabalho, prazos e instrumentos para se alcançar o Mercado Comum, e que não se referiam, exclusivamente, à liberalização comercial.

32 Embora o Cronograma não deixasse de contemplar tarefas relacionadas à agenda de um verdadeiro mercado comum, seus principais aspectos, tais como um sistema de defesas “antidumping”, políticas comuns de salvaguardas comerciais e regimes aduaneiros específicos, referem-se privilegiadamente à formação de uma união aduaneira.

33 *Consolidación de la Unión Aduanera y Tránsito del Mercado Común*. 17 de janeiro de 1994. Mercosul/CMC/DEC Nº 13/93.

34 A chave para a compreensão desta equação, que não significa solução, seria, segundo interpretação oficial, a prevalência do bom-senso e do espírito cívico dos negociadores e a observância, por estes, dos princípios firmados no Tratado de Assunção. É evidente que o presente artigo não pretende negar estas virtudes. Não obstante, é possível indicar pelo menos três fatores externos ao processo negociador que incidiram favoravelmente sobre os avanços registrados neste período. Em primeiro lugar, a vitória eleitoral de Fernando Henrique Cardoso sobre Luís Ignácio Lula da Silva afastou o receio de que um presidente com origens sindicais e populares, então com nítidas convicções anti-capitalistas, viesse a assumir o poder no Brasil, dinamitando, entre outras coisas, o processo de ajustes macroeconômicos iniciado ainda

no período Itamar Franco. Concomitantemente, o advento do Plano Real deu fim à competitividade cambial do setor produtivo brasileiro, em especial no mercado portenho, criando uma solução de curto prazo para o problema dos déficits argentinos no comércio exterior com Brasil. Por fim, as pretensões argentinas de uma aliança preferencial com os EUA, quer pela sua inclusão na NAFTA, quer pela assinatura de um tratado bilateral de livre comércio, restou inexecutável em grande parte pelo desinteresse estadunidense, esculpido pela crise gerada pela fuga de capitais internacionais no México, que exigiu que o governo Clinton negociasse com o Congresso Nacional algo em torno de US\$ 20 bilhões para a composição de um fundo internacional de estabilização, do qual participaram vários países e instituições financeiras, dentre os quais o próprio Brasil.

35 Protocolo de Ouro Preto, 17 de dezembro de 1994. www.mercosul.org.uy.

36 No Brasil, como já se buscou mostrar, o Mercosul foi deflagrado essencialmente como um projeto estratégico-diplomático, com o propósito imediato de gerar um novo quadro de estabilidade, segurança e desenvolvimento na Bacia do Prata. Esta visão de longo prazo possibilitou que entre o decênio 1994 – 2003 o país suportasse contínuos déficits comerciais com a Argentina, fato que desagradou diferentes grupos de empresários, analistas e mesmos agentes sindicais. Não obstante, importa notar que ao final do período de transição o MERCOSUL era uma realidade com boa aceitação social, com uma rede de interesses recíprocos suficientemente consistente para permitir a continuidade do processo.

37 Conquanto esta crítica seja absolutamente necessária, não se pode perder de vista alguns avanços inscritos no Protocolo. Assim, suas realizações mais expressivas foram a definição de uma estratégia de desenvolvimento comum, que pode e deve ser questionada mas que se apresenta de modo concreto; uma estrutura jurídico-institucional que, conquanto claramente insuficiente, abandonou seu antigo caráter de provisoriidade e incorporou órgãos governamentais que até então encontravam-se a par da dinâmica funcional do Acordo;

conferiu-lhe, como já se disse, personalidade jurídica internacional; e permitiu novos espaços de participação para atores políticos até então praticamente aliados do processo de integração, como os respectivos parlamentos dos Estados-Parte e alguns atores societários, destacadamente segmentos empresariais e, num plano inferior, laborais.

38 Protocolo de Ouro Preto, 17 de dezembro de 1994. www.mercosul.org.uy.

39 Este problema é enfocado por Lier Pires Ferreira Júnior e Geraldo F. de Oliveira Júnior no artigo *Direito Comunitário na União Européia e no Mercosul*, *Questio Juris* – Revista da Faculdade de Direito da UERJ, 2005, no prelo. Outrossim, se pode afirmar que o modelo estritamente intergovernamental do MERCOSUL parece a própria negação do modelo cosmopolita de democracia, tal como postulado por David Held em *Democracy and the New World Order*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

40 A consubstancialização da união aduaneira, prevista inicialmente para durar até dezembro de 2005, parece ser, efetivamente, o principal objetivo que vem sendo perseguido desde 1994. Esta meta resultava tanto da dinâmica interna do acordo, estritamente governamental, quanto dos princípios de gradualismo, flexibilidade e pragmatismo que norteavam sua negociação. Igualmente, fatores conjunturais ajudam a explicar este imperativo. Primeiramente, a aproximação que o Chile e a Bolívia volveram em direção ao Acordo tornava suas insuficiências ainda mais sensíveis, em especial face ao Chile, cuja política de ajuste macroeconômico havia sido empreendida anos antes, ainda sob o governo Pinochet. O início do Mercosul coincidiu, também, com esforços dos Estados-Parte para superar os efeitos da crise mexicana, de 1994, e garantir a continuidade de seus respectivos planos de estabilização econômica.

41 A partir de 1998, quando registrou seu primeiro índice negativo de crescimento comercial, o MERCOSUL vivenciou uma nova crise, em grande parte determinada pelo cenário econômico regional e global. Até 1997, o comércio intrazonal vinha crescendo

de forma acelerada, inclusive em função do cronograma de desgravações tarifárias automáticas. Segundo dados publicados pelo BID-INTAL (Informe Mercosul/jan-jun, 1998. a.3, n. 4), entre os anos de 1991 e 1996 a média do crescimento anual do comércio no Mercosul havia sido de 27,3%, em comparação com uma taxa de 12,8% nos fluxos comerciais externos ao bloco. Igualmente, segundo dados disponibilizados pelo mesmo informe, em 1998, o comércio dentro do Mercosul atingiu o índice de 22,4%, ou seja, aproximadamente 25% do conjunto do comércio exterior dos Estados-Parte. Em valores absolutos, segundo dados da ALADI (Documento ALADI/SEC/DI 1207, de 13/04/99) o comércio recíproco, intrabloco, passou de aproximadamente US\$ 5 bilhões, em 1991, para mais de US\$ 20 bilhões em 1997. A partir de 1998, porém, tendo como gatilhos o fim do regime de adequação - que permitira com que o Brasil e a Argentina prolongassem até 31/12/98 a proteção tarifária a setores sensíveis - e a crise asiática, o comércio intrabloco perdeu sua vitalidade. Em um claro sinal de que as estruturas de cooperação e integração ainda são muito frágeis, os Estados-Parte partiram para estratégias isoladas, quando não contraditórias, de defesa de suas respectivas economias, ignorando qualquer canal e/ou iniciativa de negociação coletiva, tal como se dera em 1994. Assim, à exceção das notícias pontuais no campo político, dentre as quais se destaca o Protocolo de Ushuaia, de julho de 1998, que firmou o compromisso democrático entre os países do Mercosul, o Chile e a Bolívia, havia pouco a comemorar já que, do lado brasileiro, era crescente insatisfação quanto aos sucessivos déficits comerciais, em especial com a Argentina; ao passo que segmentos empresariais e laborais dos demais participantes reclamavam que o Brasil fornecia diferentes tipos de subsídios às suas exportações e incentivos/isenções fiscais para investidores estrangeiros, exercendo, pois, uma concorrência desleal no que concerne à conquista de investimentos internacionais. Este cenário, já suficientemente conturbado, foi convulsionado no início de 1999 quando o Brasil alterou seu regime cambial, provocando uma forte desvalorização do Real. Os parceiros do

Mercosul inquietaram-se com o “dumping cambial” brasileiro, o que sugeriria uma verdadeira invasão dos produtos pátrios em seus respectivos mercados. Tal fato gerou uma mobilização pela adoção de medidas protecionistas, pronta e unilateralmente estabelecidas por Argentina, Uruguai e Paraguai (neste último país, inclusive, a questão dos “brasiguaios” e do contrabando deixou os círculos diplomáticos e econômicos vinda a compor, recorrentemente, o noticiário policial). Neste quadro, que com facilidade pode ser adjectivado de dramático, nem mesmo a vontade política dos Estados-Parte pôde preservar o regular andamento do Acordo entre os anos de 1998 e 2000, fato que concorreu para que o Programa de Trabalho então em curso ficasse irremediavelmente comprometido.

42 De fato, o ideal burocrático, tal como inscrito em Weber, é proceder *sine ira et studio*, ou seja, sem a influência de elementos subjetivos, de modo estritamente formal, segundo normas e procedimentos racionais e objetivos. Correspondem a este ideal, ou deveriam fazê-lo, segundo Weber, os Estados e as empresas capitalistas, atores dinâmicos de grande importância em um processo de integração como o Mercosul. Sob esta conformação, pois, aspectos conjunturais passam a ter sua importância sublimada, já que a definição das metas e dos procedimentos para alcançá-las se encontram supostamente protegidos, retirando sua legitimidade e autoridade de mando da própria base legal, jurídica, que a instrui e ordena.

43 Os impactos da ascensão de Lula, no Brasil, e Kirchner, na Argentina, para a agenda do Mercosul neste início de século, podem ser vistos, entre outros, em Lincoln Bizzozero no artigo intitulado *Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del Mercosur. Hacia una nueva cartografía sudamericana/interamericana?* Nueva Sociedad, n. 186, 2003, p. 128-143.

44 Em 2004, pela primeira vez na história uruguaia uma coligação de esquerda se abanca no poder, quebrando a hegemonia dos Partidos Blanco e Colorado. A coligação Encuentro Progresista, que elegeu Tavaré Vázquez, é um espaço aonde convergem socialistas,

comunistas e os setores mais progressistas do leque político uruguaio. Os impactos desta vitória histórica é analisado, entre outros, por Alejandro Luna, no artigo intitulado *Mercosul - Uruguai quer mudanças?*, disponível em <http://www.plannersbrasil.com.br>. Neste quadro de mudanças no eixo político dos países do Mercosul em direção à esquerda, a exceção foi o Paraguai. Após os violentos embates que quase levaram à deposição do presidente Luis González Macchi, em 2002, em um processo que resultou numa retração de 3% no PNB, o Paraguai elegeu, em janeiro de 2003, Nicanor Duarte Frutos para a presidência do país, mantendo uma hegemonia de 56 anos do Partido Colorado.

45 A negociação conjunta com outros mercados, integrados ou não, é no presente a principal base sobre a qual se apóia o Mercosul. Tal perspectiva, até certo ponto ácida, pôde ser verificada por ocasião da Reunião de Cúpula do Mercosul, realizada em Puerto Iguazu, Argentina, entre os dias 7 e 9 de julho de 2004. A par da pauta oficial, onde se incluíam temas como liberalização de serviços e implantação de políticas educacionais, a questão central pareceu ser a própria sobrevivência do bloco, ameaçada por uma nova crise no eixo Brasil-Argentina. Nesta reunião, os aspectos essenciais de convergência deram-se em torno da sua agenda externa, marcada pelo pedido do México em se tornar membro associado do Mercosul e pelas negociações com a União Européia, a Comunidade Andina, a Índia, a África do Sul, entre outros. Para maiores esclarecimentos ver, entre outros, Janina Onuki, *O Mercosul na geladeira*. Colunas de RelNet, n. 10, mês 7-12, 2004.

46 Em uma visão retrospectiva sobre os discursos eleitorais de Luis Inácio Lula da Silva e de Néstor Kirchner no que se refere à política externa do Brasil e da Argentina, respectivamente, vê-se uma clara defesa da parceria estratégica representada pelo Mercosul e, por conseguinte, uma postulação de seu aprofundamento. Estes fatores se devem, pretensamente, a idiossincrasias político-eleitorais. No caso de Lula, reporta-se a antigas convicções político-partidárias e a uma suposta oposição à política exterior

de FHC. No caso de Kirchner, resulta da absoluta falta de um projeto formal de política externa e da necessidade de se opor à política exterior de Carlos Menem, muito identificada com a tentativa de vinculação aos EUA, via Nafta ou não. No entanto, após aproximadamente dois anos destes governos, o fortalecimento preconizado no período eleitoral revela-se essencialmente como uma peça precária de retórica diplomática, uma vez que parece ignorar as efetivas dificuldades do processo integracionista. Assim, sem aderir ao discurso oficial do Itamaraty, onde os esforços brasileiros para o bom termo do processo de integração são sempre louvados, não se pode negar que os poucos avanços do Acordo neste período se devem, quase que exclusivamente, à diplomacia pátria, disposta a consolidar a sua liderança regional como mote de sua atuação global. Por seu turno, Kirchner age praticamente como *free rider*, já que, absorto por problemas internos e externos, como a dura negociação que logrou vencer junto aos credores da Argentina, em sua maioria agentes internos, pôde minimizar a debilidade de sua política exterior abraçando a causa do Mercosul, fato que, inclusive, o beneficiou pois garantiu o apoio de Lula durante a campanha e no processo de negociação com credores/organismos internacionais.

47 Documento Final da Visita de Trabalho ao Brasil do Presidente da Nação Argentina, Néstor Kirchner. Palácio da Alvorada, 11/06/2003. Disponível em www.mre.gov.br.

48 Existe um aspecto no Mercosul que não pode ser esquecido nem pelo seus críticos mais ardorosos: enquanto projeto, ele é um sucesso absoluto. Em nenhum momento houve um movimento significativo de denúncia do Mercosul. Mesmo em seus momentos mais agudos, não houve vozes expressivas propugnando por sua rejeição. O que se pleiteia, sob perspectivas múltiplas, são ajustes mais ou menos profundos em sua dinâmica.

49 Declaração à imprensa do Senhor Presidente da República, Luis Ignacio Lula da Silva, durante a visita de trabalho ao Brasil do Presidente da Nação Argentina, Néstor Kirchner. Palácio da Alvorada, 11/06/2003. Disponível em www.mre.gov.br.

50 Está cada vez mais claro que a agenda política da América do Sul, em sentido amplo, está sendo delineada a partir de um eixo ampliado, que considera, distintamente, o triângulo Caracas-Brasília-Buenos Aires.

51 O referido documento foi a base para a proposição, por parte do Brasil, do Programa para a Consolidação da União Aduaneira e para o Lançamento do Mercado Comum – Objetivo 2006, por ocasião da I Reunião de Cúpula do Mercosul. Este documento foi, em seguida, encaminhado para os demais países membros do Acordo para as críticas de praxe e, posteriormente, aprovado na XXV Reunião do CMC, em dezembro de 2003, já com o nome Programa de Trabalho 2004-2006 (Mercosul/CMC/Dec. 26/03).

52 Não se deve confundir, em nenhuma hipótese, o Parlamento do Mercosul com o conhecido. Parlamento Latino-Americano – Parlatino. Ente ancestral, com sede em São Paulo, o Parlatino foi criado em dezembro de 1964, na cidade de Lima. Segundo a Declaração de Lima, ele é uma organização regional, permanente e unicameral, integrada pelos Parlamentos Nacionais da América Latina, eleitos democraticamente mediante sufrágio popular, cujos países subscreveram o correspondente Tratado de Institucionalização no dia 16 de novembro de 1987, e aqueles cujos Estados aderiram ao mesmo ou o façam no decorrer do tempo, de acordo com os procedimentos assinalados neste Estatuto. A admissão de outros membros é de competência exclusiva da Assembléia. O Parlamento tem os seguintes princípios permanentes e inalteráveis: A defesa da democracia; A integração latino-americana; A não-intervenção; A autodeterminação dos povos; A pluralidade política e ideológica como base de uma comunidade latino-americana democraticamente organizada; A igualdade jurídica dos Estados; A reprovação à ameaça e ao uso da força contra a independência política e a integridade territorial de qualquer Estado; A solução pacífica, justa e negociada das controvérsias internacionais; e A preponderância dos princípios do Direito Internacional referente às relações de amizade e a cooperação entre os Estados. O Parlamento tem, entre outros,

os seguintes propósitos: Estimular o desenvolvimento econômico e social da comunidade latino-americana e pugnar para que alcance a plena integração econômica, política, social e cultural de seus povos; Defender a plena vigência da liberdade, da justiça social, da independência econômica e o exercício da democracia representativa e participativa, com total fidelidade aos princípios de não-intervenção e de livre autodeterminação dos povos; Zelar pelo fiel respeito aos direitos humanos; Lutar pela supressão de toda forma de colonialismo, neocolonialismo, racismo e qualquer outra forma de discriminação na América Latina; Opor-se à ação imperialista na América Latina, recomendando a adequada legislação normativa e programática que permita aos povos latino-americanos o pleno exercício da sua soberania sobre seu sistema econômico e seus recursos naturais; Estudar, debater e formular políticas de solução aos problemas sociais, econômicos, culturais e da política exterior da comunidade latino-americana; Contribuir para a afirmação da paz, da segurança e da ordem jurídica internacional, denunciando e combatendo o armamentismo e a agressão dos que sustentem a política da força, procedimentos incompatíveis com o desenvolvimento econômico, social, cultural e tecnológico dos povos da América Latina; Direcionar e apoiar as exigências dos povos da América Latina no âmbito internacional, com relação ao justo reconhecimento dos seus direitos; Propugnar o fortalecimento dos Parlamentos da América Latina, para assegurar a vida constitucional e democrática dos Estados, assim como propiciar, sem prejuízo do princípio da não-intervenção, o restabelecimento daqueles que tenham sido dissolvidos; Manter relações estreitas com os Parlamentos sub-regionais da América Latina; Manter relações com Parlamentos de todas as regiões geográficas, assim como, com organismos internacionais; Difundir a atividade legislativa dos seus membros; Lutar pela cooperação internacional como meio para instrumentar e estimular o desenvolvimento harmonioso da comunidade latino-americana, em termos de bem-estar geral; Promover o estudo e o desenvolvimento do processo de integração da América Latina visando a cons-

tituição da Comunidade Latino-Americana de Nações; e Promover, em consequência, o sistema de sufrágio universal direto e secreto, como forma de eleger os representantes que integrem, por cada país, o Parlamento Latino-Americano. Integram o Parlamento Latino-Americano os Congressos e Assembléias Legislativas dos Estados Participantes, democraticamente constituídos na América Latina, que nele participarão fazendo-se representar por delegações constituídas pluralmente, que serão permanentes: Antilhas Holandesas, Argentina, Aruba, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Uruguai e Venezuela.

53 O esforço de criação de um Tribunal Permanente no Mercosul, envidado em 2004, mostra-se inicialmente insuficiente para contribuir com a desejada feição comunitária do Mercosul precisamente porque não é capaz de enfrentar os desafios da supranacionalidade. Espremido pelos presentes conflitos comerciais que marcam as relações Brasil – Argentina, há quem duvide sequer que o presente Tribunal conseguirá dar conta das controvérsias puramente comerciais.

54 Segundo Stephen Krasner, em *Abiding Sovereignty*. *International Political Science Review*. v. 22, n. 3, 2001, p. 229-251, “the contemporary international system has its own rules and actors. Sovereign states are the building blocks; the basic actors, for the modern state system. Sovereign states are territorial units with juridical independence; they are not formally subject to some external authority. Sovereign states also have de facto autonomy.” Nesta perspectiva, a soberania ampliada, supranacional, não é a negação da soberania, mas uma nova soberania.

55 Esta visão destoa significativamente da visão oficial. Por ocasião da XXVII Reunião do CMC, o Programa em tela teve a seguinte avaliação, que hora se reproduz: Situação Da União Aduaneira: Avaliação Do Estado De Execução Do Programa De Trabalho Do Mercosul 2004-2006 (Primeiro Terço). A PPTB apresentou relato do estado de situação

da União Aduaneira, registrando os avanços que se verificaram em 2004 a partir da implementação das ações constantes do Programa de Trabalho adotado pela Dec. CMC Nº 26/03. O CMC avaliou o avanço da implementação do Programa de Trabalho e discutiu as linhas de ação para o seu pleno cumprimento. Nesse contexto, o CMC tomou nota dos avanços nas discussões sobre o Parlamento do MERCOSUL e aprovou Decisão com vistas a dar continuidade à sua criação (ANEXO II - DEC. CMC Nº 49/04). [...]. O CMC tomou nota das discussões durante a PPTB sobre o aprofundamento do MERCOSUL. Nesse sentido, e levando em conta os temas relevantes para os Estados-Parte, considerou oportuno que o tema continue sob exame do GMC. O CMC tomou conhecimento dos avanços na elaboração das Regras de Procedimento do Tribunal Permanente de Revisão (TPR), e sugeriu que o Tribunal continue a elaborar suas Regras de Procedimento, levando em conta eventuais experiências registradas e as considerações dos Estados-Parte a respeito. O CMC manifestou interesse em receber, antes de sua próxima Reunião, as Regras de Procedimento, para consideração e análise, de forma a que possa proceder à sua aprovação no XXVIII CMC. Até que o CMC aprove as Regras de Procedimento do Tribunal, o Conselho recomenda ao TPR, caso venha a atuar como instância única, que tome como referência as Regras Modelo dos Tribunais Arbitrais Ad-Hoc, aprovadas por meio da Decisão CMC Nº 30/04 (ANEXO II). Nas demais formas de atuação, o TPR adotará regras provisórias para cada caso. No que se refere às negociações de serviços, o CMC aprovou a conclusão da V Rodada de Negociação de Compromissos Específicos em Matéria de Serviços (ANEXO II – DEC. CMC Nº 29/04) e a notificação de modificações e retirada de compromissos, com base nos Artigos XX e XXI do Protocolo de Montevideu (ANEXO XXXVII – MERCOSUL/LVI GMC/DI Nº 28/04). Em complementação ao mecanismo de rodadas anuais de negociação, o CMC instruiu o Grupo de Serviços a preparar programa de trabalho de longo prazo sobre harmonização de marcos regulatórios e eliminação de restrições já identificadas.

Deverá ser considerada a proposta recebida do Uruguai no XXVIII GMC Extraordinário (ANEXO IX RESERVADO - MERCOSUL/LVI GMC/DT Nº 38/04 Rev. 1), que estabelece programa de trabalho para a integração dos setores de serviços nos próximos anos. O CMC manifestou sua satisfação em aprovar a Decisão CMC Nº 55/04 “Regulamento do Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL” (ANEXO II), que permitirá a efetiva aplicação do Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL quando este entrar em vigor, ressaltando a importância de ambos os instrumentos para o aprofundamento da União Aduaneira. O CMC recebeu o segundo Relatório das Atividades do Presidente da Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM), Dr. Eduardo Duhalde, para o período compreendido entre 10 de julho e 17 de dezembro de 2004, em que salientou os resultados alcançados no âmbito do Grupo de Alto Nível criado pela Dec. CMC Nº 19/04 nas deliberações sobre ações para a promoção da convergência estrutural no MERCOSUL e o fortalecimento do processo de integração (Anexo VI – MERCOSUL/XXVII CMC/DI Nº 08/04). O CMC acolheu com satisfação o Relatório elaborado pelo Grupo de Alto Nível criado pela Dec. CMC Nº 19/04 (ANEXO VII – MERCOSUL/XXVII CMC/DI Nº 09/04), e aprovou Decisão criando o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (Anexo II – DEC. CMC Nº 45/04).

56 De fato foi muito comemorado nos círculos diplomáticos brasileiros os acordos celebrados no segundo semestre de 2004 com a Índia e com a União Aduaneira da África Austral – SACU. Estes foram os primeiros projetos celebrados pelo Mercosul fora da América Latina e envolveram quase dois mil itens selecionados para preferência tarifária. O objetivo, a médio e longo prazo, é chegar a uma ZLC. Em 2005, no exato instante em que esse *paper* está sendo escrito, os grandes desafios e/ou propósitos do MERCOSUL, além das negociações da ALCA e com a União Européia, são as negociações comerciais com Egito, Marrocos e Canadá, com as quais se pretende firmar uma ZPT. Igualmente, o Mercosul já vem abrindo negociações com

China, Coréia do Sul e Israel, além dos países não europeus da CPLP, a saber: Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor Leste. Coroando esse processo, a Presidência *pro tempore* do Acordo, posta aos cuidados do Uruguai desde julho do corrente, acaba de formalizar convite para que o México se associe ao MERCOSUL.

57 Comunicado Conjunto dos Presidentes do Mercosul, Bolívia e Chile. 15 de dezembro de 2003. Disponível em www.mre.gov.br.

58 Duas grandes questões compõem, hoje, o contencioso Brasil-Argentina. Em primeiríssimo lugar, o reconhecimento de que o Brasil é o destino da imensa maioria dos investimentos externos que migram para a região. Segundo dados da Comissão Nacional da Indústria, da Argentina, organismo análogo à FNI, no Brasil, 95,5% dos investimentos estrangeiros diretos da América do Sul são destinados ao Brasil. Sob esta perspectiva, as retaliações sobre os setores de eletrodomésticos, têxteis e calçados impostas pela Argentina, no segundo semestre de 2004 (setores que representam apenas 4% do intercâmbio comercial entre os dois países), parecem mais uma bomba de efeito moral, face ao esfacelamento do setor produtivo na Argentina nos últimos anos, do que uma ação com vistas a implodir o Mercosul. Mesmo assim, como revelam os dados divulgados pela imprensa brasileira em 10 de março de 2005, o Brasil pretende retaliar, numa ação que tem como alvo os setores de vinhos e farinha de trigo. Em segundo lugar, destaca-se o fato de que, em 2004, pela primeira vez em 10 anos, a Argentina registrou déficit comercial com o Brasil, algo estimado em US\$ 1,8 bilhão, segundo dados do Centro de Estudos Bonaerense – CEB. Ainda segundo dados do CEB, o saldo negativo da Argentina deve-se ao aumento das importações de produtos brasileiros, em cuja composição 90% dos bens são itens industrializados.

59 Esta visão é corroborada, v.g., por Janina Onuki, citada supra, para quem na “reunião de Cúpula do Mercosul, realizada em Puerto Iguazu [...] o que ocorreu [...] foi uma corrida presidencial para apagar o fogo iniciado dias antes com a decisão da Argentina de impor

barreiras a produtos brasileiros. [...] O objetivo da reunião tornou-se um só: tentar garantir a continuidade do bloco, e não contaminar a imagem externa (sobretudo diante dos europeus), mostrando que estamos todos bem, e brigas podem acontecer entre “hermanos”, mas nada que não possa ser resolvido com um painel na OMC. Mas, talvez, o fogo tenha se alastrado mais do que o esperado e deixou-se transparecer que os interesses individuais ainda prevalecem sobre o objetivo da integração.”

60 Como exemplos das realizações nesta área, pode-se focar as Regras-Modelo para os Tribunais ad-hoc do Mercosul (Mercosul/CMC/Dec. 30/04); o Parlamento do Mercosul (Mercosul/CMC/Dec. 49/04); e a Criação da Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos (Mercosul/CMC/Dec. 40/04), respectivamente.

61 Op. Cit.

62 ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 1993. p. 15.

63 Comunicado Conjunto dos Presidentes do Mercosul, Bolívia e Chile. p. 1.

64 Declaração do Rio de Janeiro, 5 de novembro de 2004.

65 A este respeito, a concepção que hoje parece predominar no Mercosul consorcia justiça social com a igualização das condições sociais, superando, de certo modo, o modelo distributivo principista, que atua sobre os estoques antes que sobre os fluxos de riqueza social.

66 Desde 1995, quando a Reunião de Cúpula das Américas, em Miami, patrocinada no governo Clinton lançou as bases para a ALCA, a partir das propostas firmadas anteriormente pela Iniciativa das Américas, as discussões sobre a ALCA interferem profundamente no debate sobre o aprofundamento do Mercosul. Entre 1996 e 1997, por exemplo, a intensificação das pressões para acelerar a formação da ALCA impulsionou os argumentos em favor do aprofundamento do Mercosul, a fim de garantir sua identidade e perma-

nência no contexto de eventual integração hemisférica. Essa visão ficou patente, entre outros momentos, quando da III Reunião dos Ministros Responsáveis por Comércio no Hemisfério, realizada em Belo Horizonte, em maio de 1997, que adotou compromisso para o lançamento das negociações da ALCA na II Cúpula das Américas, realizada em Santiago em abril de 1998. Em seu parágrafo 5, "b", a Declaração Final registra que a ALCA conviveria com os acordos bilaterais e sub-regionais do continente, "na medida em que os direitos e obrigações assumidos ao amparo desses acordos não estejam cobertos pelos direitos e obrigações da ALCA, ou os ultrapassem". Por ser uma União Aduaneira, e pretender formar um Mercado Comum, o Mercosul preenche, *per se*, os critérios da maior abrangência ou profundidade de entendimentos na comparação com a ALCA. Em determinados aspectos, talvez seja mesmo possível afirmar que a propositura da ALCA concorreu para o próprio aprofundamento do Mercosul. Assim, no período em tela, negociações sobre a agenda de aprofundamento do MERCOSUL levaram a resultados significativos na XIII Reunião do CMC, em dezembro de 1997. Nesta ocasião, pela Decisão 13/97, foi aprovado o Protocolo de Montevideu sobre o Comércio de Serviços do MERCOSUL, que define a meta do livre comércio de serviços (artigo 1º) a ser atingida em um prazo máximo de dez anos (artigo 19º). Na XXVIII Reunião Ordinária do Grupo do Mercado Comum (12-13/12/97) que precedeu o encontro de cúpula, foi aprovada a Resolução 79/97, por meio da qual foi criado Grupo Ad-Hoc com o objetivo de discutir um regime de compras governamentais de bens e serviços no MERCOSUL. Vale registrar que a XIII Reunião do CMC foi a primeira após o início da crise asiática que viria a provocar fortes turbulências nos mercados financeiros internacionais, restringindo as possibilidades de financiamento externo dos déficits em conta corrente dos países da sub-região. Não obstante, hoje a discussão sobre os impactos da ALCA no MERCOSUL não possuem grande importância. Isso porque é cada vez mais nítido que a ALCA não é mais fundamental sequer para o governo americano (se

é que alguma vez o foi). De fato, o próprio presidente Bush não parece muito interessado, uma vez que, sob seu governo, os EUA têm priorizado acordos bilaterais com países da América Central e do Sul.

67 MONTEIRO, Geraldo Tadeu Moreira. *Desafios da globalização e da integração*. MENDES SILVA, Raul; BRIGAGÃO, Clóvis (org.) *História das Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Raul Mendes Silva, Editor/Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2002. p. 503.

68 Mas jamais foi o único. *Pari passu* com os avanços e retrocessos do processo integracionista, já delineados, houve, e continua havendo, amplas ações internas, genericamente guiadas pelos princípios neoliberais inscritos no *Consenso de Washington*. Assim, do início dos anos 90 até hoje se pode verificar, em primeiro lugar, um agudo e unilateral processo de abertura da economia, implementado principalmente a partir do governo Collor. Esse processo de abertura, que logrou reduzir as barreiras tarifárias e não tarifárias não foi acompanhado da necessária dinamização do setor exportador, bem como de outras reformas, estruturais. O que se viu, na verdade, foi uma abertura assimétrica, que não maximizou seu efeito potencial sobre a economia brasileira, que continuou sendo vulnerável a crises cambiais e a choques externos. Mesmo o programa de estabilização econômica centrado sobre o Plano Real, exitoso no combate à inflação, não tratou de forma adequada questões como contas externas, impostos, e infra-estrutura, sem contar aspectos como nepotismo, corrupção, clientelismo e outros que, de forma direta ou indireta atravancam o desenvolvimento nacional. No presente, entretanto, existem sinais de que se está vivendo um novo padrão econômico que possui chances de conduzir o Brasil a um ciclo de crescimento contínuo, sustentado, a exemplo do que vem se verificando com a China. Ainda que não se possa afirmar que haja uma mudança estrutural nos fundamentos da economia, há que se admitir que apesar do flagelo dos juros o país está colhendo os frutos de uma combinação rara na História econômica brasileira: câmbio

competitivo, flexível, que viabilizou e tornou rentável o setor exportador, aliada a um ambiente de liberalização das importações e de tarifas médias de importação baixas. Em outras palavras, vive-se uma conjuntura que pode significar uma mudança estrutural: uma expansão sustentada de exportações e importações, o que está mudando o chamado coeficiente de abertura da economia brasileira, que era muito baixo, e que pode se aproximar este ano de 30% do PIB. Só para se dar uma idéia, esse coeficiente na China está em torno de 75%, acabando com o mito cepalino de que uma economia continental não poderia ter um grau de abertura maior.

69 Em uma síntese preliminar, pois, pode-se afirmar que a dinâmica de integração entre o Brasil e a Argentina, no campo econômico e comercial, derivou da combinação de fatores conjunturais e de interesses recíprocos bastante precisos. No campo dos aspectos conjunturais, vale destacar, dentre outros elementos, a superação das rivalidades geopolíticas; a tendência global de formação de blocos regionais; e os efeitos da crise econômica dos anos 80, genericamente consideradas a década perdida no desenvolvimento da América Latina. Já no plano dos interesses específicos, destacam-se as incertezas e dificuldades dos respectivos processos de redemocratização; a identificação da necessidade de esforços comuns para enfrentar os desafios de uma nova ordem internacional; e a compreensão de que um efetivo processo de cooperação entre os dois países era fundamental para que o novo modelo de organização do Estado e gestão de economia, diretamente influenciado pelas diretrizes do Consenso de Washington, aplicado em diferentes ritmos e níveis de intensidade em ambos os parceiros, permitisse, em médio prazo, uma alavancagem em seus respectivos processos de desenvolvimento e inserção internacional, única forma de se resgatar a imensa dívida social que se abate sobre cada país.

70 A dimensão democrática do Mercosul, que se espalha para toda a América Latina, é, talvez, uma de suas dimensões mais exitosas (embora assistemática e não prioritária), como comprovam algumas mediações que direta ou

indiretamente o Acordo vem possibilitando, dentre as quais se destacam a composição no Paraguai, após a conturbada saída do Gal. Lino Oviedo; o respeito às instituições políticas na convulsão que antecedeu a ascensão de Kirchner, na Argentina; a estabilização na crise venezuelana, com Hugo Chávez; a deposição de Aristide, no Haiti; e, no exato momento em que este artigo está sendo finalizado, os conflitos na Bolívia, que resultaram na renúncia do presidente Mesa. Inobstante, o que se convencionou denominar Mercosul Político não é, ao menos por enquanto, mais do que o embrião de uma até aqui improvável integração política, nos termos hoje vivenciados pela União Européia. Esta ressalva, no entanto, não prejudica a identificação de alguns pontos positivos que, infelizmente, como iniciativas meramente intergovernamentais, ainda não avançam na direção de um mercado comum. Assim, o Mercosul aponta para algumas áreas de coordenação (mas não integração) política, dentre as quais se pode destacar a Declaração Presidencial sobre Diálogo Político, firmada em São Luis, Argentina, em junho de 1996, que criou o Mecanismo de Consulta e Concertação Política (MCCP), que visa, entre outras coisas, coordenar posições sobre questões internacionais de interesse comum; a Declaração Presidencial sobre Consulta e Concertação Política dos Estados-Parte do MERCOSUL, firmada em Assunção, Paraguai, em junho de 1997; e o Foro de Consulta e Concertação Política, de dezembro de 1998, todos institucionalizados pela Decisão 18/98. Na mesma direção, vale destacar o Protocolo de Ushuaia, Argentina, firmado em julho de 1998, que visa “fortalecer os mecanismos de consulta e cooperação sobre temas de segurança e defesa existentes entre seus membros, e promover sua progressiva articulação (...)”. No âmbito deste protocolo, merece especial destaque a chamada “cláusula democrática”, cujo artigo 1º afirma que a “plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do presente Protocolo”. Em outras palavras, sem a necessidade de um pacto de segurança ou corrida armamentista, pode-se afirmar que o Mercosul tornou-se um fator

importante para a consolidação/estabilização dos regimes democráticos na região.

71 Segundo dados do MRE, disponíveis em www.mre.gov.br, em 2003 o PNB do Mercosul estava em torno de US\$ 600 bilhões, sendo a seguinte a participação comercial dos Estados-Parte: Brasil, 78,9%; Argentina, 17%; Paraguai, 2,6%; e Uruguai, 1,4%. É evidente, pois, que se do ponto de vista simbólico o Mercosul tem grande significação, como a materialização de uma integração possível, do ponto de vista objetivo o Brasil tem grandes chances de trilhar um caminho mais autônomo, sem mesmo comprometer sua liderança sub-regional e/ou seus projetos de alcance global. Já que sua posição econômica no Acordo é mais do que significativa.

72 Desde suas primeiras intervenções em fóruns internacionais, a diplomacia brasileira vem ratificando, da forma mais explícita possível, esta faceta. Como exemplo, vale lembrar que, em 2003, por ocasião do encontro do G-8 em Evian, na França, o presidente Lula, ressaltando o trabalho que o Grupo do Rio realizava no sentido de encontrar mecanismos inovadores de financiamento para combater a pobreza e investir em infra-estrutura, declarou: “Os países da América Latina e do Caribe, que integram o Grupo do Rio, [...] incumbiram ao presidente Vicente Fox, do México, e a mim para que fôssemos seus porta-vozes aqui em Evian”. Outros temas importantes, como combate à pobreza, acesso a mercados, dívida externa e mesmo a quebra de patentes para medicamentos anti-HIV parecem chancelar uma posição de destaque para o Brasil no mundo contemporâneo.

73 Há uma visão no Itamaraty, cuja melhor expressão foi a visita do então Ministro José Dirceu aos EUA, em março de 2005, portando um convite para que o presidente Bush viesse ao Brasil, de que as relações com os Estados Unidos tendem a melhorar já que os americanos prefeririam trabalhar com países cuja política externa é predominantemente pragmática, e não principialista, com idéias claras de seus próprios interesses nacionais. A Europa, por seu turno, também

estaria mais propensa a aceitar que o Brasil não pretende apenas um relacionamento com fulcro cultural, lastreado na suposta herança européia do país, mas, diferentemente, alçar um relacionamento geo-estratégico, com forte conteúdo comercial, via Mercosul ou não. Para que tal ocorra, no entanto, faz-se necessário avanços nas propostas de concessão, em especial no que se refere a produtos agrícolas.

74 PERES, Leandra. Mais um no clube. *Veja*, Rio de Janeiro, v. 1895, n. 10, p. 54, 9 de março de 2005.

75 Em reportagem de Cláudia Lobo, denominada *Lula estabelece meta de US\$ 120 bi para exportações até 2006*, e publicada no *Globo Online no dia 11/03/2005*, se relata que “o presidente Lula estipulou a meta de US\$ 120 bilhões de exportações até 2006. A informação foi divulgada pelo ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Luiz Fernando Furlan, na 11ª reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, da qual Lula também participou. [...] Furlan anunciou também que o presidente determinou mais atenção às exportações de equipamentos de tecnologia da informação, setor que aproveita mão-de-obra jovem, uma preocupação social de Lula. Por conta disso, estipulou-se que as vendas desses itens alcançará US\$ 2 bilhões até 2007. Para os superávits comerciais, a previsão é de que permaneça no patamar de US\$ 25 milhões a R\$ 30 milhões até o fim do governo. [...] Em seu discurso, Lula ainda reafirmou a disposição de o Brasil abrir canais de diálogo com outros países que não os europeus e os Estados Unidos. Segundo ele, o Brasil é um país “adulto” que quer intensificar o relacionamento com outras nações, mesmo que não sejam líderes econômicos mundiais. [...] Reavivando o velho espírito de mercador, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva pediu aos empresários que participam do Conselho que o acompanhem nas viagens que fará à Coreia e ao Japão em maio deste ano. Lula quer fazer um grande churrasco para os orientais, para convencê-los a comprar carne brasileira [...] etanol e biodiesel [...]. O presidente também falou sobre a imagem do Brasil no exterior: “O país vive um momento

de respeitabilidade e isso levanta a auto-estima do povo.”

76 Como se viu anteriormente, embora a meta a partir de dezembro de 1994 fosse inicialmente a de um mercado comum, prevaleceu, na prática, uma visão regressiva, que determinou tão somente a conformação de uma união aduaneira, e não de um mercado comum. É com base nesta racionalidade prática, já vivenciada pelo Mercosul, que se advoga, no presente momento, pela regressividade jurídico-institucional do Mercosul para uma ZLC.

77 Esta iniciativa, recente, foi conformada pela Reunião dos Presidentes Sul-Americanos, em Cusco, no Peru, no dia 8 de dezembro de 2004.

7. Referências Bibliográficas

- ACORDO DE COMPLEMENTAÇÃO ECONÔMICA NO. 14. ALMEIDA, Paulo Roberto de. (org.) MERCOSUL: textos básicos. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1992.
- ALADI (Documento ALADI/SEC/DI 1207, de 13/04/99).
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Mercosul no contexto regional e internacional. São Paulo: Aduaneiras, 1993.
- BATISTA, Paulo Nogueira. *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. LIMA SOBRINHO, Barbosa; *et alli*. Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- BAUMANN, Renato; LERDA, Juan Carlos. “A Integração Econômica entre Brasil, Argentina e Uruguai: Que Tipo de Integração se Pretende?” *A integração em Debate*. Rio de Janeiro, Ed. Marco Zero, 1987, p. 13-15.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO/BID-INTAL. Informe Mercosul, jan.-jun., 1998. a.3, n. 4.
- BIZOZZERO, Lincoln. *Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del Mercosur. Hacia una nueva cartografía sudamericana/interamericana?* Nueva Sociedad, n. 186, 2003, p. 128-143.
- BRASIL. Documento Final da Visita de Trabalho ao Brasil do Presidente da Nação Argentina, Néstor Kirchner. Palácio da Alvorada, 11/06/2003. Disponível em www.mre.gov.br.
- _____. Declaração à imprensa do Senhor Presidente da República, Luis Ignacio Lula da Silva, durante a visita de trabalho ao Brasil do Presidente da Nação Argentina, Néstor Kirchner. Palácio da Alvorada, 11/06/2003. Disponível em www.mre.gov.br.
- BRIGAGÃO, Clóvis. *Iniciativa para as Américas*. Network. Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, jan./mar., 1992.
- DREIFUS, René. *A época das perplexidades. Mobilização, globalização e planetarização: novos desafios*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.
- GÓMEZ, José Maria. *La Dimensión Político-Institucional y los Desafíos del Mercosur en el período de transición*. [S.l.; S.n.; S.d.].
- _____. *Democracia Política, Integração Regional e Contexto Global na América Latina*. In: *Contexto Internacional*, n. 13, jul/dez. 1991.
- GRUPO DO RIO. XVIII Reunião de Cúpula. Declaração do Rio de Janeiro, 5 de novembro de 2004.
- FERREIRA JÚNIOR, Lier Pires. *Globalização e Desenvolvimento: alternativas e estratégias de desenvolvimento para a América Latina*. Anais do IV Congresso Europeu CEISAL de Latinoamericanistas - “Desafios Sociales en América Latina en el Siglo XXI”. Simpósio: Integração, Democracia e Exclusão Social na América Latina. Faculdade

_____ *Regressividade Jurídico-Institucional: Uma Proposta Para O...*

- de Economia. Bratislava, República Eslovaca, julho, 2004.
- _____. *Estado e Soberania no Contexto da Globalização*. GUERRA, Sidney; SILVA, Roberto Lufs. (Org.) Soberania: antigos e novos paradigmas. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.
- _____. *Estado, Globalização e Integração Regional: uma visão retrospectiva sobre as políticas de desenvolvimento e nova inserção internacional da América Latina no final do séc. XX*. Anais da 51ª Congresso Internacional de Americanistas, Simpósio: Desarrollo, Democracia y Integración en América Latina, Santiago do Chile, julho, 2003.
- _____. *Estado, Globalização e Integração Regional: políticas exteriores de desenvolvimento e inserção internacional da América Latina no final do século XX*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.
- _____. *MERCOSUL: aspectos diplomáticos e considerações acerca dos novos constrangimentos sobre segmentos empresariais e laborais*. Caderno de Estudos e Pesquisa, São Gonçalo, n. 5, dez.1999.
- _____. *MERCOSUL: Estado, Direito e Relações de Trabalho*. Obra em co-autoria, Arquivos de Direito, Nova Iguaçu, n. 3, v. 1, abr./out. 1999.
- _____. *Globalização x Regionalização: a nova dicotomia mundial? Mosaico*: Revista de Ciências Sociais da UFES, Vitória, v. 1, n. 1, 1998.
- _____. *Integração e Cidadania: os trabalhadores brasileiros vão ao MERCOSUL. Paradoxo: projetivas múltiplas em educação*, São Gonçalo, n. 2, jan./mar, 1996.
- _____. *Integração e Relações de Trabalho: a presença sindical brasileira no processo de unificação do Cone Sul*, Cadernos do ICHF, Niterói, n. 70, 1995.
- FERREIRA JÚNIOR, Lier Pires; OLIVEIRA JÚNIOR, Geraldo Frago. *Direito Comunitário na União Européia e no Mercosul*, *Quaestio Juris* – Revista da Faculdade de Direito da UERJ, v. 1, n. 1, dez., 2004.
- HALLIDAY, Fred. *The end of cold war and international relations: some analytical and theoretical conclusions*. BOOTH, Ken; SMITH, Steve. *International Relations Theory Today*. University Park, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1995.
- HELD, David. *Democracy and the New Global Order*. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- Krasner, Stephen. *Abiding Sovereignty*. *International Political Science Review*. v. 22, n. 3, 2001, p. 229-251,
- LOBO, Cláudia. *Lula estabelece meta de US\$ 120 bi para exportações até 2006, e publicada no Globo Online* no dia 11/03/2005.
- LUNA, Alejandro. no artigo intitulado *Mercosul - Uruguai quer mudanças?*, disponível em <http://www.plannersbrasil.com.br>
- MERCOSUL. Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur, fruto da XXVIII Reunión do CMC, realizada entre os dias 18 e 20 de junho de 2005. Disponível em: www.mercosul.org.uy.
- _____. C CMC/ata n. 02/04. Disponível em: www.mercosul.org.uy.
- _____. Comunicado. 17 de dezembro de 2004. Disponível em: www.mercosul.org.uy.
- _____. Protocolo de Montevideu sobre o Comércio de Serviços do MERCOSUL. CMC/Decisão 13/97.
- _____. Consolidación de la Unión Aduanera y Tránsito del Mercado Común. 17 de janeiro de 1994. CMC/DEC Nº 13/93.
- _____. Protocolo de Ouro Preto, 17 de dezembro de 1994. Disponível em: www.mercosul.org.uy.
- _____. Regras Modelo para os Tribunais ad-hoc do Mercosul. CMC/Dec. 30/04.

- _____. Parlamento do Mercosul. CMC/Dec. 49/04.
- _____. Criação da Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos. CMC/Dec. 40/04.
- _____. Comunicado Conjunto dos Presidentes do Mercosul, Bolívia e Chile.
- _____. Comunicado Conjunto dos Presidentes do Mercosul, Bolívia e Chile. 15 de dezembro de 2003. Disponível em www.mre.gov.br.
- _____. Programa de Trabalho 2004-2006. CMC/Dec. 26/03.
- MONTEIRO, Geraldo Tadeu Moreira. *Desafios da globalização e da integração*. MENDES SILVA, Raul; BRIGAGÃO, Clóvis (org.) *História das Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Raul Mendes Silva, Editor/Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2002. p. 503.
- ONUJI, Janina. *O Mercosul na geladeira*. Colunas de RelNet, n. 10, mês 7-12, 2004.
- PERES, Leandra. *Mais um no clube*. Veja, Rio de Janeiro, v. 1895, n. 10, p. 54, 9 de março de 2005.
- PORTILHO, Dulce. Congresso do Panamá de 1826, união latino-americana sob tutela. CONGRESSO EUROPEU CEISAL DE LATINOAMERICANISTAS, IV, 2004, Bratislava. *Anais...* Bratislava: Universidade de Economia, 2004.
- PROTOCOLO DE BRASÍLIA PARA SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS. ALMEIDA, Paulo Roberto de. (Coord.) *MERCOSUL: textos básicos*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1992.
- TEIXEIRA, Gisele. *Ano decisivo para os acordos comerciais*, publicado no *Jornal do Brasil*, em 27 de dezembro de 2004.
- TRATADO DE ASSUNÇÃO. 26 de março de 1990. ALMEIDA, Paulo Roberto de. (Coord.) *MERCOSUL: textos básicos*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1992.
- TRATADO DE INTEGRAÇÃO, COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO BRASIL-ARGENTINA. ALMEIDA, Paulo Roberto de. (Coord.) *MERCOSUL: textos básicos*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1992.
- VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002. p. 18-19.
- WIONZECK, Miguel. *Integração na América Latina: experiências e perspectivas*. [S.l.; S.n.], 1973.

Regressividade Jurídico-Institucional: Uma proposta para o Mercosul

Palavras-Chave: 1. MERCOSUL - 2. Cooperação Internacional - 3. Política Externa.

Resumo: O MERCOSUL é uma das mais ambiciosas ações da política externa brasileira - PEB. Ele representa uma opção compartilhada de desenvolvimento e rascunha um legítimo processo comunitário. Inobstante, as crises intermitentes de crises entre os dois principais parceiros, Brasil e Argentina, e as dificuldades de transição de uma união aduaneira incompleta para um mercado comum impõe a seguinte reflexão: tal como constituído o MERCOSUL é o melhor caminho para a consecução dos mais elevados ideais da PEB? A partir deste fator-problema, e considerando os 10 anos de vigência do Protocolo de Ouro Preto, o presente paper visa a contemplar dois objetivos: verificar se a estrutura jurídico-institucional do MERCOSUL vem sendo eficaz para a promoção de um verdadeiro mercado comum; e verificar em que o Acordo decorrente do Tratado de Assunção concorre para a consecução dos propósitos estratégicos do Brasil, hoje. Cético face ao êxito dos objetivos supra, em considerações finais propõe-se que a PEB deve ampliar os laços jurídicos e políticos com outros países, em especial das Américas do Sul e Central, e tentar converter o MERCOSUL em uma zona de livre comércio.

Keywords:

Abstract: The MERCOSUL is one of the most ambitious actions of the Brazilian Foreign Policy - PEB. It represents a sharing option of development and jot down a genuine communitarian processes. However, the continuous crises between the two majors partners, Brazil and Argentina, and the difficulties in the transition of a partial tidewater union to a common market introduce one nec-essary reflection: in this actual shape, is MERCOSUL the best way to improve the PEB? Under this reflection, and considering the 10th birthday of the Ouro Preto Protocol, the present paper intents to realize two objectives: verify if the juridical and institutional structure of MERCOSUL is being efficient in the promotion of a real common market; and verify if MERCOSUL is an efficient way to realize today Brazilian strategic aims. Unbelieving about the success of the objectives above, in final considerations this paper proposes that the PEB have to increase the links with others countries, especially with South and Central Americas ones, and try to convert the MERCOSUL in a just free trade agreement.