

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
MESTRADO EM DIREITO, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E DESENVOLVIMENTO

O SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS NO MERCOSUL:  
UMA ANÁLISE DOS CONTENCIOSOS COMERCIAIS ENTRE OS  
ESTADOS-MEMBROS

Eusébio Basso e Loro

Goiânia  
2010

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
MESTRADO EM DIREITO, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E DESENVOLVIMENTO

Eusébio Basso e Loro

O SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS NO MERCOSUL:  
UMA ANÁLISE DOS CONTENCIOSOS COMERCIAIS ENTRE OS  
ESTADOS-MEMBROS

Dissertação apresentada à Universidade Católica de Goiás como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento. Orientadora: Dra. Geisa Cunha Franco. Co-Orientadora: Dra. Andréa Freire de Lucena.

Goiânia

2010

L875s Loro, Eusébio Basso e.  
O sistema de solução de controvérsias no Mercosul : uma  
análise dos contenciosos comerciais entre os estados-membros  
/ Eusébio Basso e Loro. – 2010.  
121 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Católica de Goiás,  
2010.

“Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Geisa Cunha Franco”.

“Co-Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Andréa Freire de Lucena”.

1. Mercosul – sistema de solução de controvérsias –  
institucionalismo – laudos arbitrais – tribunal de justiça. 2.  
Direito internacional – arbitragem internacional. I. Título.

CDU: 341.63(043.3)  
339.923

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
MESTRADO EM DIREITO, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E DESENVOLVIMENTO

O SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS NO MERCOSUL:  
UMA ANÁLISE DOS CONTENCIOSOS COMERCIAIS ENTRE OS  
ESTADOS-MEMBROS

Aluno: Eusébio Basso e Loro

Comissão Examinadora:

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Geisa Cunha Franco  
(Orientadora) – PUC-GO

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Andréa Freire de Lucena  
(Co-orientadora – membro) – UFG

---

Prof. Dr. João da Cruz Gonçalves Neto  
(Membro) - UFG

Goiânia, Go.

## **AGRADECIMENTOS**

*Agradeço especialmente a Andréa, Douglas e Luciana que contribuíram de forma relevante para a realização deste trabalho.*

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	08
<b>1. CAPÍTULO 1 – O SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS NO MERCOSUL: REALIDADES E PERSPECTIVAS.....</b>	<b>11</b>
1.1. BREVE HISTÓRICO DO MERCOSUL.....	12
1.2. PAÍSES DO CONE SUL – SIMILARIDADES.....	14
1.3. POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E O MERCOSUL.....	16
1.4. O DIREITO COMUNITÁRIO, O DIREITO CONSTITUCIONAL E O MERCOSUL.....	23
1.5 TRIBUNAL DE JUSTIÇA NO MERCOSUL: POSSIBILIDADES E DESAFIOS.....	27
1.5.1. SOLUÇÃO DE CONFLITOS NOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA: ALALC, ALADI E PACTO ANDINO.....	29
1.5.2. SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS NO MERCOSUL.....	31
1.5.3. CORTE DE JUSTIÇA PERMANENTE.....	36
<b>2. CAPÍTULO 2 - A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL.....</b>	<b>39</b>
2.1. LIBERALISMO.....	40
2.2. INSTITUCIONALISMO.....	43
2.3. O NOVO -INSTITUCIONALISMO.....	44
2.3.1. O INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO.....	45
2.3.2. O INSTITUCIONALISMO SOCIOLÓGICO.....	47
2.3.3. O INSTITUCIONALISMO DA ESCOLHA RACIONAL.....	48
2.3.4. OS INSTITUCIONALISMOS COMPARADOS.....	51
2.4. A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL (NEI).....	52
2.4.1. INCERTEZA.....	55
2.4.2. CUSTOS DE TRANSAÇÃO.....	56
2.4.3. INSTITUIÇÕES.....	57
2.4.4. ORGANIZAÇÕES.....	59
2.5. INSTITUCIONALISMO E INTEGRAÇÃO REGIONAL – O CASO DO MERCOSUL.....	60
2.5.1. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MERCOSUL.....	66

<b>3. CAPÍTULO 3 – O SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DO MERCOSUL: OS LAUDOS ARBITRAIS PROFERIDOS NO MARCO DO PROTOCOLO DE BRASÍLIA</b> .....	70
3.1. OS LAUDOS ARBITRAIS.....	71
3.1.1. I LAUDO ARBITRAL: COMUNICADOS DECEX.....	71
3.1.2. II LAUDO ARBITRAL: CARNE DE PORCO.....	72
3.1.3. III LAUDO ARBITRAL: PRODUTOS TÊXTEIS.....	75
3.1.4. IV LAUDO ARBITRAL: CARNE DE FRANGOS.....	78
3.1.5. V LAUDO ARBITRAL: BICICLETAS.....	80
3.1.6. VI LAUDO ARBITRAL: PNEUMÁTICOS.....	83
3.1.7. VII LAUDO ARBITRAL: FITOSSANITÁRIOS.....	86
3.1.8. VIII LAUDO ARBITRAL: LAUDO IMESI.....	88
3.1.9. IX LAUDO ARBITRAL: LÃ.....	89
3.2. ESTUDO COMPARATIVO DOS LAUDOS ARBITRAIS.....	91
3.3. PERSPECTIVAS JURÍDICAS PARA O SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS – UMA CRÍTICA AOS LAUDOS ARBITRAIS.....	97
3.3.1. SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS PROVISÓRIO OU PERMANENTE?.....	101
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	111
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	114

## Resumo

Este trabalho tem como objetivo principal verificar se o Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul tem resolvido com funcionalidade os contenciosos comerciais entre os Estados-Membros. A hipótese é que esse sistema não tem desempenhado seu papel, apesar das mudanças trazidas pelo Protocolo de Olivos, uma vez que desde sua entrada em vigor, em 2004, poucas vezes o mesmo foi solicitado pelos Estados que integram o Mercosul. O que, por sua vez, demonstra que o sistema de solução de controvérsias do Bloco tem de ser aperfeiçoado rumo à criação de um Tribunal de Justiça. O método escolhido para investigação foi o estudo de caso. Para tanto, foram selecionados nove laudos proferidos pelo Tribunal Arbitral. A dissertação destaca que um tribunal supranacional é um dos instrumentos capazes de possibilitar o aprofundamento da integração pela variedade dos temas tratados, pela estrutura de Entidade, por sua constante evolução interna, e por sua contribuição à formação de um autêntico Direito Comunitário.

**Palavras-Chave:** Mercosul, Sistema de Solução de Controvérsias, Institucionalismo, Laudos Arbitrais, Tribunal de Justiça.

## Abstract

This paper aims to check whether the System of Dispute Mercosur has solved functionality trade disputes between the member of Mercosur. The hypothesis is that this system has not played its role, despite the changes brought about by the Protocol of Olivos, because since its entry into force in 2004, a few times it was requested by Member of Mercosur, showing thereby that the system of dispute settlement block has to be improved towards the creation of a Court of Justice. The method chosen for investigation was the case study. To this end, we selected nine awards given by the Arbitral Tribunal. The essay points out that a supranational court is a tool to enable the further integration of the variety of subjects covered by the structure of your organization by changing its internal evolution and its contribution to the formation of a genuine Community law.

**Keywords:** Mercosur, System for Dispute Settlement, Institutionalism, Arbitral Awards, Court of Justice.



## INTRODUÇÃO

A partir da segunda metade do século XX, a sociedade internacional<sup>1</sup> vem passando por grandes transformações nos aspectos políticos, sociais e, principalmente, econômicos. Tendo em vista a necessidade de intensificarem o intercâmbio comercial em prol da competitividade econômica, os Estados buscaram na integração uma forma de inserção na economia globalizada. A formação de blocos regionais ocorreu em alguns casos, como o Mercosul e Nafta, com finalidades eminentemente econômicas. São, no entanto, as decisões políticas e as relações de poder entre Estados que possibilitam o surgimento e o avanço de conquistas sociais que respondam aos anseios da sociedade como um todo.

O regionalismo econômico, portanto, representa um importante elemento definidor do sistema internacional contemporâneo. Os temas relacionados aos processos de integração despertam interesses nas áreas governamental, social e acadêmica. Essas conquistas, analisadas pelo viés do institucionalismo liberal, colocam em perspectiva a capacidade das instituições internacionais de gerar incentivos para a cooperação internacional. Dessa forma, é possível corrigir falhas de mercado, reduzindo problemas de ação coletiva e gerando normas e regras orientadoras do comportamento dos Estados, como as que elevam os custos de ações unilaterais que possam fragilizar interesses coletivos, tornando assim mais estável e previsível o sistema com o qual eles interagem.

Uma das maiores dificuldades do processo de integração, todavia, é a adoção de políticas comuns por parte dos Estados-Membros. Existem interesses divergentes, sejam eles econômicos, sociais ou culturais que podem dificultar o processo. Nesse caso, a existência de instituições permanentes pode garantir o sucesso do bloco econômico devido à diminuição da interferência política nas decisões, já que estas passam a ser cada vez mais institucionalizadas, com procedimentos próprios, garantindo maior juridicidade e, conseqüentemente, maior segurança na construção do processo de integração, e credibilidade perante a sociedade internacional.

---

<sup>1</sup> Hedley Bull e Adam Watson entendem a sociedade internacional como grupo de comunidades políticas independentes. Um grupo de Estados que mesmo que não formem um sistema de comportamento único, por meio do diálogo e do consenso, de regras e de instituições, organizam suas relações, tendo em vista o interesse que os liga em torno de certos acordos, pactos, e princípios, como o cumprimento dos tratados, declarações éticas comuns e tradições artísticas comuns (BULL, Hedley; WATSON, Adam. 1976, *apud* BARBÉ, Esther. *Op. Cit.*, p. 98).

No âmbito do Mercosul, pode-se citar a vontade política cada vez maior dos Estados-Membros em buscar o aprofundamento da integração. Nesse aspecto, a reformulação do antigo sistema de solução de controvérsias, por meio do Protocolo de Olivos, em 2002, é uma realidade que demonstra a atualidade de estudos sobre a importância da criação de estruturas definitivas como, por exemplo, do Tribunal de Justiça no Mercosul.

O objetivo principal desta dissertação é verificar se o Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul tem resolvido com funcionalidade os contenciosos comerciais entre os Estados-Membros. A pergunta-problema que a dissertação procurará responder é: o Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul tem conseguido resolver de forma funcional os contenciosos comerciais entre os Estados-Membros? Função aqui entendida como a “atividade natural ou característica de algo que integra um conjunto”, ou ainda, uma “obrigação a cumprir, papel a desempenhar, pelo indivíduo ou por uma instituição” (BAPTISTA, 2003, p. 101).

O método de investigação adotado na dissertação foi o estudo de caso. O estudo de caso pode ser considerado um delineamento em que são utilizados diversos métodos ou técnicas de coleta de dados, como, por exemplo, a observação, a entrevista e a análise de documentos (GIL, 2009, p. 6). A definição mais divulgada de estudo de caso, no entanto, é a de Robert K. Yin (2005, p. 32 *apud* GIL, 2009, p. 7), para quem “um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”.

Apesar da crescente institucionalização que tem acontecido no processo de integração, a dissertação adotará a hipótese de que o Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul tem conseguido resolver de forma parcial os litígios a ele submetidos. A solução *ad hoc* de conflitos entre Estados, embora satisfatória em seu aspecto jurídico, deverá evoluir para uma solução judicial propriamente dita com a elaboração de um direito comunitário que atenda a interesses não só dos Estados, mas que permita o acesso às empresas e pessoas que integram o bloco econômico. Percebe-se com isso, a necessidade do estabelecimento de um Órgão de Solução de Controvérsias de natureza judicial e de caráter permanente, pela variedade dos temas tratados, pela estrutura da Entidade, por sua constante evolução interna, e por sua contribuição à formação de um autêntico Direito Comunitário.

Ao abordar a integração no âmbito do Mercosul faz-se necessário analisar alguns pontos essenciais à compreensão desse processo. No capítulo 1 será tratado o histórico geral do Mercosul, bem como as tentativas integracionistas na América Latina. O Cone Sul, apesar

de seu passado colonial comum, possui grandes variedades geográficas e complexidade étnica e cultural. Será abordado ainda como o Brasil, principal parceiro do bloco, vem tratando sua política externa desde os tempos do Barão do Rio Branco até o governo atual. E, por fim, será verificado o Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul conforme previsão no Anexo III do Tratado de Assunção. Diferentemente do sistema vigente nos blocos comandados pelo direito comunitário, o Mercosul enquanto bloco econômico é regido pelo direito internacional público e a arbitragem é o sistema usado para a solução de controvérsias entre os Estados-Membros.

No capítulo 2, analisar-se-á o institucionalismo sob o paradigma do Institucionalismo Liberal. Far-se-á uma breve evolução histórica e conceitual e, a partir dos anos 1960, abordar-se-á uma corrente de pensamento denominada Novo Institucionalismo: o institucionalismo histórico, o da escolha racional e o sociológico. Aquele que poderia ser considerado um quarto método de análise - a nova economia institucional – NEI - será nesta dissertação tratado separadamente devido à importância das idéias de Douglas North nas análises sobre institucionalização do Mercosul rumo à construção de estruturas definitivas.

No capítulo 3, serão analisados nove laudos arbitrais *ad hoc*, proferidos no Mercosul entre 1999 e 2003 com as devidas justificativas que os países reclamantes e reclamados deram em suas controvérsias, bem como a fundamentação jurídica proferida pelos árbitros em suas decisões. Será feita uma análise comparativa dos laudos uma vez que surgida a primeira controvérsia, todas as que vieram em seguida seguiram a mesma linha de decisão em seus argumentos jurídicos, mesmo quando, em cada novo laudo arbitral, os árbitros foram escolhidos exclusivamente para julgar a nova contenda.

## CAPÍTULO 1

### O SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DO MERCOSUL: REALIDADES E PERSPECTIVAS

A cooperação econômica na América Latina passou por várias tentativas de criação de mercados comuns, zonas de livre-comércio ou pactos aduaneiros, todos, porém, marcados por fracassos e decepções. Contrariamente à cooperação de cunho político, que apresenta um saldo positivo, já que a região abriga um potencial pequeno de conflitos no sistema internacional, a cooperação econômica carece de prioridade de seus governos. O Mercosul parece firmar-se como irreversível processo de construção de um bloco econômico sub-regional. Seu aprofundamento dependerá basicamente de decisões políticas. Para tanto, torna-se indispensável colocá-lo em uma dimensão central da política externa de seus sócios. Se o objetivo inicial da integração visava a aspectos econômicos, as decisões políticas e as relações de poder entre Estados possibilitarão o seu avanço.

Inicialmente será feita uma breve análise histórica do Mercosul e das similaridades dos países do Cone Sul onde se pode encontrar uma grande variedade e complexidade étnica, cultural e que, ao mesmo tempo, são países que têm problemas semelhantes que remontam às antigas colônias e cuja dinâmica estende-se por séculos rumo à inserção internacional na economia liberal do século XXI.

Aborda-se, em seguida, a política externa brasileira e o Mercosul. A visão realista do Barão do Rio Branco permitiu-lhe perceber o peso que os Estados Unidos teriam na distribuição do poder mundial, bem como da sua influência em toda a América Latina. No Brasil, desde a Proclamação da República até o governo Collor, a política externa brasileira oscilou entre o americanismo e o globalismo:

Enquanto o americanismo foi definido como o paradigma que concebia os Estados Unidos como eixo da política externa, donde uma maior aproximação a Washington elevaria os recursos de poder do país, aumentado assim sua capacidade de negociação, o globalismo, concebido como uma alternativa ao anterior, contrapunha a esta tese aquela que elegia a diversificação das relações exteriores do Brasil como condição para o aumento do seu poder de barganha no mundo, inclusive junto aos Estados Unidos (LIMA, 1994, p.35-36 *apud* PINHEIRO, 2000, p. 308).

A partir dos anos 1990, os países latino-americanos passaram por mudanças profundas que vão desde a democratização de suas políticas até a formação de blocos

econômicos em um mundo cada vez mais multipolar. Se a decisão de construir um bloco econômico é eminentemente política, a base de tal decisão é um fator econômico e a construção orgânica e institucional é um labor essencialmente jurídico. A análise segue na expectativa da construção de um Direito Comunitário e um tribunal de justiça no Mercosul que garanta a plena eficácia das normas criadas no processo de integração, bem como na solução de controvérsias que ocorrerem.

### **1.1. BREVE HISTÓRICO DO MERCOSUL**

O recente processo integracionista iniciou-se, principalmente, com o fim da Segunda Guerra Mundial, e ganhou destaque no final dos anos 1980 com a queda do Muro de Berlim e a desintegração da União Soviética - URSS. O processo democrático na América Latina teve papel fundamental na revisão estratégica das condições que haviam influenciado na marginalização do subcontinente no comércio mundial. Como exemplo do que ocorrera em outros continentes, os países da América Latina buscaram a formação de blocos para uma melhor inserção no quadro de transformações econômicas, dentre elas o Mercosul.

A globalização econômica passou a ser uma realidade, porém, ao contrário do que muitos pensam, o sucesso da integração dos mercados é fruto de decisão política dos Estados. A tudo isso se soma a velocidade do desenvolvimento tecnológico e das informações, fazendo com que esse processo ultrapasse as variáveis econômicas e afete todas as sociedades complexas contemporâneas por mais distantes que sejam as áreas geográficas.

Para Octavio Ianni (1997, p. 14), a regionalização pode ser vista como uma necessidade da globalização, ainda que seja simultaneamente um movimento de estados-nações. Pode muito bem ser as duas coisas combinadamente, se bem que a análise dos fatos, e não apenas dos institutos jurídico-políticos, indique a prevalência das forças econômicas que operam em escala mundial. Sob certos aspectos, a regionalização pode ser uma técnica de preservação de interesses “nacionais” por meio da integração, mas sempre no âmbito da globalização.

O Mercado Comum do Sul, sistematicamente conhecido com Mercosul, começou a existir de fato em 1995. Nasceu, no entanto, da aproximação geopolítica de Brasil e Argentina e de acordos bilaterais de integração econômica assinados entre os dois países em 1979 na solução da questão de Itaipu-Corpus, e impulsionada de 1985 em diante, com a Ata de Iguazu.

Era expressão e resultado de intensa convergência política em torno de objetivos como a consolidação democrática, as estabilidades política e estratégica regional, o resgate da credibilidade externa e a coordenação de posições ante a questão do endividamento externo (VAZ, 2002, p. 77). Cabe ressaltar que a condição necessária para a cooperação política e econômica foi o fim dos regimes militares em ambos os países na década de 1980, além da retomada dos regimes civis baseados na democracia e nas eleições livres.

Em 29 de julho de 1986, foi assinado entre Brasil e Argentina, pelos respectivos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín, o Programa de Integração e Cooperação Econômica – PICE. Esse programa determinou um tratamento preferencial aos dois signatários em relação a outros países no âmbito do comércio internacional, bem como ficou determinada a necessidade de proteção a um equilíbrio comercial e produtivo entre os dois países. Essa cooperação deu-se em diversas áreas, tais como a comercial, a tecnológica e a infra-estrutural (transportes, energia, comunicação, cultural, científica e outras).

Dois anos depois, no dia 29 de novembro de 1988, o programa ganhou nova dimensão quando foi firmado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. No dia 6 de junho de 1990, o então presidente do Brasil, Fernando Collor de Mello, e o da Argentina, Carlos Menem, assinaram um tratado que visava estabelecer o Estatuto das empresas Binacionais Brasileiro-Argentinas. A evolução natural desses acordos bilaterais possibilitou a origem formal do Tratado de Assunção que instituiu o Mercosul, criando um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai.

O Tratado foi firmado no dia 26 de março de 1991 e teve como negociadores o então presidente da Argentina Carlos Menem, o embaixador Guido Di Tella, ministro das Relações Exteriores da Argentina, o então presidente do Brasil Fernando Collor de Mello, Francisco Resek, ministro das Relações Exteriores do Brasil, o presidente do Paraguai Andrés Rodríguez, o ministro das Relações Exteriores do Paraguai, Aléxis Freitas Vaisken e o presidente uruguaio Luís Alberto Lacalle e o ministro das Relações Exteriores do Uruguai Héctor Gros Espiell.

A dimensão multilateral do Mercosul deu-se inicialmente no contexto das políticas externas de Brasil e Argentina e, em seguida, a integração no âmbito do Mercosul em sua feição quadripartite. A criação de um Mercado Comum entre Brasil e Argentina, formalizado na Ata de Buenos Aires, em junho de 1990, desencadeou o processo de negociação que conduziria à assinatura do Acordo de Complementação Econômica em dezembro de 1990, no

âmbito da Associação Latino-Americana de Integração - ALADI, e, em segundo momento, à multilateralização do processo refletida no Tratado de Assunção em março de 1991.

Para o Professor Alcides Costa Vaz (2002, p. 131), a incorporação formal e plena do Uruguai em setembro de 1990, a pronta aceitação, pelo governo paraguaio, do convite para incorporar-se ao processo de integração e a opção chilena de não se vincular, naquele momento, às iniciativas brasileiro-argentinas, sobretudo em razão de diferenças na estrutura tarifária e do grau de abertura já praticado por aquele país, bem como de sua atração por uma associação individual ao Nafta, terminaram por definir a composição quadripartite com a qual surgiria, em seguida, o Mercosul.

## **1.2. PAÍSES DO CONE SUL – SIMILARIDADES E DIVERGÊNCIAS**

Os países da América Latina, em especial do Cone Sul, trazem em comum um passado colonial, que formam, em conjunto, etapas do desenvolvimento econômico que integram a América Latina num tipo de capitalismo dependente, subordinado a um centro. Desde o início da colonização, as condições políticas pouco haviam evoluído: administração complexa e pouco eficiente, condições econômicas subordinadas ao Pacto Colonial, predominantemente agrícolas ou mineradoras voltadas para o mercado externo. Para Demétrio Magnoli (2004, p. 228), na América Latina, a democracia é um fenômeno histórico recente. Suas regras chocam com estruturas políticas e institucionais herdadas do passado autoritário e populista. Essa contradição manifesta-se desigualmente nos Estados do subcontinente e continua a gerar instabilidade e incertezas.

Os países europeus mais avançados industrialmente viam nas riquezas naturais americanas as fontes de abastecimento para sua industrialização. A independência dos EUA foi um dos acontecimentos que muito contribuíram para o desenvolvimento do espírito revolucionário. Mais tarde, em 1823, após a adoção da Doutrina Monroe, os americanos anunciaram a sua vontade de manter o continente americano livre e independente das potências européias. Em sua trajetória, a doutrina não estabeleceu grandes vantagens econômicas para os Estados Unidos. Mesmo com o fim das práticas mercantilistas, grande parte dos países americanos preservou as relações comerciais que tinham com suas antigas metrópoles. Com isso, os Estados Unidos reinterpretaram o princípio da “América para os americanos”, defendido por Monroe, passando a intervir nas questões políticas do continente, inaugurando o que se convencionou chamar de “América para os americanos do Norte”.

As nações latino-americanas, primeiramente, empreenderam lutas pelas suas independências produzindo uma dezena das primeiras repúblicas constitucionais do mundo. Nas porções que pertenciam à Espanha, as lutas foram lideradas por homens brancos que se mantiveram no topo da pirâmide social; para negros escravos e mestiços, pouca alteração houve nesse quadro. O Brasil, no entanto, seguiu seu próprio caminho com a manutenção da monarquia de Bragança e da unidade territorial. Somente mais tarde acontece a proclamação da República.

Tem-se de início, na América Latina, lutas pela emancipação de seus países, seguindo-se conflitos internos que definiram suas organizações políticas e territoriais e estruturas sócio-econômicas. Mais tarde, diante de suas histórias e projetos semelhantes, esses países passaram a fazer parte de um sistema que seria denominado de América Latina.

Huntington (1998, p. 52) delimita a existência de uma civilização latino-americana, argumentando que ela teve uma cultura corporativa, autoritária, que existiu em menor grau na Europa e não existiu na América do Norte já que estes tiveram efeitos da Reforma e combinaram as culturas católica e protestante. A América incorporou culturas indígenas que não existiram na Europa e foram eliminadas na América do Norte e que variam de importância no México, na América Central, Peru e Bolívia, de um lado, até a Argentina e o Chile, de outro. A América Latina poderia ser considerada ou uma subcivilização dentro da civilização ocidental ou uma civilização separada, intimamente afiliada ao Ocidente, embora dividida quanto a essa afiliação que indica se seu lugar é ou não no Ocidente.

O Cone Sul, em uma perspectiva histórico-geográfica, é formado pelo Brasil, Paraguai, Uruguai, Argentina, Chile e Bolívia. Para Amado Cervo e Mário Rapoport (1998, p. 127), o Cone Sul pode ser entendido, desde uma perspectiva geográfica, como um espaço unitário em razão da existência de três fenômenos naturais que se destacam por sua magnitude e que estão presentes nele: a) a região e bacia platinas; b) a passagem interoceânica austral; c) a região e bacia amazônicas. Trata-se, também, de um espaço cujo conteúdo histórico-cultural apresenta as seguintes problemáticas comuns: a) haver sido o confim austral do império hispânico na América, durante muito tempo fora do caminho dos centros coloniais mais ricos e, portanto, preferidos pela atenção da Metrópole; b) haver sido zona de fricção e de conflito entre os domínios americanos da Espanha e Portugal; c) haver sido o cenário de confrontação entre brancos e indígenas, isto é, entre os invasores e ocupantes de espaços e as populações originais e donos naturais desses territórios; d) haver sido o receptor de grupos de variadas culturas e nacionalidades que chegaram da Europa em grandes contingentes imigratórios.



No Cone Sul há uma grande variedade e complexidade étnica e cultural, sendo a língua um componente valioso na comunicação dessas populações. Podem ser encontradas dezenas de família lingüísticas, muitas delas pouco faladas e quase esquecidas, dando espaço para as duas línguas predominantes, quais sejam o português e o espanhol. Foram incorporados à cultura ocidental não só as línguas, mas os costumes e as religiosidades dos indígenas autóctones e negros escravizados trazidos da África e que passaram por um processo de inserção às sociedades nacionais. Para Amado Cervo e Mário Rapoport (1998, p. 133), todos esses fatores contribuíram para que as populações do Cone Sul possuíssem um profundo traço cosmopolita, multiétnico e multicultural. Essas populações em geral mostram adesão e lealdade às “culturas nacionais”, porém conservam ressaibos de suas culturas.

Enfim, a respeito do Cone Sul, concluem os autores acima citados, a história comum mostra que se trata de um conjunto de países vinculados por problemáticas semelhantes. As nações do Cone Sul têm constituído tradicionalmente, ao longo dos séculos, uma verdadeira família, porém, uma família mal havida, com parentescos às vezes não assumidos e, às vezes, aceitos com desgosto ou sob protesto. Entretanto, os laços de vinculação com as nações hegemônicas da política e da economia a nível mundial foram afirmando-se, o que, por sua vez, foi definindo a inserção daquelas nações na órbita internacional, na qualidade de sócias menores do sistema. Esses vínculos foram mais fortes do que os laços familiares e, em consequência, estes ficaram subordinados às imposições das sócias maiores como condição para permanecer no sistema.

### **1.3. POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E O MERCOSUL**

Desde os tempos do Barão do Rio Branco (1902-1912), a diplomacia brasileira concentrava esforços nas pendências de fronteiras e de possíveis alianças políticas. Rio Branco teve todo mérito por concluir a demarcação favorável das fronteiras contestadas até então. Ao final de sua gestão, estavam solucionadas as questões de fronteiras e surgia a estratégica aliança Brasil-Estados Unidos, alterando o vetor da política externa brasileira: “deslocou o centro de gravidade de nossa política externa do velho continente para Washington, através do bem-sucedido discurso pan-americanista [...]” (SABA, 2002, p. 176).

Rio Branco revira o eixo da diretriz internacional brasileira, deseuropeizando-a. A estratégia triangular desenhada por Rio Branco reservava à aliança informal com os Estados Unidos três papéis bem definidos: a) o de servir como anel protetor, minimizando os riscos

envolvidos nas relações com a França e a Inglaterra, com as quais se tinha um passado de rusgas e pendências no presente a dirimir; b) o de atender a um requisito incontornável à solução favorável e pacífica de conflitos territoriais que ainda se tinha com países vizinhos; c) e o de equilibrar as relações de força no subsistema sul-americano, ao reforçar a posição do Brasil vis-à-vis à Argentina (RODRIGUES *apud* SABA, 2001, p. 177).

Para Gelson Fonseca Júnior (2002, p. 177), o Barão do Rio Branco permaneceu como fonte inspiradora de um estilo diplomático peculiar que busca desdramatizar a agenda por meio da moderação construtiva, numa leitura grociana da realidade internacional. Para Saba (2002, p. 177), esse racionalismo grociano não ignora a existência do conflito, mas enfatiza o potencial de solidariedade e sociabilidade presentes no universo das relações internacionais que permite a condução das dissonâncias pela cooperação, que poderá ou não se institucionalizar por meio de uma organização internacional. No pensamento de Rio Branco, encontra-se a idéia de que o entorno do Cone Sul, para o Brasil, não representa apenas uma opção diplomática, mas constitui, como observa Lafer, a nossa própria circunstância, o nosso estar no mundo compartilhado (LAFER, *apud* SABA, p. 177).

Segundo Leticia Pinheiro (2000, p. 308-309):

Historicamente, a política externa brasileira pode ser dividida em quatro grandes momentos, correspondendo às fases de hegemonia de cada um desses paradigmas: de início do século até o final da década de 50 – mesmo levando-se em conta as vicissitudes do período de equidistância pragmática (Moura, 1980) -, e novamente entre 1964 e 1974, quando o americanismo foi paradigma hegemônico: os anos da Política Externa Independente (1961–1964) quando surge o globalismo que, interrompido por cerca de dez anos por uma nova onda americanista, ressurgiu no governo Geisel (1974), só cedendo lugar para as novas articulações dos anos 90 quando chegando a seu limite.

Ao final dos anos de 1980, o Brasil passava por uma forte onda inflacionária, o mundo bipolar se esfacelava, o regionalismo econômico se expandia, uma considerável ampliação da agenda multilateral do comércio mundial e outros novos temas surgiram, como direitos humanos, meio-ambiente e narcotráfico. Segundo Myiamoto (2000, p. 120), as negociações multilaterais dos anos 1990 buscam sua especificidade em relação aos momentos anteriores. Durante o período militar de 1964 a 1985, o binômio segurança e desenvolvimento foi uma das características que imprimiram rumo à política externa brasileira tornando-a mais defensiva. Com a redemocratização do país, a desintegração da União Soviética, e o fim da Guerra Fria, o Brasil multiplicou sua presença multilateral. A Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento - Eco-92 e a candidatura do Brasil a um assento permanente no Conselho da Organização das Nações Unidas - ONU são exemplos disso. O

autor cita o Mercosul como exemplo de aprofundamento dos processos de cooperação regional e inter-regional destacando a cooperação Mercosul-União Européia. Para ele, nenhum país do mundo, por mais autônomo que seja ou pretenda ser, pode prescindir desse tipo de relacionamento fechando suas fronteiras e mantendo-se isolado.

Com a eleição de Collor no Brasil, o paradigma neoliberal consolida-se até o final do século passado. Para Letícia Pinheiro (2000, p. 312), um novo continuísmo se estabelece não mais pela fidelidade aos paradigmas históricos, nem mais em função da luta pela sobrevivência do modelo de Industrialização por Substituição de Importação - ISI, ambos superados, mas em função dos princípios realistas da política externa brasileira que irão, no interior do projeto neoliberal, tentar preservar a lógica da autonomia. A estratégia para alcançar este objetivo, porém, parece se inspirar em uma máxima amplamente divulgada em todo mundo e de autoria do escritor italiano Giuseppe Tomasi di Lampedusa (1963), que diz que “tudo deve mudar, para que tudo fique como está”.

Para Hirst e Pinheiro (1995, p. 6), o governo Collor dá início a um processo que se queria fundamentalmente oposto ao projeto de inserção construído a partir de 1974, caracterizado pela opção autonomista, independente e bastante ativa internacionalmente. O processo iniciado por Collor mostrou-se, afinal, sem grande fôlego. O que se detecta é que, em 1993, fatores internos e externos levam a uma alteração nas estratégias de inserção internacional do Brasil, o que não modifica substancialmente as opções de inserção propriamente dita.

O governo Collor começou de fato sob o signo do dinamismo e com uma agenda que visava renovar o perfil internacional do Brasil. As diretrizes da política externa segundo a nova agenda internacional eram melhorar as relações com os Estados Unidos e tirar do Brasil o rótulo de terceiro-mundo. Os melhores resultados, no entanto, foram observados na arena multilateral: o papel de liderança do Brasil na Eco-92, a assinatura do Tratado de Assunção, a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares, a assinatura do Acordo Nuclear Quadripartite de Salvaguardas com a Agência Internacional de Energia atômica e a iniciativa de revisão do Tratado de Tlatelolco.

Com o fim do governo Collor ficaram comprometidos os objetivos traçados para a agenda internacional. O neoliberalismo perde espaço para o neodesenvolvimentismo. O presidente Itamar Franco dá continuidade aos itens em andamento ao mesmo tempo em que retoma o discurso desenvolvimentista para o país. Na ONU, a diplomacia brasileira torna-se bastante ativa em temas referentes aos direitos humanos, meio-ambiente e terrorismo e, na Organização dos Estados Americanos - OEA defende o fortalecimento da democracia. Nas

discussões da Rodada do Uruguai defende a inclusão de novos temas com vistas à liberalização agrícola. Portanto, é na arena multilateral que as opções são mais visíveis.

Desde a Proclamação da República até o governo Collor, a política externa brasileira oscilou entre o americanismo e o globalismo: o primeiro que concebia os Estados Unidos como eixo da política externa, sendo que uma maior aproximação a Washington elevaria os recursos de poder do país; o segundo, como uma alternativa ao anterior, contrapunha a esta tese aquela que elegia a diversificação das relações exteriores do Brasil como condição para o aumento do seu poder de barganha no mundo inclusive junto aos Estados Unidos.

O alicerce da política exterior com o Mercosul deveria ser a relação com a Argentina, mas, logo após a destituição do presidente Collor, começaram a evidenciar-se as diferenças nas políticas exteriores de ambos os países que, segundo Bernal-Meza (2002, p. 5), encontram-se em cinco grandes núcleos: 1- as interpretações sobre a “ordem mundial emergente ou em transição” e sobre a “globalização”; 2- o papel que cada um destes países aspirava nesses contextos; 3- os paradigmas dominantes em política exterior; 4- as relações com os Estados Unidos; 5- as políticas de segurança.

A busca de autonomia pelas nações, principalmente no caso brasileiro, pode percorrer caminhos diversos e questionáveis e dependerá, muitas vezes, da atitude pessoal do presidente. No que se refere às questões internacionais, a autonomia dependerá em grande medida da habilidade que o Estado tenha de tomar decisões sem sofrer interferências externas. Letícia Pinheiro (2000, p. 313), usando o termo autonomia no sentido político, citando o trabalho de Russell e Tokatlian, *Globalización y Autonomía: Um Visión desde el Cono Sur* (2002:2), a define como uma condição do Estado-Nação que lhe possibilite articular e alcançar objetivos políticos de forma independente. De acordo com este significado, autonomia é uma propriedade que o Estado-Nação pode ter ou não, ao longo de um contínuo cujos extremos apresentam duas situações ideais: total dependência ou completa autonomia.

Segundo Bernal-Meza (2002, p. 46), para o Brasil, o Mercosul tinha sido (pelo menos até a crise de 1999) um instrumento estratégico de sua política global. Para ele, o progresso do projeto passa pelo sucesso dos programas nacionais de crescimento e desenvolvimento e por um compromisso de avançar na institucionalidade, além dos progressos nos acordos de compatibilização e harmonização macroeconômica.

O realismo com dependência vivido pelo Brasil até os anos 1990 toma, sem dúvida, um novo rumo, até porque o sistema internacional passa por uma grande mudança. A agenda global passa do universalismo e multilateralismo a um multilateralismo e universalismo seletivo por meio da construção de parcerias estratégicas. O sistema internacional no pós -

Guerra Fria se mantém em estado relativamente fluido, em que os Estados Unidos não são mais tão fortes, não tendo nem as razões, nem os meios que lhe justificaram, no passado, gestos de generosidade. Essa situação cria riscos e oportunidades: risco de se fiar em uma relação de “amizade” na qual está fadado a se machucar; oportunidade, de perseguir seus objetivos próprios e os interesses mais fundos de seu povo sem o temor de ser reduzido à nulidade pela ação do hegemon, ou da comunidade que ele forma com os seus pares.

Em um mundo cada vez mais multipolar, restava à política externa brasileira inovar e estreitar laços com outras nações. Com a vizinha Argentina seria um bom começo. Todo passado de hostilidades e desconfianças deveria ficar para trás. Para Leticia Pinheiro (2000, p. 324), a cooperação regional nesse momento agrada esses dois países. Assim sendo, a diplomacia brasileira parecia se pautar pela lógica da busca de ganhos absolutos<sup>2</sup> no âmbito global e, para isto, a cooperação intra-regional e internacional era enfatizada.

Porém, diferentemente do Brasil, que se manteve distante politicamente dos Estados Unidos, a Argentina motivava-se à aproximação. Por sua vez, o Brasil, principalmente no governo Itamar Franco, estreitou laços políticos e econômicos com outros países da América Latina. Foi lançada a Iniciativa Amazônica, que objetivava criar uma área de livre comércio entre o Brasil e os países amazônicos, e foi promovida a Área de Livre Comércio Sul-Americana.

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, configura-se a expansão do universalismo da política externa do Brasil por meio da chamada diplomacia presidencial. Seus objetivos eram avançar na integração regional, diversificar parceiros nas relações bilaterais, insistir no ideal do multilateralismo junto às organizações econômicas, principalmente a Organização Mundial do Comércio - OMC, e elevar o Brasil à condição de potência internacional, tornando-o membro permanente no Conselho de Segurança da ONU. A respeito deste último ponto, comenta Bernal-Meza (2002, p. 5), que um fator particularmente irritante para a Argentina foi o retorno da aspiração brasileira a entrar como sócio permanente no Conselho de Segurança da ONU. Essa pretensão brasileira poderia fazer ressurgir a histórica rivalidade geopolítica e não apenas econômica nada compatível com o ambicioso projeto de integração.

---

<sup>2</sup> A questão de ganhos absolutos *versus* ganhos relativos está ligada à forma como os Estados interpretam os ganhos advindos da cooperação. Para os neorealistas, os Estados estão preocupados com os ganhos relativos que, basicamente, indicam quanto o Estado X está ganhando em relação ao Estado Y. Por outro lado, os neoliberais tendem a privilegiar a visão de que os Estados se preocupam com os ganhos absolutos. Diante de uma situação de cooperação, os Estados tendem a avaliar suas funções de maximização de poder (SARFATI, 2006, p. 177).

Segundo Tullo Vigevani (2004, p. 19), no governo de Fernando Henrique Cardoso, a política externa brasileira teve como eixo central a retórica do fortalecimento do Mercosul e as relações com a América do Sul. Na perspectiva do governo, esse eixo permitiria um melhor exercício do universalismo, fortalecendo a diretriz da “autonomia pela integração”. Ao invés de uma autonomia isolacionista, característica da diplomacia brasileira durante a Guerra Fria, busca-se naquele outro momento a “autonomia pela participação”. A capacidade negociadora dos países estaria no pressuposto da consolidação do Mercosul e de maior integração sul-americana.

Durante o governo de Fernando Henrique foi assinada uma declaração de controle da fabricação e trânsito de armas de fogo e munições, de fortalecimento da democracia e de proteção dos direitos humanos. Esses temas sempre estiveram presentes na agenda de seu governo, sobretudo durante a cúpula das Américas realizada em 1998. Porém, para Bernal-Meza (2002, p. 7), embora o governo de Fernando Henrique tivesse aderido a “valores hegemônicos universalmente aceitos”, para os quais o cenário da segurança é identificado como de multipolaridade com integração cooperativa ou seletiva, com a prevalência do livre mercado e regimes democráticos, a visão dominante no Brasil continuou sendo o realismo. Do lado argentino, por sua vez, durante a década de 1990, o governo Menem e seu chamado realismo periférico demonstrou interesse em fazer “relações carnavais” com os Estados Unidos como instrumento de preeminência política no Cone Sul.

Se durante os primeiros anos da década de 90 a ênfase principal do governo brasileiro foi – e continua sendo em grande parte – o Mercosul, nos anos que se seguem, principalmente com a subida de Fernando Henrique à Presidência da República, a cooperação internacional tem sido o mote constante tanto de seus discursos quanto de sua atuação, principalmente dentro do Mercosul. Isto porque percebe-se que os benefícios aumentam gradativamente quando as negociações são realizadas em grupo e não em termos individuais. (MIYAMOTO, 2000, p. 130).

Bernal-Meza (2002, p. 61), ao descrever e analisar a política externa brasileira dos anos 1990 identifica as especificidades dos diversos governos no período como continuidades. Caracteriza os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso pelo aprofundamento de posicionamentos das gestões presidenciais anteriores, “com especial atenção à gestão multilateral, com marcado ativismo presidencial”, mais pragmático e de menor perfil político.

Por outro lado, para Amado Cervo (2002, p. 33), os dois mandatos de Cardoso desviaram a política externa de sua estratégia mais contínua e relevante - a busca de insumos para a realização do desenvolvimento do país -, nada colocando em seu lugar, afora a abertura de mercados, o que teria provocado um retrocesso:

A dispersão da política exterior, que não traçou rumo firme, a não ser os parâmetros do que chamamos de Estado normal – subserviente, destrutivo e regressivo – foi a marca do governo de Cardoso. Lidou com a integração do Cone Sul e da América do Sul, com negociações simultâneas do lado da ALCA e da União Européia, privilegiou o multilateralismo sem abandonar o bilateralismo tradicional. A essas diversas frentes de ação faltou o cimento de uma estratégia de inserção madura no mundo da interdependência global, a dar significado a cada dimensão do envolvimento externo. Duas linhas de força da ação externa erigiram como prioridades a contribuição ao ordenamento multilateral, o lado idealista, e o interesse pela integração no Cone Sul, o lado realista. Ambas colheram frutos medíocres tendo em vista a realização de interesses.

Para Leticia Pinheiro (2000, p. 321), o Brasil, nas suas relações com os demais países da América do Sul, adotou um comportamento hobbesiano com a finalidade de garantir sua posição de liderança dentro da região e de aumentar seu poder de barganha extra-regional. Essa estratégia da busca de autonomia pela liderança é relacional, ou seja, garante a liderança no entorno sul-americano e, simultaneamente, contribui para obter mais autonomia no plano global.

A diplomacia brasileira, utilizando-se do discurso da interdependência, nem sempre busca resultados benéficos que visem à totalidade dos parceiros do Bloco. Com sua liderança incontestável, a lógica é uma busca de ganhos relativos, em que a resistência à criação de determinados mecanismos - como o Tribunal Judicial para o Mercosul, ou mesmo a resistência ao aprofundamento da institucionalização do Mercosul, do Grupo do Rio ou do G-12 - procuraria preservar o diferencial de poder do país. Dessa forma, a política externa brasileira, usando o chapéu do institucionalismo neoliberal, move-se em direção ao pólo hobbesiano pela opção em favor do baixo grau de institucionalidade (PINHEIRO, 2000, p. 324).

Parece evidente que a situação da política externa brasileira frente à política internacional encontra-se entre duas percepções de poder: de um lado, vinculada a um projeto financiado pelos Estados Unidos, a promoção de relações assimétricas para o Brasil e para os demais países americanos; de outro, o fortalecimento da integração sub-regional que possibilitaria uma posição favorável às negociações desses países frente à maior economia mundial. Se prevalecer a segunda opção, fica premente a necessidade de promover o aperfeiçoamento institucional do bloco que poderia ser vantajoso para os países que o integram, já que o ganho de um não representa necessariamente a perda do outro. Em um mundo onde o multilateralismo encontra sérias dificuldades políticas e econômicas para se manter, a alternativa do regionalismo sem excluir os acordos bilaterais ou plurilaterais mostra-se como uma fórmula no mínimo atraente.

#### 1.4. O DIREITO COMUNITÁRIO, AS CONSTITUIÇÕES E O MERCOSUL

O Direito Comunitário aparece como um novo ordenamento jurídico, com características próprias e com mecanismos que asseguram as obrigações contraídas pelos Estados nos tratados constitutivos. Desta perspectiva, é oportuno, nesse momento, apontar a distinção entre Direito Comunitário e Direito de Integração, conforme destaca Roberto Ruiz Diaz Labrano (1998, p. 68):

En cuanto a la distinción entre derecho comunitario y derecho de la integración, la doctrina reserva la primera denominación a la sistematización de las normas que, emanadas de órganos supranacionales, tiene aplicación inmediata, directa y prevalente dentro del territorio de los Estados Parte. En tanto que el derecho de la integración comprende o abarca al derecho comunitario, pero se ocupa además de las normas que quierem de un acto posterior para su inserción, incorporación y aplicación dentro del ordenamiento jurídico interno de los Estados Parte y emanan de órganos intergubernamentales.

O autor acima referido acrescenta ainda que os elementos do direito comunitário auxiliam na resolução dos conflitos que podem produzir o confronto entre o direito comunitário e o direito nacional. Algumas das características são as seguintes: a aplicação imediata do direito comunitário no território dos Estados-Parte; a primazia do direito comunitário na área de sua competência sobre o direito nacional; e o efeito direto do direito ou invocabilidade direta por parte dos cidadãos.

Um dos principais suportes do Direito Comunitário é o instituto da supranacionalidade que permite eficaz aplicação e interpretação de suas normas. Ele oferece condições para que as normas produzidas pelos órgãos comunitários possam ser aplicadas de forma homogênea e imediata no ordenamento jurídico dos Estados-Membros.

O sistema da supranacionalidade é composto das seguintes características (PEROTTI, 1999, p. 127-128 *apud* GOMES, 2006, p. 109):

La creación de organismos diferenciados de los estatales, a los cuales los propios Estados y por voluntad soberana le transfieren diferentes cuotas de competencias y facultades que antes eran ejercidas en forma autónoma por cada país en particular, y que ahora en virtud de tal transformación pasan a ser desarrolladas, algunas de ellas en forma exclusiva por las nuevas instituciones y otras, en forma concurrente con los estados. [...] IV – En estos entes supranacionales debe quedar representado el interes de la comunidad [...].

Antônio Fernando Dias Teixeira (1993, p. 193), ao analisar o conceito de supranacionalidade, prefere enfocar suas principais características e elementos formadores,



resumindo da seguinte forma: a) A transferência de poderes e competências soberanas dos Estados-Membros para os órgãos da Comunidade; b) a regra da maioria no processo da tomada de decisões dos órgãos comunitários; c) a primazia das normas do Direito Comunitário originário e derivado sobre as nacionais.

O Direito Comunitário é um fenómeno político que significa o deslocamento dos centros de decisão dos Estados-Nações para o ente supranacional, por um lado. Por outro lado, no processo de tomada de decisões adotado pelo ente supranacional (decision making), como resultado da ‘transferência’ de competências, tradicionalmente cometidas aos Estados, para a organização supranacional.

Para Eduardo Biacchi Gomes (2009, p. 2), o conceito de supranacionalidade não está expresso no Tratado da Comunidade Européia, mas nasceu juntamente com a criação da Comunidade do Carvão e do Aço - CECA, por meio do Tratado de Paris. Nesse documento, no artigo 9º, utilizou-se pela primeira vez essa expressão e foi reconhecida a existência de um poder superior ao das autoridades nacionais dos Estados-Membros, a chamada Alta Autoridade, que desempenhava as funções de vigiar o funcionamento de todo o regime. Esta entidade seria composta por personalidades independentes e a sua presidência assegurada por uma personalidade designada por comum acordo dos governos dos países sendo as suas decisões obrigatórias para os Estados-Membros.

O Direito Comunitário na União Européia é uma realidade, apesar da resistência inicial de alguns Estados-Membros. No célebre Acórdão Van Gend em Loos, a Corte de Justiça firmou o princípio da aplicabilidade direta do Direito Comunitário. Abaixo foi destacado um pequeno trecho do caso resumido por Kaus-Dieter Borchardt (1993, p. 58-59):

[...] Com este fundamento, o Tribunal de Justiça declarou que a Comunidade constitui uma nova ordem jurídica... Uma ordem jurídica cujos sujeitos não são apenas os Estados-Membros, do mesmo modo que cria deveres para os particulares, criam também direitos. Estes direitos são criados não só quando uma atribuição explícita é feita pelo Tratado, mas também em virtude de obrigações que o Tratado impõe de forma definida tanto aos particulares como aos Estados-Membros e às instituições comunitárias [...].

O Direito Comunitário é uma disciplina com autonomia própria e, em consequência, distinta do direito internacional público e do direito interno dos Estados-Membros:

El tribunal de Justicia de la Comunidad, en la sentencia recaída en la causa “Costa c. Enel”, expresó al respecto: “La diferencia de los tratados internacionales ordinarios, el Tratado de la C.E.E. há instituido um ordenamiento jurídico próprio, integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros desde la entrada en vigor del Tratado y que se impone a sus órganos jurisdiccionales; en efecto, al crear una Comunidad de

duración ilimitada, dotada de instituciones propias, de personalidad jurídica, de capacidad internacional y, más particularmente, de poderes reales nacidos de una limitación de competencia o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad, éstos han [...] creado así un cuerpo de derecho que vincula a sus nacionales y a ellos mismos. (EKMEDJIAN, 1994, p. 66).

Para a professora Martha Lucía Olivar Jimenez (1995, p. 42), no ordenamento do Mercosul inexistente um Direito correspondente ao Direito Comunitário europeu. Assim, descreve:

Al analizar la concepción del Derecho Comunitário europeo como la Corte de justicia fundamenta la naturaleza específica de esse nuevo ordenamiento en la transferencia de poderes soberanos a favor de las Comunidades, dotadas de personalidad jurídica internacional. Tal transferencia aparece concretizada en el tenor de varias disposiciones de los tratados y fué confirmada por la jurisprudencia de los Estados Miembros. Como lo señala claramente Luis Carlos Sábica, el problema de la integración es un problema de poder y en consecuencia político, [...] lo característico de la integración es su fórmula de repartir poder entre los estados que se vincular al proceso integrador y la organización que debe adelantarlo. [...] lo esencial de estos procesos es la creación de un único y nuevo centro de decisión, con competencia de atribución específica en aspectos económicos, con fuerza subordinante sobre los estados que le cedieron tales poderes.

Partindo da constatação de que no Mercosul há um sistema de normas de caráter puramente internacional, somos compelidos a analisar qual a situação do relacionamento entre essa série de disposições e o ordenamento jurídico dos Estados-Membros. Os países sul-americanos, em sua maioria, obedecem a uma tradição dualista em matéria de Direito Internacional. Vicente Marotta Rangel (1967, p. 31-32), ao explicar os pontos fundamentais da teoria dualista, considera-a como uma cisão rigorosa entre a ordem jurídica interna e a internacional, a tal ponto que nega a possibilidade de conflito entre ambas.

Para os dualistas, o Estado não é a única fonte do Direito nem com este se confunde. O que provém do Estado é apenas uma categoria especial do Direito, qual seja o Direito Positivo. Mas existem também os princípios do Direito Natural, as normas do Direito Costumeiro e as regras que se firmam na consciência coletiva, que tendem a adquirir positividade e que, nos casos omissos, o Estado as deve acolher para lhes dar jurisdição. Afirma esta corrente ser o Direito uma criação social e não estatal. O Direito, assim, é um fato social em contínua transformação. A função do Estado é positivizar o Direito, isto é, traduzir em normas escritas os princípios que se firmam na consciência social. Há ainda a teoria Monista baseada fundamentalmente na unidade da ordem jurídica. Esta, por sua vez, divide-se em duas posições: a) a que defende o primado do Direito interno que considera o Estado um

ente soberano que não pode estar sujeito a um sistema jurídico que não tenha emanado de sua própria vontade; b) e a que defende a primazia do Direito Internacional.

As constituições dos quatro países membros contêm dispositivos similares, o que representa a manifestação da vontade dos Estados em obrigar-se internacionalmente. Em algumas constituições há algumas referências expressas à soberania estatal e à participação do Estado em processos de cooperação ou integração. Todas elas consagram o controle constitucional das leis e a possibilidade de um exame das normas de integração por parte dos tribunais nacionais, que eventualmente podem declarar-se inaplicáveis ao âmbito interno.

A Constituição Brasileira prevê o controle constitucional dos tratados a cargo do Supremo Tribunal Federal por meio de recurso extraordinário, contudo, está previsto também o controle difuso. Nesse caso, qualquer jurisdição pode declarar a incompatibilidade de uma norma internacional com a constituição federal.

A Constituição do Paraguai faz uma referência expressa à soberania nacional em seu art. 2º, todavia não faz alusão à delegação de poderes soberanos a entidades supra-estatais. No art. 141º, reconhece como parte da ordem jurídica interna os Tratados Internacionais celebrados, aprovados e ratificados. O art. 137º determina sua hierarquia. Essa norma consagra a supremacia da Constituição Paraguaia, mas também declara a preeminência dos Tratados Internacionais sobre as Leis. A Corte Suprema de Justiça tem faculdade para declarar a inconstitucionalidade das normas jurídicas e das resoluções judiciais na forma e com os alcances estabelecidos na Constituição e na Lei (art. 132º).

A Constituição da Argentina de 1994, em seu art. 75º, reflete uma orientação totalmente favorável às novas tendências do Direito Internacional. Fica consagrada uma distinção entre o Direito Internacional e o Direito de Integração, sobre suas normas fica conferida, de maneira autônoma, a primazia ante a legislação nacional.

A Constituição do Uruguai de 1968 passou por algumas modificações. A integração regional encontra-se expressa no art. 6º nos seguintes termos: Nos Tratados Internacionais que celebra, a República proporá a cláusula de que todas as diferenças que surjam entre as partes contratantes serão decididas pelo árbitro ou outros meios específicos. A República procurará a integração social e econômica dos Estados latino-americanos, especialmente no que se refere à defesa comum de seus produtos e matérias-primas. Como a Constituição do Brasil, a Carta do Uruguai não tem uma previsão expressa sobre a hierarquia das normas.

Pela análise sucinta feita das Constituições dos Estados-Membros, parece estar longe de ser alcançada uma concepção do Direito Comunitário como um ordenamento jurídico novo o que implica características próprias que o diferenciam do Direito Internacional Clássico e do

Direito Interno dos Estados-Membros. A integração depende fundamentalmente da vontade política dos Estados e por tal razão a adoção de certos princípios era essencial para garantir a independência das instituições comunitárias. Importante destacar ainda que a autoridade vinculante de suas decisões está na base de toda a dogmática comunitária.

A implantação de um mercado comum no Cone Sul entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai é uma realidade irreversível apesar dos percalços que acontecem nesse processo. Assim como aconteceu na União Europeia - U.E., o Mercosul terá que superar e transpor muitos obstáculos até alcançar um processo integracionista pleno. Para isso, um grande passo dado entre os Estados-Membros seria a) a efetiva concretização da noção de supranacionalidade como reconhecimento de valores comuns aos Estados, b) o estabelecimento de regras de direito comunitário que deverão ser respeitadas, c) a emissão de decisões de justiça que fixem esse direito e d) a autonomia desses poderes em relação com o poder dos Estados-Membros.

Ao analisar as normas do Tratado de Assunção é possível constatar a ausência de alguns desses elementos essenciais. Poderes efetivos não aparecem, sobretudo, no que se refere à autonomia de um novo centro decisório.

## **1.5. TRIBUNAL DE JUSTIÇA NO MERCOSUL: POSSIBILIDADES E DESAFIOS**

As tentativas integracionistas são históricas e vêm acontecendo desde um passado longínquo até os nossos dias em um ritmo dinâmico, pois, a cada dia, o processo toma novos rumos em razão de ser determinado por fatores e por interesses econômicos, políticos e culturais. A integração regional pode ser definida como “um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores levando à criação de novas formas de governança político-institucionais de escopo regional” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 205).

A proposta integracionista para o Cone Sul foi, aos poucos, se concretizando. Inicialmente, ela esteve envolvida em uma tentativa de se desvencilhar dos laços coloniais, inaugurando uma fase de tempos livres, de interesses nacionais e de identidade cultural. Depois, ela se manifestou nos avanços rumo às integrações regionais em uma perspectiva mais mundializada (ou mundializante), configurando-se uma relação nacionalismo/ regionalismo/ globalismo, tanto nas convergências quanto nos antagonismos.

Quando as fronteiras ainda eram determinadas pela própria natureza e pelas comunidades primitivas, havia a impressão de que a América já era um todo homogêneo. Os europeus, então, chegaram e dividiram-na entre si, explorando-a. Posteriormente, os processos de independência deram a essas ex-colônias uma parcial liberdade econômica, que mais tarde se convergia numa nova expectativa integracionista.

Em meados do século XX iniciaram-se as tentativas integracionistas mais significativas. A Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL é um órgão técnico-econômico das Nações Unidas destinado a fomentar estudos e projetos para o desenvolvimento das nações da América Latina. Criada no início da década de 1950, a Cepal congregou intelectuais e economistas como o argentino Raul Prébish e o brasileiro Celso Furtado.

Afirmava-se, naquele momento, a necessidade de criar um mercado comum latino-americano, com funções de ampliar os estreitos mercados nacionais. Além de incentivar o surgimento de economias de escala, deveria também promover o desenvolvimento industrial. Fora instituída e fomentada a tese da substituição de importação como meio de produzir localmente o que antes era importado.

No final da década de 1950 começou a ser amadurecida a idéia de promover uma integração regional, com o intuito de incentivar o comércio entre os países latino-americanos. A primeira tentativa de integração se deu em 1960, com a criação de um mercado comum latino-americano por meio da Associação Latino-Americana de livre-Comércio - ALALC. Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru, Uruguai, posteriormente Colômbia, Venezuela e Equador foram seus integrantes. O objetivo da ALALC era criar um mercado comum a partir de uma zona de livre comércio em um prazo de doze anos e, para isso, os Estados-Membros teriam que ampliar os mercados, retirar medidas protecionistas e reduzir tarifas. A pretensão era a liberalização do comércio ou, pelo menos, o fomento ao crescimento nas áreas mais carentes.

A ALALC não cumpriu seu principal objetivo que era a criação de uma zona de livre comércio e, na XIX Conferência Extraordinária de Acapulco, foi definitivamente substituída pela Associação Latino-Americana de Integração - ALADI:

A ALADI veio com perspectivas mais modestas. Reduziu o nível de pretensões com que surgira sua antecessora mal-sucedida ALALC. Preconizava a implantação de uma área de preferências econômicas, abandonando a idéia, nutrida pela ALALC, de criar uma zona de livre comércio. Dispunha-se, portanto, a realizar setorial e paulatinamente um trabalho de preparação, por ajustes progressivos, a fim de que se chegasse, com o tempo, aos objetivos da ALALC. Mudava-se a estratégia, alterava-

se a metodologia e desacelerava-se o conjunto de compromissos que foram assumidos com a adoção da ALALC, ainda que, mesmo com ele, descumpridos, determinaram, por isso, seu fim melancólico. (CHIARELLI; CHIARELLI, 1992, p. 118).

A ALADI foi instituída, portanto, com perspectivas mais modestas. Seu principal objetivo era a realização, setorial e paulatina, de um trabalho de preparação que contivesse ajustes progressivos e garantias que alcançassem os objetivos da ALALC.

### **1.5.1. Solução de Conflitos nos Processos de Integração da América Latina: ALALC, ALADI e Pacto Andino**

No final da década de 1950, começa a amadurecer a idéia da integração regional, para incentivar o comércio entre os países latino-americanos. Em 1960, institui-se a Associação Latino-Americana de Livre Comércio - ALALC, cujo objetivo era a liberalização do comércio regional por meio de acordos abrangentes. A ALALC apresentou uma carência quanto ao planejamento de investimentos entre os países, não buscou a harmonização de suas políticas fiscal, monetária e cambial e, além do mais, não possuía um órgão jurisdicional supranacional ou intergovernamental.

O órgão que assumiu o poder de mediador para a solução de conflitos foi o Comitê, que em caráter de instituição permanente buscava uma solução consensual entre as partes em conflito. O sistema de solução de controvérsias estruturou-se a partir de várias resoluções que passaram a converter-se no sistema para a solução de conflitos: A Resolução 165 do Conselho de Ministros de 08.12.1966, que aprovou o projeto para a solução de todas as controvérsias; a Resolução 118, que criou uma comissão técnica, integrada por quatro personalidades nacionais dos Estados-Partes, com função de assessoramento, que outorga certo caráter supranacional; a Resolução 126, de 11.07.1967, que regulamenta a Resolução 165/66; e a Resolução 198, de 02.09.1967, quando aprova uma lista de matérias sujeitas ao protocolo (LABRANO, 1988, p. 197-198).

A negociação entre os Estados-Partes dava-se via Comitê Executivo Permanente, que por maioria de seus membros interpretava o Tratado e as suas normas derivadas, sendo, portanto, uma mediação, pois não resolvia a questão. As partes podiam recorrer diretamente à arbitragem no todo ou em parte da controvérsia ou podiam esperar os resultados das negociações diretas ou da mediação por meio do Comitê.

A falta de vontade política associada à ausência de instrumentos para concretizar a integração em um sentido prático fez com que, em 12.08.1980, com o Tratado de Montevideu, a ALALC fosse substituída pela ALADI. Pode-se considerá-la uma continuação da política da CEPAL e, conforme os objetivos da ALALC, ela também pretendia criar um mercado comum, trazendo o desenvolvimento social e econômico dos países-membros e promovendo o comércio intra-regional. Apesar de contar com os mesmos integrantes, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, a ALADI recomendava um trabalho de preparação e de ajustes progressivos para que, ao seu tempo, sem datas predeterminadas e, dentro de condições e realidades históricas, pudesse ocorrer a integração da região.

A solução de controvérsias oriunda da aplicação do Tratado de Montevideu 1980 está a cargo da Resolução 114, de 22.03.1990, do Comitê de Representantes, que trata dos procedimentos destinados a preservar o cumprimento dos compromissos e acordos assinados pelos países-membros e resoluções ditadas pela Associação. O referido mecanismo está fundado no art. 35, letra 'm', do Tratado de Montevideu 1980, que estabeleceu como atribuição e obrigação do Comitê de Representantes a proposição de fórmulas para resolver as questões apresentadas pelos países-membros, quando for alegada a inobservância de algumas das normas ou princípios do citado tratado.

A ALADI não tinha exigências uniformizadoras e, como na ALALC, não havia um poder unificador. Na verdade, como não havia uma política comum para os países que a compunham, as decisões finais permaneciam nas mãos de políticas internas. Ao contrário do que se esperava de uma prática integracionista, os parceiros se articulavam entre eles, debilitando assim a possibilidade de compartilhar o poder e de transferi-lo ao coletivo. A ALADI não tinha órgãos de base supranacional, apenas intergovernamental. A estrutura da organização estabelece órgãos políticos e técnicos: os primeiros são formados pelo Conselho de Ministros de Relações Exteriores, a Conferência e o Comitê de Representantes; os segundos compreendem o Órgão Técnico e a Secretaria Geral.

O Tribunal de Justiça do Pacto Andino, também chamado de Tribunal Andino, foi criado por um tratado independente assinado em Cartagena das Índias em 1979, o qual acabou por adicionar duas novas instituições às já existentes no sistema: o tribunal supranacional e o Parlamento Andino. Com sede em Quito, no Equador, é composto por cinco magistrados, um de cada país-membro. Suas normas possuem aplicação imediata e proeminência sobre as legislações nacionais.

O Tribunal criado assume três classes de ações ou de competências: a competência para decidir demandas por não cumprimento contra os países-membros; a ação de nulidade, para tratar de assegurar aos governos dos Estados-Membros e aos seus habitantes que os inusitados poderes atribuídos aos organismos comunitários serão usados corretamente e, finalmente, a competência judicial comunitária, de maior importância, não somente por se tratar de pronunciamentos doutrinários com repercussão direta e imediata nos processos submetidos aos juizes nacionais como também porque com esta ação se tenta cumprir na prática os mesmos objetivos que se buscam por meio das ações de incumprimento e de nulidade – o recurso prejudicial. O Tribunal Andino tem todas as características de supranacionalidade, posto que suas normas possuem aplicação imediata sobre as legislações nacionais. Verifica-se ainda no sistema andino, a utilização da arbitragem, inclusive para os contratos particulares embasados em normas comunitárias.

O Pacto Andino é hoje visto como uma experiência frustrada, não apenas por causa da ausência de um claro e decisivo avanço para estágios mais completos do processo de integração regional e de uma definição dos seus objetivos, mas também devido à avaliação negativa que foi feita da sua estrutura institucional, da qual a sua parca atividade constitui uma importante evidência.

Esses ensaios e trabalhos preliminares abriram caminhos para discussões mais efetivas e promissoras que chegaram ao Tratado de Assunção em escala mais segura. O Mercosul é um dos resultados positivos da aplicação dos princípios preconizados pela ALADI. O Mercosul e outros instrumentos de integração atuais demonstram inequivocadamente estes “novos tempos” mais maduros e mais profícuos para todos os países da região que tentam criar um espaço econômico poderoso, tanto em termos de comércio regional, como internacional (BAPTISTA, 1996, p. 79).

### **1.5.2. Solução de Controvérsias no Mercosul**

Quanto à natureza jurídica, ensina o professor Luiz Olavo Baptista (2003, p. 102) que o Mercosul é uma organização internacional de molde clássico, na qual não existe efeito de supranacionalidade. A soberania, entendida no sentido tradicional pós-Westphaliano, clássico, é o fundamento do sistema. Nele, cada um dos Estados-Membros aceita a criação de normas mediante as quais exerce junto com os demais, de forma coordenada, sua soberania, que, todavia, é preservada. Não há renúncia nem redução da mesma. Mas, todos assumem



uma obrigação de ação conjunta e coordenada como forma de exercício da soberania. Mas isto somente para as finalidades do acordo. Isto é, os Estados que integram o Mercosul não poderão exercer a sua soberania de modo independente, no que tange aos objetivos da organização que foram estabelecidos pelo tratado fundacional. Devem exercê-las juntos, atuando “um por todos e todos por um”.

O Anexo III do Tratado de Assunção que trata sobre a Solução de Controvérsias no Mercosul diz que os conflitos serão resolvidos mediante negociações diretas e da intervenção do Grupo Mercado Comum - GMC, predominando, neste caso, o mecanismo diplomático. Assim, dentro de 120 dias, a partir da entrada em vigor do tratado, o GMC levaria aos governos dos Estados-Partes uma proposta de Sistema de Solução de Controvérsias, que funcionaria durante o período de transição.

A criação de um sistema provisório que se deu por meio do Protocolo de Brasília manteve a via diplomática nas soluções dos conflitos do Mercosul. O Protocolo de Ouro Preto acrescentou a possibilidade de se apresentar reclamações à Comissão de Comércio do Mercosul - CCM, quando tratarem de assuntos de competência dessa comissão.

O ponto 3, do Anexo III do Tratado de Assunção, estabelece que os Estados-Partes adotariam um Sistema Permanente de Solução de Controvérsias até 31.12.1994. O Protocolo de Ouro Preto confirmou os meios previstos no Protocolo de Brasília, estipulando que, ao culminar o processo de convergência da Tarifa Externa Comum, o atual sistema seria revisto no sentido de adotar um sistema permanente. Assim sendo, o Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul fundamenta-se no Anexo III do Tratado de Assunção e, principalmente, no Protocolo de Brasília, que em seu art. 2º diz que os Estados-Partes, em uma controvérsia, procurarão resolvê-la, antes de tudo, mediante negociações diretas. Tem-se, com isso, o estímulo à via diplomática.

A fase diplomática tem início por negociações diretas, devendo as partes informar ao GMC, por intermédio da Secretaria Administrativa, do andamento das negociações e de seu resultado. O prazo previsto para essas negociações é até 15 dias, podendo ser prorrogado por acordo das partes. Não se obtendo um acordo nessa fase, ou se o acordo for parcial, qualquer um dos Estados pode submetê-la à consideração do GMC, que ouvirá as partes, recorrendo, se for o caso, a especialistas escolhidos na forma do art. 30 do Protocolo de Brasília. O grupo de especialistas a que faz referência o art. 29º era composto por três membros designados pelo GMC, na falta de acordo sobre um ou mais especialista, estes eleitos dentre os integrantes de uma lista de vinte e quatro especialistas por votação que os Estados-Partes realizam. A Secretaria Administrativa comunica ao GMC o nome do especialista ou dos especialistas que

tiverem recebido maior número de votos. Neste último caso, e salvo se o GMC decidir de outra maneira, um dos especialistas designados não poderá ser nacional do Estado no qual o particular formalizou sua reclamação, nos termos do art. 26º.

Depois de ouvidas as partes, tendo consultado, se julgar necessário, os especialistas, o GMC formulará recomendações aos Estados litigantes. O procedimento perante o GMC deve durar no máximo 30 dias a partir da data da introdução da questão perante a Secretaria Administrativa. Caso os Estados não atendam a essas recomendações, passa-se à fase arbitral.

O procedimento arbitral tem seu início com a comunicação de qualquer Estado-Parte à Secretaria Administrativa do GMC. A Secretaria Administrativa comunica a outra, ou outras partes da divergência e ao GMC e passa a se ocupar da tramitação do procedimento. Os Estados-Partes declaram que reconhecem como obrigatória, *ipso facto* e sem necessidade de acordo especial, a jurisdição do Tribunal que, em cada caso, se constitua para conhecer e para resolver todas as controvérsias a que se refere o presente protocolo.

A composição do tribunal *ad hoc* obedecerá ao disposto nos arts. 9º a 14º. O procedimento arbitral tramitará ante um Tribunal *ad hoc* composto de três árbitros pertencentes à lista referida no art. 10º: “Cada Estado-Parte designará dez (10) árbitros que integrarão uma lista que ficará registrada na Secretaria Administrativa. A lista, bem como suas sucessivas modificações, será comunicada aos Estados-Membros”.

Os árbitros serão designados da seguinte maneira: cada Estado-Parte na controvérsia designará um árbitro. O terceiro árbitro, que não poderá ser nacional dos Estados-Partes na controvérsia, será designado de comum acordo por eles e presidirá o Tribunal Arbitral. Se não houver acordo entre os Estados-Partes na controvérsia para escolher o terceiro árbitro no prazo estabelecido, a Secretaria Administrativa, a pedido de qualquer um deles, procederá a sua designação de uma lista de dezesseis árbitros elaborada pelo GMC. A referida lista, que também ficará registrada na Secretaria Administrativa, estará integrada, em partes iguais, por nacionais dos Estados-Partes e por nacionais de terceiros países.

Os árbitros deverão ser nomeados no período de 15 dias, a partir da data em que a Secretaria Administrativa tiver comunicado aos demais Estados-Partes na controvérsia, a intenção de um deles de recorrer à arbitragem. Cada Estado-Parte na controvérsia nomeará ainda um árbitro suplente para substituir o árbitro titular em caso de incapacidade ou escusa deste para formar o Tribunal Arbitral, seja no momento de sua instalação ou no curso do procedimento. Vale ressaltar que se um dos Estados-Partes na controvérsia não tiver nomeado o seu árbitro, este será designado pela Secretaria Administrativa dentre os árbitros desse Estado, segundo a ordem estabelecida na lista respectiva.

Os árbitros que integram as listas deverão ser juristas de reconhecida competência nas matérias que possam ser objeto de controvérsias. Se dois ou mais Estados-Partes sustentarem a mesma posição na controvérsia, eles unificarão sua representação ante o Tribunal Arbitral e designarão um árbitro de comum acordo no prazo estabelecido de 15 dias.

De acordo com o art. 15º, o Tribunal Arbitral tem poderes para fixar sua sede em um dos Estados-Partes e para adotar as regras de procedimento, garantindo a manifestação das partes e assegurando a rapidez do procedimento. O art. 16º prevê que os Estados-Partes na controvérsia informarão o Tribunal Arbitral sobre as instâncias cumpridas anteriormente ao procedimento arbitral e farão uma breve exposição dos fundamentos de fato ou de direito de suas respectivas posições. O art. 17º prevê que os Estados-Partes na controvérsia designarão seus representantes ante o Tribunal Arbitral e poderão ainda designar assessores para a defesa de seus direitos.

O Tribunal Arbitral decidirá a controvérsia com base nas disposições do Tratado de Assunção, nos acordos celebrados no âmbito do mesmo, nas decisões do Conselho Mercado Comum - CMC, nas Resoluções do GMC bem como nos princípios e nas disposições de direito internacional aplicáveis à matéria (art. 19º). O prazo para a decisão do Tribunal Arbitral é de 60 dias contados da designação de seu presidente, prorrogáveis por mais 30 dias por uma única vez (art. 20º). As decisões não comportam voto vencido, sendo confidencial o voto de cada árbitro. Os laudos são inapeláveis devendo ser cumpridos pelos Estados-Partes em prazo de 15 dias, a não ser que o Tribunal Arbitral fixe outro prazo.

Se um Estado-Parte não cumprir o laudo do Tribunal Arbitral, no prazo de 30 dias, os outros Estados-Partes na controvérsia poderão adotar medidas compensatórias, tais como a suspensão de concessões ou outras equivalentes, visando obter seu cumprimento (art. 23º). Cada Estado-Parte na controvérsia custeará as despesas do Presidente do Tribunal. As demais despesas do Tribunal Arbitral serão custeadas em montantes iguais pelos Estados-Partes na controvérsia, a menos que o Tribunal Arbitral estipule de modo diferente.

O Protocolo de Ouro Preto, firmado em 17.12.1994, deveria ser o Sistema Permanente de Solução de Controvérsias para o Mercosul. No entanto, ele ratificou o Protocolo de Brasília, acrescentando poucas diretrizes. Determinou que antes de se consolidar a União Aduaneira, os Estados-Partes deveriam revisar o sistema de Solução de Controvérsias de forma a adotar um sistema permanente. Sobre a estrutura institucional do Mercosul, o art.1º estabelece 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).

A grande novidade foi o reconhecimento da personalidade jurídica de Direito Internacional (art. 34º). O Mercosul poderá, no uso de suas atribuições, praticar todos os atos necessários à realização de seus objetivos, em especial contratar, adquirir ou alienar bens móveis e imóveis, comparecer em juízo, conservar fundos e fazer transferências (art. 35º). Houve a adoção da Tarifa Externa Comum - TEC, a vigorar a partir de 01.01.95.

Em 18 de fevereiro de 2002, o Protocolo de Olivos foi assinado, entrando em vigor em janeiro de 2004. Trata-se de uma reformulação do sistema anterior enfocando o novo Sistema de Controvérsias e inovações por ele incorporadas. Fica a partir daí revogado o Protocolo de Brasília (art. 55º, § 1º), porém, continua em vigência o Protocolo de Ouro Preto. Olivos cria um novo grau de jurisdição regional com a designação de “Tribunal Permanente de Recursos”.

Ainda que a solução negociada seja valorizada (art. 4º do Protocolo de Olivos), pois os Estados-Partes numa controvérsia procurarão resolvê-la, antes de tudo, mediante negociações diretas, o art. 6º, § 1º, autoriza que, frustradas as negociações diretas entre as Partes, estas recorram à instância judicial. Desta forma, se mediante as negociações diretas não se alcançar um acordo ou se a controvérsia for solucionada apenas parcialmente, qualquer dos Estados-Partes na controvérsia poderá iniciar diretamente o procedimento arbitral previsto no capítulo 6º. Assim, após a entrada em vigor do Protocolo de Olivos, as controvérsias podem continuar a ingressar na CCM, mas se uma solução não for encontrada aí, não há necessidade mais de elevá-la ao GMC. Pode-se partir diretamente para a decisão arbitral.

Todas as controvérsias que surgirem entre os Estados-Partes sobre interpretação, aplicação e não cumprimento do Tratado de Assunção e do conjunto normativo do Bloco, serão submetidas. Para aquelas iniciadas antes de sua entrada em vigor, o Protocolo de Brasília continuará sendo aplicado. Em essência, Olivos cria uma instância arbitral permanente de revisão. A principal alteração operada com o novo Protocolo é atribuir caráter facultativo ao recurso para o GMC. Com efeito, sem abandonar a preferência pela solução negociada (art. 4º), o art. 6º, § 1º, autoriza que, “frustradas as negociações diretas entre as partes, é possível passar diretamente para a instância judicial”. Quanto menor a ‘distância institucional’ entre o foco da controvérsia e um órgão judicial, maior a legalização do processo. Assim sendo, com o novo Protocolo, as controvérsias nascidas de queixas próprias dos sócios enfrentam apenas a necessidade de negociações diretas. A inovação, aqui, é desprezar a necessidade de rediscussão no quadro do GMC.

Dentre as principais inovações trazidas pelo Protocolo de Olivos, destaca-se a institucionalização de um Tribunal Permanente de Recursos, que visa garantir de forma unificada, segura e responsável a solução de controvérsias que surgirem entre os membros do Mercosul. Outro fator importante a ser considerado é a relativa diminuição do peso político nas decisões. A existência de instituições permanentes e de um Tribunal Permanente pode garantir o sucesso de um bloco econômico, notadamente devido à diminuição da interferência política nas decisões, as quais passam a ser mais “institucionalizadas”, isto é, têm um procedimento próprio a ser seguido, garantindo-lhe maior juridicidade e, conseqüentemente, maior segurança na construção do processo de integração.

Eduardo Biacchi Gomes (2002, p. 159) defende que a sujeição de um Estado à jurisdição de um tribunal internacional rompe com os paradigmas e os conceitos clássicos de soberania, principalmente no sentido de que o Estado, enquanto ente soberano, não se sujeita à jurisdição de qualquer outro Estado ou de organizações internacionais. Entretanto, há que se observar que nada de incomum reside nesse fato posto que o próprio Estado, por um ato de soberania, aceita, por meio da assinatura de um tratado, se sujeitar à jurisdição de um tribunal internacional e, em face dos princípios clássicos de direito internacional público (*pacta sunt servanda* e reciprocidade), deverá cumprir as normas decorrentes do tratado.

A institucionalização e a juridicidade criam uma maior segurança na construção do processo de integração, na medida em que dota o Mercosul de um órgão jurisdicional de caráter permanente, permitindo a construção de um Direito Comunitário. Com isso, haverá uma confiabilidade não só dos membros do Bloco, mas da sociedade internacional no que tange à solidificação do mesmo nas relações econômico-comerciais entre os blocos regionais.

O regionalismo econômico representa importante elemento definidor do sistema internacional contemporâneo. O Mercosul foi uma das mais importantes iniciativas de integração empreendida no Cone Sul. O Protocolo de Olivos demonstra o interesse de seus membros em fortalecer um processo de integração buscando a harmonização de seus objetivos.

### **1.5.3. Corte de Justiça Permanente**

O Protocolo de Olivos cria uma instância permanente de revisão, passo importante para a estrutura institucional do Bloco, e traz inovações institucionais de juridicidade necessárias à estabilidade do processo de integração regional. A adoção de uma solução intermediária entre a implantação de um Tribunal de Justiça Permanente e o mecanismo *ad*

*hoc*, qual seja a figura do Tribunal Arbitral Permanente de Revisão, foi sem dúvida a grande inovação institucional. Não chegamos, no entanto, ao Sistema Permanente a que se refere o Tratado de Assunção. A arbitragem, como forma de solução de conflitos, é mantida. Fica evidente a relação existente entre as modificações trazidas por Olivos e as expectativas do Professor Luiz Olavo Baptista (1995, p. 110):

A transição natural entre um sistema arbitral ad hoc e uma Corte de Justiça passa pela existência de uma Corte Permanente de Arbitragem. A Corte Permanente será constituída por especialistas do Direito Internacional e constituirá a sua própria jurisprudência, que servirá de orientação no futuro. As suas decisões, por decorrerem de compromisso assumido pelos países em tratado internacional, têm força de obrigatoriedade no âmbito do Direito Internacional. Somente na medida em que a Corte Arbitral começasse a ter um volume de serviço que superasse aquele desejável, poderíamos transformá-la numa Corte de Justiça.

A respeito da criação de um marco jurídico parecido ao Tratado de Roma, escreve que não se pode assumir por puro espírito de imitação, um papel semelhante ao que foi desenvolvido pela Corte Européia. A Corte européia demorou a surgir e, ao contrário do Mercosul, ela é o resultado natural de uma evolução, além do mais, não se pode ignorar a nossa realidade sociológica bastante caracterizada pelo corporativismo. Assim, na medida em que se disser que sobre as Cortes Supremas dos quatro países se erguerá uma outra Corte e que esta segunda terá o poder de revogar as decisões das primeiras, imediatamente veremos o corporativismo judicial pôr-se em ação e reagir ante a ameaça de um poder mais alto.

O Professor Adherbal Meira Mattos (2007, p. 52), no entanto, considera que, os Laudos Arbitrais denotam a urgência do estabelecimento de um Órgão de Solução de Controvérsias de natureza judicial e de caráter permanente. O que se deve à variedade dos temas tratados, à estrutura da Entidade, a sua constante evolução interna, participação externa e sua contribuição à formação de um autêntico Direito Comunitário.

Para a doutrina integracionista, tanto européia como latino-americana, o elemento essencial que diferencia um processo integracionista da simples cooperação entre os Estados é a supranacionalidade. Sua definição é bastante controvertida, mas pode-se dizer que consiste basicamente na existência de instâncias de decisão independentes do poder estatal, na superação da regra da unanimidade e do mecanismo de consenso, já que as decisões – no âmbito das competências estabelecidas pelo tratado instituidor – podem ser tomadas por maioria, e no primado do Direito Comunitário no qual as normas originadas das instituições supranacionais têm aplicabilidade imediata nos ordenamentos jurídicos internos e não necessitam de recepção dos Estados (RAMOS *apud* REIS, 2001, p.

Ao se analisar, no entanto, as normas do Tratado de Assunção constata-se a ausência de alguns desses elementos essenciais. Há o reconhecimento de valores comuns, porém, os poderes efetivos a seu serviço e, sobretudo, a autonomia de um novo centro de decisão não aparecem.

No processo de integração da U.E. houve a resistência à idéia de uma soberania compartilhada. Porém, aos poucos, percebeu-se que essa partilha é que assegura o poder de integração. Além do mais, cada Estado tem sua soberania limitada no sentido de assegurar o poder comunitário, o poder supranacional. A integração está fundada na solidariedade entre os Estados-Membros e na concepção de supranacionalidade. No Direito Comunitário Europeu há a premissa da divisibilidade da soberania. Nesse ponto, verifica-se a primazia do Direito Comunitário frente aos ordenamentos jurídicos nacionais.

O Tratado de Assunção, de fato, prevê a criação de instituições permanentes, mas a própria evolução do Mercosul é que se encarregará de efetivá-las. Para que isso ocorra, muito deve ser feito dentro do sistema jurídico interno e dentro das possibilidades financeiras e econômicas de cada Estado-Membro, já que esse procedimento será oneroso.

## **CAPÍTULO 2**

### **A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL**

No cenário internacional atual, marcado pelas tendências de globalização e integração regional, bem como pela democratização da gestão governamental, os acontecimentos geram impactos que vão além da competência dos governos nacionais. Recentemente, uma corrente de analistas do fenômeno da globalização recuperou a tese do enfraquecimento ou da dissolução do Estado-Nação. Eles defendem que o Estado, sob o impacto da integração dos mercados e dos fluxos de capital, está em vias de desaparecimento. Muitas decisões são tomadas pelas instituições e essas decisões deverão se mostrar cada vez mais eficientes tanto no âmbito regional quanto global.

Faz-se, no capítulo 2, uma breve análise do Estado Liberal que nasce de uma contínua e progressiva erosão do poder absoluto do rei e, em momentos de crise mais profunda, de rupturas revolucionárias como a que ocorreu na Inglaterra do século XVII, com a Revolução Gloriosa. E na América e na França do século XVIII, respectivamente, com a Revolução norte-americana e a Revolução Francesa. Vale destacar que grande parte do pensamento político liberal teve forte influência das obras de pensadores como John Locke, Montesquieu, Stuart Mill e Kant.

Aborda-se, em seguida, o institucionalismo. Não nos deteremos à análise do velho institucionalismo, com maior proximidade intelectual à abordagem institucional da sociologia e da antropologia, mas ao neo-institucionalismo, pensamento que ressurgiu nos anos 1960, retomando seu vínculo com a antiga tradição norte-americana. O Novo Institucionalismo constitui, hoje, a principal corrente dos estudos sobre as instituições. Por conseguinte, neste segundo capítulo, será feita uma análise dos trabalhos de Peter Hall e Rosemary Taylor a respeito da idéia de como as instituições afetam o comportamento de atores sociais. Nesse sentido, será focado o institucionalismo histórico, sociológico e da escolha racional, bem como os institucionalismos comparados.

Os autores acima cogitam um quarto método de análise intitulado a Nova Economia Institucional - NEI, todavia trataremos desse assunto em separado, devido à contribuição significativa de Douglass North, considerado pioneiro na pesquisa da NEI e que, neste



capítulo, tem importância central. Inicialmente será feita uma análise de incerteza, conceito fundamental desse modelo, e dos custos de transação decorrentes do fato de as trocas terem de se realizar em um ambiente complexo e incerto. O ambiente de incerteza do mercado gera custos de transação, os quais dificultam o bom desempenho econômico. As “regras”, nesse caso, parecem ser eficientes no sentido de orientar e balizar os agentes envolvidos nessas trocas. A partir dos estímulos oferecidos pela matriz institucional, diversas organizações surgem atuando na busca de uma gama variada de objetivos.

Por último, será analisada a integração regional e sua institucionalização. A razão principal da constituição do Mercosul foi sem dúvida econômica. Os Estados, por meio da formação de blocos, buscaram uma maior inserção e competitividade no mercado mundial, mas, dependendo do grau de desenvolvimento do processo integracionista, o aspecto político e institucional torna-se elemento primordial na obtenção de um maior desenvolvimento, seja econômico, social ou cultural.

A consolidação do Mercado Comum, nos termos previstos no Tratado de Assunção, pressupõe um quadro normativo capaz de promover avanços em direção a um espaço integrado bem como da criação de mecanismos que dêem segurança jurídica para os agentes econômicos. O sistema de solução de controvérsias do Mercosul, instituído em 1991, e as mudanças trazidas pelo Protocolo de Olivos em 2002, sinaliza para o fortalecimento do bloco e para uma melhor qualidade institucional que só se tornará uma estrutura definitiva quando contarmos com um tribunal de natureza permanente e de um direito comunitário.

## **2.1. LIBERALISMO**

O sistema internacional<sup>3</sup> europeu no século XVII trouxe consigo o Equilíbrio de Poder como idéia chave da política internacional. O direito das gentes forneceu as bases para o desenvolvimento do Direito Internacional. A esperada paz entre os Estados europeus em Westfália, todavia, não foi alcançada. A nova ordem primava pela negociação e legitimava os Estados soberanos, mas em uma visão de balança de poder.

---

<sup>3</sup> De acordo com Marcel Merle (1981), o Sistema Internacional é o meio onde se processam as relações entre os diferentes atores que compõem e fazem parte do conjunto das interações sociais que se processam na esfera do internacional, envolvendo seus atores, acontecimentos e fenômenos. É o palco, o cenário, o ambiente no qual se desenrolam as Relações Internacionais.

A hegemonia francesa sucedeu os Habsburgos, após Westfália, pelo menos até o governo de Luís XIV. Nos séculos XVII e XVIII, com as chamadas Revoluções Liberais, uma nova classe social, a burguesia, possuidora da propriedade privada dos meios de produção, consolida-se como classe mais importante da estrutura social, e trazia consigo um novo pensamento, e proposta de ação, denominado liberalismo clássico. Pensadores como Locke, Montesquieu, Stuart Mill e Kant serão os grandes responsáveis pelas novas idéias. O liberalismo econômico surge na Europa e na América do século XVIII associado ao liberalismo político das revoluções americana e francesa.

O pensamento de Locke forneceu a justificativa moral, política e ideológica para vários acontecimentos históricos fundamentais na formação do Liberalismo. A Revolução Gloriosa e a Independência dos EUA (1776) influenciaram os pensadores do Iluminismo e estes a Revolução Francesa (1789). Historicamente, o Estado Liberal nasce, portanto, de uma progressiva erosão do poder absoluto do rei e, em períodos históricos de crise mais aguda, de uma ruptura revolucionária. Racionalmente, o Estado liberal é justificado como o resultado de um acordo entre indivíduos inicialmente livres que convencionam estabelecer os vínculos estritamente necessários a uma convivência pacífica e duradoura (BOBBIO, 1997, p. 14).

Em Locke, o contrato social é um pacto de consentimento em que os homens concordam livremente em formar a sociedade civil para preservar e consolidar ainda mais os direitos que possuíam originalmente no estado de natureza. No estado civil, os direitos naturais inalienáveis do ser humano à vida, à liberdade e aos bens estão mais bem protegidos sob o amparo da lei, do árbitro e da força comum de um corpo político unitário (WEFFORT, 2004, p. 86).

Em *A Paz Perpétua*, Kant antecipa temas centrais da lei e da universalização de princípios para o encaminhamento de uma sociedade pacífica, havendo idéias sobre a junção dos Estados em esquemas federativos. Este último ponto, no caso, serviu de base para a integração européia, assim como se encontra no núcleo dos debates sobre a governança global (PECEQUILO, 2004, p. 137).

A concepção liberal é essencialmente competitiva, visto estar orientada a colocar os indivíduos na condição máxima de auto-realização, de onde adviria um bem para toda a sociedade. Ela defende a competição e o conflito, já que estes podem selecionar aristocracias e elites capazes de impedir a mediocridade do conformismo de massa, esta administrada por uma rotina burocrática (TOCQUEVILLE; MILL; WEBER; CROCE *apud* BOBBIO, 1983, p. 701). O principal argumento dos políticos e economistas liberais seria de que a compatibilização entre o interesse egoísta dos indivíduos e a maximização do bem-estar

coletivo é garantido pela economia de mercado. Portanto, a cooperação não nasce espontaneamente como na metáfora da “mão invisível” ou do “laissez-faire” na promoção da harmonia de interesses.

A visão utópica do Liberalismo, o idealismo wilsoniano, modelo predominante no período entre-guerras, valorizou a soberania dos Estados, a democracia, a segurança coletiva e a autodeterminação dos povos numa expectativa de que aquela guerra haveria de pôr fim a todas as guerras. Isso não foi verificado e tais propostas foram consideradas utópicas.

O institucionalismo liberal nasce nos anos 1960 diante das mudanças que vinham acontecendo no sistema em uma espécie de revisão da tradição liberal dos séculos XVIII e XIX. Essa corrente considera o Estado como um ator importante das relações internacionais. Ela também vê o sistema internacional como anárquico (descentralizado), mas não em uma situação de caos e guerra constantes numa visão hobbesiana. O institucionalismo liberal defende a necessidade do estabelecimento de regras, normas e convenções entre os Estados, já que grande parte do comportamento é ditada pelo grau de institucionalização.

A cooperação internacional deve ser definida como um processo em que as políticas seguidas por governos individuais passam a ser consideradas por seus parceiros como facilitadoras da realização de seus próprios objetivos, como a coordenação de políticas. Em longo prazo, estas motivações iniciais serão ampliadas, e mesmo na sua ausência, a cooperação se manterá uma vez que os “atores passarão a valorizar as regras.” (KEOHANE *apud* PECEQUILO, 2004, p. 150). Para os neo-institucionalistas, enfim, para que a cooperação ocorra de forma sistemática em uma economia de mercado, os indivíduos precisam confiar naqueles com os quais estão negociando ou, na falta dessa confiança pessoal, nas instituições que induzem ou restringem o comportamento individual em favor da cooperação.

O liberalismo compreende que a existência de instituições sociais fortes é um bom indicador de elevados níveis de liberdade individual. As instituições sociais resultam da livre e espontânea organização e interação dos indivíduos, que as criam tendo em vista a melhor defesa dos seus interesses e a maximização das suas capacidades. Um país com instituições sociais fortes é seguramente um país com níveis consideráveis de liberdade individual, com um governo limitado, um poder público contido e conformado pela lei que resulta da tutela dos interesses socialmente relevantes, isto é, dos interesses e dos direitos individuais.

Na passagem do século XX para o XXI, o processo de liberalização comercial poderia ser impulsionado tanto pelas rodadas multilaterais administradas pela OMC, cuja estrutura é formalmente igualitária, como pelos mecanismos geograficamente restritos dos

blocos comerciais. Dentre esses, o Mercosul, uma bem sucedida experiência político-econômica, é a mais importante iniciativa de integração entre países em desenvolvimento, inicialmente como uma união aduaneira com a perspectiva de avançar para um mercado comum.

## 2.2. INSTITUCIONALISMO

O estudo das instituições é fundamental à compreensão das diferentes trajetórias de crescimento econômico tanto em nível macro quanto microeconômico, tornando-se necessário defini-las. A noção de instituição elaborada pela teoria institucional rompe com a clássica idéia de organizações como expressão da estrutura da ação racional. As organizações, por estarem sujeitas ao que é próprio do ambiente social, transformam-se em sistemas orgânicos. Nesses sistemas, a estrutura e as práticas administrativas são determinadas e moldadas pelos valores, caracterizando o processo denominado “institucionalização” (SELZNICK *apud* CARVALHO; VIEIRA; LOPES, 1999, p. 7).

Dois fases distintas podem ser percebidas na configuração da teoria institucional: a) o velho institucionalismo e b) o novo institucionalismo. O primeiro utiliza abordagens em ambientes de pequenas comunidades; o segundo opta por ambientes mais amplos, abrangendo populações de organizações, como setores industriais, profissões e entidades governamentais (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 8). Tanto o velho quanto o novo institucionalismo reagiram contra os modelos de organização baseados em concepções racionalistas, destacaram as relações entre a organização e seu ambiente e valorizaram o papel da cultura na formação das organizações (CARVALHO; VIEIRA, 2003, p. 9).

Em relação aos seguidores do velho institucionalismo, há forte discordância de que os rígidos pressupostos da racionalidade da teoria econômica sejam capazes de proporcionar explicações factíveis e realísticas, no sentido de que o comportamento humano seja considerado efetivamente “eficaz”, em contextos onde já exista uma considerável experiência comum.

### 2.3. O NOVO INSTITUCIONALISMO

No final dos anos 1960, em uma retomada do vínculo com a antiga tradição norte-americana, reaparece o pensamento institucionalista. Esse ressurgimento ocorre, principalmente, por meio da Association for Evolutionary - AFFE, responsável pelo Journal of Economic Issues, que, sob influência de autores como Galbraith, Gruchy, seguidos de Hodgson, Ramstad, Rutherford, Samuels, Mark Tool, Stanfield e outros, constituíram a corrente neo-institucionalista. Nessa corrente, a idéia de instituição é semelhante àquela de Veblen, Commons e Mitchell. Para Veblen, a noção de instituição pode ser entendida como um conjunto de normas, valores e regras e sua evolução. Para Commons, instituição é uma “ação coletiva de controle e ampliação, ou isenta de ações individuais” (SAMUELS, 1995, p.569-590 *apud* CONCEIÇÃO, 2008, p. 86), (*tradução do autor*).

O Novo Institucionalismo tem como objetivo estudar a natureza das instituições e suas implicações nos aspectos econômicos e políticos em uma sociedade, debatendo sobre o comportamento humano e destacando a relevância das instituições no processo histórico. As abordagens básicas do novo institucionalismo têm em comum a idéia de que as instituições condicionam o comportamento de indivíduos por isso cada uma delas possuirá um conceito de instituição bastante distinto.

A preocupação de se considerar e avaliar a ocorrência de variados institucionalismos no âmbito de uma mesma área do saber surgiu, na Ciência Política, com o trabalho de Peter Hall e Rosemary Taylor (1996). Reforçadas pelo estudo de Ellen Immergut (1998), as considerações teóricas desses autores – cujo pressuposto básico postula que as instituições afetam o comportamento de atores sociais – podem ser consideradas uma das mais importantes abordagens na contemporaneidade da Ciência Política (THÉRET, 2003).

Ellen M. Immergut (1998) observa que a abordagem neo-institucional surgiu como uma crítica ao behaviorismo, que aceita a idéia de que a soma das preferências individuais explicaria o comportamento coletivo. Contra essa concepção, os institucionalistas afirmam que a ação social é determinada por instituições, e não meramente pelo somatório das preferências individuais. Além do mais, os novos institucionalistas também rejeitam o estruturalismo, o qual atribui a uma determinada estrutura social a força causal de todas as situações sociais.

O novo institucionalismo, portanto, não constitui uma corrente de pensamento unificada. Foram desenvolvidas na Ciência Política três métodos de análise sobre o

institucionalismo, a saber: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Hall e Taylor (2003) constroem analiticamente a distinção entre esses três institucionalismos a partir de duas questões elementares: Como esses enfoques encaram a relação entre instituições e comportamentos individuais? Como vêm o processo de formação e transformação das instituições?

### **2.3.1. O Institucionalismo Histórico**

No institucionalismo histórico, a noção de instituição é definida pelos teóricos como procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas que são próprios à estrutura organizacional da comunidade ou da economia política. Isso se estende às regras de uma ordem constitucional ou aos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. De modo geral, para os teóricos do institucionalismo histórico, há uma associação da noção de instituição às organizações, regras e convenções estabelecidas no interior de organizações formais (HALL; TAYLOR, 2003).

Os teóricos do institucionalismo histórico tendem a conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos muito gerais, enfatizam as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições, defendem uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as conseqüências imprevistas e buscam combinar explicações da contribuição de outros tipos de fatores, como as idéias, a esses mesmos processos (HALL; TAYLOR, 2003).

Uma questão crucial para toda análise institucional é a seguinte: Como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos uma vez que é por intermédio das ações de indivíduos que as instituições exercem influência sobre as situações políticas? Os neo-institucionalistas, de um modo geral, fornecem dois tipos de resposta: a “perspectiva calculadora” e a “perspectiva cultural”.

Para os teóricos da perspectiva calculadora, as instituições podem fornecer informações concernentes ao comportamento dos outros, aos mecanismos de aplicação de acordos, às penalidades em caso de defecção etc. O ponto central é que as instituições afetam o comportamento dos indivíduos, pois é, em última análise, por intermédio das ações de indivíduos, que as instituições exercem influência sobre as situações políticas.

Nessa perspectiva, a ênfase é dada principalmente aos aspectos do comportamento humano. Os indivíduos, que são orientados pelo cálculo estratégico, buscam maximizar seu rendimento, adotando um comportamento em que são examinadas todas as escolhas possíveis para selecionar a que oferece um benefício máximo. Em geral, os objetivos ou preferências dos indivíduos são definidos de maneira exógena com relação à análise institucional (HALL; TAYLOR, 2003).

Para a perspectiva calculadora, as instituições se mantêm, pois alcançam um equilíbrio de Nash. Ou seja, depois de uma valoração de perdas e ganhos, os indivíduos decidem aderir a modelos de comportamento cuja rejeição acarretaria mais perdas que sua aceitação. À proporção que uma instituição se propõe resolver problemas referentes à Ação Coletiva ou à medida que possibilita a ocorrência de ganhos que sejam resultados de trocas, ela adquire e consolida sua robustez. Na medida em que estruturam as próprias decisões relacionadas a posturas que o indivíduo pode adotar, as instituições manifestam sua resistência a serem postas radicalmente em causa (HALL; TAYLOR, 2003).

Para a perspectiva cultural, há uma questão nodal: O comportamento individual é um construto inteiramente estratégico ou é determinado pela visão de mundo do indivíduo? Não obstante reconheça a racionalidade do comportamento humano e sua orientação para fins definidos, a perspectiva cultural enfatiza a recorrência dos indivíduos a modelos de comportamento ou protocolos pré-definidos e conhecidos para alcançar suas metas. Ou seja, escolhe-se uma linha de ação não só pelo cálculo essencialmente utilitário, mas também pela postura interpretativa diante de uma determinada situação concreta.

Com base nessa compreensão, as instituições são responsáveis por fornecer paradigmas e arquétipos morais e cognitivos a partir dos quais a interpretação e a ação vão ser realizadas. O indivíduo é, portanto, visto como uma entidade profundamente inserida num mundo de instituições compostas de símbolos, de cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação, a partir da qual é definida uma linha de ação, aplicáveis à situação ou ao próprio indivíduo. As instituições fornecem informações estrategicamente úteis e, também, determinam a construção da identidade individual, da auto-imagem do indivíduo e das escolhas que o levarão a agir de uma forma de não de outra (HALL; TAYLOR, 2003).

Por fim, é fundamental perceber que os institucionalistas históricos mostram-se atentos às possíveis relações entre as instituições e as idéias ou as crenças e situam as instituições em uma cadeia causal que não se fecha para outros aspectos como os desenvolvimentos sócio-econômicos e a propagação de idéias. No institucionalismo histórico,

é apresentado um mundo complexo que difere do universo de preferência e instituições frequentemente postulado por adeptos da escolha racional (HALL; TAYLOR, 2003).

### **2.3.2. O Institucionalismo Sociológico**

Paralelamente ao institucionalismo histórico, desenvolveu-se em Sociologia um neo-institucionalismo. Apesar de tratar-se de debates internos, seus teóricos desenvolveram uma série de teorias que interessariam aos pesquisadores de Ciência Política. Esse movimento surgiu nos anos 1970 no quadro da teoria das organizações. Nessa época, os teóricos se propuseram a contestar a distinção tradicional entre a esfera do mundo social, vista como reflexo de uma racionalidade abstrata de fins e meios, de tipo burocrático, e as esferas influenciadas por um conjunto variado de práticas associadas à cultura.

Os sociólogos neo-institucionalistas começaram a defender a idéia de que muitas das formas e dos procedimentos utilizados por organizações modernas não eram adotadas simplesmente por serem mais eficazes em relação a tarefas a serem cumpridas, como implica a noção de uma “racionalidade” transcendente. Para eles, essas formas e procedimentos deveriam ser considerados como práticas culturais, comparadas aos mitos e às cerimônias elaboradas por numerosas sociedades. Essas práticas seriam incorporadas às organizações em consequência do mesmo tipo de processo de transmissão que dá origem às práticas culturais em geral (HALL; TAYLOR, 2003).

Diferentemente dos institucionalistas da escolha racional, para o institucionalismo sociológico, as instituições não representam situações de equilíbrio resultantes dos jogos estratégicos entre atores racionais, mas sim padrões de ação e de práticas expressivas culturalmente legitimadas. O institucionalismo sociológico trabalha com um conceito de instituição bastante elástico, englobando tanto as regras formais quanto os valores, crenças e normas informais. Propõe, então, que as instituições forneçam aos indivíduos os quadros cognitivos e valorativos que são internalizados e por meio dos quais se tornam capazes de desenvolver suas preferências e de agir “apropriadamente”.

Três características do institucionalismo em sociologia conferem-lhe certa originalidade relativamente às outras variedades de “neo-institucionalismo”. Na primeira, os teóricos tendem a definir as instituições de maneira muito mais global do que os pesquisadores em Ciência Política, incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana. Disso constatamos duas



consequências: primeiro, o institucionalismo em sociologia rompe com a dicotomia conceitual que opõe instituição e cultura, levando-as à interpenetração; segundo, esse enfoque tende a redefinir “cultura” como sinônimo de “instituição”. Temos, com isso, uma “virada cognitivista” no próprio seio da sociologia passando à concepção que considera a cultura como uma rede de hábitos, de símbolos e de cenários que fornecem modelos de comportamento (HALL; TAYLOR, 2003).

Na segunda característica, os neo-institucionalistas sociológicos distinguem-se igualmente pelo seu modo de encarar as relações entre as instituições e a ação individual em consonância com o “enfoque culturalista”, desenvolvendo, contudo, certos matizes particulares: os indivíduos levados pela sua socialização a desempenhar papéis específicos internalizam as normas associadas a esses papéis, sendo esse o modo pelo qual se concebe a influência das instituições sobre o comportamento.

Em terceiro, o neo-institucionalismo distingue-se pela sua maneira de tratar o problema da explicação do surgimento e da modificação das práticas institucionais. Diferentemente dos institucionalistas da escolha racional que explicam o desenvolvimento de uma instituição referindo-se à eficácia com a qual ela serve às finalidades materiais daqueles que a aceitam, os institucionalistas sociológicos sustentam que as organizações adotam com frequência uma nova prática institucional por razões que têm menos relação com o aumento da sua eficiência do que com reforço que oferece à de seus adeptos (HALL; TAYLOR, 2003).

Grande parte dos adeptos do institucionalismo sociológico reconhece que, como provam muitos embates políticos – que se dão por meio da formação e revisão dos sistemas de regras que orientam a ação política e econômica – nos grupos sociais da modernidade, os processos no interior dos quais e pelos quais são construídas as regras apresentam um caráter eminentemente conflitivo e competitivo. Desse modo, é possível afirmar que a criação e ativação de dispositivos institucionais dão-se por meio de situações conflituosas, contraditórias e ambíguas, já que as regras e as rotinas produzem e minimizam a incerteza.

### **2.3.3. O Institucionalismo da Escolha Racional**

Esse tipo de institucionalismo instituiu-se como resposta à incongruência entre, de um lado, certas postulações decorrentes dos pressupostos da teoria da escolha racional e de

sua operacionalização na teoria dos jogos e, de outro lado, a observação do comportamento empírico do Congresso Americano.

As análises institucionalistas do Congresso Americano enfatizam a contribuição das instituições para a estabilização dos resultados das interações entre os legisladores, partindo do suposto de que estes são atores racionais agindo estrategicamente para maximizar a obtenção de fins escassos. Segundo as diferentes teorias institucionalistas do funcionamento do Congresso, as instituições congressuais (comissões especiais, plenário, partidos, mesas diretoras, etc.) propiciam a ocorrência de resultados estáveis nas interações entre os atores estratégicos envolvidos (legisladores do plenário, membros das comissões, líderes partidários, etc.) seja porque estabelecem normas para o controle de informações, seja porque reduzem os custos e riscos de transação (HALL; TAYLOR, 2003).

Nessa perspectiva, as instituições que defendem a emergência e a estabilização da ordem resultam não de um contrato entre atores racionais, mas de um equilíbrio entre as ações estratégicas auto-interessadas. No Conjunto, essa abordagem explica que as instituições do Congresso diminuem os custos de transação ligados à conclusão de acordos, de modo a propiciar aos parlamentares os benefícios da troca, permitindo a adoção de leis estáveis. Na prática, as instituições resolvem uma grande parte dos problemas de ação coletiva enfrentados pelos legisladores (HALL; TAYLOR, 2003).

As teorias da ação que se interessam pelos mecanismos institucionais pelo qual o principal, que é o titular da relação e quem delega as atividades, pode exercer controle sobre a atividade e pode garantir a obediência de seus agentes, que são os atores que estão encarregados de defender os interesses do principal, revelaram-se extremamente úteis para compreender como o Congresso pode estruturar suas comissões ou suas relações com as autoridades administrativas independentes que supervisiona.

O institucionalismo da escolha racional abriga certo número de debates internos e existem algumas variantes entre uma análise e outra. Quatro propriedades ligadas a esse enfoque estão presentes na maioria das análises.

Primeiro: esses teóricos empregam uma série de características de pressupostos comportamentais. De modo geral, postulam que os atores partilham um conjunto determinado de preferências ou de gostos, comportando-se de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências.

Segundo: eles tendem a considerar a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva, definidos como situações em que os indivíduos que agem de modo a maximizar a

satisfação das suas próprias preferências o fazem com o risco de produzir um resultado sub-ótimo para a coletividade.

Terceiro: enfatizam o papel da interação estratégica na determinação das situações políticas. Suas instituições fundamentais consideram que é plausível que o comportamento de um ator seja determinado não por forças históricas impessoais, mas por um cálculo estratégico; e também que esse cálculo é fortemente influenciado pelas expectativas do ator relativas ao comportamento provável dos outros atores. As instituições estruturam essa interação ao influenciarem a possibilidade e a seqüência de alternativas na agenda, ou ao oferecerem informação ou mecanismos de adoção que reduzem a incerteza no tocante ao comportamento dos outros. Ao mesmo tempo propiciam aos atores “ganhos de troca”, o que os incentivarão a optarem por certos cálculos ou ações precisas. Trata-se de um enfoque “calculador” clássico que objetiva explicar a influência das instituições sobre a ação individual (HALL; TAYLOR, 2003).

E, quarto e último, o institucionalismo da escolha racional desenvolve um enfoque que lhe é próprio no tocante à explicação da origem das instituições. O processo de criação de instituição é geralmente centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados. Se a instituição está submetida a algum processo de seleção competitiva, ela, desde logo, deve sua sobrevivência ao fato de oferecer mais benefícios aos atores interessados do que as formas institucionais concorrentes.

Enfim, o ponto de partida da Teoria da Escolha Racional é a proposição de que o comportamento coletivo pode ser entendido em termos de atores que procuram atingir seus objetivos. Estes podem ser desde indivíduos isolados ou grupos, o que importa é que tenham objetivos a atingir, e que o façam racionalmente, isto é, mediante a escolha de meios adequados à consecução dos seus fins.

O foco da idéia de comportamento racional é o indivíduo. No entanto, o destaque metodológico que a Teoria da Escolha Racional dá aos indivíduos e às suas escolhas não deixa pontuar que as preferências dos atores estão imersas em situações de interação e, portanto, são também afetadas por estruturas e restrições externas que podem influenciar suas escolhas.

#### 2.3.4. Os Institucionalismos Comparados

Nas suas múltiplas variantes, os neo-institucionalismos fazem progredir de maneira significativa nossa compreensão do mundo político. Entretanto, as imagens que eles propõem do mundo político certamente são idênticas e cada uma apresenta vantagens e fraquezas peculiares. Quanto ao problema da definição das relações entre instituições e comportamento, o institucionalismo histórico apresenta uma visão mais ampla dessa relação. Usam o enfoque “calculador” e “culturalista”. Ele, todavia, dedicou menos atenção a uma compreensão precisa pela qual as instituições afetam o comportamento.

Os teóricos do institucionalismo sociológico definem as vias pelas quais as instituições podem influenciar as preferências ou identidades subjacentes dos atores, que os institucionalistas da escolha racional têm que aceitar como dadas. O institucionalismo da escolha racional desenvolveu uma concepção mais precisa das relações entre as instituições e comportamento, mas esses microfundamentos repousam sobre uma imagem relativamente simplista das motivações humanas. Ele contribuiu em larga medida para a análise de que os componentes instrumentais constituem um dado de primeira linha na vida política. Os partidários da escolha racional enfatizam que a ação política envolve a gestão da incerteza e isso permaneceu, por longo tempo, como um dos aspectos mais fundamentais e mais negligenciados da realidade política (HALL; TAYLOR, 2003).

Já os institucionalistas da escolha racional demonstram a importância dos fluxos de informação tanto para as relações de poder como para as situações políticas. Essa escola dá relevo ao papel da interação estratégica na determinação das situações políticas. Ela reserva espaço muito maior à intencionalidade humana na determinação das situações políticas, sob a forma de cálculo estratégico, sem deixar de reservar um papel para as variáveis estruturais, sob a forma de instituições.

A escola da escolha racional produziu as explicações mais elegantes da origem das instituições, interessando-se, sobretudo, pelas funções que elas cumprem e pelas vantagens que propiciam. A origem de uma dada instituição é explicada em larga medida pelos efeitos da sua existência. O processo de criação de uma instituição é fortemente intencional, sob amplo domínio dos atores que têm uma percepção correta dos efeitos das instituições que criam. Eles as criam, justamente, com o objetivo preciso de obter esses efeitos. As análises dessa escola são, com frequência, “voluntaristas”. Elas têm uma tendência a apresentar a criação das instituições como um processo quase contratual caracterizado por um acordo voluntário entre atores relativamente iguais e independentes.

## 2.4. A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL (NEI)

Os autores P. Hall e R. Taylor chegam a cogitar que poderia ter um quarto método de análise: a Nova Economia Institucional (NEI). Todavia argumentam que não tratariam desse assunto separadamente já que o tomam como incorporado ao método de análise do institucionalismo da escolha racional. Esse item, no entanto, será trabalhado separadamente por considerar a importância das idéias de North para a compreensão do institucionalismo na economia. O estudo desse autor contribuiu para o programa de pesquisa da Nova Economia Institucional.

Dentre as várias obras de North que auxiliaram na discussão desse assunto, três delas são consideradas essenciais: a) *The Rise of the Western World* (1973), escrito com Robert Paul Thomas, procura fazer uma leitura econômica não marxista da transição do feudalismo para o capitalismo; b) *Structure and Change in Economic History* (1981) analisa toda história econômica da humanidade à luz de suas idéias sobre instituições; c) *Institutions, Institutional change and Economic Performance* (1990) analisa a dinâmica institucional das economias.

Na década de 1960, North era ligado ao grupo dos cliometristas<sup>4</sup> norte-americanos e era conhecido pelos estudos de história econômica que desenvolveu. Ele transita dessa análise para um estudo voltado à evolução institucional. Essa transição fica evidenciada em seu livro publicado em 1961, *The Economic Growth of the United States 1790-1860* e *Institutional Change and American Economic Growth*, de 1971 (GALA, 2003, p. 89).

Num segundo momento, tomando por base estudos institucionais históricos, o autor procura construir uma teoria econômica institucional. Ele estuda a história de diversas civilizações ao longo do tempo, desde o Egito Antigo à Inglaterra do Século XIX. Na década de 1970, as obras do autor transitam de análises históricas para análises teóricas. Sua visão focaliza a trajetória de desenvolvimento do mundo ocidental a partir de uma lente liberal anglo-saxônica. Os modelos de economias tais quais a inglesa e depois a norte-americana eram exemplo de sucesso e desenvolvimento que poderiam ser explicados a partir da existência de instituições que garantiram esse crescimento de longo prazo. Desde sua primeira

---

<sup>4</sup> A cliometria simboliza o mais novo desenvolvimento da história científica, que em termos de abordagem se opõe à história tradicional. A perspectiva cliométrica fornece um desenvolvimento mais sistemático para a análise da história econômica, ao estudá-la com base nos modelos explícitos do comportamento humano. Sustenta-se, entre os “cliometristas”, ou “cliômetras”, que a abordagem histórica mais tradicional opera segundo modelos implícitos, vagos, incompletos e inconsistentes internamente. Eles acreditam que muitos historiadores não escolhem os modelos adequados, pois todas as tentativas de expor o comportamento histórico convergem no sentido de uma “imaginação histórica”, à qual todo modelo está sujeito. A escolha certa dos modelos é aquela que os tornam explícitos segundo pressupostos claramente definidos e formulados, de maneira a permitir que o pesquisador possa submeter o objeto a uma verificação empírica rigorosa (FOGEL, 1983: 25-26).

obra, encontramos a análise do processo histórico do capitalismo no mundo ocidental: Instituições criadas no final da Idade Média que garantiram momentos de estabilidade social e política.

A estrutura de governança que emergiu nos países ibéricos para financiar os custos militares foi completamente distinta daquela ocorrida com os ingleses. Enquanto que, na Inglaterra, a matriz institucional, ao proteger os direitos de propriedade, incentivava a inovação tecnológica e a acumulação de capital, o afluxo de riqueza proveniente do novo mundo abriu uma outra possibilidade. Ao invés de negociar, os reis optaram por manter e mesmo ampliar seu poder, criando enormes e custosas burocracias para assegurar a manutenção dos fluxos de riqueza. Em Portugal, por exemplo, o marquês de Pombal teria reinado como um virtual ditador ente 1755 e 1777, colocando o comércio colonial sob o controle estrito da burocracia real. Segundo North, quando a Câmara de Comércio de Lisboa protestou contra o controle excessivo, Pombal simplesmente a dissolveu, aprisionou alguns de seus membros e fundou uma outra associação comercial sob controle estrito da Coroa (NORTH *apud* BUENO, 1989, p. 6).

A América inglesa formou-se quando o conflito entre a monarquia e o Parlamento estava no auge. A criação de instituições semelhantes às inglesas, principalmente as relacionadas às garantias do direito de propriedade, e o predomínio do controle local, permitiu um grau de liberdade econômica, fato esse não ocorrido nas colônias latino-americanas. North argumenta a esse respeito que os norte-americanos parecem ter sido mais rigorosos na definição de regras que protegessem esses direitos que os próprios ingleses.

Para North, a chave do problema econômico não está no avanço tecnológico ou na acumulação de capital, encontra-se nas regras ou arranjos institucionais que estimulam ou inibem as atividades. O que a literatura econômica atual considera causas do crescimento nada mais são do que consequências de uma dada matriz institucional específica. Em resumo, as causas do crescimento, identificadas por essa visão, são o próprio crescimento (NORTH; THOMAS *apud* GALA, 1973, p. 3).

O segredo para atingir o crescimento está na construção de uma matriz que estimule a acumulação de capital físico e humano. A grande distância observada ainda hoje entre países pobres e ricos encontra-se muito mais em diferenças entre matrizes institucionais do que em problemas de acesso a tecnologias. Sociedades pobres encontram-se nessa situação justamente por não terem desenvolvido uma base de regras, leis e costumes capazes de estimular atividades economicamente produtivas, especificamente acumulação de capital e desenvolvimento (GALA, 2003, p. 93).

A partir da década de 1980, North distancia-se da perspectiva histórica em direção à teoria. Como destaca Sebastião Velasco e Cruz (2001, p. 5):

Não se tratará mais de responder à questão da mudança econômica em uma dada quadra histórica (desafio que o levou ao encontro das instituições e ao reconhecimento de sua eficácia), mas de formular um quadro de referência teórico que nos permita decifrar a natureza das instituições, especificar as suas conseqüências e explicar os processos através dos quais elas se transformam.

Em seu livro *History Matters* (1990), North pretendeu construir o esboço de uma teoria das instituições e da mudança institucional com a história. O conceito de racionalidade utilizado pelo autor terá papel fundamental na construção de sua dinâmica institucional. A partir do momento em que os agentes não conhecem o mundo sobre o qual devem decidir passam a construir “realidades subjetivas” dele e a atuar sob estas. Racionalidade, nesse caso, significa agir da maneira mais razoável possível na busca de determinados fins, dada a pobreza informacional.

A dinâmica básica do modelo de Estado proposto por North vem da interação das atitudes de um *ruler* e de seus *constituents*. O primeiro busca maximizar suas receitas a partir de regras que definem sobre a propriedade e a produção dos *constituents*. Estes, por sua vez, cedem parte de seus direitos ao Estado em troca de serviços como proteção e justiça. O limite de submissão dos *constituents* ao *ruler* vem do custo de oportunidade enfrentado pelos mesmos de se manter sob a égide de um dado *ruler*. Se, por algum motivo, outro Estado for capaz de oferecer os mesmos serviços a um custo tributário menor, haverá a tendência de dissolução do governo e deposição do *ruler* (NORTH *apud* GALA, 1981, p. 23).

Um sistema político ideal seria aquele que produzisse uma estrutura de propriedade que maximizasse o produto econômico de uma sociedade. Seria, portanto, um sistema capaz de produzir uma estrutura eficiente de propriedade, um sistema político eficiente. A democracia não equivale, na política, aos mercados competitivos em economia (NORTH *apud* GALA, 1990, p. 51). A imperfeição do mercado político está na base da constituição de instituições econômicas ineficientes. North defende que os custos de transação também são altos na política, dificultando um funcionamento adequado do sistema (NORTH *apud* GALA, 1990, p. 109).

O conceito-chave para o entendimento da prosperidade proposta por North é o de instituições eficientes. Uma matriz institucional eficiente será aquela capaz de estimular um agente ou organização a investir numa atividade individual que traga retornos sociais superiores a seus custos sociais. A chave para tal arranjo de sucesso está em estabelecer um

sistema de propriedade bem definido e acompanhado de um aparato de *enforcement*<sup>5</sup> eficaz (NORTH; THOMAS, 1973, p. 1-2).

A partir da publicação do livro *Institutional Change and Economic Performance* em 1990 e da obtenção do Nobel em 1993, as contribuições de Douglas North parecem ter entrado definitivamente no debate sobre a questão do desenvolvimento das economias no longo prazo. North finalmente atinge seu objetivo, encontrando a resposta teórica que procurava. Ele abandona o estudo da evolução das instituições como a forma histórica em que os homens estabeleceram a ordem social, para teorizar, em termos hipotéticos, sobre as reduções de custos de transação que as instituições trazem para um sistema econômico.

#### **2.4.1. Incerteza**

O conceito fundamental ou primário do modelo de North é a incerteza. Esta dificulta enormemente a possibilidade de transações econômicas entre pessoas. North tem em mente uma noção mais forte de incerteza, não se referindo apenas a problemas computacionais dos agentes, mas sim a uma situação de realidades mutáveis (GALA, 2003, p. 99).

Seja ontológica, seja epistemológica, o que nos interessa é a utilidade do conceito de incerteza para o ferramental de North. Ao impedir que os agentes conheçam todo seu rol de possibilidades de escolha de forma *ex ante*, a incerteza se torna responsável por interrupções ou “mau-funcionamento” nas transações econômicas. Assim sendo, agentes tornam-se incapazes de atingir soluções ótimas a partir de suas decisões (GALA, 2003, p. 99-100).

A incerteza relaciona-se com a imprevisibilidade das atitudes posteriores dos agentes econômicos, que ocorrem após a transação, de forma a não permitir que se calcule/precise o que acontecerá no futuro. Dependendo do que se está trabalhando, esse componente é muito importante para a transação (WEIMAR JR., 2004, p. 307).

Como apontado por Dequech, (1999, p. 19) a principal fonte de incerteza concernente às decisões econômicas reside na possibilidade de mudanças qualitativas. Nesse sentido, as decisões tomadas num ambiente caracterizado pela existência de incerteza são as chamadas decisões cruciais. Nesse ambiente, os processos são irreversíveis, o que implica que as condições iniciais jamais serão repostas.

---

<sup>5</sup> Enforcement: cumprimento, aplicação, execução (de lei).



### 2.4.2. Custos de Transação

Custos de transação são os custos decorrentes do fato de as trocas terem de se realizar num ambiente complexo e incerto. Para North, na ausência de normas e regras, os indivíduos tenderiam a agir como predadores em que cada um busca defender a propriedade de seus bens, serviços e capacidade de trabalho e se apropriar dos alheios, lançando mão até da violência. Para evitar essa anarquia hobbesiana, os indivíduos foram, ao longo do tempo, construindo regras de comportamento que, no geral, reduzem os custos de transação e conformam o aparato institucional de cada sociedade. No caso geral, sempre haverá custos de transação remanescentes, por mais aperfeiçoado que seja o aparato institucional (MACEDO, 2005, p. 5).

O conceito de incerteza é importante no modelo de North como origem ou causa dos custos de transação. Os custos de transação podem ser custos de *measurement* e de *enforcement*. O primeiro relaciona-se à dificuldade dos agentes em conhecer de fato o objeto da transação em curso (NORTH, 1990, p. 29). O ponto crucial está na impossibilidade do conhecimento da qualidade do produto de forma *ex ante* pelo agente comprador em uma transação; fato que, no limite, pode abortar a troca, anulando possíveis ganhos de comércio (GALÍPOLO; GALA; FERNANDES, 2008, p. 5).

Os custos de *enforcement* referem-se à incerteza que os agentes têm sobre a propriedade do bem a ser trocado (NORTH, 1990, p. 32) e, portanto, relacionam-se a problemas de legitimidade da transação a ser efetuada. A preocupação aqui se volta a transações complexas que envolvem bens consumidos e produzidos ao longo do tempo e não meramente a trocas simples e únicas. Se algum tipo de arcabouço de proteção não estiver presente de forma a minimizar esse tipo de incerteza, veremos que, novamente, as trocas entre agentes não serão possíveis (GALÍPOLO; GALA; FERNANDES, 2008, p. 5).

A partir desses dois conceitos, North procura mostrar a dificuldade enfrentada pelos agentes econômicos por conta da existência da incerteza. Introduce, então, o conceito de instituições. Estas reduzem os custos de transação, atenuam o problema da incerteza, facilitam a coordenação econômica e social. Portanto, as instituições surgem para superar os custos de transação diante das incertezas (GALÍPOLO; GALA; FERNANDES, 2008, p. 6).

### 2.4.3. Instituições

As instituições como solução para o problema da cooperação podem ser apontadas como uma das idéias centrais da NEI. Para que a cooperação inerente ao funcionamento de uma economia de mercado possa ocorrer de forma sistemática, os indivíduos precisam confiar naqueles com os quais estão negociando ou, na falta dessa confiança pessoal, nas instituições que induzem ou restringem o comportamento individual em favor da cooperação. A matriz institucional de uma sociedade é, portanto, constituída por regras e normas formais e informais, bem como pelas instituições que garantem a aplicação dessas regras.

O conceito-chave para o entendimento da prosperidade proposta por North é o de instituições eficientes. O autor define um arranjo institucional eficiente como aquele capaz de igualar o retorno privado ao retorno social das atividades econômicas dos agentes de uma dada sociedade. Uma matriz institucional eficiente será aquela capaz de estimular um agente ou organização a investir numa atividade individual que traga retornos sociais superiores a seus custos sociais. A chave para tal arranjo de sucesso está em estabelecer um sistema de propriedade bem definido e acompanhado de um aparato de *enforcement* eficaz (NORTH; THOMAS *apud* GALA, 1973, p. 1-2).

A NEI tem a preocupação de estudar as relações entre instituições e eficiência e há, para isso, duas vertentes que abordam esses assuntos: o ambiente institucional e as instituições de governança. A primeira corrente analisa o papel das instituições investigando os efeitos das mudanças no ambiente institucional sobre o resultado econômico ou sobre as teorias que criam as instituições, dedicando-se mais especificamente ao estudo das “regras do jogo”. A segunda estuda as transações com enfoque nas estruturas de governança que coordenam os agentes econômicos. As regras gerais da sociedade, nesse enfoque, são consideradas como dadas. Esta última corrente busca identificar como as diferentes estruturas de governanças lidam com os custos de transação, implicando níveis distintos de eficiência (WILLIAMSON *apud* WEIMAR JR., 2004, p. 308).

As duas vertentes têm um mesmo objeto de análise, que é a economia dos custos de transação, e são complementares, apesar de tratarem de níveis analíticos distintos. Ambas recorrem a conceitos comuns e metodologia compatível, de maneira que a sua evolução está ocorrendo de modo sincronizado. Além disso, existe uma série de conceitos comuns entre as duas vertentes, destacando-se custos de transação, instituições, organizações e contratos (FARINA; AZEVEDO; SAES *apud* WEIMAR JR., 2004, p. 308).

Os mercados eficientes são conseqüência de um conjunto de instituições que fornecem, a baixo custo, medidas e meios para que os contratos sejam cumpridos, sendo o contrário também verdadeiro (OLIVEIRA *apud* WEIMAR JR., 2004, p. 310). Como as instituições se comportam, como se relacionam e de que maneira elas estão arranjadas na sociedade é o que caracteriza a eficiência, ou não, do sistema econômico. As instituições são, então, responsáveis pelo desempenho econômico das sociedades e por sua evolução.

Uma definição de instituição diz que ela congrega elementos que promovem a manutenção dos direitos de propriedade em uma sociedade e busca promover a eficiência ótima de Pareto. Outra definição de instituição é que esta seria o conjunto de regras formais, restrições informais e características do cumprimento das regras e restrições. Seriam os sistemas de restrições que cada ser humano impõe ao tratar com os semelhantes, as estruturas das interações políticas, econômicas e sociais. Ambas as categorias de instituições, formais e informais, de maneira conjunta, definem as estruturas de incentivo e especificidade das economias (NORTH *apud* WEIMAR JR., 2004, p. 315).

O ambiente institucional constitui o que alguns autores definem como as “regras do jogo”. Estas promovem o desenvolvimento das atividades econômicas, bem como as ações políticas, legais e sociais que governam a base da produção, troca e distribuição (WILLIAMSON *apud* WEIMAR JR., 2004, p. 310). As instituições criam e delimitam o ambiente onde ocorrerá a transação e onde as organizações irão atuar.

As instituições representam, ao longo da história, a manutenção da ordem e a redução das incertezas nas sociedades. As instituições com as restrições econômicas definem o conjunto de alternativas e oportunidades a que os agentes econômicos se sujeitam na sociedade, favorecendo, ou não, a elevação dos custos de transação, transformação e lucratividade existentes no sistema econômico (NORTH *apud* WEIMAR JR, 2004, p. 311).

As instituições são importantes no sistema econômico quando existem diferentes níveis de informação entre os agentes econômicos, de incerteza no mercado, e grande número de concorrentes. Aliados a esses elementos, há os custos de transação, que criam pontos críticos no desempenho econômico. Nesse ambiente turbulento e incerto, é necessário que haja “regras” que balizem e orientem a direção a ser tomada, para que os problemas relacionados às interações entre os agentes sejam resolvidos, e os acordos de troca sejam estabelecidos e cumpridos (NORTH *apud* WEIMAR JR., 2004, p. 311). O conjunto de instituições econômicas e políticas formam a matriz institucional da sociedade.

A busca do entendimento do progresso econômico em North se mistura com a busca pela compreensão da evolução das instituições que levam a esse progresso. Para o autor,

estudar o desenvolvimento econômico significa, portanto, estudar o desenvolvimento institucional, entender a dinâmica institucional das sociedades. Após vinte anos de trabalhos e estudos, North concluiu que não é possível entender a evolução e o progresso das sociedades sem uma teoria das instituições (GALA, 2003, p. 99). Para ele, as mudanças institucionais são fundamentais em uma sociedade a ponto de assumir um papel mais decisivo que as próprias mudanças tecnológicas. A *performance* econômica dos países está diretamente associada ao padrão de mudanças institucionais regionalmente localizado.

#### **2.4.4. Organizações**

As organizações congregam grupos de indivíduos vinculados a algum propósito comum ou afinidade em seus objetivos. Esses julgam que ações conjuntas têm um sinergismo maior do que cada um trabalhando isoladamente, ou seja, a união das ações proporciona maior organização para atingir os objetivos, quando são coordenadas. Organizações são os principais agentes de uma sociedade e dentro dessa categoria encontramos: political bodies (political parties, the Senate, a city council, a regulatory agency), economic bodies (firms, trade unions, family farms, cooperatives), social bodies (churches, clubs, athletic associations), and educational bodies (schools, universities, vocational training centers) (NORTH, 1990, p. 5).

De acordo com Saes (*apud* WEIMAR JR., 2004, p. 313), existem vários tipos de organizações categorizadas em função de suas formas de vinculação e monitoramento, seu tamanho e os incentivos adotados:

. Organizações de adesão voluntária e compulsória – As organizações voluntárias são tipicamente representadas pelas associações, cujos indivíduos participam espontaneamente. A organização militar francesa Legião Estrangeira é um típico exemplo de organização voluntária. Nas organizações compulsórias, as pessoas fazem parte do grupo por questões contingenciais. A família e o exército são dois exemplos dessas organizações.

. Grupos grandes e pequenos – A diferença entre os dois tipos se dá em função do comportamento dos indivíduos segundo o tamanho do grupo. Grupos com menor número de pessoas têm maior possibilidade de fracasso caso algum membro não coopere. No caso de grupos grandes, a avaliação da contribuição de cada membro na produção do bem coletivo torna-se mais difícil, o que permite gerar o comportamento oportunista. Ocorre o benefício coletivo, sem que seja destacada a contribuição individual.

. Cooperação espontânea e induzida – A cooperação pode ser feita espontaneamente, sem que haja uma coordenação consciente, nem objetivo comum, como a divisão do trabalho em uma economia de mercado, em que o sistema de preços induz à coordenação dos agentes econômicos. No caso da cooperação induzida, é necessário que se desenvolvam mecanismos obrigando ou incentivando os agentes a atuarem conjuntamente (SAES *apud* WEIMAR JR., 2004, p. 313):

As organizações somente conseguem atingir os resultados esperados quando há coordenação das ações de seus membros. O mercado por si é um poderoso mecanismo de coordenação das ações individuais [...] a força do mercado está no fato de que, por meio dele, os mais distintos objetivos podem ser perseguidos, mas ninguém tem a capacidade de impor os seus próprios objetivos sobre os demais.

No caso das organizações, existem mecanismos diferentes para coordenar essas ações no mercado. Esses mecanismos de incentivo e controle são alguns dos utilizados para as organizações atingirem seus objetivos. Uma estrutura de governança é um conjunto de instituições inter-relacionadas, com a capacidade de garantir a integridade de uma transação ou seqüência de transações (WILLIAMSON *apud* WEIMAR JR., 2004, p. 314). As organizações podem ser consideradas como redes de contratos que incluem controle e incentivos, mas os mecanismos de governança não se reduzem a tais contratos. Como os indivíduos têm racionalidade limitada e comportamento oportunista, esses elementos acentuam ainda mais o caráter incompleto dos contratos.

## **2.5. INSTITUCIONALISMO E INTEGRAÇÃO REGIONAL – O CASO DO MERCOSUL**

A integração econômica não constitui fenômeno recente. Seu estudo, no entanto, inicia-se em meados do século XX, após a Segunda Guerra Mundial, com o surgimento da Comunidade do Carvão e do Aço, Comunidade Econômica Européia e Comunidade Européia de Energia Atômica, além de outras iniciativas de integração na América Latina e na África. Os fatos históricos que se desencadearam no final da década de 1980 e início da década de 1990, como a queda do Muro de Berlim, a desintegração da URSS e o término da Guerra Fria também contribuíram para o fortalecimento dos processos. Acrescente-se a isso o fenômeno

da globalização – quando as nações buscaram maior inserção competitiva - associada ao desenvolvimento tecnológico e à rapidez da informação.

Para Demétrio Magnoli (2004, p. 67-68) a bipolaridade de poder distingue a Guerra Fria de todo o período precedente da história moderna e contemporânea. A Guerra Fria assinalou a decadência política da Europa, cujas potências tradicionais controlaram a política internacional contemporânea até a Primeira Guerra. A Segunda Guerra marcou sua substituição pelas superpotências da Guerra Fria, os Estados Unidos e a União Soviética. Geograficamente, a Guerra Fria foi o período da hegemonia dos pólos de poder exteriores, localizados a ocidente e a oriente do continente europeu.

Até a Primeira Guerra Mundial, o direito foi essencialmente um direito de coexistência. Fundado sobre os dois pilares da soberania e da igualdade, ele impunha aos Estados obrigações, sobretudo negativas: não intervir nos negócios internos dos outros Estados, não fazer guerra injusta, não violar os tratados, não atrapalhar os diplomatas no exercício de suas funções. A garantia da ordem internacional vinculava-se ao estrito respeito às competências de cada um. Nessa lógica, não havia nenhuma necessidade de institucionalização de organismos permanentes, a não ser, talvez, alguma forma jurisdicional inspirada na velha técnica de arbitragem que permite evocar o direito no caso de diferendos, sob condição, no entanto, de respeitar uma base consensual. Os Estados emitiam, paulatinamente, as regras destinadas a assegurar sua autopreservação na separação (SMOUTS, 2004, p. 131).

O pós-guerra representou a emergência de forças de globalização como empresas transnacionais e conglomerados financeiros internacionalizados. O ambiente de estabilidade geopolítica mantido pela prevalência estratégica dos Estados Unidos e a armadura formada pelos consensos econômicos de Bretton Woods catapultaram os fluxos de capitais e mercadorias para níveis jamais sonhados e contribuíram para as três gloriosas décadas de prosperidade econômica do pós-guerra (MAGNOLI, 2004, p. 171).

Para Alcides Costa Vaz (2004, p. 28), os processos integracionistas ganham grande impulso na década de 1950 diante dos grandes antagonismos ideológicos que caracterizavam o sistema internacional. De um lado, tínhamos Estados com características autoritárias, coercitivas, associados à ameaça ou uso efetivo da força e, de outro, as chamadas democracias liberais européias que buscavam na integração construir uma unidade, com identidade de valores e interesses no sentido de obter segurança dos Estados frente às ameaças próprias da Guerra Fria. Com isso, a integração estaria diretamente relacionada à promoção dos interesses

de segurança dos Estados, sendo concebida como estratégia voltada para o controle, e, se possível, para a supressão dos conflitos no âmbito regional.

Os Estados, ao participarem de um processo integracionista, buscam o desenvolvimento econômico de seus países e evitam dificuldades que teriam para conseguir tal objetivo de forma isolada. Porém, cada processo de integração varia de acordo com os objetivos a serem alcançados, com a velocidade que é dada e, principalmente, com a vontade política em obter os resultados. Esse processo poderá ser simples se o interesse for puramente comercial. Será complexo, no entanto, quando envolve fatores que ultrapassem todas as esferas de atuação tanto dos Estados-Membros quanto de seus integrantes. No entanto, o fator que diferencia uma integração plena está na sua institucionalidade. Instituições fortes, com supremacia em relação às normas nacionais e sua aplicação imediata, demonstram um evidente interesse por uma integração plena.

Para Celso de Albuquerque Mello (*apud* CARDOSO, 2007, p. 47), a soberania deixou de ser indivisível a partir do momento em que o Estado começou a transferir parcelas de competência de suas respectivas soberanias às organizações internacionais, visando resolver problemas para os quais não encontrou solução ou não possui a estrutura necessária. Dessa forma, “Estado soberano é aquele que se encontra direta e imediatamente subordinado à ordem jurídica internacional”.

As normas que regem a ação conjunta dos Estados nascem de acordos internacionais e produzirão efeito no interior de cada um deles por meio da promulgação interna dos tratados, obedecendo a regras internas de cada um dos Estados-Membros. Observa o professor Alcides Costa Vaz (2002, p. 69), que:

A integração regional consubstanciada no Mercosul não deve ser explicada somente como resultado natural da crescente interdependência entre seus membros e como resposta à influência de fatores externos relacionados às transformações da estrutura do sistema internacional e aos processos simultâneos de globalização e regionalização que vêm moldando a economia política internacional. É necessário considerar e explicar a integração quer como condição ou processo, suas instituições, seus instrumentos e resultados como produtos de um processo de negociação definido e conduzido com base na distribuição ou disposição de elementos e recursos dos atores principais [...].

Integração, *latu sensu*, significa a superação das divisões e a união orgânica entre os membros de uma organização. De regra, esta organização é, atualmente, o Estado-Nação (BOBBIO, 1995, p. 632). A integração regional concretiza-se na criação de um bloco, organismo internacional com personalidade jurídica, cuja existência é reconhecida pelos Estados. Ernest Haas (*apud* VAZ, 2002, p. 31) define a integração como processo em que os

atores políticos são persuadidos a transferir lealdade a um novo centro de poder. A lealdade resultaria da satisfação com o atendimento, pelas agências governamentais, de expectativas e demandas de um conjunto diversificado de atores sociais. Essa mesma lealdade seria transferida para organizações internacionais ou instituições supranacionais que atendessem às demandas e expectativas de forma eficiente. A transferência de que se fala se daria de forma gradual em que a coordenação e cooperação em uma área específica se estendessem aos outros setores, não se restringindo ao campo econômico, mas também ao político.

As formas e modelos de integração dos blocos econômicos são distintas, variando de região para região. Também são distintos os estágios em que se encontram cada bloco. O que é inegável, no entanto, é o fato de que a integração europeia que teve seu marco institucional em 1951, com a assinatura do Tratado de Paris, e de Roma, em 1957, foi uma nova experiência entre Estados em uma tentativa de fazer uma junção de várias economias em uma mesma região econômica. Integração aqui compreendida como a reunião das partes para formar o todo, o conjunto, ou como a relação do conjunto com as partes. Nesse sentido designa a integração setorial ou regional, e naquele, a integração entre países, mais especificamente de suas políticas (CARDOSO, 2007, p. 30).

Nos anos 1950, os trabalhos dos neofuncionalistas, principalmente os de Ernest Haas sobre a teoria da integração europeia, foram, por muito tempo, quase monopólio dos especialistas das relações internacionais. Na visão dos teóricos neofuncionalistas, os processos de integração seriam impulsionados a partir de um núcleo central, chamado funcional, formado pelos governos que dão início às negociações e que têm em suas mãos a capacidade decisória. As burocracias especializadas formulariam sua estratégia política e a sociedade respeitaria esses arranjos. A partir daí, o processo se esparramaria na forma de um transbordamento (*spillover*) para a sociedade, criando uma dinâmica de reações, demandas e respostas (MARIANO; MARIANO, 2002, p. 55):

O *spillover* supõe a existência do núcleo funcional com capacidade autônoma de provocar estímulos integracionistas, incorporando, ao longo do tempo, novos atores e setores relevantes. Esse fenômeno ocorre quando políticos e elites percebem que a integração pode produzir mais benefícios econômicos do que sacrifícios e tentam por isso influenciar suas instituições centrais. [...] o núcleo funcional atrai apoio e amplia o processo ao passar para os políticos e para as elites dominantes essa percepção positiva da cooperação.

A partir dos anos 1970 e 1980, a integração europeia levantou questões como a legitimidade das políticas públicas, a eficiência das instituições e a representação dos atores. Foi construída uma perspectiva sistêmica que permitiria situar os sistemas regionais no



âmbito de um macrossistema internacional com pluralidade de agentes. Depois disso, novas abordagens teóricas apareceram. Como exemplo temos o paradigma da interdependência complexa de Robert Keohane e Joseph Nye. Essa variante do Institucionalismo Liberal representou a teoria mais influente destas últimas décadas. Ela tornou-se a referência obrigatória para qualquer um que se interesse pela cooperação internacional e pelo multilateralismo.

O termo interdependência ganhou força na década de 1970 quando Keohane e Nye publicaram dois trabalhos sobre o tema, *Transnational Relations and World Politics*, em 1971, e *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, de 1977. Para Keohane (2001, p. 7): “dependência significa um estado determinado por forças externas e interdependência significa dependência mútua e diz respeito à situações caracterizadas por resultados recíprocos entre países ou atores em diferentes países”.

Nos anos 1970, acontecimentos como a aproximação sino-americana, a Guerra do Vietnã e as crises do petróleo demonstram que o sistema internacional passa por mudanças, e temas relativos à economia, meio-ambiente e direitos humanos, estavam cada vez mais interligados. Somado a isso, um grande avanço da tecnologia da informação e comunicação. Toda essa mudança causa consequentemente, transformação e evolução do poder.

As relações econômicas e sociais se aprofundam entre os Estados, criando maior interdependência entre eles. Apesar de o Estado se manter como centro do poder, outros atores não estatais mostram-se atuantes nessa nova agenda. Os fenômenos tornam-se plurais e imprevisíveis. Toda essa transformação, no entanto, não supõe distribuição equitativa entre Estados, podendo a interdependência ter resultado simétrico ou assimétrico. A interdependência também provoca aumento da sensibilidade e vulnerabilidade dos Estados quanto aos fatores externos, ou a capacidade de controlar o resultado final de uma negociação. Por exemplo, pode afetar sua soberania: “a sensibilidade envolve de graus de responsabilidade, enquanto a vulnerabilidade é determinada por acontecimentos externos [...] a vulnerabilidade é visivelmente mais relevante que a sensibilidade” (KEOHANE, 2001, p. 10-11).

A interdependência complexa se caracteriza pela existência de canais múltiplos, que são relações interestatais, transgovernamentais e transnacionais. A ausência de hierarquia de temas, a agenda internacional envolve assuntos econômicos, culturais e não apenas militares. Os Estados podem ter poder de outra forma que não apenas militar, como a atuação de empresas multinacionais. Sarfati (2006, p. 168) observa que “a interdependência significaria um aumento de integração no mundo. No entanto, a crescente interdependência gera, na

verdade, dois efeitos bastante distintos: a integração e a fragmentação”. Como exemplo de integração, podemos citar a U.E., o Nafta e o Mercosul; de fragmentação, o fim da Iugoslávia.

Diante das grandes mudanças no cenário político e econômico, com diversidade de atores atuando de forma intensa, a complexidade da agenda internacional e a conseqüente perda da soberania dos Estados faz com que algumas correntes que privilegiam a interdependência, a transnacionalização e a globalização questionem o conceito de Estado-Nação territorial iniciado em Westfália em 1648. O Contexto tradicional de Estado-Nação será substituído por um sustentado pelo Direito Internacional e pelas organizações internacionais. O novo sistema se caracterizará pelo aumento dos custos de guerra (com sua eliminação como mecanismo de política), pela porosidade das fronteiras internas aos fluxos externos, pela interdependência econômica, pela rapidez e intensidade dos fluxos de informação, pela disseminação da democracia, por um lento processo de homogeneidade de culturas e sociedades e, em longo prazo, pelo estabelecimento de uma sociedade internacional governada globalmente e supranacional, a chamada governança global<sup>6</sup>.

Para Marie-Claude Smouts (2004, p. 144 e147), o valor capital que temos ao refletir acerca da governança global está no fato de privilegiarmos um novo “multilateralismo”. A governança possibilita o nascimento de um verdadeiro espaço público, “no qual os diferentes componentes de uma sociedade exercem seu poder de expressão e de crítica e controem-se pela comunicação uns com os outros”. E mais: “Que não possa existir ‘governança mundial’ sem uma sólida articulação dos diversos níveis de ação política e social, local, nacional, regional e global e sem a participação das populações nesses diferentes níveis [...]”.

As considerações de Smouts elucidam e complementam, de certa forma, a proposta do Relatório da Comissão sobre Governança Global, cuja referência ao poder político assemelha-se ao utilizado por Hannah Arendt (1994, p. 4):

A governabilidade global [...] requer uma compreensão muito mais ampla do significado de viver num mundo mais povoado e interdependente, com recursos finitos, mas o fato é que propicia uma nova visão para a humanidade, obrigando as pessoas e os governos a perceberem que não há alternativa senão trabalhar em conjunto e usar o poder coletivo para criar um mundo melhor. Contudo, essa visão de governabilidade global só poderá prosperar se for baseada num firme compromisso com os princípios de equidade e democracia assentados na sociedade civil.

---

<sup>6</sup> O conceito de “governança” suscita inúmeras análises, e em diversos campos do saber, como a Administração, a Economia, Ciências Sociais e Ciências Políticas. Para o nosso estudo, e de acordo com a Comissão sobre a Governança Global (1996, p. 02), ele pode ser sintetizado como “a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições”.

### **2.5.1. A Institucionalização do Mercosul**

O professor Alcides Costa Vaz (2002), na introdução de seu livro *Cooperação, Integração e Processo Negociador*, diz que o estudo da cooperação e também da integração do Mercosul aconteceu basicamente sob dois paradigmas distintos: o neo-realismo e o institucionalismo liberal. O primeiro, aceitando a idéia da anarquia internacional no sistema internacional, defende que os Estados, os principais atores do sistema, guardam estreita relação com as alianças políticas que eles estabelecem. O comportamento institucional, nesse caso, é definido em razão de percepções e de reações em vista das assimetrias na distribuição de benefícios obtidos com a cooperação.

O institucionalismo liberal coloca em perspectiva a capacidade das instituições internacionais de gerar incentivos para a cooperação internacional, corrigindo falhas de mercado, reduzindo problemas de ação coletiva e gerando normas e regras orientadoras do comportamento dos Estados, com o que elevam os custos de ações unilaterais que possam fragilizar interesses coletivos, tornando assim mais estável e previsível o sistema em que eles interagem (VAZ, 2002, p. 19-20).

Os blocos econômicos surgem primeiramente com objetivos comerciais e econômicos que se resumem à eliminação de barreiras comerciais e à criação de um mercado econômico unificado, sem fronteiras externas. Posteriormente, os países-membros do bloco se vêem envolvidos em problemas sociais e políticos, próprios da realidade de cada população, bem como da própria assimetria observada entre eles. O Direito estabelece as regras que advirão com o estabelecimento dessa nova realidade.

Foi principalmente em meados do século XX que se iniciaram as tentativas integracionistas mais significativas. Com os primeiros passos dados, criou-se, em 1950, a CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina, órgão técnico-econômico das Nações Unidas; em 1960, a ALALC – Associação Latino-Americana de Livre-Comércio constituiu-se na primeira tentativa integracionista; em 1980, a ALADI – Associação Latino-Americana de Integração que substituiu a ALALC e o Pacto Andino firmado pelo Acordo de Cartagena; e, em 1997, por meio do Protocolo de Trujillo, foi criada a Comunidade Andina (CAN) e o Sistema Andino de Integração (SAI). Além desses processos de integração acima citados, surgiram também o Mercado Comum Centro-Americano, a Comunidade do Caribe e, principalmente, o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

O Mercosul é uma organização internacional de modelo clássico onde inexiste o efeito de supranacionalidade. A soberania é entendida no sentido tradicional westphaliano

quando os Estados-Membros aceitam a criação de normas mediante as quais todos assumem uma obrigação de ação conjunta e coordenada. A estrutura institucional do Mercosul é intergovernamental com objetivos claros para construir uma zona de livre-comércio e, posteriormente, uma união aduaneira. Enquanto o Bloco permanecer neste estágio, o intergovernamentalismo apresenta-se como um formato simples que facilita e barateia a cooperação. Mas, à medida que o processo de integração necessite avançar rumo à criação de políticas comunitárias, independentes da vontade dos Estados-membros, e aprofundar sua integração política e monetária, os Estados já não terão condições de enfrentar isoladamente todos os problemas que surgirem.

O Tratado de Assunção criou, inicialmente, uma estrutura provisória que contava com dois órgãos: O Conselho do Mercado Comum - CMC e o Grupo Mercado Comum - GMC. A estrutura provisória deveria funcionar durante o período de transição até 31.12.1994, quando deveria, conforme reza o art. 18 do Tratado de Assunção, “determinar a estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração do Mercado Comum, assim como as atribuições específicas de cada um deles e seu sistema de tomada de decisões” (BRASIL, 1991).

Os órgãos com capacidade decisória são: o Conselho do Mercado Comum - CMC, Grupo Mercado Comum - GMC e Comissão de Comércio do Mercosul - CCM. Os órgãos consultivos são: a Comissão Parlamentar Conjunta - CPC e Foro Consultivo Econômico-Social - FCES. O órgão administrativo é a Secretaria Administrativa do Mercosul - SAM. De todos esses órgãos, apenas a SAM é órgão individual e permanente, os demais são órgãos colegiados e de funcionamento periódico.

No Direito Internacional, não há normas que regem estritamente os organismos de integração regional. O modelo tradicional do Direito Internacional Público foi transposto para o Mercosul com adaptações do mesmo às peculiaridades do GATT, conforme reza seu artigo 24. Destaque-se que o Tratado do Gatt de 1947 (art. 24, § 7º) sujeita a adesão de um país a uma união aduaneira ou área de livre comércio e à aprovação da iniciativa pela organização (hoje OMC), que estará condicionada a uma maioria de dois-terços (art. 24, § 10).

Os processos de integração surgem a partir de acordos políticos pautados em normas e instrumentos de Direito Internacional Público. O tratado fundador - no caso do Mercosul, o Tratado de Assunção - constitui-se em Direito Originário e, a partir dele, são criadas instituições destinadas a produzirem outras normas que conduzam o processo dentro de rígida forma intergovernamental, onde tudo se decide por consenso e unanimidade.

Os Estados, ao firmarem tratados que objetivem o desenvolvimento econômico entre os países por meio de blocos regionais, sujeitam-se ao cumprimento de normas estabelecidas nesses tratados, o que torna necessária a existência de mecanismos jurídicos que efetivamente assegurem a sua observância. A estrutura básica para os sistemas de solução de conflitos foi definida há mais de um século nos tratados originários das conferências de paz de Haia, onde se definiu o modelo de solução de disputas típico do Direito Internacional Público.

Na primeira conferência de Haia, cogitou-se a criação de um foro internacional – corte arbitral – com objetivo de mediar os conflitos entre Estados e evitar o uso de armas na solução de suas disputas. Na segunda conferência, consolidou-se a idéia da criação de uma Corte Internacional de Justiça. A Arbitragem surgia como a melhor forma de solução pacífica dos conflitos internacionais. Infelizmente, o resultado não foi como o esperado, considerando-se que durante o século XX foram enfrentadas duas guerras mundiais com efeitos devastadores.

Alguns dos atuais organismos de integração econômica regional têm utilizado como mecanismo de solução de controvérsias o tribunal de justiça comunitária, supranacional na fase de união aduaneira e de mercado comum como, por exemplo, se verifica na Corte Européia de Justiça e na Corte de Justiça da Comunidade Andina. O outro mecanismo adotado para a solução de controvérsias, que é utilizado principalmente pelo Mercosul e Nafta, é a arbitragem.

Com a formação de blocos regionais, é possível que ocorram conflitos entre seus membros e que estes busquem a melhor maneira de solucionar esses contenciosos surgidos no seio dessa nova comunidade. O Sistema de Solução de Disputas serve, evidentemente, para eliminar as divergências que os Estados tenham entre si, e espera-se dele que seja eficiente no sentido de que dê uma resposta rápida a um custo barato, atendendo aos objetivos do sistema maior em que se insere (BAPTISTA, 2003, p. 107).

Os meios pacíficos de solução de litígios internacionais podem ser os diplomáticos, políticos e jurisdicionais. Segundo Rezek, os meios diplomáticos compreendem as negociações diretas, os bons ofícios, o sistema de consultas, a mediação, a conciliação e o inquérito; os políticos, aqueles atos de influência das organizações internacionais; e os jurisdicionais, a arbitragem e a solução judiciária (REZEK *apud* RAUPP, 1997, p. 42).

A previsão da ordem jurídica no Mercosul descrito no Anexo III do Tratado de Assunção prevê negociações diretas, a intervenção do Grupo Mercado Comum e a Arbitragem. Destaque-se que “A Arbitragem, caracteriza-se pelo acordo de vontade das partes em buscar a solução arbitral, assim como pelo fato de que as decisões, para ambas as partes,

tem caráter obrigatório.” (RAUPP, 1997, p. 49). O acordo de vontades se dá por meio de um instrumento denominado compromisso arbitral. Por esse, define-se a matéria sobre a qual versará o litígio, o direito aplicável, o árbitro ou tribunal arbitral, os poderes desse árbitro ou tribunal, as regras procedimentais a serem observadas pelos mesmos, etc. (REZEK *apud* RAUPP, 1997, p. 42).

As funções desempenhadas pelo Tribunal Arbitral do Mercosul somente podem ser analisadas mediante um estudo dos Laudos proferidos pelo órgão jurisdicional. São nove laudos analisados até o momento pelo Tribunal Arbitral do Mercosul, no qual ainda inexistem princípios próprios, como a exemplo na U.E., que garantam a autonomia do processo de integração frente aos Estados-membros. Os países que compõem a U.E., diferentemente do Mercosul, resolveram, por meio do Tratado de Paris, criar um Tribunal de Justiça capaz de verificar e exigir o cumprimento das obrigações decorrentes das normas comunitárias.

Alguns blocos regionais de integração na América Latina e Caribe, como a Comunidade Andina, adaptaram suas estruturas de forma a aproximá-las ao modelo europeu. No entanto, muito se discute sobre esse modelo transposto do ordenamento comunitário europeu no sentido de sua aplicabilidade e efetividade ao sistema de solução de controvérsias da comunidade andina sem uma necessária adaptação à sua realidade.

O sistema de solução de controvérsias, nesse contexto, passa a ser de fundamental importância para a manutenção da cooperação entre os Países-Membros do Mercosul, já que este seria supervisor, vigilante e averiguador do cumprimento das normas criadas pelo Mercosul. Não basta haver leis eficientes capazes de atender aos mais distintos anseios comerciais, é preciso que os atores envolvidos na construção e na manutenção do regime regional de comércio, independentemente das situações que os atinjam, sejam elas favoráveis ou não, as cumpram. Assim, em um mundo cada vez mais caracterizado por discursos em favor do livre comércio, tal sistema passou a ser o freio necessário para conter as intenções de alguns países (LUCENA; LORO, 2009, p. 1).

## CAPÍTULO 3

### O SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DO MERCOSUL: OS LAUDOS ARBITRAIS PROFERIDOS NO MARCO DO PROTOCOLO DE BRASÍLIA

O mecanismo de solução de controvérsias vigente na União Européia aparece como um novo ordenamento jurídico, com características e mecanismos próprios que asseguram as obrigações contraídas pelos Estados nos tratados constitutivos. O Direito Comunitário, usado pela União Européia, garante a eficácia na aplicação e na interpretação das decisões que abrangem as controvérsias tanto comerciais quanto aquelas de interesse dos particulares. No Mercosul, todavia, vigora o Direito Internacional Público. Neste caso, há predominância dos procedimentos arbitrais e dos sistemas de painéis que visam solucionar exclusivamente conflitos de ordem econômica e comercial não privilegiando o direito dos particulares.

Os Estados-Partes do Mercosul deram início a 21 controvérsias desde a entrada em vigência do Protocolo de Brasília. Destas, nove controvérsias chegaram à fase arbitral ensejando a constituição de tribunais arbitrais *ad hoc* conforme os procedimentos do próprio Protocolo de Brasília<sup>7</sup>. Passaram-se oito anos entre a aprovação do Protocolo de Brasília e a realização da primeira arbitragem<sup>8</sup>. Segundo Liliam Chagas de Moura (2003, p. 92), dentre as razões que poderiam justificar esse longo período sem que os Estados-Partes tenham lançado mão do recurso arbitral ao seu dispor, merecem destaque as razões de natureza política, no sentido de que os Estados-Partes concentraram esforços, nos primeiros anos da integração, no estabelecimento de vínculos e à negociação das regras que regeriam o espaço econômico ampliado.

Os resultados do sistema de solução de controvérsias do Mercosul, de natureza *ad hoc*, aplicam-se apenas às partes envolvidas na controvérsia. A execução dos laudos e pareceres depende da soberania dos Estados envolvidos, uma vez que os tratados que dispõem sobre esses procedimentos não lhes conferem auto-executoriedade. Assim sendo, resta aos

---

<sup>7</sup> Neste trabalho, nos referiremos aos laudos com a seguinte denominação simplificada adotada pela Secretaria Administrativa do Mercosul: I - Comunicados Decex; II - Carne de porco; III - Produtos têxteis; IV - Frangos; V - Bicicletas; VI - Pneumáticos; VII - Fitossanitários; VIII - IMESI; IX - Lã. Merece ainda destacar que foram utilizadas para as citações as versões oficiais em português e espanhol da Secretaria Administrativa do Mercosul e cópias dos Laudos disponíveis na Biblioteca do Itamaraty.

<sup>8</sup> O fato de apenas um número reduzido de casos terem sido objeto de Laudos Arbitrais não significa que as divergências que deram origem às demais controvérsias tenham sido necessariamente equacionadas. Várias controvérsias simplesmente não seguiram seu curso em função da decisão política dos Estados-Partes.

Estados a aplicação dos princípios *pacta sunt servanda*<sup>9</sup> e da reciprocidade<sup>10</sup>, bem como eventuais medidas compensatórias ou de efeito equivalente, de caráter temporário. Nos tribunais comunitários, os efeitos do acórdão podem ser *erga omnes*<sup>11</sup> ou *inter partes*<sup>12</sup> e diretamente executados na jurisdição nacional do Estado-Membro (GOMES, 2006, p. 218).

O presente capítulo pretende, por meio de estudo dos laudos arbitrais, esclarecer como vem sendo lentamente concretizada a dimensão jurídica do Sistema de Solução de controvérsias do Mercosul tanto naquilo que se refere a aspectos de funcionamento e alcance desse sistema, quanto ao que se refere à interpretação dos compromissos assumidos pelos Estados-Membros do Mercosul no sentido de fazer avançar o processo de integração. Essa análise se dará no sentido de observar se os laudos emitidos até agora pelo tribunal *ad hoc* tem conseguido resolver de forma funcional os contenciosos comerciais entre os Estados-Membros envolvidos nessas controvérsias ou se o Bloco já carece de um tribunal de justiça com estrutura definitiva orientada pelo Direito Comunitário.

### 3.1. OS LAUDOS ARBITRAIS

Os laudos arbitrais proferidos foram provocados por pretensões de um Estado contra atos de outro, considerados violadores de normas do Mercosul. As funções desempenhadas pelo Tribunal Arbitral do Mercosul serão analisadas mediante estudo dos laudos proferidos por esse órgão jurisdicional que procura resguardar tanto os interesses dos Estados-Membros que formam o bloco econômico quanto os princípios gerais do Direito Internacional Público.

#### 3.1.1. I LAUDO ARBITRAL: COMUNICADOS DECEX

O primeiro laudo arbitral *ad hoc* proferido pelo Mercosul, em 28 de abril de 1999, em Montevideu, Uruguai, examinou a pretensão da Argentina contra as disposições dos

---

<sup>9</sup> Brocardo latino que, de acordo com o Pequeno Dicionário Jurídico de Expressões Latinas, significa “cumpram-se os contratos”, “os pactos devem ser respeitados” ou mesmo “os acordos devem ser cumpridos”. Disponível em: <http://www.mundodosfilosofos.com.br/latim.htm>. (Acesso em 19.01.2010).

<sup>10</sup> O princípio de reciprocidade segundo o Direito Internacional, implica no direito de igualdade e de respeito mútuo entre os Estados. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp-ven-mla-gen-eciprocity.html>. (Acesso em: 19.01.2010).

<sup>11</sup> A expressão *erga omnes* é de origem latina em que *erga* significa “contra”, e *omnes* significa “todos”. Pequeno Dicionário de Expressões Latinas. Disponível em: <http://www.mundodosfilosofos.com.br/latim.htm>. Acesso em: 19.01.2010.

<sup>12</sup> Expressão de origem latina que significa “entre as partes”. Pequeno Dicionário de Expressões Latinas. Disponível em: <http://www.mundodosfilosofos.com.br/latim.htm>. (Acesso em 19.01.2010).



Comunicados 37/97 e 7/98, do Departamento de Operações de Comércio Exterior (DECEX), da Secretaria do Comércio Exterior - SECEX, do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio do Brasil que continham medidas restritivas ao comércio recíproco. Este fato, portanto, configura-se como objeto da controvérsia. A República Argentina nomeou a Ministra Cristina Boldorino como sua representante e Daniel Andrés Lipovetzky, como alterno, e a República Federativa do Brasil nomeou como seu representante Ivan Ramalho.

Em sua reclamação, a Argentina argumenta que a interpretação dos compromissos no Mercosul deve condizer com a finalidade do Tratado de Assunção (Anexo I) e de seus instrumentos complementares como o Acordo de Complementação Econômica nº 18 (ACE 18). Os Comunicados 37/97 e 7/98, de acordo com o governo argentino, são contrários aos propósitos e princípios do Tratado e afetam a reciprocidade. Isso geraria incerteza e insegurança e afetaria o fluxo das operações de intercâmbio comercial (BRASIL, 1991).

O Brasil contestou todos os argumentos apresentados pela Argentina, concluindo que a evolução das importações evidencia que o Brasil não põe obstáculos ao comércio em geral e, muito menos, ao Mercosul ou à Argentina, especificamente. Os dados revelam que o Mercosul é o sócio preferencial do Brasil. O intercâmbio cresce, especialmente entre a Argentina e o Brasil (MERCOSUL, 1999).

Concluiu o Tribunal Arbitral que as licenças automáticas são compatíveis com o sistema normativo do Mercado, desde que não contenham condições ou procedimentos restritivos e se limitem a um registro realizado sem demora durante o trâmite aduaneiro. As licenças não automáticas somente são compatíveis com esse sistema, desde que se refiram a medidas adotadas sob condições e fins estabelecidos no art. 50 do Tratado de Montevideu, com a eliminação de medidas não aduaneiras que configurem obstáculos comerciais.

O Tribunal Arbitral determinou que o regime de licenciamento adotado pelo Brasil deveria ajustar-se ao estabelecido no laudo, até o dia 31 de dezembro de 1999, isto é, determinou ao Brasil a revisão do Comunicado 37, para adequá-lo às normas do Tratado de Montevideu.

### **3.1.2. II LAUDO ARBITRAL: CARNE DE PORCO**

O segundo laudo arbitral *ad hoc* proferido pelo Mercosul, em 27 de setembro de 1999, em Assunção, Paraguai, foi constituído para decidir sobre a reclamação feita, pela República Argentina ao Brasil, sobre a existência de subsídios às exportações de carne de

porco, entendendo que os benefícios fiscais, de câmbio e comerciais se caracterizariam como atos de concorrência desleal afetando assim a competitividade dos produtos argentinos no mercado brasileiro. Essa atitude estaria violando a Decisão CMC 10/94 e as Disposições do Tratado de Assunção, que prevê que as partes têm a obrigação de garantir livre acesso dos produtos originários do bloco econômico nos respectivos mercados.

O Tribunal foi formado pelos árbitros Jorge Peirano Basso, da República Oriental do Uruguai (presidente), Atilio Aníbal Alterini, da República Argentina, e Luiz Olavo Baptista, da República Federativa do Brasil. A reclamação feita pela Argentina tratou inicialmente sobre os procedimentos e normas brasileiros que considera que podem ser caracterizados como subsídios à exportação de carne de porco, solicitando correção por parte do Brasil.

A reclamação inicialmente se baseava na existência de estoques públicos de milho na Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, do Programa de Financiamento às Exportações - PROEX, e dos Adiantamentos de Contrato de Câmbio - ACC, além dos Adiantamentos de Contratos de Exportação - ACE. Em seguida, a República Argentina acrescentou nova reclamação com relação ao Crédito Presumido do IPI (Crédito Presumido do Imposto sobre Produtos Industrializados).

Preliminarmente, o governo brasileiro alegou que o argumento referente ao Crédito Presumido do IPI e os argumentos adicionais sobre o ACC e o ACE não constavam no objetivo da reclamação argentina. A resposta brasileira refuta a alegação argentina em quatro aspectos: primeiro, o Brasil rejeita a afirmação da Argentina de que houve violação da Decisão CMC nº 10/94, já que a reclamante refere-se a incentivos às exportações e não a incentivos à produção. Para o Brasil, até o momento, não existe nenhuma norma do Mercosul que proíba o sistema de estoques públicos de milho ou a manutenção dos preços dos produtos agrícolas.

Segundo, para o governo brasileiro, a reclamação argentina a respeito do PROEX é improcedente porque o Ministério de Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio aprovou a Portaria nº 93 de 23/03/99, estabelecendo a impossibilidade de utilizar o PROEX em suas duas modalidades para as exportações de bens de consumo destinados ao Mercosul.

Terceiro, as operações de ACC e ACE se realizavam internamente na esfera privada, sem intervenção do setor público e não supõem contribuições financeiras por parte do governo, não existindo concessão a nenhum benefício. O Brasil afirma, ainda, que o ACC e o ACE não são operações de crédito e sim um adiantamento de preço de compra de moeda estrangeira concedido pelos bancos.

Quarto, para o governo brasileiro, não há subsídio nem violação da Decisão CMC nº 10/94 porque as contribuições do PIS e da COFINS constituem tributações indiretas e, portanto, seu ressarcimento é permitido tanto pela Decisão CMC nº 10/94 como pelas regras da OMC. PIS/COFINS é um imposto indireto para o sistema jurídico brasileiro em razão da caracterização de seu fato gerador (MERCOSUL, 1999).

No âmbito jurídico aplicável, o tribunal, ao fundamentar sua decisão, enunciou as fontes normativas do Mercosul previstas nos arts. 19 do Tratado de Assunção e 41 do Protocolo de Ouro Preto, fontes primárias e secundárias. O Tribunal esclareceu que o fato de determinadas normas requererem implementação posterior não significava que as mesmas careciam de valor, mas sim que os Estados tenham a obrigação de não frustrar a sua aplicação assim como o cumprimento dos fins do Tratado de Assunção e de seus Protocolos complementares (BRASIL, 1996).

A aplicabilidade das normas e fins do Tratado de Assunção devia realizar-se a partir de uma ótica integradora com as normas e princípios que regulavam o direito internacional público. O Protocolo de Brasília consagrava expressamente em seu art. 19 como fonte normativa do Mercosul “os princípios e disposições do direito internacional aplicável em matéria”. Tal referência adquiria relevância especial num processo de integração em formação e em pleno curso de aprofundamento, o qual requeria uma constante elaboração normativa interna e coordenação das políticas do bloco econômico com as normas que regiam o comércio internacional. Neste laudo, portanto, houve o reconhecimento de uma ordem jurídica no âmbito do bloco econômico formada pelas fontes originárias e secundárias e que, não obstante a limitação constitucional de cada Estado-Membro, devia ser observada sob pena de serem responsabilizados internacionalmente (MERCOSUL, 1999).

Diante do exposto, o Tribunal decidiu por unanimidade não aceitar a reclamação apresentada pela Argentina relativa à aplicação do Sistema da CONAB pelo Brasil. Declarou, no entanto, procedente a reclamação da Argentina com relação à utilização do Programa de Financiamento para Exportações - PROEX. O Brasil aceitou expressamente essa decisão por unanimidade, mas não aceitou a reclamação apresentada pela Argentina com relação aos mecanismos do ACC e ACE, aplicados pelo Brasil.

O Tribunal, ao reconhecer a existência de determinados subsídios do governo brasileiro, julgou parcialmente procedente a reclamação da Argentina. Com isso ficou evidente que o Tribunal, ao recomendar que os Estados-Membros procurassem adequar-se às normas e princípios do Direito Internacional Público mesmo quando encontrassem

resistências em seus ordenamentos jurídicos internos, buscou resguardar os interesses comerciais do Bloco.

### **3.1.3. III LAUDO ARBITRAL: PRODUTOS TÊXTEIS**

O terceiro laudo arbitral *ad hoc* proferido pelo Mercosul, em 10 de março de 2000, em Colônia, Uruguai, refere-se à reclamação do Brasil contra a Argentina pela aplicação de medidas de salvaguarda sobre produtos têxteis. Essas medidas foram instituídas pela Resolução 861/99 do Ministério da Economia, Obras e Serviços Públicos da Argentina. Essa Resolução criava cotas para as importações de produtos têxteis. O Tribunal Arbitral, constituído em conformidade com o Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias no Mercosul em 17 de dezembro de 1991, foi formado pelos árbitros Gary N. Horlick, dos Estados Unidos da América (presidente), José Carlos de Magalhães, da República Federativa do Brasil, e Raúl E. Vinuesa, da República Argentina.

A Resolução 861/99 autorizava a aplicação de medidas de salvaguarda pela Argentina sobre a importação de determinados produtos têxteis. Em 13 de julho de 1999, o Ministério da Economia da Argentina publicou a Resolução 861/99 impondo medidas de salvaguarda sob a forma de cotas anuais de importação de têxteis de algodão provenientes da República Federativa do Brasil. A Resolução entrou em vigor em 31 de julho de 1999 e tinha uma vigência de três anos (MERCOSUL, 2000).

Em sua reclamação, o Brasil afirmou que a Resolução 861/99 era uma medida contrária e incompatível com o livre comércio acordado entre os Estados-Membros do Mercosul. O Brasil argumentou que a medida tinha caráter discriminatório por favorecer outros países não incluídos na união aduaneira, em detrimento do Brasil. Ademais, o Brasil também considerava a medida incompatível com as condições estabelecidas no Acordo sobre Têxteis e Vestimenta - ATV, da OMC (MERCOSUL, 2000).

A República Argentina, ao responder a petição brasileira, considerou que o regime de solução de controvérsias do Mercosul (Protocolo de Brasília) não era aplicável àquele caso, já que não existia conflito de normas ou de interpretação de normas do Mercosul. De acordo com a Argentina, não havia norma no Mercosul que regulasse o objeto da controvérsia sob exame (a aplicação de salvaguarda sobre produtos têxteis de um Estado-Membro) e, portanto, não havia conflito. Consequentemente, a inexistência de normas no Mercosul que regulassem uma matéria determinada permitia aos países aplicar suas respectivas legislações

nacionais na área pertinente enquanto não houvesse uma normativa comum ditada pelos órgãos do Mercosul. A Argentina incorporou o ATV ao seu ordenamento jurídico mediante a Lei nº 4.425.

A Argentina, finalmente, concluiu que a aplicação de salvaguardas intra-região é compatível com a existência de uma união aduaneira. Até aquele o momento, a integração do setor têxtil no comércio intrazona tinha sido parcial, limitando-se à eliminação tarifária, com a manutenção de instrumentos de natureza não tarifária. Quanto ao comércio com terceiros países, os Estados-Partes não puderam nem sequer chegar a um acordo sobre as bases de uma política comercial comum para o setor têxtil. Não havendo no Mercosul disposições sobre salvaguardas têxteis, deveriam ser aplicáveis as regras do art. 6 do ATV. A especialidade da salvaguarda regulada pelo art. 6 do ATV cobre o vácuo legal derivado da inexistência de uma normativa Mercosul.

A Argentina solicitou ao Tribunal que declarasse improcedentes as pretensões brasileiras relativas à: a) incompatibilidade com as normas Mercosul da aplicação por um Estado-Parte de medidas de salvaguarda de qualquer natureza às importações provenientes de outro Estado-Parte do Mercosul, e b) incompatibilidade com as normas Mercosul da aplicação por um Estado-Parte de salvaguardas às importações provenientes de outros Estados-Partes do Mercosul com base no ATV da OMC. A Argentina fundamentou essa parte de sua petição no fato destas questões excederem o objeto da controvérsia. Finalmente, a Argentina solicitou que o Tribunal rejeitasse a pretensão brasileira relativa à derrogação da Resolução 861/99 (MERCOSUL, 2000).

Tinha-se, assim, a firme posição argentina quanto à inexistência de normas do Mercosul que regulassem especificamente a adoção de salvaguardas no setor têxtil no comércio intrazona, não havendo, portanto, obrigação dos Estados-Partes nessa área. Com isso, não se caracterizaria descumprimento de normas passível de ser objeto de um procedimento judicial no marco do Protocolo de Brasília.

A fim de considerar a questão preliminar apresentada pela Argentina, o Tribunal entendeu que, em primeiro lugar, deveria definir o que era uma “controvérsia” dentro do ordenamento jurídico do Mercosul. O Tribunal chegou à conclusão de que tal definição não existia no Tratado de Assunção, nem no direito derivado desse Tratado. O Tribunal, então, baseou-se no art. 19 do Protocolo de Brasília para obter uma definição apropriada de “controvérsia”. Tal artigo estabelecia que:

O Tribunal Arbitral decidirá a controvérsia com base nas disposições do Tratado de Assunção, nos acordos celebrados em seu âmbito, nas Decisões do Conselho do Mercado Comum e Resoluções do Grupo Mercado Comum, assim como nos princípios e disposições do direito internacional aplicáveis na matéria. (BRASIL, 1993)

Dessa forma, o Tribunal viu-se obrigado a procurar uma definição de “controvérsia” fora do marco regulador expresso do Mercosul, porém, dentro do contexto geral dos princípios e disposições aplicáveis do direito internacional que podiam ser aplicados a toda controvérsia surgida no âmbito do Mercosul. Nesse sentido, o Tribunal concluiu que a Corte Permanente de Justiça Internacional - CPJI, no caso *Mavrommatis*<sup>13</sup>, sustentou que uma controvérsia é “um desacordo sobre um ponto de direito ou de fato, um conflito de opiniões legais ou de interesses entre as partes”.

O Tribunal entendeu que a controvérsia em seu conjunto decorria da interpretação da normativa Mercosul com respeito ao tratamento dos produtos têxteis e se as salvaguardas eram permitidas sob a união aduaneira. Sendo assim, o Tribunal encontrava-se diante de diferentes posições das partes quanto à interpretação, aplicação e observância de distintas disposições do Mercosul.

Considerando tudo o que foi expresso anteriormente, o Tribunal concluiu que as diferentes posições assumidas pelas partes com respeito a salvaguardas aplicadas pela Argentina com relação à normativa Mercosul antes mencionada eram evidências suficientes para considerar que a presente controvérsia caía dentro do sistema de solução de controvérsias previsto pelo Protocolo de Brasília.

Uma vez determinada pelo Tribunal a existência de controvérsia neste caso, conforme definida pela jurisprudência internacional, o Tribunal passou a examinar a questão preliminar apresentada pela Argentina sobre a ausência de normas no Mercosul que regulassem salvaguardas sobre produtos têxteis e a conseqüente ausência ou não de uma obrigação sobre esta matéria. O Tribunal entendeu que o consentimento expresso para a aplicação de medidas de salvaguarda pelo Mercosul sob o seu direito e a existência ou não de uma obrigação que emanasse dessas disposições eram questões que deviam ser consideradas e decididas como questão de fundo e não como questão preliminar (MERCOSUL, 2000).

O ponto de partida para a interpretação adotada pelo Tribunal estava relacionado com a determinação das fontes relevantes do direito aplicável, conforme estabelecidas no art. 19, § 1º do Protocolo de Brasília:

---

<sup>13</sup> Concessões *Mavrommatis* na Palestina, PCIJ, Série A, n.2,p.11; “a dispute is a disagreement on a point of law or fact, a conflict of legal views or interests between parties” (III Laudo Arbitral: Produtos Têxteis).

O Tribunal Arbitral decidirá a controvérsia com base nas disposições do Tratado de Assunção, nos acordos celebrados no âmbito do mesmo, nas decisões do Conselho do Mercado Comum, nas Resoluções do Grupo Mercado Comum, bem como nos princípios e disposições de direito internacional aplicáveis na matéria. A Decisão tomada pelo Tribunal Arbitral está totalmente de acordo com o Protocolo de Brasília e as Regras de Procedimento do Tribunal (BRASIL, 1993).

O Tribunal Arbitral entendeu que, no Mercosul, não existiam normas que regulamentavam de forma expressa a investigação de *dumping* e a aplicação de medidas *antidumping* no comércio intrazona. Para tanto fez referência expressa à decisão do Segundo Tribunal Arbitral que, ao examinar o tema de incentivos às exportações, levou em conta os compromissos assumidos no âmbito do GATT em relação à matéria. A pretensão do Brasil foi negada pelo fundamento de que a própria resolução e seu procedimento não constituem descumprimento da regra de livre circulação de bens no âmbito do Mercosul.

#### **3.1.4. IV LAUDO ARBITRAL: O CASO DOS FRANGOS**

No quarto laudo arbitral *ad hoc* do Mercosul proferido em 21 de maio de 2001, na cidade de Montevideu, Uruguai, figuravam como parte reclamante o Brasil contra a edição, pelo Ministério da Economia da Argentina, da Resolução ME nº 574/2000, que aplicou medidas *antidumping* em relação aos frangos inteiros congelados oriundos do Brasil. O Brasil considerou que tal resolução e os procedimentos de investigação *antidumping* em que se baseava não eram compatíveis com a normativa Mercosul sobre investigação e aplicação de direitos *antidumping* no comércio entre os Estados-Partes do Mercosul - EPM.

O Brasil entendeu que não existiam elementos necessários para aplicar medidas *antidumping* no caso dos autos e que, tampouco, foram respeitados os procedimentos para a investigação do suposto *dumping*. As exportações brasileiras de frangos inteiros congelados para a Argentina caíram a partir da publicação da Resolução ME 574/2000 no ano 2000 com redução em volume e preço levando o comércio bilateral do produto a seu mais baixo nível histórico. Os problemas da indústria argentina de frangos foram ocasionados pela queda do preço do produto no mercado mundial e pelo aumento da oferta da própria indústria doméstica, cuja produção apresentou um aumento de 23% nos últimos quatro anos. Pressionada por esses fatores, a indústria argentina, representada pelo Centro de Empresas Processadoras Avícolas - CEPA, procurou restringir as importações oriundas do Brasil.

O Brasil concluiu, a partir do exame da evolução normativa, que havia normas no Mercosul sobre aplicação de medidas *antidumping* ao comércio intrazona e que o tema não estava entregue à discricionariedade das partes como pretendia a Argentina. Desde 1997, a aplicação de medidas *antidumping* intrazona deve ser feita em conformidade com o Marco Normativo que reflete o entendimento comum dos EPM sobre as regras e procedimentos estabelecidos no AD-OMC <sup>14</sup> (MERCOSUL, 2001).

O governo argentino fundamentou sua defesa argumentando que os procedimentos de investigação *antidumping* e a Resolução nº 574/2000 não estavam sujeitos à normativa Mercosul, mas estavam regulados pela legislação nacional. Nenhuma norma do Mercosul ou nacional, de acordo com o governo argentino, habilitava um Tribunal Arbitral do Mercosul a rever procedimentos adotados por um Estado-Membro do Mercosul sob sua legislação nacional.

Enfim, o governo argentino contestava, de forma taxativa, todas as alegações do governo brasileiro e argumentava que a Argentina teria observado todos os procedimentos investigatórios para fins de adoção das medidas *antidumping* contra a exportação de frangos oriundos do Brasil (MERCOSUL, 2001).

O Tribunal Arbitral foi constituído em conformidade com o Protocolo de Brasília, seu Regulamento e com o Protocolo de Ouro Preto. Em etapas prévias à arbitragem, a Argentina assinalou que a seu critério o sistema de solução de controvérsias do Mercosul não é aplicável na espécie, pois o Protocolo de Brasília regia as controvérsias relativas à “interpretação, aplicação ou descumprimento” da normativa Mercosul, e, no caso, não existia tal normativa.

O Tribunal afirmou a procedência de aplicar o Protocolo de Brasília no caso dos autos. O simples fato de que o Brasil e a Argentina não concordem sobre a existência ou não de normas do Mercosul que regulassem a investigação do *dumping* intrazona e a aplicação de medidas *antidumping* determinava claramente a existência de uma controvérsia nos termos do Protocolo de Brasília (art.1º), ou seja, sobre a interpretação, aplicação ou descumprimento das normas do Mercosul, o que tornava aplicável o sistema de solução de controvérsias.

Por todo o exposto e de acordo com o Protocolo de Brasília, seu Regulamento, o Protocolo de Ouro Preto e as normas e princípios aplicáveis, assim como as Regras de Procedimento do Tribunal, o Tribunal Arbitral *Ad-Hoc* declarou que tinha jurisdição para

---

<sup>14</sup> Acordo sobre a aplicação do art. VI do GATT 1994. Acordo *Antidumping* da OMC (SICE – Sistema de Informação Sobre Comércio Exterior. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/dispute/mercosur/laudo4-p.asp>) (Acesso em: 19.01.2010).



entender e resolver sobre o objeto da controvérsia apresentada, além disso, o Tribunal concluiu o seguinte (MERCOSUL, 2001):

1. Não existiam normas específicas do Mercosul, vigentes, que regulassem o procedimento de investigação de *dumping* e aplicação de medidas *antidumping* intrazona.
2. Existiam, não obstante, normas do Mercosul vigentes, aplicáveis ao caso, contidas no Tratado de Assunção, em seu Anexo I e no Regime de Adequação Final à União Aduaneira que consagram a livre circulação de bens, a partir de 31.12.99. Proíbiam, por conseguinte, a aplicação de restrições de qualquer natureza ao comércio intrazona, salvo as exceções expressas resultantes de normas vigentes (Jurisprudência dos Tribunais *Ad Hoc*, normas GATT-OMC, da doutrina e prática das uniões aduaneiras e zonas de livre comércio).
3. O Tribunal Arbitral era, portanto, competente para apreciar se um procedimento de investigação de *dumping* e se as medidas *antidumping* adotadas com base nesse procedimento constituíam restrições à livre circulação de bens ou não, isto é, se incorriam no descumprimento da normativa Mercosul.
4. A apreciação do Tribunal não consistia uma revisão detalhada de cada elemento do procedimento nem em verificação de sua exata concordância com a legislação nacional argentina, mas sim em examinar seus componentes principais para determinar, por meio de fatores objetivos, se a investigação e as medidas *antidumping* foram empregadas, com desvio de poder, como instrumento de restrição comercial, violador, portanto, da regra da livre circulação de bens ou não.
5. O Tribunal, após haver realizado esse exame, entendeu que o procedimento referido e a Resolução ME 574/2000 com a qual culminou não constituíam um descumprimento da regra de livre circulação de bens no Mercosul.

### **3.1.5. V LAUDO ARBITRAL: BICICLETAS**

O Quinto Laudo Arbitral *ad hoc* do Mercosul foi proferido na cidade de Assunção no Paraguai, em 29 de setembro de 2001. O Tribunal Arbitral foi constituído para deliberar sobre a controvérsia entre a República Oriental do Uruguai e a República Argentina sobre restrições de acesso ao mercado argentino de bicicletas de origem uruguaia. Foi composto pelos seguintes árbitros: Atilio Aníbal Alterini (Argentina) e Ricardo Oliveira Garcia (Uruguai) e, como presidente, foi escolhido por sorteio Luís Martí Mingarro (Espanha).

O trâmite processual observou a apresentação de alegações escritas, por parte dos Estados envolvidos. Para fundamentar sua reclamação, a República Oriental do Uruguai sustentou que a República Argentina abriu um complexo e confuso processo de questionamento da origem de um e, definitivamente, de todos os modelos de bicicletas da empresa Motociclo S.A., desviando e violando flagrantemente as Normas aplicáveis em matéria de origem e o objeto e fim das mesmas.

A República Oriental do Uruguai alegou também que a normativa da República Argentina para o controle de valor das mercadorias em aduanas previa mecanismos que violentavam o regime de despacho e valoração aduaneiros de mercadorias vigentes no Mercosul. Com base nisso, a República Oriental do Uruguai apresentou sua reclamação contra as Resoluções de AFIP nº 335/99, 857/2000, 1044/2001, 1004/2001 e 1008/2001. Nesse sentido, a República Oriental do Uruguai considerou que:

A República Argentina violou especialmente as Decisões CMC Nº 6/94, Nº16/94, Nº17/94 e Nº22/00. Nos tratados fundacionais do Mercosul, especialmente o Tratado de Assunção de 1991, em seu preâmbulo e no art. 1º, prevê o estabelecimento de um mercado comum, dentre os quais têm-se como finalidades a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos(...). O art. 2º determina que o Mercado Comum deverá estar fundamentado na reciprocidade de direitos e obrigações dos Estados-partes (BRASIL, 1991, art. 1º e 2º).

Em função destas considerações, por intermédio de seu escrito de reclamação, a República Oriental do Uruguai solicitou que a reclamação acima articulada fosse atendida. Declarou ainda que as medidas adotadas pela República Argentina e impugnadas pela República Oriental do Uruguai eram transgressoras da Normativa citada. Desta forma, eram ilícitas e que, portanto, fosse ordenado à República Argentina que declarasse absolutamente nulas as medidas referidas e que permitisse o livre acesso a seu mercado interno das bicicletas exportadas do Uruguai pela firma Motociclo S.A., ajustando-se estritamente à Normativa Mercosul aplicável (MERCOSUL, 2001).

A República Argentina considerou infundadas as argumentações apresentadas pela República Oriental do Uruguai por entender que as ações que esta última reprovava estavam ajustadas ao Regulamento de Origem; justificavam-se em honra do direito de verificação; a matéria de verificação foi adequadamente determinada; houve uma comunicação interinstitucional apropriada; os procedimentos utilizados não foram anômalos, desviados, nem com intenção dilatória; a República Oriental do Uruguai deixou sem resposta

satisfatória as consultas e esclarecimentos formuladas. Por tudo isso, a República Argentina concluiu negando terminantemente ter violentado a Normativa Mercosul que lhe imputava a República Oriental do Uruguai (MERCOSUL, 2001).

O Tribunal limitou a controvérsia sobre o objeto específico do conflito apresentado que era o da exportação de bicicletas pelo Uruguai à Argentina. Tal dissensão estava circunscrita à origem das bicicletas de suspensão dupla e quadro tipo Y de seção oval (modelo Zeta), e estendia-se a todas as bicicletas exportadas pela empresa Motociclo, S.A. a tal país.

O Tribunal argumentou que as normas contidas no Regulamento de Origem não previam um procedimento de impugnação genérico a toda a atividade de uma empresa, mas estabeleciam procedimentos de impugnação de autenticidade dos certificados de origem e documentos específicos que se referiam à origem de uma mercadoria em particular. Estender o questionamento genérico a toda exportação de uma empresa, além de não se ajustar, no presente caso, ao desenvolvimento dos procedimentos, era uma medida de resultados excessivos não acordes com o espírito do Mercosul de favorecer e estimular as relações comerciais entre os Estados-Partes. O Tribunal Arbitral entendeu que não era apropriado fazer um pronunciamento genérico sobre o conjunto normativo constituído pelas resoluções gerais da Administração argentina.

De qualquer modo, o Tribunal Arbitral ressaltou que nem em sua presença, na sede arbitral, nem na fase administrativa, ou no âmbito da conciliação diplomática, foram proporcionados elementos probatórios que permitam destruir, quanto a seu fundamento, a presunção de veracidade do certificado de origem questionado pela autoridade Argentina. O tribunal entendeu haver uma presunção *júris tantum*, que significa legalidade em relação ao certificado de origem. Nesse caso, há inversão do ônus da prova sobre a invalidação dos referidos documentos e caberia à Argentina, como país importador, o ônus de provar a falta de veracidade dos referidos certificados.

O tribunal decidiu revogar e tornar sem efeito o pronunciamento contido na carta do Ministério de Economia, Secretaria de Indústria e Comércio da República Argentina de 23 de janeiro de 2001, que proibiu a entrada dos produtos do Uruguai por violarem as normas do Mercosul. Ressalvou também que as mercadorias produzidas intrabloco, no espaço econômico integrado do Mercosul, deveriam ingressar isentas de tributos (intrazona), no regime de união aduaneira. O Tribunal Arbitral decidiu por unanimidade declarar que a resolução da República Argentina comunicada em 23 de janeiro de 2001, pela qual se

aplicava o tratamento tarifário extrazona às mercadorias exportadas pela empresa Motociclo S.A., infringia a normativa Mercosul (MERCOSUL, 2001).

### **3.1.6. VI LAUDO ARBITRAL: PNEUMÁTICOS**

O sexto laudo arbitral *ad hoc* do Mercosul relativo à controvérsia entre a República Oriental do Uruguai, como reclamante, e a República Federativa do Brasil, como reclamada, sobre Proibição de Importação de Pneumáticos Remoldados (Remolded) procedentes do Uruguai foi proferido em 09 de janeiro de 2002, na cidade de Montevidéu, Uruguai. O Tribunal foi composto pelos árbitros Raúl Emílio Vinuesa da República Argentina (presidente), Maristela Basso da República Federativa do Brasil e Ronald Hebert da República Oriental do Uruguai.

A República Oriental do Uruguai reclamou das restrições impostas pelo governo brasileiro que impossibilitavam a entrada de mercadorias oriundas de outros Estados-partes do Mercosul, principalmente as que constavam na Portaria da SECEX, do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. O Uruguai afirmou que a Portaria N° 8/00 e as disposições que obstaculizavam a importação de pneumáticos reformados violavam o Tratado de Assunção, a Decisão N° 22/00 do CMC e os princípios gerais de direito.

A respeito da Decisão N° 22/00 da CMC, a Portaria N° 8/00, de acordo com o governo uruguaio, ao consagrar uma nova proibição à importação de pneumáticos “recauchutados” (reformados) – que até sua entrada em vigor se importavam fluidamente do Uruguai – constituía uma violação à Decisão n° 22/00, de 29/6/00, do CMC regente desde julho de 2000. A respeito do Tratado de Assunção, a Portaria n° 8/00, segundo o governo uruguaio, violou as seguintes normas do Tratado de Assunção: a do art. 1º, a do art. 1º do Anexo I e a do art. 10º inc. 2 do mesmo Anexo (MERCOSUL, 2002).

O Brasil, como Parte Reclamada, manifestou que o objeto da controvérsia devia limitar-se à Portaria SECEX n° 8/00, já que foi a única levada em consideração nas fases anteriores ao procedimento arbitral previsto no Protocolo de Brasília. O Brasil afirmou que o Uruguai não demonstrou disposição para utilizar plenamente as possibilidades da fase de negociações diretas que precederam a instauração do Tribunal Arbitral.

A Portaria SECEX n° 08/00 disciplinava o regime de importação de bens usados existente no Brasil, vigente nesse país desde 1991 (Portaria SECEX n° 8/91) e que, de acordo com o Governo brasileiro, incluía pneumáticos recauchutados. Com a adoção da Portaria n°

8/00, procurou-se reprimir as importações de pneumáticos recauchutados que existiam em função, basicamente, de falhas no sistema informatizado de comércio exterior do Brasil (SISCOMEX) que, com a finalidade de conceder licenças de importação, considerava somente a condição de usado de um bem, sem menção específica a NCM, inclusive porque, na maioria dos casos, a nomenclatura não permitia distinguir entre bens usados ou novos.

Com relação à definição dos pneumáticos remoldados como “usados”, o Brasil afirmou que tal definição não é arbitrária e derivava, basicamente, da constatação técnica de que, apesar do processo de recondição, tais pneumáticos, que se distinguem dos pneumáticos usados somente pelo acréscimo de borracha, não podiam ser considerados pneumáticos novos.

A Parte Reclamada chama a atenção sobre o fato de que não se trata de uma posição isolada do Governo brasileiro. No âmbito do Mercosul, a Argentina também proíbe a importação de pneumáticos recauchutados (NCM 4012.10.00), com o argumento de que tais pneumáticos eram elaborados a partir de pneus usados, cuja importação estava proibida no contexto da Política Automotiva do Mercosul. A proibição de importação de pneumáticos recauchutados no Brasil estaria amparada na Resolução GMC nº 109/94, que estabelecia uma disciplina específica para a importação de bens usados no Mercosul.

Nesse contexto, o Governo brasileiro reiterava que carecia de todo tipo de fundamento a alegação da parte Reclamante de que a Portaria SECEX nº 8/00 é incompatível com os compromissos assumidos pelo país no âmbito do Mercosul e solicitava ao Tribunal Arbitral que rejeitasse a Reclamação do Uruguai na presente controvérsia (MERCOSUL, 2002).

O Tribunal Arbitral, ao dirimir a questão, decidiu a controvérsia com base nas disposições do Tratado de Assunção, nos acordos celebrados no âmbito do mesmo, nas Decisões do Conselho do Mercado Comum, assim como nos princípios e disposições do direito internacional aplicáveis à matéria. Além da normativa especificamente do Mercosul, o Tribunal era obrigado a observar, na medida em que seriam aplicáveis à matéria em conflito, as normas e princípios de direito internacional.

A respeito da eliminação das restrições segundo a normativa fundacional do Mercosul, o art. 1º do Tratado de Assunção expressava que (BRASIL, 1991):

Este Mercado Comum implica - A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos aduaneiros e das restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida equivalente.

O Tribunal destacou ainda os Princípios Gerais em Matéria de Integração, destacando que uma questão importante para os Estados era a compatibilidade entre o livre comércio e as normas internas de comercialização de produtos. Frente a esta problemática, os Estados deviam sempre considerar que as razões invocadas pelas autoridades nacionais, embora relevantes, estavam sujeitas ao princípio da proporcionalidade, ou seja, pela lógica do processo de integração não se admitiam entraves ao comércio para a proteção de bens.

Outro princípio que devia ser considerado é o da razoabilidade. As ações das autoridades dos Estados-Membros não podiam exceder a margem do necessário para alcançar os objetivos propostos. As decisões adotadas pelas autoridades não deviam ser arbitrárias e não podiam violar os princípios da livre circulação, em função da necessidade de assegurar a devida previsibilidade comercial nas relações entre as partes.

Para os árbitros de pneumáticos, os princípios da proporcionalidade, limitação da reserva de soberania, razoabilidade e previsibilidade comercial davam fundamento ao Mercosul, constituindo condição *sine qua non* para a consolidação do processo de integração em bases de reciprocidade, condições de igualdade e equilíbrio.

Em relação aos princípios gerais do direito, a Portaria nº 8/00 contrariava princípios gerais do direito internacional, estabelecidos no Protocolo de Brasília (art. 19) como fonte de direito aplicável pelos Tribunais Arbitrais para a solução de controvérsias. Para o Tribunal, a definição geralmente aceita pela doutrina e pela jurisprudência internacional expressava, de acordo com o Segundo Relatório sobre os Atos Unilaterais dos Estados da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, que o estoppel<sup>15</sup> e, por conseguinte, o caráter obrigatório das declarações de um Estado que o obrigavam a respeitar uma conduta determinada, tinham como base atos secundários de um terceiro Estado e conseqüências prejudiciais que resultariam de uma mudança de atitude do Estado que criou a expectativa no outro Estado (BRASIL, 1993).

Diante de tais considerações, entendeu o tribunal que, independentemente do fato de não ser compatível com a Decisão CMC nº 22/00, a Portaria nº 8/00 contradizia os princípios gerais do direito, especialmente o princípio do estoppel, cuja aplicação no presente caso reafirmava os postulados básicos relativos ao objeto e ao fim do Tratado de Assunção. O Brasil, com isso, deveria adaptar sua legislação de forma a eliminar os gravames do comércio intrabloco.

---

<sup>15</sup> Estoppel é uma palavra de origem inglesa. Em Direito Internacional é a regra a qual um Estado, parte de um processo, não tem a possibilidade de adotar uma posição contrária àquela que ele tomou anteriormente de modo formal ou tácito (GOMES, 2006, p. 235).

### 3.1.7. VII LAUDO ARBITRAL: FITOSSANITÁRIOS

O sétimo laudo arbitral *ad hoc* do Mercosul, proferido em 19 de abril de 2002 na cidade de Assunção no Paraguai, foi constituído com a finalidade de decidir sobre a controvérsia entre a República Argentina e a República Federativa do Brasil tendo como objeto os obstáculos à entrada de produtos fitossanitários argentinos no mercado brasileiro em decorrência da não incorporação das Resoluções GMC nº 48/96, 87/96, 149/96, 156/96 e 71/98, o que impedia sua entrada em vigência no Mercosul. O Tribunal foi formado pelos Árbitros Ricardo Olivera García do Uruguai (presidente), Héctor Masnatta da Argentina e Guido Fernando Silva Soares do Brasil.

A República da Argentina alegou que a República Federativa do Brasil não cumpria a obrigação de incorporar em seu ordenamento interno a normativa Mercosul adotada pelos quatro Estados-Partes em matéria de Facilitação do Comércio de Produtos Fitossanitários para o Mercosul, violando, com isso, o princípio de livre circulação de bens na região. Para a Argentina, o Brasil não cumpria com a obrigação de reciprocidade, uma vez que todos os Estados-Membros do Mercosul observam os compromissos relativos à facilitação do comércio de produtos fitossanitários.

A Argentina alegava ainda que com a finalidade de garantir o uso de insumos eficazes e seguros para a produção agrícola, os Estados-Membros harmonizaram os requisitos técnicos para a avaliação e o registro de produtos fitossanitários similares. Nesse sentido, acordaram um procedimento de registro abreviado para o Mercosul. Este sistema de registro abreviado para os produtos fitossanitários similares já tinha sido incorporado aos ordenamentos jurídicos da Argentina, Paraguai e Uruguai. E, conforme as características do ordenamento jurídico do Mercosul, caberia ao Brasil também incorporá-lo ao seu ordenamento jurídico interno facilitando com isso o livre comércio intrazonal. Por fim, expostas suas alegações, a República Argentina solicitava que o Tribunal determinasse a incorporação das respectivas Resoluções em um prazo de 15 dias (MERCOSUL, 2002).

A República Federativa do Brasil, como parte Reclamada, afirmou que as negociações sobre produtos fitossanitários no Mercosul partiam do princípio de que o livre comércio neste setor estava subordinado à necessidade de garantir a “segurança, eficiência e economia” destes produtos, conforme o que dispõe a Resolução 73/94. A adoção das Resoluções 48/96, 87/96, 149/96, 156/96 e 71/98 jamais pretendeu esgotar os esforços de harmonização necessários para assegurar adequadas condições para a circulação dos produtos

fitossanitários no Mercosul. Desde sua origem, o sistema transitório estabelecido nas referidas Resoluções foi concebido como uma etapa do processo de harmonização das legislações nacionais em matéria de registro, prevista desde os inícios do Mercosul como condição *sine qua non* para uma efetiva regulamentação do comércio destes produtos na região. Pelas razões expostas, a República Federativa do Brasil solicitou ao Tribunal Arbitral que considerasse improcedente a demanda apresentada pela República Argentina (MERCOSUL, 2002).

O Tribunal Arbitral, ao examinar a questão, utilizou-se dos art. 40 em sua alínea i do Protocolo de Ouro Preto, que “uma vez aprovada a norma, os Estados-Partes adotarão as medidas necessárias para sua incorporação ao ordenamento jurídico nacional e comunicarão as mesmas à Secretaria Administrativa do Mercosul”. Complementado pelo art. 38 do mesmo corpo normativo quando estabelece que “Os Estados-Partes se comprometem a adotar as medidas necessárias para garantir, em seus respectivos territórios, o cumprimento das normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no art. 2º deste Protocolo”.

A obrigação de incorporar a normativa Mercosul aos direitos internos dos Estados-Partes constituía uma obrigação de fazer que acarretava a responsabilidade internacional dos Estados em caso de não cumprimento. Neste sentido, a jurisprudência dos Tribunais Arbitrais *ad hoc* do Mercosul estabeleceu que (MERCOSUL, 2002):

Dada a natureza intergovernamental do Mercosul e a ausência de aplicação direta de sua normativa, ninguém pode cumprir em lugar do Estado obrigado o ato de incorporação requerido. Mas o descumprimento traz consigo responsabilidade internacional do Estado descumpridor com relação aos Estados que sim cumpriram.

O Tribunal considerou que não existiam, no Direito, obrigações sem prazo cuja exigibilidade seja deixada à vontade do obrigado. Isto é evidente tanto no caso das obrigações derivadas de atos internacionais, bilaterais como dos multilaterais. O Tribunal Arbitral entendeu que a não existência nas Resoluções objeto destes procedimentos e no resto da normativa Mercosul de um texto expresso que imponha um prazo determinado para o cumprimento da obrigação de incorporar essa normativa, produzia uma lacuna normativa que deveria ser preenchida pelos princípios gerais do direito internacional aplicáveis ao caso analisado.

O conceito jurídico indeterminado de “prazo razoável” devia ser preenchido em cada caso, delimitando o prazo que razoavelmente o Estado-Parte poderia ter levado para incorporar efetivamente a seu direito interno a normativa objeto da obrigação. O Tribunal observou que, exceto a República Federativa do Brasil, todos os outros Estados-Partes cumpriram a obrigação de incorporação estabelecida nos arts. 38 e 40 do Protocolo de Ouro



Preto, tendo ingressado a seu direito interno as Resoluções do Grupo Mercado Comum 48/96, 87/96, 149/96, 156/96 e 71/98 (BRASIL, 1996).

Por tudo o exposto e em conformidade com o estabelecido no Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias e seu Regulamento, no Protocolo de Ouro Preto e nas demais normas e princípios de direito internacional aplicáveis, o Tribunal Arbitral *ad hoc* resolveu por unanimidade que a República Federativa do Brasil descumpriu as obrigações impostas pelos arts. 38 e 40 do Protocolo de Ouro Preto e determinou a incorporação em seu ordenamento jurídico interno das referidas Resoluções em um prazo máximo de 120 dias contados a partir da data de notificação do presente laudo e, se for necessário, adotar as medidas e ditar as normas jurídicas internas que garantissem a efetiva aplicação destas normas, sem prejuízo de seu direito a aplicar, nos casos concretos e específicos em que tal medida couber, as restrições autorizadas pelo art. 50 do Tratado de Montevidéu de 1980 (BRASIL, 1996).

### **3.1.8. VIII LAUDO ARBITRAL: IMESI**

O oitavo laudo arbitral *ad hoc* do Mercosul proferido na cidade de São Paulo, em 21 de maio de 2002, foi constituído para decidir a controvérsia entre a República do Paraguai (Reclamante) e a República Oriental do Uruguai (Reclamada), tendo como objeto a aplicação de Imposto Específico Interno (IMESI) referente à comercialização de cigarros. O Tribunal foi constituído pelos árbitros Luiz Olavo Baptista do Brasil (presidente), Juan Carlos Blanco do Uruguai e Evelio Fernández Arévalos do Paraguai.

O Paraguai alegava que as normas internas uruguaias, relativamente à aplicação do IMESI, eram incompatíveis com a normativa Mercosul e o princípio de tratamento acordados no Mercosul entre os Estados-Partes e que a forma de cálculo dos impostos era discriminatória aos cigarros paraguaios. O Paraguai entendia que tal prática violava os princípios de igualdade de tratamento e restringia o acesso de produtos ao mercado uruguaio. Nesse sentido, tal obrigação devia ser interpretada do seguinte modo: que as importações no Uruguai de cigarros de origem paraguaia fossem gravadas com o Imposto Específico IMESI exatamente com o mesmo alcance legal, da mesma forma, e com os mesmos critérios dos cigarros de produção uruguaia (MERCOSUL, 2002).

Neste sentido, o Tribunal decidiu que a norma que estabelecia o dever de harmonização e a eliminação de obstáculos à livre circulação de bens nascia da própria

natureza do Tratado e era deduzida de alguns de seus pontos, tendo sido também recordada em decisões de Tribunais anteriores. A igualdade de tratamento e a regra da harmonização da normativa do Mercosul foram internalizadas e integravam os respectivos ordenamentos jurídicos internos dos Estados.

Entendeu o Tribunal que deviam cessar todos os efeitos discriminatórios com relação aos cigarros de origem paraguaia, ou seja, que o IMESI devia ser aplicado sobre os cigarros paraguaios da mesma forma que era aplicado aos cigarros uruguaios. Para que assim seja, o Uruguai deveria, em primeiro lugar, abster-se de aplicar as porcentagens que distinguiam os cigarros de uma ou outra origem e, com isso, adequar sua normativa a tal decisão. Atendendo ao princípio da racionalidade, o Tribunal estabeleceu um prazo de 06 (seis) meses para que o Uruguai cumprisse as obrigações emanadas do Laudo. É evidente que não competia ao Tribunal determinar aos Estados-Partes como devia ser concretizada a medida porque isso procedia do ordenamento jurídico e da decisão de caráter político de cada Estado.

O Tribunal entendeu que a aplicação do IMESI aos cigarros de origem paraguaia significava, por parte do Uruguai, uma dupla discriminação: uma com respeito aos cigarros de origem uruguaia, e outra com relação aos cigarros de origem argentina ou brasileira (Estados fronteiriços). A aplicação concreta do IMESI era incompatível com a regra de tratamento nacional existente no Mercosul e, portanto, o Tribunal em sua decisão acolhia a demanda paraguaia. Se o Tribunal tivesse acolhido somente a demanda por discriminação fundada na condição de País Não Fronteiriço, o Uruguai teria podido aplicar aos cigarros paraguaios um IMESI igual ao aplicado aos cigarros de origem argentina e brasileira. Porém, tendo sido reconhecida pela maioria do Tribunal a existência de discriminação no fato de não dar o tratamento nacional aos cigarros paraguaios, a execução do Laudo consistiu precisamente em fazer cessar toda aplicação discriminatória do IMESI aos cigarros de origem paraguaia (MERCOSUL, 2002).

### **3.1.9. IX LAUDO ARBITRAL: INCOMPATIBILIDADE DO REGIME DE ESTÍMULO À INDUSTRIALIZAÇÃO DE LÃ**

O nono laudo arbitral *ad hoc* do Mercosul foi proferido na cidade de Montevideu, Uruguai, em 04 de abril de 2003, relativo à controvérsia entre a República Argentina (reclamante) e a República Oriental do Uruguai (reclamada), sobre a Incompatibilidade do

Regime de Estímulo à Industrialização de Lã outorgado pelo Uruguai, estabelecido pela Lei 13.695/68 e Decretos complementares, com a Normativa Mercosul que regulava a aplicação e a utilização de incentivos no comércio intrazona. O Tribunal Arbitral foi constituído pelos árbitros Ricardo Alonso Garcia da Espanha (presidente), Enrique C. Barreira da Argentina e Eduardo Mezzera do Uruguai.

A Argentina alegou, em seu reclamo, que a bonificação concedida às exportações dos produtos industrializados de lã pela Lei uruguaia 13.695, de 24 de outubro de 1968, e Decretos complementares, constituía um incentivo à exportação proibida no comércio intrazona, de acordo com o que dispõe a Normativa Mercosul, e que a manutenção de tal bonificação implicava, ademais, a violação do Entendimento assinado por ambas as Partes na fase pré-arbitral (MECOSUL, 2003).

O Uruguai, por sua vez, fundamentava sua defesa afirmando que não violou qualquer disposição do Tratado de Assunção, o qual devia ser interpretado atendendo os princípios de gradualismo, flexibilidade, equilíbrio e reconhecimento das diferenças existentes entre os Estados-Partes. Argumentava ainda que tampouco violou a Decisão do Conselho do Mercado Comum 10/94 no respeitante à não aplicação de incentivos à exportação no comércio intrazona. O Uruguai considerava ainda que o Entendimento de 13 de dezembro de 2000 não podia se constituir em objeto da controvérsia, além do fato de que a Argentina teria alterado substancialmente as condições existentes na ocasião de sua assinatura ao dispor, entre outras medidas de natureza análoga, àquela que o Uruguai comprometeu-se a desmantelar, aflorando assim em sua argumentação uma *exceptio non adimpleti contractus* ou “exceção de inexecução” que generaliza, já expressamente e com caráter subsidiário, para o caso de que o Tribunal considerasse que a atual manutenção da medida questionada na controvérsia violava o art. 12 da Decisão 10/94 (MERCOSUL, 2003).

Com base em tais fundamentos, o Uruguai solicitou que o Tribunal rejeitasse a pretensão da República Argentina declarando que a República Oriental do Uruguai não incorreu a qualquer violação às Decisões 10/94 e 31/00.

Após feita a análise dos fatos e provas, o Tribunal declarou a incompatibilidade do estímulo e da bonificação previstos na Lei uruguaia 13.695/68 e em Decretos complementares para as exportações de produtos industrializados de lã destinados aos Estados-Partes do Mercosul, com o art. 12 da Decisão do Conselho do Mercado Comum 10/94, e com a plena vigência deste.

O Tribunal decidiu por unanimidade que a República Oriental do Uruguai deveria eliminar os incentivos estabelecidos pela Lei 13.695 e por seus Decretos complementares para

as exportações de produtos industrializados de lãs destinadas aos Estados-Partes do Mercosul, contrários ao art. 12 da Decisão do Conselho do Mercado Comum 10/94. Tal eliminação deveria tornar-se efetiva dentro dos quinze dias seguintes à notificação do presente Laudo (MERCOSUL, 2003).

### 3.2. ANÁLISE DOS LAUDOS ARBITRAIS

Desde a entrada em vigência do Protocolo de Brasília, os Estados-Partes deram início a 21 controvérsias, três originadas em reclamações de particulares, e 18 iniciadas por negociações diretas. As controvérsias originadas de particulares foram recepcionadas pelo Governo do Uruguai: setor papelero (1996), contra a Argentina; imposto de exportação sobre insumo de cigarros (2001), contra o Brasil; e imposto de importação intrazona (2001), contra o Paraguai. Nos três casos, o GMC constituiu um Grupo de Especialistas para emitir parecer sobre a procedência da reclamação: no primeiro caso, o Grupo referendou a solução encontrada pelas partes e, no segundo e no terceiro caso, os pareceres dos especialistas concluíram pela procedência da reclamação (MOURA, 2003, p. 91).

Pela análise do desenvolvimento das 21 controvérsias, pode-se concluir que (MOURA, 2003, p. 92):

- A Argentina foi o país que mais iniciou controvérsias, com nove, seguida pelo Uruguai, com seis; o Brasil, com quatro, e o Paraguai, com duas;
- O Brasil foi o país mais demandado nas controvérsias, com nove, seguido pela Argentina, com seis; o Uruguai, em três e o Paraguai, em duas;
- Nove, das 21 controvérsias, chegaram à arbitragem (43%);
- Oito controvérsias não tiveram continuidade após a intervenção do GMC (38%);
- Em dois casos foi solicitada a constituição de tribunal arbitral, mas não houve designação dos árbitros (10%);
- Dois casos foram resolvidos antes da fase arbitral (10%);
- Os temas tratados em sete controvérsias foram objeto de consultas na Comissão de Comércio (33%);
- Seis casos tiveram início como Reclamação na Comissão de Comércio (29%), ou seja, das 15 reclamações já apresentadas, seis evoluíram até a solicitação de arbitragem, das quais três foram objeto de tribunais *ad hoc*.

Após oito anos da aprovação do Protocolo de Brasília, realizou-se a primeira arbitragem *ad hoc* no Mercosul. As razões que poderiam justificar esse tempo em que os Estados-Partes lançaram mão do recurso arbitral podem ser de natureza política, uma vez que concentraram esforços nos primeiros anos da integração no estreitamento dos vínculos e à negociação das regras que regeriam o espaço econômico ampliado, como também o fato de que à medida que o Mercosul produziu volume considerável de normas obrigatórias e que os quatro países quintuplicaram o intercâmbio comercial intrazona, começaram a surgir os contenciosos na área comercial e, para solucionar possíveis conflitos, a opção natural e segura seria o recurso ao sistema de solução de controvérsias (MOURA, 2003, p. 92).

A constituição de nove tribunais arbitrais *ad hoc* demonstra que, em determinado momento, quando aumenta o intercâmbio comercial entre os parceiros, maior será a solicitação do tribunal na solução dos conflitos que possivelmente ocorrerem. Nesses nove casos, atuaram 19 árbitros, nacionais, dos Estados-Partes, além de um árbitro norte-americano e dois espanhóis. Em seis dos nove casos (66%), a reclamação do país demandante foi considerada procedente, uma foi considerada parcialmente procedente e duas foram consideradas não procedentes. Em sete casos, a decisão arbitral provocou a remoção da medida ou alteração de legislação no país demandado. Quanto à duração da fase arbitral, a média, contada a partir da solicitação da arbitragem até a emissão do laudo arbitral, foi de aproximadamente seis meses, sendo que seis dos nove casos tiveram duração inferior a seis meses (MOURA, 2003, p. 96).

Diante disso, percebe-se que 43% do total das controvérsias iniciadas pelo Protocolo de Brasília foram objeto de um laudo arbitral. Coincidentemente, essa mesma porcentagem foi revelada no estudo de Robert Hudek e outros (1993), segundo o qual, no período de 1948 a 1989, foram apresentadas 207 reclamações no sistema do GATT, das quais 88, ou 43%, foram objeto de decisão de um painel (MOURA, 2003, p. 96).

Para o professor José Carlos de Magalhães (2003, p. 75), o 1º laudo arbitral analisava os Comunicados Decex que estabeleciam um sistema de licenças automáticas e licenças automáticas condicionadas e, portanto, não automáticas, sujeitas a procedimentos especiais, para a importação de produtos do exterior, com exigências zoonossanitárias ou sanitárias expedidas pelo Ministério da Agricultura e outras. O objeto da controvérsia foi a compatibilidade ou não do regime de licenças com o conjunto normativo do Mercosul.

Para a professora Nádia de Araújo (2003, p. 177), a controvérsia existente entre a Argentina e o Brasil devido à entrada em vigor no Brasil de comunicados que restringiriam o comércio no âmbito do Mercosul, geraria, segundo interpretação da Argentina, incerteza e

insegurança, e afetaria o fluxo das operações de intercâmbio comercial. No seu julgamento, constatou o Tribunal Arbitral que o Tratado de Assunção continha disposições que estabeleciam um programa de liberação comercial, o qual deveria ser completado tanto no seu aspecto tarifário quanto não tarifário. Este programa de liberação comercial teria um papel central no Tratado e no seu sistema normativo, e atacá-lo representaria solapar os esforços de integração. As partes estariam, assim, obrigadas a completar o abatimento das suas barreiras não tarifárias, mesmo com o adiamento da data de entrada em vigor do mercado comum.

Comenta ainda Nádía de Araújo (2003, p. 177), que as dificuldades em aplicar as regras do Mercosul constantes do Tratado de Assunção estavam no seu caráter sintético que não esclarecia a situação que se punha. Portanto, desde a primeira controvérsia levada ao tribunal *ad hoc* do Mercosul, a questão era definir exatamente o que não estava escrito, ou seja, a amplitude, não definida pelo tratado, da liberalização comercial pretendida pelo Bloco. Para solução de tal problema, os árbitros seguiram uma metodologia de interpretação teleológica que:

Deve procurar garantir que as normas sejam eficazes com relação a seu fim último, que é dar satisfação às exigências do processo de integração, sendo a verdadeira vocação das decisões acerca de instrumentos internacionais dessa natureza a de extrair desses a plenitude dos efeitos buscados e traduzir para esta todas as conseqüências razoáveis da melhor interpretação (ARAÚJO, 2003, p. 177).

O Tribunal invocou como forma de cumprimento dos acordos pactuados no âmbito do Mercosul os princípios *pacta sunt servanda* e da boa-fé<sup>16</sup> e o conceituaram levando em consideração não só a honestidade dos atos e aspectos formais dos textos invocados, mas, sobretudo, a idoneidade da ação das partes no sentido de dar cumprimento aos fins e objetivos das normas acordadas. Procurou-se também dar prevalência ao princípio do efeito útil, que deve informar todo o processo de integração, verificando-se qual a finalidade das regras estabelecidas, para se chegar ao objetivo principal indicado no preâmbulo do Tratado (ARAÚJO, 2003, p. 178).

A professora Nádía de Araújo (2003, p. 178) conclui dizendo que a postura dos árbitros não poderia ser outra diante do caso concreto, senão a de estabelecer, naquele momento, os princípios prevalentes no Direito de Integração como norteadores de sua decisão, de forma a não frustrar o funcionamento do Bloco como um todo e que o objetivo

---

<sup>16</sup> Cf. o preâmbulo da “Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados”, de 1969, onde se corrobora a regra do *pacta sunt servanda* como princípio do livre convencimento e da boa-fé e os tratados internacionais “como meios de desenvolver a cooperação pacífica entre as nações” (RANGEL. Vicente Marotta. *Direito e Relações Internacionais*. 6ª ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000, p. 297).

maior do Tribunal foi o de identificar as regras jurídicas aplicáveis, guiadas pelos fins e objetivos do ordenamento normativo criado pelos membros do bloco. Sendo o Tribunal parte desse ordenamento, cabia-lhe, portanto, interpretar o desejo compartilhado pelos países sobre a regulamentação de suas relações recíprocas pela identificação dos fins e princípios desse novo sistema. A decisão foi parcialmente contrária ao Brasil, que dispôs de prazo para adaptação das normas em desacordo com as regras de integração.

Este laudo sobre os comunicados Decex teve grande importância por ser o primeiro proferido pelo Tribunal Arbitral do Mercosul. Tornou-se o precursor na interpretação do processo de integração do Mercosul e reconheceu as regras acordadas no Tratado de Assunção como legítimas para a consolidação de um mercado comum, bem como dotado de regras e princípios próprios do Direito Internacional. A esse respeito escreveu a professora Nádia de Araújo (2003, p. 179) que as bases lançadas no primeiro laudo foram determinantes para os posteriores que sempre se referem ao primeiro e utilizaram os princípios ali estabelecidos, e que o labor dos diversos tribunais *ad hoc*, ainda que sem relação entre seus integrantes, logrou construir, pouco a pouco e de forma integrada, o conceito de um Direito Comunitário do Mercosul, estabelecendo quais as regras que devem reger o Bloco.

No segundo laudo arbitral, os árbitros também utilizaram o método de interpretação teleológico, analisando os princípios da integração, consubstanciado no Tratado de Assunção com a situação concreta que se apresentava. Houve preocupação em definir, no início do laudo, as regras jurídicas com base nas quais se chegou à decisão final, acrescentando-se à legislação do Mercosul – dividida em originária, para os tratados e protocolos, e derivada, para aquelas provenientes dos órgãos permanentes do Bloco -, os princípios e disposições do Direito Internacional aplicáveis à matéria, integrando a *ratio decidendi*<sup>17</sup>, também as regras da Organização Mundial do Comércio, pois estas também regulam as relações comerciais internacionais dos Estados-Membros (ARAÚJO, 2003, p. 179-180).

Para a Professora Nádia de Araújo, (2003, p. 180), no terceiro laudo, mais uma vez, o Tribunal Arbitral, citando o primeiro laudo, usou o critério teleológico, entendendo que dar validade àquela norma argentina seria contrário ao sistema normativo do Mercosul. Portanto, fez-se uma análise técnica das etapas do processo de integração, fixando-se, para janeiro de 1999, o término do período de transição e a inauguração de um verdadeiro mercado comum. Mais uma vez, o Tribunal posicionou-se no sentido de que as normas do Mercosul estejam em

---

<sup>17</sup> A razão ou a lógica para a decisão. Pequeno Dicionário Jurídico de Expressões Latinas. (Disponível em: <http://www.mundodosfilosofos.com.br/latim.htm> (Acesso em: 19.01.2010).

harmonia com as finalidades do bloco econômico visando a integração econômica, uma vez que o objetivo do Tratado de Assunção e dos demais atos institutivos e normativos é o de consolidar paulatinamente um mercado comum.

A utilização excessiva ao longo dos últimos anos do instrumento do *antidumping* pela Argentina contra as exportações do Brasil parece denotar um rumo protecionista que, além de atender aos setores requerentes, contraria o espírito da União Aduaneira de eliminar as barreiras não tarifárias ao comércio entre os sócios. No caso dos frangos (4º laudo), em sua fundamentação jurídica, o governo brasileiro observou que os Estados-Partes do Mercosul (EPM) vêm realizando esforços para a defesa da indústria doméstica do Mercosul frente a terceiros e, internamente, para eliminar as medidas *antidumping* e harmonizar as políticas de subsídios. Enquanto isto não ocorre, cada EPM aplica suas próprias medidas de acordo com as regras da OMC e com os parâmetros definidos para a região pelas Decisões CMC 11/97 (Marco Normativo de *Antidumping*) e 29/00 (Marco Normativo de Subsídios).

A Convenção de Viena sobre Tratados indica que um tratado deve ser interpretado segundo o bom senso de seus próprios termos, dentro de seu contexto e à luz de seu objeto e sua finalidade, que devem ser vistos como uma regra holística de interpretação. Em sentido estrito, será a interpretação teleológica a que poderá contribuir para revelar a perspectiva real das questões controversas. Os fins deverão ser caracterizados normativamente. O Mercosul legislou sobre a defesa comercial desde o início. A evolução das normas sobre a aplicação de medidas *antidumping* intrazona proporciona a base para resolver a presente controvérsia.

O Brasil afirmou a competência deste Tribunal para examinar o procedimento seguido pela Argentina à luz das normas Mercosul. A Argentina considerou que o Tribunal era incompetente para analisar um procedimento cumprido por autoridades nacionais de acordo com sua legislação. Contudo, “a existência de uma controvérsia internacional exige que seja estabelecida objetivamente. O simples fato de que a existência de uma controvérsia seja discutida não prova que esta controvérsia não exista” (Corte Internacional de Justiça, Recueil, 1950, pág. 74; na sentença sobre a interpretação dos Tratados de Paz com a Bulgária, Hungria e Romênia, de 30 de março de 1950).

No quarto laudo arbitral, no qual foram instituídas medidas *antidumping* em relação à importação de frangos inteiros congelados provenientes do Brasil, o Tribunal Arbitral decidiu que não havia normativa Mercosul vigente que regulasse de forma expressa a investigação de *dumping* e a aplicação de medidas *antidumping* no comércio intrazona, fazendo referência expressa à decisão do Segundo Tribunal Arbitral, que, ao examinar o tema de incentivos às exportações, levou em conta os compromissos assumidos no âmbito do



GATT em relação à matéria. Novamente, têm-se o respeito às decisões anteriores, como forma de garantir coerência e continuidade às decisões tomadas pelo sistema de solução de controvérsias do bloco (ARAÚJO, 2003, p. 181).

No quinto laudo arbitral sobre Bicicletas é reforçada a noção integracionista do Mercosul ao demonstrar que as normas e procedimentos dos Estados-partes devem considerar os tratados fundacionais e as decisões emanadas de seus órgãos. A certificação de origem foi objeto de análise desse laudo, que tomou como ponto de partida o caráter de exceção ao princípio do livre comércio do regime de origem. Enfatizou, em consequência, a necessidade de que a aplicação do Regulamento de Origem, em especial no que se refere ao procedimento de controle e verificação de Certificados de Origem, se dê de forma equânime e transparente que o próprio Regulamento estabelece (COZENDEY; BENJAMIM, 2003, p. 46).

No sexto laudo arbitral sobre pneumáticos, a parte reclamante solicitou que o Tribunal Arbitral declarasse que as medidas adotadas pelo Brasil e impugnadas pelo Uruguai segundo sua Reclamação – especialmente a Portaria nº 8/00 – eram violadoras da normativa do Mercosul e que, portanto, ordenasse ao Brasil que procedesse a declarar a nulidade de todas as medidas referidas e permitisse o livre acesso a seu território dos pneumáticos remoldados exportados do Uruguai e sua comercialização no mercado interno. Com relação aos Princípios Gerais de Direito Internacional, a Portaria nº 8/00 afetava os princípios *pacta sunt servanda* e de boa fé os quais adquiriram mais relevância e aprofundamento nos processos de integração conforme foi ressaltado por laudos arbitrais anteriores.

No sétimo laudo arbitral sobre fitossanitários, o Tribunal reconheceu aplicáveis como princípio de cumprimento dos Tratados e demais compromissos internacionais, mais uma vez o *pacta sunt servanda*. Este é unanimemente aceito pela doutrina internacionalista, incluída a de autores latino-americanos, e pela jurisprudência dos Tribunais internacionais como alicerce indispensável em todo processo de integração. Tal princípio impõe o cumprimento dos compromissos assumidos, situação que contradiz o ato de sustentar o livre arbítrio do devedor de cumprir ou não, ou de cumprir no momento em que, segundo seu interesse, considerar oportuno ou conveniente. Este princípio deve ser aplicado juntamente ao princípio da boa-fé e razoabilidade. O princípio de razoabilidade deve orientar as ações dos Estados, pois naqueles estão incorporadas: a segurança jurídica do processo de integração, a garantia dos valores pelos Tratados fundacionais do Mercosul, assim como a prudência, a causalidade e a proporcionalidade já referida.

O oitavo laudo, embora reconhecendo que as normas originárias do Tratado de Assunção e as normas do direito derivado só adquirem vigência interna mediante sua

integração ao direito interno dos países membros, segundo os procedimentos previstos nas respectivas constituições, atribui à normativa Mercosul, *per se*, efeitos jurídicos concretos. Essas normas criariam, para os Estados-Partes do Mercosul, no plano internacional, a obrigação de adaptar sua normativa interna aos propósitos da integração (COZENDEY; BENJAMIM, 2003, p. 33).

O Uruguai, por sua vez, não negava a prática discriminatória, porém entendeu que os princípios dispostos nos art. 1º e 7º do Tratado de Assunção sobre a eliminação das barreiras tarifárias e não tarifárias não seriam auto-aplicáveis e sim normas de caráter programático. As regras do Tratado de Assunção teriam caráter auto-executável não no sentido de implicar o afastamento imediato das legislações internas das partes, como no caso do direito comunitário, mas no sentido de impor aos Estados-Partes a obrigação de modificar sua legislação de forma a adaptá-la às obrigações assumidas em seu marco. O laudo pareceu querer confirmar que não há no Mercosul aplicação direta das normas, referindo-se aqui a um outro debate que não o do exame da natureza auto-aplicável ou programática das normas (COZENDEY; BENJAMIN, 2003, p. 35).

No nono laudo arbitral sobre Lã, a Argentina considerou que um compromisso jurídico foi severamente descumprido pelo Uruguai, afastando-se da regra *pacta sunt servanda* e do princípio de boa-fé, cuja conduta manifestava uma contínua e ininterrupta aprovação de decretos que prorrogava o estímulo à exportação concedido aos produtores de lã uruguaios.

O Uruguai, por sua vez, fundamentou sua defesa afirmando que não violou qualquer disposição do Tratado de Assunção, o qual deve ser interpretado atendendo os princípios de gradualismo, flexibilidade, equilíbrio e reconhecimento das diferenças existentes entre os Estados-Partes. Argumentou ainda que tampouco violou a Decisão do Conselho do Mercado Comum 10/94 no respeitante à não aplicação de incentivos à exportação no comércio intrazona (MERCOSUL, 2003).

### **3.3. PERSPECTIVAS JURÍDICAS PARA O SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS**

No quadro atual de desenvolvimento do Mercosul é possível classificar as suas fontes jurídicas em: Fontes de Direito Originário, Fontes de Direito Derivado e Fontes

Complementares. O Direito Originário (ou Primário) compreende o Tratado de Assunção, seus protocolos e Anexos, o Protocolo de Brasília e de Ouro Preto e o Protocolo de Olivos.

O Tratado de Assunção contém regras de caráter pragmático que foram e devem continuar sendo implementadas e desenvolvidas pelos órgãos do Tratado. O Direito Derivado ou secundário pode ser dividido em atos típicos ou atípicos. Os primeiros referem-se às decisões do Conselho, as resoluções do Grupo e as diretrizes e propostas da Comissão de Comércio, conforme disposto no art. 41, III, do Protocolo de Ouro Preto. Os segundos são os atos que não estão enumerados no art. 41 do Protocolo de Ouro Preto. Compreendem aqueles que têm efeitos meramente interno e outros que pela sua natureza podem ser considerados *sui generis*.

As fontes enumeradas pelo Protocolo de Ouro Preto (art. 41) e do Protocolo de Olivos (art. 34) não são taxativas, portanto, podem ser complementadas com outras do direito internacional geral e regional, bem como do direito de integração, da doutrina, dos costumes e das decisões arbitrais e do Tribunal Permanente de Revisão.

A organização internacional do Mercosul se submete às seguintes regras:

a) Do Direito Internacional Geral. Para Luiz Olavo Baptista (1997, p. 116): “a Carta das Nações Unidas é a base da ordem jurídica internacional contemporânea, estabelecendo os princípios pelos quais se assenta a atuação dos Estados nessa órbita, e em algumas outras matérias de interesse de todo gênero humano.”

O Mercosul também se submete às regras de direito internacional regional latino-americano, principalmente aqueles concluídos pelos Estados-Membros entre si. Os laudos arbitrais não têm hesitado, com base no art. 19 do Protocolo de Brasília, em valer-se, para informar suas decisões, de princípios gerais do Direito Internacional.<sup>18</sup> Entre outros, o *pacta sunt servanda* (art. 26 da Convenção de Viena), da boa-fé, e até mesmo, o estoppel, que veda a qualquer das partes no litígio atuar em contradição com comportamento prévio com base no qual a outra parte terá agido em seu próprio detrimento, ficando, a parte que adotou o comportamento, a ele obrigada pelo princípio da boa-fé (COZENDEY; BENJAMIN, 2003, p. 25).

O laudo de pneumáticos, com base no art. 19 do Protocolo de Brasília, levou em consideração a utilização de critérios integradores da normativa Mercosul com as normas e

---

<sup>18</sup> Na definição de Miclel Virally, (El devenir Del Derecho Internacional Ensayos escritos al correr de lo años – Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1997, p. 221), a expressão designa certas regras com alcance mais geral, que são consideradas parte integrante do direito positivo, ainda que não tenham sido consubstanciadas em um postulado normativo. Em geral, trata-se de regras de direito bastante gerais, abstratas, frequentemente invocadas e aplicadas com tal frequência que sua existência e validade não são questionadas.

princípios que regulam o direito internacional. O laudo sobre os fitossanitários reconheceu que são aplicáveis à controvérsia os princípios de *pacta sunt servanda*, boa-fê e razoabilidade. De acordo com o laudo, a aplicação desses princípios permite ao intérprete completar o vazio normativo e delimitar o alcance dos compromissos assumidos no âmbito do Mercosul. O Tribunal que analisou o caso dos Frangos, por sua vez, valeu-se do princípio de direito administrativo de “desvio de Poder”, tomado como um princípio geral de direito, para avaliar se a medida *antidumping* adotada pela Argentina havia sido utilizada como forma de violar, direta ou indiretamente, o princípio da livre circulação previsto no Tratado de Assunção (COZENDEY; BENJAMIN, 2003, p. 26).

A inclusão dos princípios gerais de direito internacional na categoria de fonte normativa do Mercosul não é pacífica. No laudo sobre produtos têxteis, os árbitros referem-se a esses princípios como elementos a serem considerados no contexto da interpretação das normas Mercosul. No laudo sobre o IMESI, tem-se que a referência que se faça às demais normas de direito internacional, como os Tratados de Montevidéu e a OMC, só serviria para integrar lacunas. O Tribunal, no laudo IMESI, pronunciando-se sobre o princípio da *exceptio non adimpleti contractus*<sup>19</sup> dispõe que:

O princípio tem o alcance mais limitado que se possa imaginar dentro de uma organização de integração regional que visa tornar-se um mercado comum, porque o que se procura é a concretização de uma situação de direito para que seja mais pronunciada ainda do que já é no direito internacional público (COZENDEY; BENJAMIN, 2003, p. 27).

b) Princípios do Direito da Integração. Nesse caso, incluem-se não apenas os princípios gerais do direito internacional de cooperação, como também os acordos celebrados pelo Mercosul com outros blocos econômicos, países, grupo de países ou organizações internacionais. Sobre os princípios do Direito da Integração aplicados ao Mercosul, escreve Maristela Basso (2003, p.166): “são valiosos os laudos arbitrais já proferidos pelos Tribunais Arbitrais *Ad Hoc*. A análise dos mesmos revela a reflexão aprofundada acerca dos princípios fundamentais sobre os quais deve se assentar a constituição do Mercosul”.

Basso (2003, p. 167), referindo-se com propriedade ao VI Laudo Arbitral que julgou a controvérsia suscitada pelo Uruguai contra o Brasil acerca da proibição brasileira de

---

<sup>19</sup> Princípio de Direito Internacional, reconhecido na Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, que permite a uma parte, sobre certas circunstâncias, eximir-se validamente do cumprimento de suas obrigações em função da inadimplência da outra parte. No caso em exame, o Uruguai alegava, com base no referido princípio, que o demandante não poderia exigir que não lhe fossem aplicadas normas discriminatórias, posto que aplicaria também normas discriminatórias em relação aos demais Estados-Partes do Mercosul (COZENDEY; BENJAMIN, 2003, p. 27).

importação de pneus recauchutados, afirma que naquele momento foram tratados alguns princípios fundamentais como o da limitação da reserva de soberania e da proporcionalidade. Para ela, as restrições são admitidas excepcionalmente para a proteção de certos bens. Elas não são admitidas e lícitas se o bem pode ser protegido de maneira igualmente eficaz por medidas menos restritivas das trocas dentro do bloco e se o bem ou os bens já estavam em circulação. Comenta ainda:

O princípio da proporcionalidade não pode ser afastado daquele da reserva de soberania, uma vez que integra a noção mesma de Estado de Direito. Adequação dos meios e a necessidade de intervenção são elementos fundamentais e encontram-se automaticamente incorporados ao ordenamento do Mercosul. Razão pela qual, restrições adotadas fora do alcance do art. 50 do Tratado de Montevideu de 1980 não são admitidas (BASSO, 2003, p. 167).

Nesse contexto, as razões invocadas pelas autoridades nacionais para adotar normas internas de comercialização de produtos, embora relevantes, estão sujeitas ao princípio da proporcionalidade, quer dizer, pela lógica do processo de integração não se admitem entraves ao comércio.

Outros dois princípios também devem ser considerados: o princípio da razoabilidade e o da previsibilidade comercial. O primeiro estabelece que as ações das autoridades dos Estados-Membros não podem exceder o necessário para alcançar os objetivos propostos; suas ações não podem ser arbitrárias e não podem ferir os princípios da livre circulação. O segundo se refere à certeza jurídica, clareza e objetividade como condições imprescindíveis. São regras gerais para as atividades comerciais dos Estados-Membros e elementos essenciais para a confiança no Mercado Comum.

Todos os princípios acima expostos são elementos fundamentais da cooperação entre os Estados-Membros, da reciprocidade em condições de igualdade, do equilíbrio entre as vantagens e obrigações que decorrem da integração e da formação gradual do mercado compartilhado. Esses princípios compõem o tecido substancial, filosófico e político do Mercosul e prevalecem sobre os direitos internos dos Estados-Membros (BASSO, 2003, p. 168).

Para o Tribunal, no caso dos produtos têxteis, as relações comerciais dentro de um sistema tão integrado como é o do Mercosul deveriam basear-se em regras de direito que permitissem um mínimo de certeza jurídica para todos os operadores comerciais. No entendimento dos árbitros (Item III - H), enquanto “os membros do Mercosul não atuarem em conjunto para acordar de forma expressa a aceitação de medidas restritivas ao comércio, os

Estados-Membros estarão impedidos de aplicar tais medidas unilateralmente”. No mesmo sentido, o laudo sobre os Comunicados Decex afirma que “são incompatíveis as medidas unilaterais dos Estados-Partes nas matérias nas quais a normativa requer procedimentos multilaterais” (MERCOSUL, 1999). O laudo sobre o IMESI, declara que “o que se procura é a concretização de uma situação de direito para que seja mais pronunciada ainda do que já é no direito internacional público” (MECOSUL, 2002).

c) Decisões dos Tribunais Arbitrais do Mercosul. Os laudos dos tribunais arbitrais constituídos de acordo com o Protocolo de Brasília são fontes do Mercosul. A tendência no Mercosul é a de que os precedentes se tornem interpretações autênticas dos textos. Até maio de 2002, foram oito Tribunais Arbitrais *Ad Hoc* constituídos para julgar as controvérsias que foram surgindo entre os Estados-Membros e cada uma delas reiterou os princípios fundamentados no anterior, representando um avanço na consolidação do Mercosul de seu Direito (BASSO, 2003, p. 169).

Outros princípios que ainda podem ser citados: a jurisprudência dos tribunais internos que podem desempenhar papel significativo na consolidação do Mercosul; os princípios Gerais de Direito Comum dos Estados-Membros amplamente aceitos e reconhecidos; o da boa-fé nas negociações; o da legalidade e segurança jurídica de que os pactos devem ser cumpridos e a Doutrina como fonte do Direito do Mercosul.

### **3.3.1. Sistema de Solução de Controvérsias Provisório ou Permanente?**

Muito se tem falado sobre o Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul, principalmente se a arbitragem cumpre com funcionalidade seus objetivos ajustando-se à defesa do bloco. As opiniões variam e não se chega a um consenso. Por um lado, muitos estudiosos acreditam que o sistema atual atende as necessidades do Bloco, haja vista que a maioria das controvérsias é solucionada pela via diplomática, sem a necessidade de maiores desgastes políticos. A integração funciona como uma estrutura enxuta de órgãos intergovernamentais, onde as decisões são tomadas por consenso e em estreita cooperação entre os governos dos quatro países. É por essas razões que, para o Professor Luiz Olavo Baptista (2003, p. 113), o balanço final é de que, no quadro sociológico, como no histórico e econômico, a evolução do Sistema de Solução de Disputas do Mercosul demonstra que ele vem atuando de maneira adequada e que sua funcionalidade é mais que razoável, embora não seja perfeita.

Para a professora Nádia de Araújo (2003, p. 177), a doutrina especializada sempre criticou o Mercosul pela falta de um tribunal aos moldes do Tribunal de Justiça da União Européia (TJCE). Temia-se que a resolução dos conflitos por Tribunais *ad hoc* traria à jurisprudência uma fragmentação indesejável. O que se percebeu, todavia, é que a análise dos laudos até hoje proferidos mostra justamente o contrário. Houve encadeamento e coerência entre os princípios usados para se chegar às soluções do Bloco.

Segundo Liliam Chagas de Moura (2003, p. 100), tanto as controvérsias na OMC quanto os contenciosos comerciais no Mercosul são motivo de destaque na imprensa, colaborando para a perpetuação de visões equivocadas como a de que o Mercosul necessita de uma “justiça”, de que falta um tribunal supranacional, de que as coisas só se resolvem quando tratadas diretamente pelos presidentes. Para a autora, no Mercosul, existe um sistema eficaz de solução de disputas. Os árbitros que integram os tribunais *ad hoc* e os Governos dos Estados-Partes fizeram da solução de controvérsias um dos êxitos do Mercosul já que enfrentaram com objetividade e determinação as muitas especificidades do processo de integração regional rumo à tentativa pioneira de construir um mercado comum no Cone Sul.

Por outro lado, a grande maioria dos intelectuais e estudiosos do Mercosul têm opinião diversa a respeito do assunto. O Embaixador argentino Juan Pablo Lohlé, ao apresentar sua visão sobre a necessidade de fortalecimento institucional do Mercosul, insistiu no argumento de que as divergências comerciais entre os Países-Membros não podem ser tratadas apenas na imprensa. Há que se estabelecer um canal institucional adequado para resolvê-las de forma racional e previsível. É necessário estabelecer mecanismos de compensação para corrigir os efeitos negativos de assimetrias macroeconômicas, como flutuações bruscas na taxa de câmbio (TELEGRAMA, 2003).

Lohlé deu a entender que a falta de um sistema supranacional de solução de controvérsias tende a favorecer os mais fortes. Deixou transparecer a preocupação com a assimetria entre Brasil e Argentina, que seria fonte permanente de conflitos cuja solução somente poderia ser assegurada por meio de canais institucionais dotados de legitimidade e transparência. O fortalecimento do direito supranacional serviria, portanto, a um só tempo, para superar conflitos entre atores privados de ambos países e evitar sua politização por parte dos governos. O objetivo seria seguir o exemplo das instituições da U.E., de modo que as regras jurídicas e os compromissos assumidos pelos Estados possam ser executados por instituições imparciais, legítimas e previsíveis (Idem, 2003).

O que se pode perceber é que o entendimento e as opiniões a respeito do Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul e da institucionalização do Bloco são as mais variadas

possíveis. Os discursos proferidos por autoridades dos países que integram o Mercosul e União Europeia (U.E.) durante o Seminário sobre Solução de Controvérsias no Mercosul, realizado em Assunção, Paraguai, em maio de 2001, momento que antecede a criação do Protocolo de Olivos, dá uma idéia a esse respeito.

Em seu discurso de abertura, ao referir-se ao caráter transitório do atual mecanismo de solução de controvérsias (MSC) do Mercosul (arts. 34 do Protocolo de Brasília e 44 do Protocolo de Ouro Preto), o chanceler paraguaio Moreno Ruffinelli inspira-se nos dois procolos para expôr que:

sin un órgano de Justicia permanente, el Mercosur es insuficiente, y que el procedimiento arbitral, seguido por el sistema atual, que tiende débilmente a acercarse al modelo judicial, no es acabadamente satisfactorio, pero si perfectible (BRASIL, 1993 e 1994).

Explicou ainda que a criação de um Tribunal Arbitral Permanente eliminaria supostas desvantagens do sistema ora vigente, tais como: o órgão jurisdicional “*ad hoc*”, por não preexistir ao conflito, oferece poucas garantias; os órgãos de justiça, uma vez constituídos, são desfeitos tão logo proferidos os laudos arbitrais; tais laudos ou sentenças apresentam limitado alcance jurídico, pois “carecem de valor executivo” e não propiciam a uniformização do direito e a conseqüente formação de jurisprudência no âmbito do Mercosul e que a instauração de uma Corte permanente corresponderia melhor aos princípios de concentração e continuidade dos processos, gerando, a seu ver, celeridade e economia (BRASIL, 1993, Ponto 2).

Para o jurista espanhol Luis Marti Mingarro, a arbitragem seria uma “formulação primitiva da justiça”, uma vez que depende sobremaneira da vontade de cada um dos Estados-Partes, dificultando o desenvolvimento de um ordenamento jurídico próprio. Salientou a necessidade de aproveitar o exemplo dos processos integracionistas “que tem dado certo” em alusão à experiência do Tribunal de Justiça da U.E. A apresentação do professor e árbitro brasileiro José Carlos de Magalhães centrou-se na crítica ao Protocolo de Brasília, por afastar a possibilidade de o indivíduo e a empresa privada acionarem diretamente o MSC. Não se opôs à criação de um Tribunal Arbitral Permanente, o que, para ele, não seria muito diferente do que já existe hoje, mas sim ao estabelecimento de um Tribunal de Justiça (BRASIL, 1993, Ponto 3).

A Ministra da Chancelaria argentina Maria Cristina Boldorini afirmou que se deveria dar atenção às reivindicações paraguaias e uruguaias, tendo em vista que o MSC previsto no Protocolo de Brasília não tem dado conta das necessidades de segurança judicial, de especial



interesse para esses países. O Senador argentino Evelio Fernández Areval expôs que o conceito de soberania absoluta é insustentável e que um tribunal arbitral não pode estar vinculado à discricionariedade dos Estados. Também sugeriu a implementação de medidas de precaução para casos de emergência (produtos perecíveis), a ampliação na participação de particulares, a conformação de critérios interpretativos e o seguimento da execução dos laudos (BRASIL, 1993, Ponto 12).

O Ministro brasileiro Sérgio Abreu salientou a importância de garantir o princípio da segurança jurídica, uma vez que as regras não estão claras com respeito ao MSC. Observou que se o setor privado não sente que o sistema é confiável, não vai utilizá-lo, tornando difícil a tarefa dos governantes de explicar à sociedade civil o porquê de dar continuidade ao processo de integração. Mencionou que os quatro países não deixam de ser competidores entre si e que os investidores se dirigirão para onde encontrarem melhores oportunidades de negócios. Aduziu que os empresários precisam ter seus Estados como sócios confiáveis, o que facilitaria o alcance de uma interpretação homogênea das normas comerciais. No encerramento, o embaixador Carlos Alberto González sublinhou que sem uma maior institucionalização do MSC, não será possível levar adiante o processo integracionista (BRASIL, 1993, Ponto 14).

Diego Guelar, ex-embaixador argentino na União Europeia, no Brasil e nos Estados Unidos e secretário de Relações Econômicas Internacionais do governo da Província de Buenos Aires, apresenta uma visão extremamente crítica do processo integracionista e da postura do Brasil no bloco, em especial no que diz respeito ao tratamento jurídico dado às normas do Mercosul. Afirma que paralelamente a uma economia de escala que enseje condições de competitividade e crescimento em um mundo globalizado, tem-se um processo integracionista atravessando uma profunda crise. Por trás dessa crise, está a disparidade entre Brasil e Argentina quanto ao tratamento jurídico concedido às normativas do Mercosul. Enquanto na Argentina as normas emanadas do Mercosul são de nível constitucional, no Brasil essas mesmas normas posicionam-se em quinto lugar na escala jurídica: 1) Constituição, 2) leis nacionais, 3) decretos-leis, 4) leis estaduais e 5) normas do Mercosul. Para ele, enquanto o Brasil não decidir situar essas normas no topo da pirâmide jurídica, não poderá haver Direito Comunitário, nem segurança jurídica e nem solução de controvérsias. O Brasil poderá seguir ajustando sua economia por meio de desvalorizações ou qualquer outro mecanismo legal local, ignorando seus compromissos regionais. Completa ainda dizendo que se se cumprisse o objetivo da Declaração de Buenos Aires de Alcançar, em março de 2001, as metas de convergência macroeconômica, estas seriam somente papel descartável, caso não seja reconhecida sua supremacia legal por parte do Brasil (BRASIL, 1993, Ponto 7).

Nas reflexões do Professor argentino Félix Peña acerca da efetividade da normativa Mercosul e a qualidade institucional do projeto de integração, o que chama atenção é a defesa de maior flexibilidade ao processo de integração e sua proposta de estabelecer “válvulas de escape” institucionalizadas. O autor não cita exemplos nem sugere válvulas de escape específicas, porém sua idéia coaduna com as propostas que tem anunciado o vice-chanceler Martin Redrado para disciplinar defasagens cambiais. Coincidentemente, as propostas apresentadas por Redrado fazem alusão à idéia de flexibilidade e remetem a mecanismos semelhantes a salvaguardas, cuja reintrodução no Mercosul havia sido defendida por Félix Peña em 1999 no contencioso que motivou o laudo arbitral favorável ao Brasil e reiterou proibição expressa no Tratado de Assunção de aplicar salvaguardas no comércio intrazona (BRASIL, 1993).

Ao diagnosticar os problemas do Mercosul, o ponto central da argumentação de Peña diz respeito à questão da falta de efetividade e eficácia das regras aprovadas pelo bloco, que “no penetran em la realidad”. Essa situação revela uma integração escassamente orientada por regras, ainda muito permeável a relações de poder (BRASIL, 1993, Ponto 4):

A falta de clareza e a pouca flexibilidade da normativa Mercosul constituem fatores adicionais que explicariam a impossibilidade atual de constituição de um espaço econômico comum e ampliado que ofereça previsibilidade econômica e segurança jurídica ao setor produtivo da região.

Félix Peña continua sua análise afirmando que as causas desse atual quadro estão relacionadas a quatro características do *modus operandi* institucional do Mercosul: excesso de regras aprovadas e déficit de internalização da normativa Mercosul; deficiência dos procedimentos nacionais de tomada de decisão na fase pré-negociadora da normativa Mercosul; preferência dos sócios em resolver conflitos por meio da acomodação política em lugar de adotar os mecanismos de solução de controvérsias do Mercosul; e falta de transparência e de participação da sociedade civil (BRASIL, 1993, Ponto 5).

A insegurança jurídica e a imprevisibilidade econômica, no entanto, não resultam apenas de uma descoordenação intragovernamental. Para Peña, essa situação se perpetua porque não existem mecanismos institucionais que confiram maior transparência ao processo decisório do Mercosul e maior participação da sociedade na criação e aplicação das regras do jogo. A pouca utilização do mecanismo de solução de controvérsias no Mercosul está relacionada à preferência dos sócios por acomodar de forma política problemas de natureza eminentemente jurídica. Essa seria a razão, por exemplo, para o Protocolo de Brasília,

aprovado em 1991, ter sido acionado plenamente somente a partir de 1999 (BRASIL, 1993, Ponto 5).

É oportuno lembrar que a última controvérsia que necessitou da formação de um tribunal arbitral entre os países do Mercosul foi em 2003 sobre a Incompatibilidade do Regime de Estímulo à Industrialização de Lã outorgado pelo Uruguai. A partir dessa data, os países têm demonstrado certa resistência para adotar tal procedimento, buscando outras formas alternativas para solucionar suas contendas. Isso nos leva a crer que se o SSC do Mercosul via arbitragem cumpriu no passado com funcionalidade seus objetivos ajustando-se à defesa do bloco nas controvérsias que surgiram, hoje não mais atende às novas demandas. Há a necessidade de uma maior institucionalização de suas práticas no sentido de dar respostas aos anseios da sociedade civil como um todo principalmente naquilo que se refere à particulares e as empresas.

Quando Peña (BRASIL, 1993, Ponto 11) afirma que a falta de transparência e de participação da sociedade no processo decisório do Mercosul devem-se à marginalidade ou irrelevância das instâncias responsáveis pela realização das consultas, focaliza suas críticas principalmente nas instâncias nacionais, porém não deixa de reconhecer as deficiências das instâncias regionais nesse campo, como é o caso do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES) e da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPCM).

Félix Peña (BRASIL, Idem, Ponto 12) assinala que o estabelecimento de um Parlamento do Mercosul poderia reforçar a participação e a transparência do processo decisório regional, razão pela qual considera que:

La iniciativa de crearlo podría ser un paso en la dirección correcta”. No entanto, advierte Félix Peña “que las reglas se nutran de la participación ciudadana es condición necesaria aunque no suficiente para um Mercosur orientado por reglas y no solo por relaciones de poder (BRASIL, 1993, Ponto 12).

Carlos “Chaco Alvarez”, Presidente da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul, e Alicia Kirchner, Ministra do Desenvolvimento Social da Argentina, defendem o Mercosul Social como resposta institucional à carência do bloco regional de uma instância responsável por atender às necessidades dos povos dos países integrantes. Para eles, o Mercosul, constituído sob o modelo neoliberal, com perfil exclusivamente econômico-comercial, deve ser repensado, outorgando à dimensão social centralidade no processo de integração:

La estructura institucional y la metodología establecidas por el Tratado de Asunción de 1991 y sus Protocolos se corresponden con un contexto político-ideológico que impulsaba un modelo de integración compatible con las políticas orientadas por los principios del Consenso de Washington.

Argumentam ainda os autores acima que a atual Presidência *Pro Tempore* Argentina é apresentada como oportunidade para avançar no reconhecimento de maior institucionalidade do Mercosul Social:

Y es aquí donde junto con la dimensión económica, la dimensión social adquiere hoy centralidad en el proceso de integración como acción para la promoción de la persona y su realización individual en una sociedad inclusiva. De esta forma, está llamada a ser un eje articulador del proceso de integración a fin de constituir un espacio donde la persona, la familia, la comunidad y no el mercado sean los principales actores (BRASIL, 1993).

Para Paulo Borba Casella, a validade institucional e a própria consolidação do Mercosul somente seria possível com um tribunal supranacional, nos moldes da UE, com competência jurisdicional para solucionar as divergências oriundas do bloco. As instituições supranacionais dentro de um espaço econômico integrado e, dentre essas, o próprio tribunal supranacional devem ser concebidos não somente como instância jurisdicional em sentido estrito, como também por seu papel de mecanismo de solução de controvérsias, interpretação e aplicação das normas comuns e controle da legalidade dos atos da administração. O sistema tem como vantagem a possibilidade de acesso dos particulares que, no ordenamento jurídico do Direito Comunitário, são sujeitos de direitos e obrigações (CASELLA *apud* GOMES, 2006, p. 254-255).

A instituição tribunal supranacional atua como meio e modo de solução de controvérsias entre Estados-Membros, bem como controla a conformidade da atuação em relação às normas regentes da integração, frente às respectivas administrações nacionais em relação aos órgãos responsáveis pela gestão da empreitada de integração. O tribunal supranacional exerce duas funções importantes: internamente, assegura o controle de legalidade dos atos da administração, uma vez que atua como uma entidade de fiscalização do controle e legalidade dos atos comunitários e, em relação aos tribunais nacionais, coloca-se como instância de uniformização da aplicação e interpretação das normas comuns (CASELLA *apud* GOMES, 2006, p. 255).

Paulo Borba Casella (CHADE; BASILE, 2000) concorda que a arbitragem *ad hoc* deve ser utilizada como um instrumento transitório para solucionar as crises setoriais, mas vê problemas no mecanismo, uma vez que a cada processo a composição do tribunal (três árbitros) é alterada, o que leva a resultados diferentes em cada situação, e que “um tribunal

permanente evitaria isso”. Acrescenta ainda que o problema é que o tratado cuida apenas de controvérsias entre Estados, enquanto a grande parte dos problemas se dá entre empresas. Para ele, “a idéia da integração tropeça na falta de critérios jurídicos que possam dar segurança e previsibilidade para investidores”. O presidente Sanguinetti do Uruguai (CHADE; BASILE, 2000) afirma que “a Corte deve ser criada para despolitizar os conflitos que inevitavelmente o processo de integração gera”. O ministro Celso de Mello (CHADE; BASILE, 2000) do Supremo Tribunal Federal, por sua vez, defende a instalação de um tribunal comunitário para o Mercosul ao afirmar que “o Brasil não perderia poder em relação aos demais países”.

O vice-presidente da Argentina, Carlos Alvarez afirmou que “a fragilidade institucional do Mercosul beneficia o Brasil e prejudica os países menores do bloco econômico, entre os quais incluiu o seu” (TREVISAN, 2000). Ainda segundo Álvares, “o Mercosul não têm regras claras pra resolver os seus conflitos, situação que seria favorável ao maior sócio do bloco: os países menores precisam de institucionalização”, referindo-se ao mecanismo de solução de controvérsias.

Para João Grandino Rodas (RODAS, 2007) “o grande desafio que temos hoje pela frente no Cone Sul reside em dar verdadeiro acesso ao sistema de solução de controvérsias às pessoas e às empresas, hoje praticamente inexistente”. E a solução de conflitos entre Estados, de figurino arbitral, embora satisfatória, “poderia evoluir para uma solução judicial propriamente dita. Atenderia a uma antiga aspiração e, ao mesmo tempo, possibilitaria a criação de real jurisprudência, implicando maior previsibilidade e segurança jurídica”.

As mudanças trazidas pelo Protocolo de Olivos, a maior inovação realizada no sistema de solução de controvérsias do Mercosul, mostra o fortalecimento do Bloco e a melhor qualidade institucional. Porém, o que se percebe é que desde sua entrada em vigor, em 2004, poucas vezes o sistema foi solicitado pelos Estados que integram o Mercosul, demonstrando, com isso, que o sistema de solução de controvérsias do Bloco tem de ser aperfeiçoado.

Na XIV Reunião do Grupo de Alto Nível para Reforma Institucional do Mercosul, realizada em Buenos Aires, Argentina, em maio de 2008, um dos temas da agenda foi o aperfeiçoamento do sistema de solução de controvérsias do Mercosul e o fortalecimento de seus órgãos institucionais. Na reunião, foram propostos pela Argentina ajustes ao Protocolo de Olivos, que também é um dos principais temas da Presidência daquele país. Certos elementos dessa proposta modificam aspectos fundamentais do Protocolo com impacto sobre a estrutura de encargos processuais e sobre a mecânica do processo arbitral. O Brasil, por sua

vez, reconhece a existência de lacunas no texto do Protocolo de Olivos e a possibilidade de aperfeiçoamento. Há necessidade de aprimorar juridicamente alguns aspectos que não foram suficientemente detalhados ou regulados no texto do Protocolo, mas não comparte com certas premissas questionáveis da proposta argentina, que ferem a própria noção de arbitragem, como a de que a nacionalidade dos árbitros seria um óbice à sua imparcialidade (TELEGRAMA, 2008).

A delegação brasileira reiterou sua disposição de avançar nos pontos identificados na reunião anterior como factíveis de consenso: renovação escalonada dos mandatos dos membros do Tribunal Permanente de Revisão - TPR; diferenciação de requisitos para os árbitros dos Tribunais *Ad Hoc* (TSHs) e do TPR; remoção dos árbitros do TPR; e consideração, pelo Tribunal, da existência ou não de medida adotada pela parte demandada para dar cumprimento ao laudo. Os demais elementos da proposta deverão seguir sendo analisados, tendo em conta, sobretudo, a incipiente experiência acumulada pelo sistema de solução de controvérsias de Olivos (BRASIL, 2004, ponto 5).

Outro tema tratado na reunião foi sobre o Aperfeiçoamento do Sistema de Incorporação, Vigência e Aplicação da Normativa Mercosul. Na reunião anterior, a Argentina apresentou proposta de Protocolo, ainda sob consultas internas, com mecanismo para aplicação direta de normas do Mercosul nos Estados-Partes. Tal mecanismo seria utilizado somente para determinados temas predefinidos, que não necessitam de aprovação parlamentar. Seria uma nova categoria de normas, chamadas “disposições”, que poderiam ser aprovadas por qualquer órgão decisório desde que houvesse consenso. Tais normas entrariam em vigor simultaneamente em todos os Estados-Partes na data fixada ou sessenta dias depois de aprovada. O objetivo principal da proposta é garantir a vigência simultânea da normativa Mercosul nos Estados-Partes. Segundo o Art. 40 do Protocolo de Ouro Preto (POP), as normas somente entrariam em vigor no Mercosul depois que todos os Estados-Partes informassem a incorporação a seus respectivos ordenamentos jurídicos nacionais; no entanto, quando o ato jurídico interno que incorpora a normativa Mercosul é publicado, a norma entra imediatamente em vigor no país (BRASIL, 1996, Ponto 11).

Um dos temas tratados na reunião técnica de coordenação intramercosul realizado em abril de 2005 foi sobre o sistema de solução de controvérsias. A delegação brasileira buscou consenso do Mercosul contrário à formulação de capítulo de Solução de Controvérsias que possa assemelhar-se aos mecanismos adotados no Nafta ou no acordo Canadá-Chile, caso ambos venham a servir como referência para o lado canadense durante a negociação do tema. Tais Mecanismos de Solução de Controvérsia - MSC são caracterizados por um sistema de

arbitragem única, com decisões de caráter recomendatório, bastante distinto ao sistema adotado pelo Mercosul no Protocolo de Olivos. No âmbito da ALCA, o Brasil defende a adoção de MSC mais parecido ao sistema da OMC, caracterizado pela existência de duas instâncias de apreciação dos casos, sendo uma delas de recurso, e por decisões finais de caráter vinculante. Faz sentido que o Brasil privilegie, sobretudo nas suas relações com países desenvolvidos, mecanismos, como a instância de recurso, que permitam reduzir as assimetrias de poder entre as partes e os espaços que possam favorecer ações unilaterais ilegítimas de parte de seus parceiros comerciais (BRASIL, 2004).

Independentemente da escolha, para ser instituído um tribunal supranacional, algumas alterações deverão ser realizadas. Os tratados institutivos deverão ser alterados para admitir a supranacionalidade, possibilitando a atuação jurisdicional do tribunal na defesa dos interesses do bloco. Algumas Constituições deverão ser reformadas, como é o caso de Brasil e Uruguai, conforme já mencionamos anteriormente. E ainda, a estrutura atual do Mercosul não aponta para adoção de um Direito Comunitário no bloco regional. Para tanto, é necessário que se caminhe na direção da consolidação da união aduaneira fortalecendo, com isso, as estruturas institucionais do bloco rumo a um novo ordenamento jurídico com a emergência do Direito Comunitário.

Enfim, um tribunal supranacional é um dos instrumentos a possibilitar o aprofundamento da integração. Ele poderá conferir maior estabilidade ao bloco econômico, garantir eficácia e uniformidade na interpretação das normas, fiscalizar a correta atuação das instituições comunitárias, possibilitar o acesso dos particulares, estabelecendo também o inter-relacionamento dos tribunais nacionais e destes com o supranacional, fazendo com que os juízes nacionais também apliquem o Direito Comunitário (GOMES, 2006, p. 256).

Seja como for, a adoção definitiva de um mecanismo de solução de controvérsias dependerá muito de como se consolidará essa integração e de que maneira se atenderá satisfatoriamente aos interesses de todos seus membros, haja vista as assimetrias socioeconômicas e culturais, além das políticas dos Estados, principalmente no que diz respeito a Brasil e Argentina.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas últimas décadas, há um senso comum de que o ordenamento do sistema internacional passa por um fortalecimento das instituições, pelo crescimento do comércio internacional e pela difusão de valores liberais. O Liberalismo Institucional, diferentemente da visão idealista do passado que acreditava na construção de uma comunidade de seres humanos a partir de Estados soberanos com princípios da autodeterminação e da democracia, configura-se agora como uma teoria importante para explicar a complexidade que o sistema internacional contemporâneo adquiriu.

A construção de instituições cada vez mais eficientes possibilita o crescimento do bem-estar das sociedades e a paz será apenas o resultado desse processo. Após a Segunda Guerra Mundial, a criação da Organização das Nações Unidas e, a nível regional, a Comunidade Européia, foram exemplos da força do institucionalismo.

Os atores políticos voltam suas esperanças para as instituições. A cooperação interestatal foi fundada em instituições que têm preeminência sobre os Estados. Os Estados assinam o Tratado instituidor, mas não serão eles que levarão adiante a cooperação, de forma unitária, centralizada num viés político unilateral, mas através de um aprofundamento institucional, judicial e supranacional. Segundo North (1973), a imperfeição do mercado político está na base da constituição de instituições econômicas ineficientes. Uma matriz institucional eficiente será aquela capaz de estimular um agente ou organização a investir numa atividade individual que traga retornos sociais superiores a seus custos sociais.

O ambiente institucional (composto pelas instituições criadas) altera os custos de transação, de modo que se o ambiente institucional agir no sentido de minorar tais custos, ocorrerá uma alocação mais eficiente de recursos. Este ambiente pode minimizar custos como a incerteza sobre o cumprimento de contratos, a falta de clareza de regras para um dado investimento, a morosidade ou falha na ação da justiça. Com isso, um ambiente institucional favorável no Mercosul, ao economizar custos ocasionados por oportunistas *ex post* a uma transação, teria como resultado uma diminuição dos custos de transação (ZERBIELLI; WAQUIL, 2006, p. 66).

O Mercosul foi a mais importante iniciativa de integração empreendida no Cone Sul. O regionalismo econômico representa importante elemento definidor do sistema internacional contemporâneo. A busca deve ser por aprendizado com os percalços que inevitavelmente aparecem nessa trajetória. Objetivamente, a diferença primordial entre os modelos



integracionistas da U.E., da Comunidade Andina - que fez uma transposição do sistema comunitário europeu -, e do Mercosul, está no instituto da supranacionalidade. O que pretendemos com esse trabalho foi mostrar que se torna cada vez mais necessário que o Mercosul busque o seu aprofundamento, por meio da adoção de instituições de caráter permanente que garantam a consecução de seus objetivos.

Desde 2003 não tem sido solicitada a composição de um tribunal arbitral para solução de controvérsia pelos Estados-membros do Mercosul. Se, de um lado, há problemas estruturais dos setores econômicos, de outro temos um mecanismo de solução de controvérsias que precisa se fortalecer na confiabilidade e eficácia de suas decisões, garantindo à iniciativa particular, tranquilidade em suas transações comerciais e, quando surgirem novas divergências, que essas possam ser sanadas por um mecanismo judicial definitivo sem sofrer pressão direta de governos nacionais ou a necessidade de apelação ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC.

Por mais eficiente que se tenha mostrado o Sistema de Controvérsias do Mercosul, uma das funções de um Tribunal de Justiça é a de estabelecer uma corrente jurisprudencial firme e específica para os membros do Bloco bem como para a sociedade internacional. Além do mais, só será possível reconquistar a confiabilidade dos Países-Membros do Bloco na solução de suas disputas se houver avanço na sua institucionalização e juridicidade. A função de um Tribunal não se esgota no julgamento de questões entre Estados-Partes e particulares, sejam pessoas físicas ou jurídicas. A missão do Tribunal é mais ampla, pois cabe a ele uniformizar a interpretação e a aplicação do direito comunitário, do Tratado de Assunção, dos Protocolos e Atos emanados das instituições com poder decisório, das Decisões do CMC e das Diretrizes da CCM.

Um dos primeiros aspectos que direciona as discussões sobre o sistema de solução de controvérsias do Mercosul é a sua transformação em um sistema jurídico mais rigoroso no tocante ao estabelecimento de regras e de prazos e/ou a manutenção de práticas diplomáticas que procuram soluções políticas. Na verdade, os países membros do Mercosul, inicialmente, buscam soluções diplomáticas, acordos bilaterais e acordos informais, todavia procedimentos legais são necessários quando não se chega a negociações mutuamente benéficas. O sistema de solução de controvérsias do Mercosul deve se encaminhar cada vez mais para uma legalização e o grande desafio dos Países-Membros, no momento, consiste em estabelecer processos jurídicos flexíveis suficientes para possibilitar a existência de soluções políticas.

As propostas que buscam definir o rumo do sistema de solução de controvérsias do Mercosul – se um meio mais jurídico ou mais diplomático – situam-se entre a criação ou não

de uma Corte Permanente de Justiça. Essa proposta implica maior controle do sistema, o que significa várias mudanças, como leis mais rigorosas e a existência de um sistema de sanção que puna os países julgados culpados. Assim, o sistema pode se transformar em um tribunal, e os países, por terem confiança nele, podem abrir mão de uma participação mais ativa e mais política. O processo de integração do Mercosul, portanto, consolidar-se-ia por meio da implantação de estruturas definitivas. Pela própria dinamicidade da proposta integracionista, é de grande importância a criação de um Tribunal de Justiça que tenha como competências e atribuições assegurar o estabelecimento do mercado comum dentro do respeito ao direito. Isto no que se refere à interpretação e aplicação do Tratado Constitutivo, bem como de todos os atos normativos que derivam dele.

O processo de integração requer conquistas de forma plena e não em parte. O sistema continua sendo destinado aos Estados, em que pese a previsão teórica de permitir também as pessoas demandarem. A solução de conflitos entre Estados, de forma arbitral, mesmo que considerada por muitos como satisfatória, ao evoluir para uma solução judicial, além de garantir acesso às pessoas e empresas, atenderia à aspiração de criação de uma real jurisprudência e segurança jurídica. Neste contexto, os órgãos supranacionais deveriam integrar e determinar o bloco, haja vista que as decisões devem partir do interesse do grupo em benefício das partes integrantes. Os contratemplos e as tentativas de acertos na construção do Mercosul são naturais. O que se deve buscar é aprender com os percalços que aparecem nessa trajetória. Qualquer viragem no curso da história dependerá acima de tudo da vontade política dos seus membros e do nível de integração que estes países pretendem obter.

Em suma, a criação de um tribunal supranacional no Mercosul teria a função de garantir o respeito do direito na interpretação e aplicação do seu Tratado e demais Protocolos, criando uma dinâmica jurisprudencial capaz de promover o avanço do processo integracionista a partir de uma base jurídica comum e harmônica sobre todos os Estados-Membros. O objetivo a ser atingido será, portanto, o controle da legalidade e um sistema orgânico de interpretação uniforme dos tratados de integração. A partir daí, o Tribunal poderá permitir que as normas acordadas no âmbito comunitário tenham prevalência e aplicabilidade direta no ordenamento interno dos Estados-Partes.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### LIVROS:

ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2000.

ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto. **Mercosul e União Européia: Estrutura Jurídico-Institucional**. Curitiba: Juruá, 1996.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O Mercosul no Contexto Regional e Internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 1993.

\_\_\_\_\_. **Os Primeiros Anos do Século XXI**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

ALMEIDA, Wilson (Ed.). **Cooperación e Integración: antiguos temas nuevos debates**. Goiânia: Centro Universitário de Goiás/Deescubra, 2005.

ARAÚJO, Luis Ivani de Amorim. **Curso de Direito Internacional Público**. 9ª. Edição. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

ARAÚJO, Nádia; MARQUES Frederico V. Magalhães; REIS, Márcio Monteiro. **Código do Mercosul: tratados e legislação**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

ARENDDT, Hannah. **Sobre a Violência**. Tradução: André Duarte. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

AYERBE, Luis Fernando. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

\_\_\_\_\_. **O Ocidente e o “Resto”**: A América Latina e o Caribe na cultura do Império. Buenos Aires: CLACSO – Asdi, 2003.

BAPTISTA, Luiz Olavo (Coord.) **Mercosul: a estratégia legal dos negócios**. São Paulo: Maltese, 1994.

BANDEIRA, L.A. Moniz. “As relações regionais no Cone Sul: iniciativas de integração”. *In*: CERVO, Amado L. e RAPOPORT, Mário (org.). **História do Cone Sul**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1998, p. 289-333.

BASSO, Maristela (org.). **MERCOSUL: Seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-Membros**. Porto Alegre: LTr, 1992.

BASTOS, Carlos Eduardo Caputo. **O Processo de Integração do Mercosul e a Questão da Hierarquia Constitucional dos Tratados**. Brasília: Senado Federal, 1997.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1997.

BÖHLKE, Marcelo. **Integração Regional & Autonomia do seu Ordenamento Jurídico**. Curitiba: Juruá, 2009.

BORCHARDT, Klaus-Dieter. **O ABC do Direito Comunitário**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1993.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Solução de Controvérsias no Mercosul**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

CARDOSO, Oscar Valente. **Integração na Atualidade: OMC e blocos regionais**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mário (orgs.) **História do Cone Sul**. Brasília, 1998.

CHIARELLI, Carlos Alberto Gomes e CHIARELLI, Matteo Rota Chiarelli. **Integração: direito e dever**. São Paulo: LTr, 1992.

COMISSÃO SOBRE GOVERNAÇÃO GLOBAL. **Nossa Comunidade Global: Relatório da Comissão sobre Governança Global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

DEQUECH, David. "Incerteza num Sentido Forte: significado e fontes". In: LIMA, G.T. (org). **Macroeconomia moderna**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Campus, 1999. p. 17-34.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W.W. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

EKMEKDJIAN, Miguel Angel. **Introducción al Derecho Comunitário Latinoamericano**. Buenos Aires: Depalma, 1994.

FERREIRA, Aldo Leão. Mercosul: **Comentários Sobre o Tratado de Assunção e o Protocolo de Brasília**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais: Poder e ética entre as nações**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

GOMES, Eduardo Biacchi. **Blocos Econômicos e Solução de Controvérsias**. Curitiba: Juruá, 2006.

HERZ, Mônica e HOFFMANN, Andréa R. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HEREDIA, Edmundo A. O Cone Sul e a América latina: interações. In: CERVO, Amado Luiz e RAPOPORT, Mário (org.). **História do Cone Sul**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1998. p. 122-288.

HOFMEISTER, Wilhelm (org.). **Política Social Internacional: conseqüências sociais da globalização**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2005.

HUNTINGTON, Samuel P. **O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial**. Rio de Janeiro: Editora Biblioteca do Exército, 1996.

IANNI, Octavio. **A Era do Globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

JO, Hee Moon (coord.) **Sistemas de Solução de controvérsias na integração econômica nas Américas**. Curitiba: Juruá, 2007.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. Harper Collins Publishers, 1989.

LABRANO, Roberto Ruiz Diaz. **Mercosur Integración y Derecho**. Ciudad Argentina: intercontinental editora, 1998.

LAMPEDUSA, Giuseppe Tomasi. **O Leopardo**. São Paulo: Editora Difusão Européia do Livro, 1963.

LIPOVETZKI, Jaime César. **MERCOSUL, Estratégia para a Integração**: mercado comum ou zona de livre comércio: análise e perspectivas do tratado de assunção. São Paulo: LTr, 1992.

LOBO, Maria Teresa Carcomo. **Ordenamento Jurídico Comunitário**: União Européia-Mercosul. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

MAGNOLI, Demétrio. **O Mundo Contemporâneo**. São Paulo: Atual, 2004.

MATTOS, Adherbal Meira. **Reflexões sobre Direito Internacional e Relações Internacionais**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

MELLO, Eduardo Pereira de. A hierarquia normativa dos tratados no ordenamento jurídico nacional. *In*: FERRARI, Regina M. M. Nery (org). **O Mercosul e as Ordens Jurídicas de seus Estados-Membros**. Curitiba: Juruá, 1999. p. 70-113.

MERLE, Jean-Christophe; MOREIRA, Luiz (orgs.). **Direito e Legitimidade**. Rio de Janeiro: Landy, 2003.

NORTH, Douglas. **Institutions, Institutional Change and Economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLIVA, Carlos. SERBIN, Andrés (Coords.). **América Latina, El Caribe y Cuba em el contexto Global**. Araraquara: UNESP, FCL, Laboratório Editorial, 2002.

RAUPP, Klaus da Silva. Solução de Controvérsias entre os Estados-Partes do Mercosul. *In*: RODRIGUES, Horácio Wanderlei (org.). **Solução de Controvérsias no Mercosul**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 39-60.

RANGEL, Vicente M. **Direito e Relações Internacionais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

REIS, Márcio Monteiro. **Mercosul, União Européia e Constituição**: a integração dos estados e os ordenamentos jurídicos nacionais. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público** – Curso elementar. 5ª ed., São Paulo: Saraiva, 1995.

ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem Governo**: ordem e transformação na política Mundial. Tradução: Sérgio Bath. Brasília: Ed. UnB, 2000.

SABA, Sérgio. **Comércio Internacional e Política Externa Brasileira**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. **Mercosul e Arbitragem Internacional Comercial: aspectos gerais e algumas possibilidades.** Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SARFATI, Gilberto. **Teoria das Relações Internacionais.** São Paulo: Saraiva, 2005.

SMOUTS, Marie-Cloude. **As Novas Relações Internacionais: práticas e teorias.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, Integração e Processo Negociador: a construção do Mercosul.** Brasília: IBRI, 2002.

WALLERSTEIN, Immanuel Maurice. **Em Busca da Reconstrução do Mundo.** Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

WALTZ, Kenneth N. **O Homem, o Estado e a Guerra: uma análise teórica.** São Paulo: Livraria Martins Fontes Editora Ltda, 2004.

WEFFORT, Francisco C. (org.). **Os Clássicos da Política.** São Paulo: Editora Ática, 1998.

#### **ARTIGOS CIENTÍFICOS:**

ARAÚJO, Nádia de. O papel da tradição do Common Law nos laudos arbitrais do Mercosul: considerações sobre a utilização dos princípios em seu processo decisório. **BRASIL. Solução de Controvérsias no Mercosul.** Brasília: Câmara dos Deputados, p.173-182, 2003.

BAPTISTA, Luiz Olavo. Análise da funcionalidade do sistema de solução de disputas do Mercosul. **BRASIL. Solução de Controvérsias no Mercosul.** Brasília: Câmara dos Deputados, p. 101-113, 2003.

BASSO, Maristela. As fontes jurídicas do Mercosul. **BRASIL. Solução de Controvérsias no Mercosul.** Brasília: Câmara dos Deputados, p.161-172, 2003.

BERNAL-MEZA. A política exterior do Brasil: 1990-2002. **Revista Brasileira de Política Internacional.** Brasília, ano 45, nº 1, p. 36-71, 2002.

BUENO, Newton Paulo. A nova economia institucional e a historiografia clássica do período colonial brasileiro. **Anais do Congresso brasileiro de História Econômica,** Congresso Brasileiro de História Econômica / Conferência Internacional de Empresas, Caxambu MG, p. 1-22, 2003.

CARVALHO Cristina A. P.; VIEIRA Marcelo M.F.; LOPES, Fernando D. Contribuições da perspectiva institucional para análise das organizações. **Encontro da EnAPAD.** Foz do Iguaçu/PR, 23, 1999.

CERVO, Amado Luiz. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional.** Brasília, ano 43, nº 1, p. 5-35, 2002.

CONCEIÇÃO, Octávio A. C. A dimensão institucional do processo de crescimento econômico: inovações e mudanças institucionais, rotinas e tecnologia social. **Revista de Economia e Sociedade.** Campinas, v. 17, nº 1, p. 85-105, 2008.

COZENDEY, Carlos Márcio; BENJAMIN, Daniela Arruda. Laudos arbitrais no marco do Protocolo de Brasília: a construção jurídica do processo de integração. **Brasil. Solução de Controvérsias no Mercosul**. Brasília: Câmara dos Deputados, p.13-50, 2003.

CRUZ, Sebastião C. Velasco e. Teoria e História: Notas Críticas sobre o tema da mudança institucional em Douglass North. **Revista de Economia Política**. Campinas SP, v. 23, nº 2, p.106-122, abril/junho – 2003.

FILHO, Hélio Afonso de A.; FERNÁNDEZ, Ramón G.; SERRA, Maurício A. O atraso econômico e a matriz institucional brasileira: uma abordagem a partir de Douglass North e Raymundo Faoro. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 23, nº 2, abril-junho/2003.

GALA, Paulo. A teoria institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 23, nº 2, p.89-105, abr./jun. 2003.

GALA, Paulo; GALÍPOLO, Gabriel; FERNANDES, Danilo A. Notas para uma avaliação do discurso marxista em Douglass North. **Revista ANPEC**. São Paulo, v. 9, nº 1, p.195-213, Jan./Abr. 2008.

GOMES, Eduardo B. Protocolo de Olivos: alterações no sistema de solução de controvérsias do Mercosul e perspectivas. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná**. Curitiba PR, v. 37, p.157-167, 2002.

HALL, Peter A; TAYLOR, Rosemary C.R. As três Versões do Neo- institucionalismo. **Revista de Cultura e Política**. São Paulo, nº 58, p. 123-223, 2003.

HIRST, Mônica & PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, ano 38, nº 1, p.5-23, 1995.

LUCENA, Andréa Freire de; LORO, Eusébio Basso. A institucionalização do Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul no conflito comercial entre Brasil e Argentina sobre direitos antidumping aplicados aos frangos. **Encontro Internacional do FoMerco**. Foz do Iguaçu PR, 7, 2009.

MAGALHÃES, José Carlos. Os laudos arbitrais proferidos com base no Protocolo de Brasília para a solução de controvérsias. **BRASIL. Solução de Controvérsias no Mercosul**. Brasília: Câmara dos Deputados, p.71-80, 2003.

MARIANO, Marcelo P. & MARIANO, Karina I.P. As teorias de integração regional e os Estados subnacionais. **Revista Impulso**. Piracicaba SP, v. 13, nº 31, p. 47-69, 2002.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e as negociações multilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, ano 43, nº 1, p.119-137, 2000.

MOURA, Liliam Chagas de. A Consolidação da arbitragem no Mercosul: o sistema de solução de controvérsias após oito laudos arbitrais. **BRASIL - Solução de Controvérsias no Mercosul**. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 81-100, 2003.

PINHEIRO, Letícia. A flexibilidade de nossa atual política externa. **Carta Internacional**. São Paulo, nº 71, p. 9-25, jan / 1999.

\_\_\_\_\_. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Revista on line Contexto Internacional**. São Paulo, v. 22, nº 2, p.305-335, jul./dez. 2002.

RÚA, Fernando de la. Sou amigo do Brasil. **Revista Veja**. São Paulo, Ed. 1617, p.11-15, 29.09.1999.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Revista de Cultura e Política**. Lua Nova. São Paulo, nº. 58, p.225-254, 2003.

WEIMAR JR., Freire da Rocha. A nova economia institucional revisada. **Revista de Economia e Administração**. São Paulo, v. 3, nº 4, p. 301-319, out./dez, 2004.

ZANINI, Túlio F.; LUSK, Edward J.; WOLFF, Brigitta. Confiança dentro das organizações da Nova Economia: uma análise empírica sobre as conseqüências de incerteza institucional. **Revista de Administração Contemporânea**. Curitiba PR, v. 13, nº.1, Jan./mar, 2009.

VIGEVANI, Tullo. A Política Externa Brasileira na era FHC: Um exercício de autonomia pela integração. **Revista de Sociologia da USP**. São Paulo, v.15, nº. 2, p. 31-61, nov. 2004.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo P.; MENDES, Ricardo G. Instituições e conflitos comerciais no Mercosul. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.16, nº.1, p. 44-53, 2002.

ZERBIELLI, J.; WAQUIL, Paulo D. O papel das instituições na formação dos blocos econômicos regionais: o caso do Mercosul. **Revista Teoria e Evidência Econômica**, Passo Fundo, v.14, nº 27, p. 61-80, 2006.

## LEGISLAÇÃO:

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 4.982, de 09 de fevereiro de 2004**. Promulga o Protocolo de Olivos para a solução de controvérsias do Mercosul (**Protocolo de Olivos**). Diário Oficial da União. Brasília, 10 fev. 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 out.1988. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 1.901, de 09 de maio de 1996**. Promulga o Protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul. (**Protocolo de Ouro Preto**) de 17 de dez. 1994. Diário Oficial da União. Brasília, 10 maio 1996.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 922, de 10 de setembro de 1993**. Promulga o Protocolo para a solução de controvérsias, formado em Brasília, em 17 de dezembro de 1991, no âmbito do Mercosul. (**Protocolo de Brasília**). Diário Oficial da União. Brasília, 13 set. 1993.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991**. Promulga o Tratado para a constituição de um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (**Tratado Mercosul**). Diário Oficial da União. Brasília, 22 nov. 1991.



## TELEGRAMAS:

TELGRAMA Nº. 00517. **MERCOSUL. XIV Reunião do Grupo de Alto Nível para a Reforma Institucional do MERCOSUL.** De SERE para Brasemb Buenos Aires, 20/052008.

TELEGRAMA Nº. 01337. **Argentina. Política Externa. Palestra do Embaixador Juan Pablo Lohlé.** De Brasemb Buenos Aires para Exteriores, 10/07/2003.

## REFERÊNCIAS ELETRÔNICAS:

MACEDO, Bernardo G. **A Nova Economia Institucional e o Desenvolvimento:** considerações sobre a obra de Douglass North e seu contraponto à economia política cepalina. Disponível em: [http://www.sep.org.br/artigo/695\\_8271904eae2c1cd5aa96506b1070e3f6.pdf?PHPSESSID=93c69bf512f15aacfd4cac3a9c](http://www.sep.org.br/artigo/695_8271904eae2c1cd5aa96506b1070e3f6.pdf?PHPSESSID=93c69bf512f15aacfd4cac3a9c). Acesso em: 03 ago. 2009.

BUENO, Newton Paulo. **A Nova Economia Institucional e a Historiografia Clássica do Período Colonial Brasileiro.** Disponível em: [http://www.abphe.org.br/congresso2003/Textos/Abphe\\_2003\\_11.pdf](http://www.abphe.org.br/congresso2003/Textos/Abphe_2003_11.pdf). Acesso em: 26 ago. 2009.

LEAL, Érica de A.S.; HERSCOVICI, A.; FERRARI, Marcos A. **Incerteza numa Perspectiva Pós-Keynesiana e Metodologia da Ciência Econômica.** Disponível em: [http://www.sep.org.br/artigo/1229\\_c6f4a882c2c9874b6b926a3c6d1da45b.pdf?PHPSESSID=76b1c978ab468b66a0bf99dea3f7d49f](http://www.sep.org.br/artigo/1229_c6f4a882c2c9874b6b926a3c6d1da45b.pdf?PHPSESSID=76b1c978ab468b66a0bf99dea3f7d49f). Acesso em: 03 ago. 2009.

MERCOSUL. **Laudos Arbitrais.** Disponível em: [http://www.mercosur.int/t\\_generic.jsp?ontentid=1317&site=1&channel=secretaria&seccion=4](http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?ontentid=1317&site=1&channel=secretaria&seccion=4). Acesso em: 02 nov. 2009.

## JORNAIS:

CHADE, Jamil; BASILE, Juliano. Mercosul dividido entre criar ou não tribunal permanente. **Gazeta Mercantil.** Brasília, 21 e 22 Jan. 2000.

RODAS, João G. Solução de Conflitos no Mercosul. **Folha de São Paulo.** São Paulo, 16 dez. 2007.

TAC HINARDI, Maria H. É preciso que o Mercosul seja mais institucional. **Gazeta Mercantil.** Brasília, 29 ago. 2003.

TREVISAN, Cláudia. Para Argentina, falta de regras beneficia o Brasil. **Valor Econômico.** São Paulo, 14 set. 2000.

## **LAUDOS ARBITRAIS:**

- 1 – MERCOSUL. **Laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc***. Controvérsia sobre os Comunicados N° 37 de 17 de dezembro de 1997 e N° 7 de 20 e fevereiro de 1998 do Departamento de Operações de Comércio Exterior (DECEX) da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX): Aplicação de Medidas Restritivas ao Comércio Recíproco. Montevidéu – Uruguai, 28 abril 1999.
- 2 – MERCOSUL. **Laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc***. Subsídios à produção e exportação de carne de porco. Buenos Aires – Argentina, 27 setembro 1999.
- 3 – MERCOSUL. **Laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc***. Aplicação de medidas de salvaguarda sobre produtos têxteis (Res. 861/99) do Ministério de Economia e Obras e Serviços Público. Colônia – Uruguai, 10 março 2000.
- 4 – MERCOSUL. **Laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc***. Aplicação de medidas antidumping contra a exportação de frangos inteiros, provenientes do Brasil, Resolução n° 574/2000 do Ministério de Economia da República Argentina. Montevidéu – Uruguai, 21 maio 2001.
- 5 – MERCOSUL. **Laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc***. Restrições de acesso ao mercado argentino de bicicletas de origem uruguaia. Assunção – Paraguai, 29 setembro 2001.
- 6 – MERCOSUL. **Laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc***. Proibição de importação de pneumáticos remoldados (remolded) procedentes do Uruguai. Montevidéu – Uruguai, 9 janeiro de 2002.
- 7 – MERCOSUL. **Laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc***. Obstáculos à entrada de produtos fitossanitários argentinos no mercado brasileiro. Não incorporação das Resoluções GMC n° 48/96, 87/96, 149/96, 156/96 e 71/98, o que impede sua entrada em vigência no Mercosul. Assunção – Paraguai, 19 abril 2002.
- 8 – MERCOSUL. **Laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc***. Aplicação do “IMESI” (Imposto Específico Interno) à comercialização de cigarros. São Paulo – Brasil, 21 maio 2002.
- 9 – MERCOSUL. **Laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc***. Incompatibilidade do regime de estímulo à industrialização de lã outorgado pelo Uruguai, estabelecido pela Lei 13.695/68 e Decretos complementares, com a Normativa MERCOSUL que regula a aplicação e a utilização de incentivos no comércio intrazona. Montevidéu – Uruguai, 4 de abril de 2003.