

VIABILIDADE DE UM PROTOCOLO COMUM DE DEFESA DO CONSUMIDOR NO MERCOSUL.

Talita Zani Fechter, Prof. Luiz Antônio Soares Hentz – Inter-áreas – Relações Internacionais – Departamento de Direito Privado – Faculdade de História, Direito e Serviço Social – *Campus Franca*.

O cenário internacional transformou-se profundamente com o término da Guerra Fria, já que representou a vitória do capitalismo, instituiu os Estados Unidos como grande potência mundial e colaborou com o avanço da globalização e do liberalismo econômico.

O restabelecimento dos regimes democráticos, o aumento da interdependência e a necessidade de se adequar as modificações desse cenário, a fim de assegurar uma mínima participação nas relações de poder, corroborou sobremaneira com a criação de associações econômicas mantenedoras de relações comerciais privilegiadas entre seus participantes. Assim, conforme Karl Deutsch¹, as principais tarefas da integração são: (1) a manutenção da paz; (2) a ampliação das capacidades de finalidades múltiplas; (3) a realização de tarefas específicas; e (4) a obtenção de uma nova auto-imagem e uma identidade funcional.

Assim, uma integração não pode ocorrer indiscriminadamente nem tampouco pode ser precipitada, visto que as probabilidades de seu sucesso estão intrinsecamente relacionados com o paradigma econômico vigente; com a compatibilidade cultural, lingüística e dos setores produtivos; com a proximidade geográfica; e, com a flexibilidade e boa vontade dos governantes em seguirem as determinações elaboradas em consenso. Aliás, para os neofuncionalistas, mesmo as sociedades compatíveis pelo modelo a que obedecem não podem integrar simultaneamente todas as forças e funções públicas, ao revés, devem adotar o gradualismo como chave para o objetivo final da fase integrativa².

Nesse sentido, o estabelecimento do Mercosul através do Tratado de Assunção de 26 de março de 1991 demonstrou o interesse da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai em fortalecer políticas econômicas regionais e, gradativamente, permitir o livre fluxo de pessoas, capitais, serviços e bens.

Embora tenha adotado o paradigma da União Européia, precursora do movimento de integração, e, por conseguinte, conheça as etapas de uma integração efetiva, o bloco do Cone Sul não obedeceu a quase nenhuma das orientações discriminadas acima, pelo contrário, antecipou o processo integrativo que era para ser discutido em dez anos para cerca de três, o que com toda seguridade comprometeu sua estrutura e efetividade, justificando o pessimismo acerca de seu sucesso.

¹ DEUTSCH, Karl Wolfgang. *Análise das relações internacionais*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1978. p. 246-247.

² O gradualismo sempre esteve ausente na formação do Mercosul, o que gerou diversas conseqüências negativas para o bloco, dentre as quais destacam-se: a estagnação da associação e a ineficácia de muitas das políticas comuns adotadas. Além disso, a ambigüidade das propostas governamentais e os fracos interesses reais em participar de uma integração regional são elementos apontados como responsáveis pelo fracasso dessas iniciativas em toda a América Latina, incluindo o Cone Sul.

Segundo a análise de Félix Peña³, a integração envolve nações com interesses e objetivos comuns que podem ser compatíveis, mas não necessariamente iguais. Além disso, as diferenças na dimensão dos mercados e do potencial econômico dos Estados são assimetrias que podem afetar tanto a extensão como a profundidade da aliança. Portanto, torna-se fundamental a manutenção dos benefícios mútuos assegurados no compromisso de associação.

Neste cenário, o Mercado Comum do Sul ocupa uma posição paradoxal, pois, se por um lado o *spillback* (disputas econômicas e políticas entre os parceiros) é comum, por outro, há nuances de uma possível e primitiva expansão (*spillover*) demonstrada por acordos assinados com Chile e com a Bolívia – Estados-associados ao bloco e que apenas compartilham a tarifa externa comum (TEC) em algumas mercadorias – e mais recentemente com a Venezuela, que tornou-se membro efetivo do bloco.

Os frequentes entraves comerciais, as distinções de políticas externas e de interesses entre os atores envolvidos e ausência de um pensar coletivo acarretam em mais dificuldades para essa associação, a qual está impedida de progredir devido ao nacionalismo intrínseco à mentalidade dos governantes latino-americanos, os quais temem pela perda de sua autonomia e de sua soberania, ambas conquistadas recentemente e a duras penas. Logo, as políticas que visam a harmonização de leis e/ou a criação de Protocolos Comuns na dimensão intra-regional são veementemente rejeitadas pelos Estados-membros.

Como o Mercosul caracteriza-se como uma incipiente zona de livre comércio; como a idéia-base da integração econômica, é possibilitar a colocação do produto ou serviço estrangeiro nas mesmas condições concedidas ao produto ou serviço nacional; e como a sociedade atual é predominantemente uma “sociedade de consumo”, infere-se que o preço não é mais a única arma de concorrência no mercado global, agora valoriza-se a qualidade, a procedência, a garantia e a proteção que a lei oferecerá ao consumidor em caso de problemas com o produto ou serviço adquirido. Por isso, as leis de proteção e defesa do consumidor tornaram-se tão relevantes e a harmonização da legislação em matéria de consumo converteu-se em tema imprescindível a qualquer bloco econômico.

A criação de tal legislação divide as opiniões dos juristas e dos empresários, afinal, na visão econômica, uma lei protetora dos direitos dos consumidores pode funcionar como uma barreira não-tarifária a livre circulação. Por outro lado, admite-se que a elaboração de normas tutelares é uma conquista social e um modo de ingresso aos mercados europeus, por exemplo, extremamente exigentes. Devido a toda essa polêmica, as discussões sobre o assunto passaram a ser realizadas no âmbito intergovernamental, tendo início em 1993, através da ATA CMC 2/93.

Em 1994, o GMC editou a Resolução n.º 126/94, regra geral sobre a defesa do consumidor, determinando que, até que um regulamento comum fosse aprovado, cada Estado deveria aplicar sua própria legislação de defesa do consumidor para serviços e produtos comercializados em seu território⁴.

³ “Those joining in these types of processes are nations with common interests and objectives. They are like-minded. Their relative situations and motivations may be compatible but not necessarily the same. The differences in the size of markets and their relative power are disparities that could affect the extent as well as the depth of their alliance. Therefore, achieving a dynamic equilibrium between broadening and deepening may be fundamental for maintaining the framework of mutual benefit that holds together the bond association. Given the disparity of situations and motivations, a pronounced imbalance between these two objectives could affect the reciprocity of interests that explains the partners’ desire work together.” Cf. PEÑA, Félix. *Broadening and deepening: striking the right balance*. In.: ROETT, Riordan (org.). *Mercosur: regional integration, world markets*. London: Lynne Rienner Garden, 1999. p.50.

⁴ Esta acrescenta ainda que “Mesmo em uma União Aduaneira imperfeita como o Mercosul, o consumidor não deve ser prejudicado”. MERCOSUL. Grupo de Mercado Comum. Resolução n. 126, de 1994. Art. 2º.

De acordo com ela, a harmonização em matéria de direito do consumidor deveria considerar a vulnerabilidade deste e pautar-se-ia na legislação mais evoluída e completa que, no caso do bloco do Cone Sul, é a brasileira, não sendo, portanto condescendente com os clamores do setor industrial dos demais países. Além disso, ao Brasil caberia incorporar somente as resoluções que aperfeiçoassem as normas presentes no CDC (Lei n.º 8.708/90), sendo que manter-se-ia a prevalência da regra mais rígida.

Em 1997, o Comitê Técnico 7 elaborou um “Protocolo Comum de Defesa del Consumidor del Mercosur”. A aprovação deste significaria um grande retrocesso dos direitos e garantias conquistados pelo consumidor brasileiro, pois “nivelaria por baixo os consumidores do Mercosul⁵”. Ademais, tal protocolo comprometeria a competitividade do bloco no cenário internacional e o conceito de direito do consumidor como garantia fundamental e indeclinável.

O “Protocolo Comum de Defesa del Consumidor”, composto por 53 artigos, pode ser entendido como uma proteção aos fornecedores, uma vez que garante mais direitos a estes do que aos consumidores tidos como hipossuficientes, segundo as legislações argentina e brasileira. Embora possua tantas disparidades, tal proposta foi aceita pelo Uruguai e pelo Paraguai, países que até 1997, não dispunham de uma legislação de proteção e defesa do consumidor satisfazendo-se com tão pouco.

Além disso, a situação ironiza-se a situação se pensar-se que ao Mercosul falta uma base jurídica consistente e uma estrutura supranacional, sendo precária a força de coação de seus tratados e protocolos, quase inexistente a participação social, possuindo somente um nada confiante sistema de solução de controvérsias, diplomático e arbitral *ad hoc*, que praticamente impede a reclamação efetiva dos particulares e das empresas envolvidas. Conforme Cláudia Lima Marques, “o Mercosul ainda não têm base jurídica sólida, mas já atua e até mesmo legisla sobre direito do consumidor!⁶”.

O objetivo de um projeto desta categoria não pode ser desregular e abrir o mercado para todos os produtos, serviços e fornecedores do mundo, aplicando regras básicas a todas as relações de consumo, não importando sua origem. Tampouco sua intenção é discriminar fornecedores argentinos, paraguaios ou uruguaios utilizando o Código de Defesa do Consumidor do Brasil como restrição ao comércio inter-regional. Ao revés, deveria primar pela defesa e proteção dos consumidores através de uma relação de consumo equilibrada, transparente, baseada no princípio de boa-fé, enfim oferecendo garantias mínimas para os consumidores e um prazo para que os fornecedores possam se adequar as eventuais alterações. Como resultado, obter-se-ia um bloco fortalecido, competitivo e com os primórdios de uma identidade coletiva lançados.

Após a não-aprovação do Protocolo Comum de Defesa do Consumidor, o CT7 retornou aos seus trabalhos visando agora a harmonização das legislações do consumidor dos Estados-membros. Desse modo, algumas propostas de negociação foram realizadas o que demonstra a disposição dos parceiros em resolver esses entraves.

Diante de tudo isso, nota-se que a melhor solução seria a adoção de uma harmonização que, ao basear-se no CDC e na “Ley de Defensa del Consumidor de La República

⁵ FELLOUS, Beyla Esther. *Proteção do consumidor no Mercosul e na União Européia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor. Biblioteca de Direito do Consumidor – 24. p. 204.

⁶ MARQUES, Cláudia Lima. Mercosul como legislador em matéria de Direito do Consumidor – crítica ao projeto de Protocolo Comum de Defesa do Consumidor. *Revista de Direito do Consumidor* Revista dos Tribunais, São Paulo, n. 26, p. 53-76, abril/julho, 1998. p. 57.

Argentina”, estabelecesse um patamar mínimo a ser seguido, permitindo aos países-membros a manutenção de garantias já conquistadas e consolidadas por seu povo e por seu mercado.

Nesse sentido, os litígios envolvendo produtos e serviços oriundos da “livre-circulação” intra-bloco resolver-se-iam respaldados na Lei ou Protocolo Comum vigente. Em contrapartida, em caso de problemas internos utilizar-se-ia o aparato legislativo mais completo e rígido, podendo ser a Lei interna de cada Estado-parte ou a comum ao bloco.

Dessa forma, buscar-se-ia sempre a proteção e a defesa dos interesses do consumidor, compreendidos como direito fundamental e indeclinável e, hodiernamente, sinônimo de cidadania, consequência direta e inevitável do mundo globalizado.

Esta proposta assemelha-se a Resolução n.º 126/94 do GMC, porém vai mais longe ao exigir um comprometimento real dos Estados-partes assim como a valorização do Direito Internacional como Direito de Integração, esperando obter dos juristas coerência e bom senso em suas decisões.

Para a execução dessa pesquisa empregou-se o método histórico e o comparativo, uma vez trabalhou-se com a legislação consumerista dos quatro signatários do Tratado de Assunção e com outros acordos e protocolos existentes. A recorrência a, fundamentalmente, dois aportes teóricos das relações internacionais, o construtivismo e o neofuncionalismo, fizeram-se imprescindíveis tanto para uma compreensão mais ampla do tema como também para assinalar a interdisciplinariedade desta pesquisa.

Assim, o fortalecimento do Mercosul – que até o momento não ultrapassou a fronteira da zona de livre comércio – depende de ações que reclamem e obriguem seus Estados-partes a olharem a associação como um todo e não como focos de interesses. Dessa maneira, harmonizar a matéria do consumidor será apenas a primeira etapa de um processo consolidador da associação, afinal são 250 milhões de consumidores aguardando para se beneficiarem por tal regramento comum.

Referências Bibliográficas:

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. Brasília: Aduaneiras, 1993.
- ARGENTINA. Lei n. 24.240, de 22 de setembro de 1993. Ley de Defensa del Consumidor de la Republica Argentina. Buenos Aires, 1993.
- BRASIL. *Código de Defesa do Consumidor*. São Paulo: Fundação Procon, 2001.
- DEUTSCH, Karl Wolfgang. *Análise das relações internacionais*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1978.
- FELLOUS, Beyla Esther. *Proteção do consumidor no Mercosul e na União Européia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor. Biblioteca de Direito do Consumidor – 24.
- MARQUES, Cláudia Lima. Mercosul como legislador em matéria de Direito do Consumidor – crítica ao projeto de Protocolo Comum de Defesa do Consumidor. *Revista de Direito do Consumidor* Revista dos Tribunais, São Paulo, n. 26, p. 53-76, abril/julho, 1998. p. 57.
- PARAGUAI. Lei n. 1.334, de 1998. Ley de Defensa del Consumidor y del Usuario. Assunção, 1998.
- PEÑA, Félix. *Broadening and deepening: striking the right balance*. In.: ROETT, Riordan (org.). *Mercosur: regional integration, world markets*. London: Lynne Rienner Garden, 1999.
- URUGUAI. Lei n. 17.189, de 7 de setembro de 1999. Ley de Defensa del Consumidor. Montevideu, 1999.

Bolsa: FAPESP