

O BRASIL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL: PARA A CRIAÇÃO DE UMA COMUNIDADE SUL AMERICANA DAS NAÇÕES

*Sidney Guerra**

RESUMO: Esta apresentação concentra-se no processo de integração regional da América do Sul, analisando a perspectiva do Brasil. Conclui-se que este processo tem sido bastante atraente no plano político mas com enormes dificuldades no campo prático, sendo realizadas várias tentativas no sentido de criar uma integração entre os estados do sul.

ABSTRACT: This presentation concentrates on the South America regional integration process, focusing on the Brazilian perspective. It concludes that such process has been rather attractive on the political level but faced with great difficulties on the practical sense, being perfected multiple trials intended at the creation of an integration among the southern States of the Continent.

SUMÁRIO: 1. Breve notícia histórica da integração sul americana. 2. A articulação do Brasil no processo de integração regional. 3. Para uma Comunidade Sul Americana das Nações. 4. Considerações finais.

* Pós-Doutor, Doutor e Mestre em Direito. Advogado. Professor Adjunto de Direito Internacional Público da Faculdade Nacional de Direito (UFRJ). Professor do Curso de Mestrado da Faculdade de Direito de Campos. Professor Titular e Coordenador de Pesquisa Jurídica da UNIGRANRIO. Autor do livro *Direito internacional público*. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2005. sidneyguerra@ufrj.br

1. Breve notícia histórica da integração sul americana

A integração regional é promovida por Estados soberanos mediante a celebração de tratados internacionais e tem por escopo abolir as barreiras para consagrar a livre circulação de bens, pessoas, mercadorias e capitais.

Nos dias atuais existem vários pontos do mundo em que se manifesta o processo de regionalização, tais como: a União Européia, o Mercosul, o NAFTA, o CARICOM, o Pacto Andino etc.

Encarar um processo de integração regional suscita a alteração de princípios estruturais e essenciais dos Estados acarretando modificações em alguns pontos do direito internacional clássico:

“En la comunidad internacional clásica formada por Estados soberanos, se há de respetar la soberanía de los Estados, lo que supone la afirmación del individualismo de cada uno de ellos, que se sobrepone a los intereses comunes, de donde se concluye que no hay ningún poder superior a los Estados. Es una relación horizontal de coordinación de soberanías. Por otra parte, el modelo comunitario se sustenta en bases verticales, o sea, los Estados tienen su soberanía limitada y es esta disposición la que asegura el poder de integración, el poder comunitario, o el poder supranacional. El derecho comunitario nace de este modelo y vincula a los Estados-miembros, y, en el ámbito interno de cada uno de ellos, a las personas físicas o jurídicas directamente, porque ese derecho prima sobre el derecho nacional.”¹

Na perspectiva de se chegar ao modelo comunitário, existente apenas no continente europeu, podemos apontar as várias fases no processo de integração regional: a

¹ ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. *Mercosur e Unión Europea: estructura jurídico-institucional*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 1998. p. 28

criação de uma área de livre comércio, a união aduaneira, o mercado comum e a união econômica e monetária.

Cumprе ressaltar que quanto maior o processo de integração regional menor o grau de soberania dos Estados, ou seja, a cada nível de integração corresponde uma renúncia crescente de competências inerentes à soberania do Estado.²

Com efeito, o processo de integração econômica na América Latina antecedeu a própria integração da Comunidade Européia, concretizadas através das ações de um idealista revolucionário que contribuiu de forma decisiva com o processo de independência de vários países latino americanos no século XIX, promovendo a integração econômica e cultural da América Latina:

“Simon Bolivar cujo sonho era recuperar a unidade latino americana³ lutou para realizar o primeiro tratado da união latino – americana, que foi o Tratado de União que estabelecia a Liga e Confederação Perpétua entre as Repúblicas da Colômbia, Perú, América Central e o México e pela organização da Gran Colômbia unindo Colômbia, Perú, Venezuela e Equador. Foi eleito presidente da Gran Colômbia mas com a destruição de seu ideal de união, renunciou ao poder.”⁴

Já no início do século XX ocorreram tentativas no sentido de formar uma integração dos três países mais expressivos da América do Sul, isto é, Argentina, Brasil e Chile, denominando-se esta tentativa de Bloco ABC, entretanto esta idéia foi desaconselhada pelo governo norte-americano.

² Neste sentido, vale destacar a obra de GUERRA, Sidney; SILVA, Roberto Luis. *Soberania: antigos e novos paradigmas*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.

³ Neste sentido afirmou Simon Bolivar: “Es una idea grandiosa pretender formar de todo el nuevo Mundo una sola nación, com un solo vínculo que una sus partes entre sí y como un todo. Ya que tiene un origen, una lengua, las mismas costumbres y una religión, debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes Estados que vengam a formarse.”

⁴ ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. Op. cit., p. 69

Em 1948 a Organização das Nações Unidas cria a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) instituindo a possibilidade de ser instituída uma “união aduaneira latino-americana”.

Posteriormente, em 15 de fevereiro de 1960, foi constituída pelo Tratado de Montevideu a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), cujo objetivo era criar no prazo máximo de 1 ano uma zona de livre comércio entre seus membros (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Perú, Uruguai e Venezuela). Em 1967, na Declaração de Presidentes da América, se afirma que deverá ser criado de forma progressiva, um Mercado Comum, no prazo de 15 anos, a partir de 1970.

O processo de integração dos países latino-americanos decorre da necessidade de desenvolvimento econômico e no ano de 1980 a ALALC foi substituída pela Associação Latino Americana de Integração (ALADI) não instituindo entretanto, um prazo para o estabelecimento de um Mercado Comum Latino-Americano. Destaca-se neste tratado a necessidade de promoção do desenvolvimento econômico e social harmônico e equilibrado da região, respeitando os princípios do pluralismo, da convergência, da flexibilidade, da possibilidade de tratamento diferenciais. Essa associação não obteve maiores sucessos, por manter as mesmas condições estruturais e técnicas que levaram ao insucesso integrados da América Latina.

Em 1990, os Presidentes do Brasil e da Argentina, na Ata de Buenos Aires resolvem institucionalizar o Mercado Comum, como se vê: “os presidentes do Brasil e Argentina decidem confirmar o mercado comum bilateral até 31 de dezembro de 1994, ou seja, reduzindo pela metade os prazos acordados no Tratado de 1988.⁵ Os

⁵ Cabe ressaltar que em 1988 o processo de integração Brasil – Argentina adquire novos contornos com o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, prevendo a formação de um espaço econômico comum em dez anos, assim como a eliminação de obstáculos aduaneiros e a gradual liberação do comércio bilateral.

dois governos estabelecem uma metodologia apropriada para tal fim (baixar tarifas generalizadas, eliminação de barreiras não tarifárias) e criam o grupo Mercado Comum, de caráter binacional. A aceleração no processo de integração bilateral, decidida em julho de 1990, responde à tomada de consciência de que a modernização econômica bem como a inserção competitiva na economia mundiais seriam grandemente facilitadas, nos dois países, por uma complementariedade ampliada entre as duas economias.”⁶

Em 26 de março de 1991 é celebrado o Tratado de Assunção, entrando em vigor em 29 de novembro do mesmo ano, com o depósito das ratificações necessárias e fazendo parte desta integração a Argentina, o Brasil, o Paraguai e Uruguai. Em 25 de junho de 1996, Chile e Bolívia se juntam a este bloco no intuito de buscar a primeira fase de integração, isto é, a zona de livre comércio.

Os Estados estavam convencidos que a ampliação de seus mercados, através da integração, constituiria condição fundamental para acelerar o processo de desenvolvimento econômico com justiça social.

Há a necessidade de promover o desenvolvimento científico e tecnológico, de modernizar suas economias para ampliar a oferta e qualidade dos bens de serviços disponíveis e com isso propiciar a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes.

Sem embargo, o processo de integração regional na América do Sul tem sido bastante atraente no plano político mas com enormes dificuldades no campo prático, sendo realizadas várias tentativas no sentido de criar uma integração entre os estados do sul.

2. A articulação do Brasil no processo de integração regional

O Mercosul foi criado pelo Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991 com o objetivo de estabelecer de

⁶ ALMEIDA, Paulo Roberto. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Edições Aduaneiras, 1993. p. 63

forma progressiva um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Os Estados estavam convencidos que a ampliação de seus mercados, através da integração, constituiria condição fundamental para acelerar o processo de desenvolvimento econômico com justiça social. Assim, a necessidade de promover o desenvolvimento científico e tecnológico, de modernizar suas economias para ampliar a oferta e qualidade dos bens de serviços disponíveis e com isso propiciar a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes.

Dentre os principais princípios expressos no Tratado de Assunção, destacam-se: o princípio de reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados-partes (art. 2); o da transparência (art. 4); o da paridade em relação aos produtos comercializados (art. 7); o do *pacta sunt servanda* (art. 8, b) e o da não discriminação (art. 8, d).

A partir da assinatura do Tratado de Assunção, iniciou o chamado Período de Transição, que se estendeu até 31 de dezembro de 1994. Neste período a preocupação foi remover obstáculos tarifários e não-tarifários à livre circulação de bens, capitais e pessoas, bem como os elementos incompatíveis com o processo de integração, constituídos na fase de industrialização substitutiva. No plano tarifário, o Tratado estabeleceu cronograma automático de redução de tarifas e redução anual da lista de exceções dos chamados “produtos sensíveis”. No plano não-tarifário, buscou-se derrubar medidas administrativas e normas técnicas e sanitárias que constituíssem obstáculos à livre circulação ou que criassem distorções no comércio, tudo isso baseado num verdadeiro espírito de desregulamentação e de harmonização.

Em 17 de dezembro de 1994 os quatro países sócios do Mercosul assinaram o Protocolo de Ouro Preto, estabelecendo a nova estrutura institucional do Mercosul destinada a vigorar durante o período de consolidação da União Aduaneira. O Protocolo também fixou a data de 1º de

janeiro de 1995 para aplicação da Tarifa Externa Comum (TEC) para 85% dos produtos importados de terceiros países. Também foram acertadas algumas exceções à liberalização do comércio.

Em relação a estrutura hierárquica, o Protocolo de Ouro Preto definiu o Conselho Mercado Comum (CMC) como o nível mais alto, constituído pelos Ministros de Relações Exteriores e de Economia de cada país membro. Um nível abaixo, fazendo o papel de corpo executivo, está o Grupo Mercado Comum (GMC), formado por 16 membros representantes dos Ministérios de Relações Exteriores e de Economia e do Banco Central de cada país. Em outro nível se encontra a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), encarregada de assistir ao GMC e velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum; a Comissão Parlamentar Conjunta (CPJ), órgão representativo dos parlamentos dos países do Mercosul; o Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES), órgão de representação dos setores econômicos e sociais; e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM), com sede permanente em Montevidéu, com função operacional e de prestação de serviços aos demais órgãos.

Outra decisão fundamental do Protocolo de Ouro Preto foi a de outorgar “personalidade jurídica” ao Mercosul, o que converteu o Mercado Comum em sujeito de direito internacional público, e permite a relação como bloco com terceiros países, grupos econômicos e organismos internacionais

Em 22 de dezembro de 1994 o Conselho da União Européia e o Mercosul divulgaram declaração conjunta onde assinalaram o interesse de estabelecer uma associação político e econômica inter-regional. Após rodadas de negociações em Bruxelas (setembro) e Montevidéu (outubro) foi assinado em Madri, no dia 15 de dezembro de 1995, o Acordo Marco de Cooperação entre a Comunidade Econômica Européia e o Mercosul. Este acordo foi o primeiro celebrado entre dois sistemas

regionais de integração, abrindo as portas para a criação de um espaço econômico que congrega hoje mais de 600 milhões de consumidores. O Acordo estabelece mecanismos conjuntos de cooperação em matéria aduaneira para o comércio inter-regional com a intenção de liberalizá-lo plenamente no ano de 2.008. Hoje 47% dos investimentos diretos no Mercosul provêm da UE, e o intercâmbio comercial alcança 40 milhões de dólares.

Com efeito, o Mercosul, como fora assinalado, foi criado pelo Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991, com o objetivo de estabelecer de forma progressiva um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. O quadro institucional do Mercosul foi posteriormente aperfeiçoado pelo Protocolo de Ouro Preto de dezembro de 1994.

Dispõe de um sistema autônomo de solução de controvérsias, que foi criado pelo Protocolo de Brasília de 17 de dezembro de 1991. Entretanto, cumpre ressaltar que o Protocolo de Brasília foi revogado pelo Protocolo de Olivos, de 18 de fevereiro de 2002.

Impende assinalar que o Mercosul e o Chile compartilham desde 1º de outubro de 1996 de uma Zona de Livre Comércio, pela qual circulam bens e produtos originados nos Estados membros e no Chile, e cuja redução de taxas avançará progressivamente nos próximos anos. Esta associação responde a fórmula "4+1", que estabelece o Mercosul para os acordos com terceiros países. O intercâmbio comercial do Chile com o Mercosul alcançou cinco milhões de dólares em 1995, o que representa quase um terço do intercâmbio que mantém entre si os sócios do Bloco.

Com a Bolívia, o Mercosul assinou em 15 de dezembro de 1996 o Acordo de Complementação Econômica Mercosul - Bolívia. Depois de alguns anexos, ficou acordado que entraria em vigor em 1º de janeiro de 1997.

Vale ressaltar também que o Peru ingressou bloco em 25 de agosto de 2003 como Estado associado e no dia 9 de dezembro de 2005, ocorreu a XXIV Reunião de

Cúpula dos Presidentes do Mercosul em Montevideu - Uruguai, ocasião em que a Venezuela inicia seu processo de adesão ao Mercosul.

Hoje o Mercosul é uma realidade tangível; o processo de integração está consolidado e é irreversível. A articulação do Brasil, como um *Global-Trader*, foca-se na constituição de acordos comerciais, fortalecimento de associações com países emergentes como África do Sul, Índia e China, que possuem grandes mercados consumidores e peso econômico e no estreitamento na sua relação com o Mercosul.

Evidentemente que neste processo de integração regional o Brasil não pretende limitar sua ação ao Mercosul, ao contrário, existem projetos ambiciosos relacionados ao continente americano, especialmente no que tange a *construção* de uma Comunidade Sul Americana de Nações.

3. Para uma Comunidade Sul Americana das Nações

A integração sul-americana deve ser pautada por critérios que contemplem principalmente a igualdade de tratamento entre todos os países do continente de maneira a não criar uma nação hegemônica, fato que contribuiria para inviabilizar a proposta de integração continental.

Várias são as possibilidades que poderão surgir a partir deste processo que envolve a formação de uma Comunidade Sul Americana das Nações: a coordenação política e diplomática que afirme a região como um fator diferenciado e dinâmico nas suas relações externas; o aprofundamento da convergência entre o Mercosul, a Comunidade Andina e o Chile; a integração física, energética e de comunicações na América do Sul; a harmonização de políticas que promovam o desenvolvimento rural e agroalimentar; a cooperação entre os Estados na ciência, cultura e educação.

Entretanto podem ser apontados alguns óbices para a implementação deste ambicioso projeto:

a) Em primeiro lugar devem ser contempladas as diferenças existentes entre os países (tanto sob o aspecto sócio-cultural quanto sob o aspecto econômico);

b) O problema de coesão política, isto é, não há consenso entre os países sul americanos em relação a atuação da política econômica frente aos anseios norte-americanos, como por exemplo, na viabilidade do projeto de criação da ALCA.

c) Há um elevado nível de endividamento dos países Sul-Americanos, em relação aos Organismos Internacionais Econômicos, que limitam o processo integracionista no continente.

Evidencia-se, pois, que os Estados devem formular estratégias para minimizar as diferenças e adversidades, concebendo uma política que vise fortalecer todos os países sob o aspecto econômico, respeitando suas particularidades sócio-culturais.

Buscando alcançar esse desiderato, foi criada oficialmente no cenário histórico de Cuzco, a antiga capital dos incas no sul do Peru, em 8 de dezembro de 2004, a Comunidade Sul-Americana de Nações.

O desdobramento do encontro no Peru aconteceu no dia 30 de setembro de 2005, em Brasília, ocasião em que o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva abriu a primeira reunião de cúpula da Comunidade Sul-Americana de Nações.

Compareceram ao evento Presidentes e representantes de 12 países da América do Sul: Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

No discurso inaugural da reunião Lula afirmou: "A Comunidade Sul-Americana de Nações é muito mais do que uma construção política e jurídica, fruto de

voluntarismo. Somos 350 milhões de homens e mulheres, determinados a realizar todas as potencialidades de uma região dotada de imensos recursos naturais e humanos. (...) Estamos reunidos aqui para aprofundar os compromissos que assumimos em Cuzco, em Dezembro passado. Naquela ocasião, lançamos as bases da Comunidade Sul-Americana de Nações. Afiançamos nossa convicção em uma história compartilhada, em um destino comum. Estamos decididos a concretizar um sonho de integração e unidade que animou os próceres de nossa independência. Vencemos o ceticismo e os preconceitos.”⁷

Espera-se que a Comunidade Sul Americana de nações transforme-se em uma área de livre comércio que unirá o Mercosul e o Pacto Andino, eliminando todas as tarifas para produtos considerados não sensíveis em 10 anos e para produtos sensíveis em 15 anos.

Trata-se de um ambicioso projeto, onde os Chefes de Governo e de Estado, reuniram forças tendo como meta integrar no longo prazo a economia, o comércio, a infraestrutura, a diplomacia e o sistema financeiro dos membros do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai), da Comunidade Andina (Colômbia, Equador, Bolívia, Peru, Venezuela) e, ainda, do Chile, Guiana e Suriname.

A Comunidade Sul-Americana de Nações possui 17.715.335 quilômetros quadrados, com 366.669.975 de habitantes, um Produto Interno Bruto (PIB) na ordem de US\$ 2.635.349 e renda per capita de US \$ 7.187.⁸

Sem dúvida que a formação política, no âmbito desta Comunidade (se efetivamente for consolidado este projeto), aumentará a representação sul-americana no contexto internacional de maneira muito mais efetiva para defesa de seus interesses.

⁷ www.wiknews.org

⁸ Fonte: www.pt.wikipedia.org

É um grande projeto de integração que é visto com muita expectativa por alguns e muito ceticismo por outros, contudo, chama atenção o seu processo de criação pois, revela um novo projeto político que se configura nas nações sul-americanas.

4. Considerações finais

O processo de integração regional na América do Sul tem sido bastante atraente no plano político mas com enormes dificuldades no campo prático, sendo realizadas várias tentativas no sentido de criar uma integração entre os estados do sul.

Seguindo a uma "tendência global" onde os blocos regionais tornaram-se uma verdadeira "epidemia econômica", os Estados Sul Americanos procuraram ampliar seus "tentáculos" no sentido de formar uma Comunidade Sul Americana das Nações; esta idéia foi lançada na Cúpula de Cuzco em dezembro de 2004 e a primeira reunião aconteceu em 30 de setembro de 2005.

Certamente que muito ainda há de ser feito por parte dos Estados Sul-Americanos para alcançar este projeto ambicioso. Soberania, organização política, desenvolvimento econômico, integração cultural etc., são questões que precisam ser enfrentadas em conjunto daqui para frente para a efetiva formação da comunidade de nações.

Além disso, os Estados precisam adotar uma postura verdadeiramente comunitária em relação às questões que afligem seus parceiros integrantes da Comunidade Sul Americana das Nações.

Com efeito, o antigo sonho de Bolívar já começa a adquirir incipiente formato que possa delinear uma futura concretização da tão idealizada integração. Longe de ser uma utopia, certamente o atual estágio do processo também dista bastante da realidade a que as nações do hemisfério sul do continente americano se propõem a atingir. Indubitavelmente, a integração é uma necessidade,

cabendo aos atores participantes de seu complexo desenvolvimento superar todos os empecilhos que o cenário descortinado pelo mundo globalizado os impõe.

Referências:

ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. *Mercosur e Unión Europea: estructura jurídico-institucional*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 1998.

ALMEIDA, Paulo Roberto. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Edições Aduaneiras, 1993.

ALMEIDA, Paulo Roberto. *Dilemas da soberania do Mercosul: a soberania*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

COSTA, Darc Antonio da Luz. *Estratégia Nacional: A cooperação Sul-Americana como caminho para a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Aristeu Souza, 2003.

GUERRA, Sidney. *Direito internacional público*. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2005.

GUERRA, Sidney; SILVA, Roberto Luis. *Soberania: antigos e novos paradigmas*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.

GUERRA, Sidney et alli. *Integração sul americana: utopia ou realidade?* Rio de Janeiro: ESG, 2005.

MELLO, Celso Albuquerque. *Direito internacional da integração*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

MERCOSUL: *Introdução e desenvolvimento*. Brasília: Senado Federal. Comissão parlamentar conjunta do Mercosul, Seção Brasileira, 1998.

PEREIRA, Ana Cristina Paulo. *Mercosul: o novo quadro jurídico das relações comerciais na América latina*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1997.

VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do mercosul*. Brasília: IBRI, 2001.