

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

**DA SITUAÇÃO DOS PARTICULARES NO SISTEMA DE SOLUÇÃO DE
CONTROVÉRSIAS DO MERCOSUL**

Eufrosina Saraiva Silva

GOIÂNIA
2010

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

Eufrosina Saraiva Silva

**DA SITUAÇÃO DOS PARTICULARES NO SISTEMA DE SOLUÇÃO DE
CONTROVÉRSIAS DO MERCOSUL**

Dissertação apresentada à Pontifícia Universidade Católica de Goiás - PUC-GO 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

S586d Silva, Eufrosina Saraiva.

Da situação dos particulares no sistema de solução de controvérsias do Mercosul : uma análise dos laudos arbitrais provenientes de reclamações originadas de particulares [manuscrito] / Eufrosina Saraiva Silva. – 2010.

134 f.

Bibliografia: f. [121]-130

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, Mestrado em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento, 2010.

Orientadora: Profa. Doutora Geisa Cunha Franco.

Co-Orientadora: Profa. Doutora Andréa Freire de Lucena.

1. Direito internacional. 2. Mercosul – sistema de solução de controvérsias. 3. Relações internacionais. 4. Blocos econômicos internacionais. I. Título.

CDU: 339.923(043.3)



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

COMPLEMENTO DA ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

NOME DO CANDIDATO: **Eufrosina Saraiva Silva**

MATRÍCULA: **20072.101.001.0028**

TÍTULO DO TRABALHO: **“Da Situação dos Particulares no Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul”**

NOME DO ORIENTADOR: **Dra. Geisa Cunha Franco (PUC-GO - Presidente)**

CONCEITO: **A** (A, B, C ou D)

APROVADO

**DISSERTAÇÃO
APROVADA COM
MODIFICAÇÕES**

REPROVADO

PARTICIPANTES

ORIENTADOR 
Dra. Geisa Cunha Franco (PUC-GO - Presidente)

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

MEMBRO 
Dra. Andréa Freire de Lucena (UFG- Membro)

Dedicatória

Dedico este trabalho aos familiares que me apoiaram de diversas maneiras, a todos os amigos que ficaram privados do convívio costumeiro e àqueles colegas de jornada que durante o percurso passaram de apenas colegas, a amigos para sempre.

Dedico sempre, e nunca em excesso, a meus pais, que partiram tão cedo desta vida, deixando-me a única dor real que sinto, compensada apenas pela saudável lembrança do generoso amor que me dedicaram.

E a vochê Shimãoginho.

Agradecimento

*Agradeço a todos os colegas, amigos e familiares
que contribuíram para o sucesso dessa conquista.
Agradeço em especial ao Professor Nivaldo, Coordenador do Mestrado
e à Professora Geisa, minha orientadora que, com seu proceder, me mostrou que a
serenidade é uma virtude que devo cultivar.*

AGRADECIMIENTO ESPECIAL

Señor Jesús:

***Cuantas gracias Te doy por el sacrificio perfecto
que ofreciste en el calvario,
derramando Tu sangre por cada uno de nosotros
para que pudiéramos entrar con confianza ante el trono de Tu gracia.
Por ese gran triunfo podemos celebrar
Por eso Gracias Señor!***

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
I - INTEGRAÇÃO REGIONAL	13
1.1 Etapas da Integração Econômica	14
1.2 Teorias da Integração Regional	21
1.2.1 Teorias Clássicas da Integração	25
1.2.1.1 Federalismo	25
1.2.1.2 Funcionalismo	26
1.2.1.3 Neofuncionalismo.....	27
1.2.1.4 Transnacionalismo ou Transacionismo	30
1.2.1.5 Intergovernamentalismo	32
1.2.2 Teorias Contemporâneas da Integração	33
1.2.2.1 Intergovernamentalismo Liberal.....	33
1.2.2.2 Governança Multinível ou Supranacionalismo	35
1.2.2.3 Institucionalismo Histórico.....	37
1.2.2.4 Construtivismo	38
1.2.2.5 Perspectivas Neogramscianas.....	41
II – O SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DO MERCOSUL	44
2.1 Histórico	46
2.1.1 Os Modelos de Formação dos Blocos Econômicos	47
2.1.2 Evolução dos Meios Pacíficos de Solução de Controvérsias	49
2.1.2.1 Meios Diplomáticos.....	50
2.1.2.2 Meios Políticos	53
2.1.2.3 Meios Judiciais	55
2.2 Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul	62
2.2.1 Controvérsias entre Estados.....	67
2.2.1.1 Soluções Previstas no Tratado de Assunção.....	67
2.2.1.2 Soluções Previstas no Protocolo de Brasília.....	68
2.2.1.3 Soluções Previstas no Protocolo de Ouro Preto	73
2.2.1.4 Soluções Previstas no Protocolo de Olivos	75
III – DA SITUAÇÃO DOS PARTICULARES	81
3.1 Controvérsias Envolvendo Particulares	81
3.1.1 Da Conceituação de Particulares	81

3.1.2 Os Particulares nos Sucessivos Tratados do Mercosul.....	83
3.1.3 Debate Institucional e Doutrinário em torno do Conceito de Particular	87
3.2 Controvérsias entre Particulares e um ou mais Estados-Partes	88
3.2.1 Início do Trâmite	89
3.2.2 Procedimento	90
3.2.3 Composição do Grupo de Peritos	91
3.3 Reclamações Perante a Comissão de Comércio do Mercosul	92
3.4 Identificando os Particulares.....	94
3.5 Posicionamento Doutrinário.....	95
3.6 Laudo Arbitral n. 02.....	103
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	114
REFERÊNCIAS	124

INTRODUÇÃO

Na ordem internacional vigente, tanto a configuração econômica quanto a política têm sua expressão máxima na tendência à regionalização e multilateralização das relações entre os Estados. Essa tendência consolida a integração regional como a alternativa viável para a superação dos obstáculos e fragilidades dos Estados, decorrentes da globalização, que mudou a ordem mundial em seus mais diversos aspectos; inclusive no que diz respeito à soberania dos Estados.

Não há dúvidas de que se trata de um processo e que a América do Sul, em vários momentos, realizou tentativas de integração, não tendo logrado êxito em muitas delas. Nesse cenário, surgiu o Mercosul, resultante da assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai; que vem sendo implantado paulatinamente, por meio de um lento amadurecimento entre os Estados, de acordo e no ritmo em que surgem as necessidades e situações específicas de seus países membros.

Para analisá-lo sob a perspectiva de um enfoque teórico, fez-se necessário compreender que as teorias de integração regional foram desenvolvidas para explicar o processo integracionista da União Européia, e que os demais processos de integração têm marchado de acordo com suas especificidades, objetivos e motivações; o que canaliza nossa atenção para uma análise específica do processo de integração do Mercosul.

Ressalte-se que este processo teve sua origem nas esferas diplomáticas, mas não deixou de assentar-se, também, em uma motivação econômica; o que o peculiariza, ao representar dois projetos simultâneos: um político, definido pelo compromisso democrático dos Estados membros, e um outro econômico, focado na liberação e abertura comercial entre os membros regionais e com a economia global.

Essa integração está sendo formalizada de acordo com o princípio da gradualidade, em fases, modelos ou níveis; o que nos levou a analisar, relativamente ao processo integracionista do Mercosul, essas fases, modelos ou níveis.

Relativamente ao Sistema de Solução de Controvérsias, e para conformação com o objeto da pesquisa que é a situação dos particulares no sistema de solução de controvérsias do Mercosul, fez-se uma incursão na evolução dos meios de solução pacífica de litígios internacionais analisando-se os meios diplomáticos, políticos e jurídicos, sem nos determos nos meios coercitivos, por se distanciarem muito do nosso foco.

Os modelos de solução de controvérsias pautados no direito comunitário obedecem a princípios e regras próprios e atribuem ao tribunal de justiça importante papel na fiscalização do cumprimento das normas comunitárias por parte dos Estados-Membros; além de realizar outras funções que efetivamente contribuem para a consolidação do bloco econômico.

Mas, nos processos de integração que adotam o Direito Internacional Público, os procedimentos resumem-se à resolução das controvérsias comerciais entre os Estados signatários do Tratado, utilizando a arbitragem ou sistema de painéis e regras similares entre os blocos, com algumas poucas diferenças pontuais. Além desse aspecto, o acesso ao mecanismo de solução de controvérsias nesses modelos é reservado aos Estados, carecendo os particulares de uma efetiva via procedimental.

Tal é o modelo adotado pelo Mercosul, cujas características principais são: procedimentos de direito internacional público; ausência efetiva de coercibilidade das decisões; impossibilidade de acesso direto dos particulares; inexistência de um tribunal permanente com procedimentos específicos; âmbito de tutela restrito aos aspectos econômicos e comerciais; vinculação do resultado do laudo arbitral somente aos litigantes, ou seja, não formação de súmulas vinculantes.

Dentre essas características, destacou-se como objeto de estudo, a questão da impossibilidade de acesso direto dos particulares ao sistema de solução de controvérsias, no intuito de saber se eles estão ou não amparados juridicamente e qual o destino das reclamações originadas dessas pessoas físicas e jurídicas.

Para tanto, fez-se necessário um capítulo teórico em que serão conhecidas várias tentativas de se explicar a integração regional, cujo parâmetro maior é a União Européia. Na seqüência, analisou-se no Capítulo II a evolução do sistema de solução de controvérsias do

Mercosul e, mais especificadamente, a sistemática relativa às reclamações originadas de particulares - pessoas físicas e jurídicas -, no intuito de responder à questão central, sobre se os particulares estão ou não amparados pelo sistema de solução de controvérsias e, comparativamente com as controvérsias originadas de reclamações Estado-Parte x Estado-Parte, se há alguma dificuldade maior para reclamações com participação de particulares.

Ao final, traz-se no capítulo III uma análise do laudo arbitral n. 02, relativo à controvérsia da carne de porco, suscitada pela Argentina contra o Brasil, em atendimento à reclamação de particulares; naquele ato, representados pela Associação Argentina de Criadores de Porcos, da Sociedade Rural Argentina, da Câmara de Exportação da República Argentina e das Confederações Rurais Argentinas.

A dissertação utiliza dados secundários, por meio de levantamento bibliográfico das obras de doutrinadores, como Hee Moon Jo, Fernando de Magalhães Furlan, Leonardo Nemer Caldeira Brandt e outros que têm se dedicado a estudar esse assunto; utiliza, também, dados primários, por meio de uma pesquisa de campo nos documentos e telegramas produzidos pelos governos dos Países-Membros, e que se encontram nos arquivos do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

No que concerne à metodologia de investigação, utilizou-se o ‘estudo de caso’, que é uma categoria de pesquisa cujo objeto se transforma numa unidade que se analisa profundamente com o fim de conhecer o ‘como e os porquês’ e de evidenciar a unidade e identidade próprias de cada caso.

I - INTEGRAÇÃO REGIONAL

Os modelos de integração econômica são também conhecidos por outros designativos, como, integração econômica, tipos de acordos regionais, fases do processo de integração. Neste trabalho, será utilizada a expressão 'fases' para definir o procedimento da integração.

O Professor Oscar Valente Cardoso¹ ressalta que a integração econômica não constitui um processo isolado, fechado em si próprio. Tal fenômeno surge e se modifica em um mundo cada vez mais interligado e interdependente, e dentro desse contexto, os diferentes modos de concretização do fenômeno regional e suas adequações às características de cada região nos conduzem ao estudo de fases distintas e progressivas do processo, que servem para facilitar a compreensão e aferir o nível de integração alcançado. Em decorrência disso, na medida em que os países integrados aprofundam suas relações, passa-se de uma para outra fase.

A maior parte dos autores elenca quatro ou cinco etapas para esse processo, abrangendo, com algumas variações, a classificação de Bela Balassa². De acordo com esse autor, há cinco modalidades para diferenciar a intensidade e os graus de integração econômica (zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica e integração total).

Mário Midón³ acrescentou uma sexta modalidade denominada área ou zona de preferência ou de intercâmbio preferencial. Trata-se de uma categoria nova que se insere antes das demais por ser a de laços menos intensos. Entretanto, o fato de estar numa seqüência não significa que um processo de integração deva segui-la, nem que sempre cada uma dessas categorias teóricas se apresente de forma pura.

¹ CARDOSO, Oscar Valente. **Integração na Atualidade**. 1ª edição, Ijuí-RS: Editora Unijuí, 2007, p. 51.

² BELASSA, Bela. **Teoria da Integração Econômica**. Lisboa: Livraria Clássica, 1973, p. 3-12.

³ MIDÓN, Mario. **Derecho de la integración**. Santa Fé: Rubinzal-Culzoni, 1998, p. 40.

1.1 Etapas da Integração Econômica

A Área ou Zona de Preferências Tarifárias ocorre quando dois ou mais países dão a suas respectivas produções um tratamento preferencial e mais favorável do que aquele que outorgam a outros países, em matéria aduaneira. Não se traduz na eliminação de tarifas e direitos alfandegários, e sim na outorga do que normalmente se conhece como “margem de preferência”, que nada mais é que uma vantagem econômica concedida aos países da área. É um procedimento que contrasta com um dos princípios básicos da OMC, qual seja, o Princípio da Nação Mais Favorecida, vigente desde 1947. Segundo esse Princípio, todo país integrante dessa organização está obrigado a outorgar aos outros integrantes desta, qualquer benefício que tenham concedido a um terceiro país. Segundo Mário Midón⁴, por ser este o modelo de integração mais débil, alguns autores o consideram mais um sistema de cooperação do que de integração.

Segundo Cardoso⁵, a área de preferências tarifárias é forma superficial do processo de integração, motivo pelo qual a maioria dos autores não a menciona. Não pode, contudo, ser ignorada; pois, nela, já é possível vislumbrar um embrião dos processos de integração. Assim, trata-se de uma ‘iniciação à integração’, de um acordo superficial e restrito que pode ser adotado como uma experiência para o posterior aprofundamento do processo. Sinteticamente, em uma área de preferências tarifárias, os países tributam o seu comércio recíproco, parcial ou integralmente, com alíquotas inferiores àquelas incidentes sobre produtos, provenientes ou exportados para outros Estados.

Marcelo Bohlke⁶ distingue as áreas de preferências tarifárias das alfandegárias e econômicas: estas têm por objeto todas as barreiras comerciais; as áreas de preferências alfandegárias abrangem os tributos diretos e indiretos incidentes sobre o comércio exterior e o comércio em geral; enquanto as primeiras reduzem somente as tarifas impostas sobre o comércio exterior. Então, se torna possível perceber discriminação em relação ao comércio externo, pois as tarifas acordadas entre os Estados integrados são inferiores àquelas incidentes sobre produtos provenientes de outros países; essa diferença é chamada de margem de preferência.

⁴ MIDÓN, *op. cit.*, p. 18.

⁵ CARDOSO, *op. cit.*, p. 55.

⁶ BOHLKE, Marcelo. **Integração Regional & Autonomia do seu Ordenamento Jurídico**. 1ª edição, Curitiba: Editora Juruá, 2007, p. 37.

Essa simplicidade é o motivo da supressão dessa etapa na análise doutrinária geral; mas, preciso destacar que esse início de integração deve ser incluído e analisado, pois constitui os primeiros passos da integração econômica entre os países e serve, também, como suporte para uma melhor compreensão das fases seguintes, que, conforme ressaltado, cada etapa seguinte comporta os elementos da anterior.

Esses acordos tendem a conceder benefícios diferenciados a áreas do mundo com as quais, em algumas circunstâncias, existem relações históricas muito particulares (caso típico da Inglaterra, com suas ex-colônias), ou às áreas mais pobres do mundo; não apenas como forma de melhorar suas condições de vida; mas, também, como forma de evitar que a emigração se transforme em um problema para as nações desenvolvidas.

A Zona de Livre Comércio caracteriza-se pela formação de uma área, entre dois ou mais países, denominada 'território aduaneiro', dentro da qual se suprimem paulatinamente os entraves aduaneiros (e até de outra índole, mas com efeito equivalente) que gravam as transações relativas a seus produtos, mantendo cada Estado membro sua própria política comercial e as tarifas aduaneiras aplicadas a terceiros países. A finalidade de uma zona dessa natureza é a eliminação progressiva dos obstáculos ao comércio, como forma de incrementar de maneira substancial os intercâmbios recíprocos.

Embora exija um maior compromisso entre os membros da área, já que, diferentemente do modelo anterior, libera a totalidade do comércio; não necessita para seu funcionamento a cessão de competências ou de soberania. Cada país integrante da zona preserva suas faculdades para definir sua política de inserção no mundo segundo seu interesse nacional particular.

Tal pressuposto constitui uma exceção ao princípio da Nação Mais Favorecida que caracteriza o GATT, a cláusula XXIV desse tratado, ao exigir, para sua aprovação, que o acordo contemple a parte substancial do tráfico comercial entre os países da zona e que a liberação final se efetue em prazo razoável. Não se deseja que, sob o guarda-chuva dessa exceção, os países se concedam condições comerciais sobre bens específicos, que impliquem uma discriminação contra outros países membros da OMC.

A vantagem desse modelo é que não implica concessões de soberania nem limita as faculdades soberanas dos Estados para definir sua política comercial. A desvantagem mais importante é o enorme esforço e a grande complexidade da definição do que seja um produto nacional (bens produzidos na área), que pode circular livremente e o que constitui um produto importado, o qual, ao sair do país que o importou, deve pagar direitos aduaneiros para circular nos demais países da área.

Tal fato obriga a um enorme esforço de harmonização, sobretudo em relação a bens industriais complexos, que permita estabelecer a porcentagem de produção nacional necessária para que um bem possa ser considerado produto nacional, e um enorme esforço de controle nas alfândegas de cada país para determinar que efetivamente se cumpra essa porcentagem em cada produto. Tal contexto gera uma burocracia enorme e custosa.

De outra maneira, corre-se o risco de que os importadores façam ingressar o bem no país com tarifa mais barata dentro da zona e, em seguida, o nacionalizem, prejudicando os demais países da área, que não cobram direitos de exportação, e os produtores locais, que enfrentam uma competição vinda de fora da zona e que o acordo pretendia evitar.

As normas de origem são instrumentos desenvolvidos pelo comércio internacional que permitem determinar, para efeitos alfandegários, o lugar em que um bem foi produzido, com o objetivo de estabelecer o tratamento tarifário que receberá em sua entrada no país, tudo isso com a finalidade de prevenir a triangulação do comércio.

Nesse sentido, foram desenvolvidos diversos métodos para a determinação da origem dos produtos, podendo ser mencionados os seguintes: i) *Mudança de classificação tarifária*, que considera que a mercadoria é originária de um país quando o produto final se situa em uma posição tarifária diferente da de seus insumos intermediários importados; ii) *Critério de Valor agregado ou porcentagem “ad valorem”*, que pode apresentar-se de três maneiras: a primeira delas impõe uma porcentagem máxima para o uso de peças e materiais importados; a segunda exige uma porcentagem mínima de valor agregado local, no último país onde o produto foi processado; a terceira determina a origem com base no denominado "valor das partes", atribuindo a nacionalidade do produto quando estas atingem certa porcentagem do valor total; iii) *Critério dos processos específicos*, que consiste em definir um aspecto particular do processo de produção, que é isolado e descrito pela norma de origem, de

maneira que o lugar onde o processo é levado a cabo seja considerado o país de origem; iv) *Critério do precedente*, que é uma metodologia que consiste na análise caso a caso, a fim de determinar a origem de um bem a partir de uma norma estabelecida em um precedente anterior, isto é, em um caso semelhante discutido anteriormente.

De acordo com Mario Midón⁷, a maior parte dos processos de integração em desenvolvimento nos tempos atuais (Mercosul, Pacto Andino, Mercado Comum Centro-Americano, Mercado Comum do Caribe) adotam de fato (falta de cumprimento das condições para chegar a ser uniões aduaneiras) ou de direito (Nafta, Grupo dos 3, Estados Unidos-Israel, Associação Européia de Livre Comércio etc.) essa tipologia.

A União Aduaneira, de acordo com o Professor Roberto Labrano⁸, acontece quando há formação de uma área dentro da qual se suprimem paulatinamente os entraves aduaneiros e de outra índole (porém de efeito equivalente) ao comércio recíproco e se estabelece uma tarifa aduaneira externa comum, em relação a terceiros países; fixando-se um mecanismo para sua distribuição entre os países da união. Em outras palavras, é o equivalente a uma zona de livre comércio, à qual, se acrescenta uma política aduaneira e tarifária compartilhada entre os países do processo de integração.

Não há um modelo único, já que a categoria abarca vários níveis de compromisso, que, como mínimo, devem cumprir os seguintes requisitos: i) completa eliminação das tarifas entre os Estados membros; ii) estabelecimento de uma tarifa uniforme sobre as importações do exterior da união; e iii) distribuição das receitas aduaneiras entre seus membros, segundo uma fórmula acordada.

De acordo com Midón⁹, a União Aduaneira é a substituição de dois ou mais territórios aduaneiros por um só, de maneira que os direitos alfandegários e demais restrições ao comércio sejam eliminados em relação a parte substancial do comércio de produtos originários dos mencionados territórios, e sejam idênticos em relação a produtos originários de outros Estados ou territórios aduaneiros estranhos à área.

⁷ MIDÓN, *op. cit.*, p. 24.

⁸ LABRANO, Roberto Ruiz Dias. **Mercosur, Integración y Derecho**. Buenos Aires: Intercontinental, 1998, p. 61.

⁹ MIDÓN, *op. cit.*, p. 25.

Para que seja perfeita, a união deve implicar que os direitos de importação ou exportação percebidos em qualquer das alfândegas dos países associados sejam distribuídos entre os fiscos dos países-partes¹⁰. O estabelecimento da união aduaneira (ou da zona de livre comércio) deve facilitar o tráfico comercial entre os membros do processo de integração, porém sem criar obstáculos ao que se realiza com países extra-zona. Em razão de tal contexto, os direitos alfandegários que sejam aplicados a estes últimos não devem ser mais restritivos ou elevados do que os que eram aplicados antes da criação do grupo.

Comparado com uma zona de livre comércio, o sistema tem a vantagem de fazer desaparecer a necessidade de certificados de origem, que determinam o caráter de produto nacional da área, com a conseqüente redução dos custos e complexidades de administração do sistema; porém, tem como desvantagem o fato de que os países envolvidos começam a precisar ceder soberania e perdem a capacidade de decidir sua política comercial de acordo com suas necessidades nacionais particulares.

No século XIX, o antecedente mais prestigioso desse sistema era formado pela *Zollverein* alemã, na qual, sob a influência de Friedrich List¹¹ e a liderança política da Prússia, foi criada, em 1834, uma união aduaneira entre a maioria dos Estados germânicos, (na origem, 18 Estados, 23.500.000 pessoas), o que gerou extraordinário desenvolvimento econômico do que hoje conhecemos como Alemanha e que se concluiria com a formação, em 1870, do Estado Nacional Alemão.

Sob a base de uma tarifa externa comum, fortemente protecionista (não se dirigia a uma abertura econômica e sim a um quase fechamento econômico, especialmente contra os produtos manufaturados britânicos), que se distribuía em proporção à população, o *Zollverein* alemão funcionou até 1870 sob a representação e predomínio da Prússia, porém mediante decisões tomadas por unanimidade.

Economicamente, contribuiu para a expansão da indústria e do comércio entre os Estados germânicos, mediante uma maior integração econômica em matéria de transporte, comunicações e assuntos monetários. Politicamente, originou o nascimento do Estado alemão, após as guerras vitoriosas contra a Áustria (1866) e França (1871).

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Friedrich List.

Em sua composição atual, o Mercosul funciona como uma união aduaneira imperfeita, já que a zona de livre comércio não funciona sobre todo o universo tarifário (automóveis, açúcar etc.). De acordo com Granillo Ocampo¹², a tarifa externa comum continua tendo numerosas exceções (somente se aproxima de 90% do universo tarifário) e não foi estabelecido um regime de distribuição da receita aduaneira entre os membros do grupo.

Basicamente, foram estabelecidos diversos níveis tarifários, que vão de 0% a 20% (com uma média de 11,1%), e uma lista de exceções mais numerosa para o Uruguai e Paraguai; porém, igualmente importante em relação ao Brasil e Argentina, que sobreviveu aos prazos originalmente acordados para seu desaparecimento.

Um mercado comum é uma união aduaneira que incorpora, dentro de seu âmbito de atuação, as liberdades fundamentais do mercado, isto é, livre circulação não apenas de bens; mas ,também, de todos os outros fatores de produção (pessoas, serviços, capitais), harmonizando totalmente (ou coordenando) as políticas macroeconômicas.

Trata-se de criar, dentro da área constituída pelos países do processo de integração, um só mercado unificado; no qual, deixam de funcionar todas as barreiras, tanto aduaneiras como comerciais, que impedem o livre trânsito de todos os fatores produtivos¹³.

Obviamente, trata-se de uma categoria que implica uma concessão maior de soberania do que uma zona livre de comércio ou uma união aduaneira, e que traz implícita a noção de supranacionalidade. Apesar desse aspecto, seus defensores lhe atribuem uma série de vantagens, como menor desperdício de recursos devido à melhor aplicação do princípio de divisão do trabalho; menor custo de produção devido à maior eficiência na alocação dos recursos empregados; uso de técnicas de produção maciça somente possíveis em mercados de enorme dimensão; desaparecimento das práticas restritivas internas, dentre outros.

O exemplo mais bem sucedido é o constituído pela União Européia. Na América, o Mercosul, entre outros, adotou esse modelo, ao estabelecer taxativamente em seu art. 1º que o objeto do acordo é: *i*) estabelecer uma zona de livre comércio (§ 32), *ii*) com uma tarifa

¹² OCAMPO, Raúl Ganillo. **Direito Internacional Público da Integração**. 1ª edição, Rio de Janeiro: Editora Elsevier/Campus Jurídico, 2009, p.33.

¹³ MIDÓN, *op. cit.*, p. 45.

externa comum e uma só política comercial (§ 42), *iii*) na qual se produza a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais (comércio exterior, agricultura, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, aduaneira, de transportes e comunicações e outras que seja acordadas), e *iv*) na qual os Estados-partes harmonizem suas políticas internas conducentes ao fortalecimento do processo de integração.

O Mercosul ainda não atingiu os dois últimos objetivos, porque a gradualidade do processo necessita a solidificação prévia das etapas individualizadas como *a*) e *b*), e porque o funcionamento dos dois últimos objetivos é extremamente difícil e ineficiente se não houver órgãos supranacionais que até esta etapa ainda não existem¹⁴.

A União Econômica ocorre quando os países integrantes de um mercado comum decidem coordenar e unificar suas políticas internas, tanto em matéria monetária, fiscal, industrial, agrícola ou um conjunto delas. Trata-se de uma das etapas mais evoluídas do processo de integração e quando a coordenação ou unificação ocorre na área monetária, costuma ser designada como ‘união econômica e monetária’, tal como ocorreu com a União Européia a partir da entrada em vigor do Tratado de Maastricht em 1993.

Segundo Bela Balassa¹⁵, uma etapa é distinta da outra porque no Mercado Comum coordena-se a supressão de restrições aos movimentos de mercadorias e fatores de produção com certo grau de harmonização de políticas econômicas nacionais, a fim de suprimir a discriminação que deriva das discrepâncias nessas políticas.

Na união monetária já se estabelece câmbios fixos e convertibilidade obrigatória das moedas nacionais para impedir que os Estados-membros modifiquem unilateralmente as condições de câmbio e altere o valor de suas moedas.

Não exige, necessariamente, a criação de uma moeda única, se tal fato ocorrer considera-se exaurimento ou culminação do processo. Vale ressaltar que, no Mercado Comum, a política macroeconômica é coordenada e, na União Monetária, ela é unificada, constituindo-se em etapa anterior à integração política.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ BALASSA, B. **Teoria da integração econômica**. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1973, p. 3-14.

No âmbito da evolução histórica, vão-se criando órgãos supranacionais encarregados da administração dos sistemas e da coerência e continuidade das ações necessárias para alcançar o objetivo seguinte que deve ser a união total e que se traduz em uma fusão, cada vez mais completa, dos Estados participantes, que conservam cada vez menos atributos de competência na distribuição do poder.

Esses atributos preservados estão concentrados, sobretudo, no exercício de certas prerrogativas locais, enquanto são entregues ao órgão supranacional as competências para a definição de políticas únicas e importantes da vida política, social e econômica do conjunto; o que nos remete para o único exemplo prático que é a União Européia.

A Integração Total é a etapa final do processo de integração, com uma só política, uma só identidade, uma só autoridade supranacional, cujas decisões obriguem todos os habitantes e cujo único exemplo é constituído pelos Estados Unidos da América, em que seus atuais cinquenta Estados cederam a uma autoridade central as faculdades para o estabelecimento de uma política exterior comum, moeda comum e forças armadas comuns¹⁶.

1.2 Teorias da Integração Regional

O Professor Fernando de Magalhães Furlan¹⁷ destaca que as teorias a respeito do fenômeno da integração regional são partes de um processo que vem se desenvolvendo, sobretudo a partir da década de 1950, impulsionado pelo processo de integração europeu.

Inicialmente, os estudos teóricos a esse respeito procuravam explicações específicas para tal fenômeno, muito mais do que propriamente uma teoria geral capaz de explicar todos os processos integrativos. Mas, aos poucos, os estudos foram adquirindo abstração, permitindo uma visão ampliada para além do processo europeu.

Outro ponto a notar é que, de início, os estudos sobre integração enfatizavam a dimensão político-estratégica do processo, particularmente a busca dos Estados em promover seus interesses de segurança.

¹⁶ ARNAUD, Vicente Guillermo. **Mercosur, Unión Europea, Nafta y los Procesos de Integración Regional**. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1996, p. 30.

¹⁷ FURLAN, Fernando de Magalhães. **Supranacionalidade nas Associações de Estados. Repensando a Soberania**. 1ª edição, Curitiba: Editora Juruá, 2008, p. 95.

O referido autor cita Karl Deutch como referência importante entre os pioneiros estudiosos da integração; o qual, defendia que a motivação mais significativa para a integração política entre os Estados seria o temor de anarquia ou guerra entre eles¹⁸. Cita Etzione, outra referência importante na teoria da integração; o qual, enfatiza o controle do emprego da violência, por meio da aproximação de Estados, como forma de se garantir ambiente pacífico.

Ainda neste contexto, cita Ernst Haas com sua definição de Integração que se tornou clássica no estudo do tema e que trata de transferência de lealdade, expectativas e atividades políticas a um novo centro de poder que passa a ter jurisdição sobre os anteriores e acrescenta dois fatores na busca desse resultado: um centro de decisão capaz de conferir recompensas e alocar recursos; e uma identificação política preponderante entre os membros de uma comunidade politicamente unificada. De fato, naquele momento histórico marcado pelo segundo pós-guerra, o paradigma realista mostrava-se preponderante e a preocupação com segurança era o móvel principal do agir dos Estados. Ensina Furlan¹⁹ que

Aos poucos, sobretudo em razão da influência da abordagem funcionalista sobre a teoria da integração, os estudos nessa área passaram a dedicar atenção a questões de cunho econômico-comercial. Passou-se a entender que a interdependência econômica entre os Estados conformaria as bases de uma aproximação política; que o estreitamento dos vínculos comerciais geraria demanda pela cooperação dos Estados em outras áreas.

Foram os estudos de David Mitrany - importante referência da abordagem funcionalista - que conferiram ênfase à cooperação, com vistas a solucionar problemas ou necessidades específicas dos países; pois com o tempo, a demanda por cooperação aumenta, e faz surgir uma rede espessa de contatos entre os Estados; o que alicerça a ação cooperativa em outros assuntos. Fenômeno esse que Mitrany denominou ramificação.

Mas, Furlan pondera que as teorias funcionalistas foram repaginadas nas décadas de 70 e 80 ressurgindo como neofuncionalismo; que, embora fosse uma teoria tecnicamente avançada, a realidade exigia o refinamento de suas premissas teóricas, pois o interesse dos estudiosos passou a recair menos nos processos formais, para centrar-se no sistema

¹⁸ Daí o conceito de “comunidades de segurança”, ou seja, agremiações de Estados nas quais os conflitos tenham sido rechaçados em razão da integração. (VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo Negociador: a construção do Mercosul**. Brasília: IBRI, 2002).

¹⁹ FURLAN, *op. cit.*, p. 98.

internacional, no fenômeno da interdependência e em suas implicações políticas²⁰.

Sobre tais estudos, Ernst Haas²¹ deixou importantes lições, como a transferência de lealdades para organizações internacionais ou mesmo para instituições supranacionais, fato que ocorreria de forma gradual, à proporção em que a cooperação dos Estados em uma área gerasse necessidade de coordenação em outros assuntos.

A esse processo ele denominou *spill over*²², pois, na realidade, trata-se do transbordamento da cooperação de um setor para outro, tendo início nas áreas técnicas, mas atingindo, ao fim, a cooperação no campo político. Para Haas:

A integração é resultado do trabalho de elites relevantes no setor público e na iniciativa privada, que apóiam a integração por razões essencialmente pragmáticas, como a expectativa de que a remoção de barreiras ao comércio irá aumentar os mercados e os lucros²³.

Furlan²⁴ cita Joseph Nye como outro importante teórico que contribuiu significativamente para os estudos da integração regional a partir de uma perspectiva neofuncionalista. Nye desenvolveu um modelo teórico para análise das condições para a integração e acabou por fazer críticas substantivas ao conceito de transbordamento de Haas.

Para Nye, o aprofundamento de um processo de integração não se daria de maneira automática, como sugere o conceito desenvolvido pelos funcionalistas. Em alguns casos, inclusive, a dinâmica da integração conduz a *spill backs*, ou seja, retrocessos no processo integrativo.

Este modelo, além de contribuir para que se reconheçam as dificuldades dos processos de integração, também permitiu que se desenvolvesse a base teórica para a compreensão de outros modelos de integração que não o europeu. Como se observou, por algum tempo, os estudos de integração estiveram excessivamente vinculados à experiência

²⁰ FURLAN, *op. cit.*, p. 98.

²¹ DOUGHERTY, James; PFALTZGRAFF JR., Robert. 2004, p. 513, *apud* FURLAN, *op. cit.* p. 98.

²² ‘*Spill over*’ traduz-se como transbordamento.

²³ *Integration proceeds as a result of the work of relevant elites in the governmental and private sectors, who support integration for essentially pragmatic reasons, such as the expectation that the removal of trade barriers will increase market and profits.* HAAS, Ernst B.; WHITING, Allen S. Dynamics of international relations. New York: McGraw-Hill, 1956. (McGraw-Hill Series in Political Science), *apud* (FURLAN, *op. cit.*, p. 99). Tradução da autora.

²⁴ FURLAN, *op. cit.*, p. 99.

européia. Nye foi um dos que contribuiu para que os estudos teóricos nesta área adquirissem generalidade e ampliasse suas diferentes perspectivas e abordagens.

Mais recentemente, os estudos sobre a integração regional vieram a encontrar suporte no paradigma da interdependência complexa e nas teorias de regimes internacionais. A interdependência complexa procura retratar uma forma de interação estatal que reconhece a existência de canais transnacionais conectando sociedades de países distintos. Ademais, admite a multiplicidade de temas na agenda internacional, sem que haja entre eles hierarquia clara. Por fim, a interdependência complexa ressalta o não-emprego da força militar entre as partes.

Vale destacar que recentemente tem adquirido vigor os estudos que se dedicam à governança. Ao refletir sobre a governança como instrumento teórico e sobre o processo de integração Christian Lequesne²⁵ constata que:

Partindo da constatação que os processos de recomposição além das fronteiras tiveram um forte impacto nos modos de ação de todos os atores econômicos, políticos e sociais na Europa, essa abordagem tende a considerar a União Européia uma configuração política policêntrica, na qual as noções de autoridade política e de soberania tornam-se vagas.

Dougherty e Pfaltzgraff²⁶ observam que, muito embora o funcionalismo e o neofuncionalismo tenham sido os estudos mais influentes no assunto, os trabalhos mais recentes têm enfatizado a discussão sobre supranacionalidade e instituições intergovernamentais. Segundo esses autores²⁷, *o foco na integração, em sua dimensão supranacional e neo-funcional tem freqüentemente disputado com a ênfase na perspectiva inter-governamental e neo-realista.*

Feito um exame panorâmico do desenvolvimento das teorias de integração regional, dedica-se atenção, por ora, aos aspectos desses estudos que contribuem de maneira mais direta para que se compreenda o fenômeno da supranacionalidade no contexto da formação de processos integrativos.

²⁵ LEQUESNE, Christian. Como pensar a União Européia? In: SMOUTS, Marie-Claude. **As novas relações internacionais: teoria e prática**. Brasília: UnB, 2004, p. 985.

²⁶ DOUGHERTY, Jarnes; PFALTZGRAFF JR., Robert. 2004, p. 512 *apud* FURLAN, *op. cit.* p. 100.

²⁷ *Ibid*, p. 101.

1.2.1 As Teorias Clássicas da Integração

É interessante perceber que a mesma riqueza teórica presente nas relações internacionais também se expressa nos Estudos da Integração Regional. De igual modo, perceber que estudar as teorias da integração é ver a integração a partir de diversos ângulos.

1.2.1.1 Federalismo

Partindo do pressuposto de que o estudo das teorias da integração procurava explicação específica para o processo de integração europeu e não para todos os processos integrativos, o federalismo não é, literalmente, uma teoria científica sobre o processo de integração europeu: na verdade, o federalismo poderia ser mais corretamente percebido como uma *estratégia de integração* do que como uma *teoria da integração*, com objetivos claramente voltados para a paz e o bem-estar²⁸.

A professora Odete Maria de Oliveira²⁹ ressalta que o federalismo revela uma orientação clara rumo a iniciativas políticas para a criação de estruturas federais supranacionais, tendo como objetivo inicial a criação de uma união federal entre os Estados da Europa.

Tal união seria uma espécie de etapa intermediária no processo de construção de uma federação mundial que responderia ao grande problema colocado pelas duas guerras: como garantir a paz mundial?

Os antecedentes teóricos da corrente federalista remontam a Immanuel Kant³⁰ e suas idéias acerca da formação de uma federação pacífica de repúblicas na busca pela expansão da paz pelo mundo e sua ênfase não é a interpretação científica do fenômeno da integração; mas, sim, os aspectos da práxis política, preocupando-se com o processo de formulação das estratégias políticas necessárias para que se possa atingir os objetivos finais - não sendo de fundamental importância a forma ou os instrumentos utilizados neste processo.

É perceptível, portanto, que no centro do projeto federalista, encontra-se a noção de associação baseada no conceito de união voluntária de Estados e povos e pautada pelo

²⁸ KELSTRUP, Morten. Integration Theories: history, competing approaches and new perspectives. In: WIVEL, Anders (ed.). **Explaining european integration**. Copenhagen Political Studies Press, 1998. *Apud* OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia: Processos de Integração e Mutação**. Curitiba: Juruá, 2002, p. 59.

²⁹ OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 85.

³⁰ Immanuel Kant

respeito mútuo, reconhecimento, reciprocidade, tolerância, consenso e igualdade. Faltou ao federalismo, no entanto, ao enfatizar a necessidade de tais estruturas, responder a uma questão de extrema relevância: o que levaria os Estados a deixarem de ser soberanos voluntariamente? Diante de tal fato, fica evidente a negligência do federalismo para com o papel dos Estados como forças propulsoras do processo de integração da Europa.

1.2.1.2 Funcionalismo

Trata-se de uma teoria que, tendo em vista os horrores das duas Guerras Mundiais, buscou repensar o processo de reorganização da política internacional. Mas, assim como o Federalismo, tanto pode ser vista como uma teoria da integração, quando busca entender como se dava o processo de integração europeu, quanto como uma estratégia de integração na medida em que possui um forte elemento normativo na busca pela reconstrução de uma Europa pacífica.

Tem como principal argumento o de que a cooperação internacional em áreas ou em relação a tarefas funcionais específicas deveria ser realizada por organizações internacionais e que essas organizações seriam amplamente apoiadas pelos atores e elites sub-estatais na medida em que experimentassem a efetividade destas. Esse apoio, por sua vez, geraria o fortalecimento desses organismos internacionais em um processo de aumento constante de transferência de autoridade para tais organismos.

Naturalmente influenciado pelas duas Guerras Mundiais, mas diferentemente do federalismo; o funcionalismo não vê a necessidade de criação de um governo supranacional, sua proposta de cooperação leva ao compartilhamento da soberania na medida em que uma parcela da soberania dos Estados seria transferida para uma nova autoridade, agora supranacional.

Portanto, essa é a raiz liberal do funcionalismo, a percepção da relação entre comércio e paz e a visão suspeita do papel do Estado na promoção do bem-estar dos indivíduos - que são referências centrais da tradição liberal. Com isso, firma-se a relevância

para o raciocínio funcionalista da separação entre as áreas políticas e as áreas técnicas³¹ ou, em outras palavras, entre alta política e baixa política³².

Políticos seriam aqueles cuja preocupação principal estaria vinculada à defesa do interesse nacional e técnicos seriam atores fundamentais na medida em que estariam em uma posição mais propícia para promover a cooperação técnica em áreas específicas, contribuindo, assim, para a pacificação das relações internacionais e para a promoção do bem-estar em escala mundial.

Essa é uma perspectiva de extrema relevância na medida em que contribui para o entendimento das relações internacionais e dos processos de integração regional, que extrapola o Estadocentrismo realista e incorpora agências específicas dos governos como atores relevantes em tal processo de integração.

Foi justamente essa base tecnocrática, suporte do argumento funcionalista que representou a grande fraqueza do funcionalismo. A separação entre cooperação funcional e política, fundamento do funcionalismo, seria algo artificial já que é possível perceber, historicamente, que os processos de cooperação e integração regional podem surgir de objetivos políticos mais amplos.

Em suma, é possível dizer que o funcionalismo, a despeito dos avanços que trouxe para os estudos de integração regional possui limites na medida em que negligencia as interações constantes existentes entre as dinâmicas da baixa política e da alta política.

1.2.1.3 Neofuncionalismo

Nascida da combinação entre o funcionalismo e o federalismo, o neofuncionalismo afirma que a integração regional pode ser promovida pela integração gradual de áreas setoriais específicas e transbordar dessas para outras áreas. Caracterizada, como as demais teorias surgidas a partir dessa época, por uma maior preocupação científica foi a partir das obras de autores como Ernst B. Haas (1961;1976) e Philippe C. Schmitter

³¹ De acordo com Mitrany (1943), uma diferença fundamental entre o funcionalismo e o federalismo diz respeito ao tipo de autoridade no processo de integração regional: no federalismo, a autoridade é eminentemente política, enquanto para o funcionalismo a mesma é técnica (*apud* BRANT, *op. cit.*, p. 61).

³² "Alta política" diz respeito à área da segurança internacional, com destaque para os interesses estratégicos dos Estados - ou seja, temas diretamente vinculados à questão da soberania estatal; "baixa política" diz respeito a temas sócio-econômicos ou de bem-estar (BRANDT, *op. cit.*, p. 61).

(1969) que surge o neofuncionalismo, uma das mais relevantes dentre as teorias clássicas da integração. De acordo com Caldeira Brandt³³, *o neofuncionalismo foi uma das teorias de integração mais influentes na Europa nos anos 1950-1960, sendo suas estratégias extremamente influentes no início do processo de integração da Europa.*

Kelstrup³⁴ resume as principais idéias do neofuncionalismo: em primeiro lugar a idéia de transbordamento funcional que trata da hipótese de que, caso os Estados se integrem em certas áreas funcionais específicas, tal integração terá conseqüências que levarão a novas integrações em outras áreas³⁵; em segundo lugar, a idéia de transbordamento político, cuja hipótese é a de que a integração em áreas específicas culminará no apoio às novas autoridades políticas que surgem a partir da integração, ou seja, na medida em que gera respostas efetivas a problemas importantes em áreas específicas, a integração tende a criar o apoio de que necessita tanto por parte de grupos centrais quanto por parte do público mais amplo; em terceiro lugar, destaca-se o apoio dado pelo neofuncionalismo às organizações supranacionais.

Entendia-se que essas organizações poderiam desempenhar papel fundamental na promoção da integração, porque uma negociação realizada por uma organização supranacional pode mudar o rumo das negociações realizadas pelos governos individuais e levar a compromissos e resultados superiores, caso a terceira parte possua poderes suficientes;

Para Schmitter³⁶, o neofuncionalismo é, em última instância,

(...) uma teoria eminentemente política de integração que não pergunta se barreiras 'artificiais' à troca está diminuindo, se os recursos estão sendo mais eficientemente distribuídos (...) mas que tipo de estratégia os atores politicamente relevantes provavelmente adotarão em um determinado contexto. Essas outras condições da integração econômica e social são, é claro, parte importante do modelo, mas como variáveis independentes ou intervenientes, e não dependentes.

³³ BRANDT, Leonardo Nemer Caldeira. **A União Européia e os Estudos de Integração Regional**. 1ª edição, Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2009, p. 62.

³⁴ KELSTRUP, Morten. Integration theories: history, competing approaches and new perspectives. In: WIWEL, Anders (ed.). **Explaining European integration**. Copenhagen Political studies Press, 1998, *apud*, BRANDT, *op. cit.*, p. 63.

³⁵ Brandt chama a atenção para o seguinte ponto: “segundo os neofuncionalistas, tais relações funcionais não apenas existem, mas também podem ser usadas pelos atores em questão em sua busca por uma maior integração. Neste sentido, é possível pensar também em um transbordamento ou spillover deliberado (BRANDT, *op. cit.*, p. 84).

³⁶ SCHMITTER, Phillippe C. Neofunctionalism. In: WIENER, Antje & DIEZ, Thomas (eds.). **European Integration Theory**. Oxford: Oxford University Press, 2004, p.54, *apud*, BRANDT, *op. cit.*, p. 63.

Trata-se de uma teoria de integração que, apesar de reconhecer a relativa importância dos Estados-membros, ressalta o papel dos atores não-estatais na promoção da integração, cuja direção e extensão são, na verdade, dadas pelos burocratas que buscam explorar as oportunidades e possibilidades abertas pelos transbordamentos, e seus efeitos externos. Em sendo um processo, acabaria por envolver os cidadãos e transbordando para uma integração política.

O professor Caldeira Brandt³⁷ enumera algumas razões porque o neofuncionalismo falharia:

Primeiro, porque o neofuncionalismo vê o processo de transbordamento como algo que segue uma racionalidade econômica objetiva, sendo assim um processo teleológico e inevitável. Neste sentido, tal teoria não seria capaz de perceber as diferentes possibilidades e nuances possíveis no processo de integração, bem como a influência de elementos e fatores subjetivos neste processo. Além disso, ao contrário do que era esperado, os processos de interdependência funcional são demorados – em larga medida pelas dificuldades para a organização coletiva através das fronteiras.

Segundo, a crença de que a Comissão seria a instituição central de um processo de formação de uma organização supranacional se mostrou equivocada, dentre outros fatores pela negligência do impacto dos processos de alargamento que levam a mudanças no processo decisório e afeta as práticas informais até então prevalentes.

Terceiro, o neofuncionalismo, em sua explicação acerca do processo de integração da Europa, enfatiza eminentemente as dinâmicas internas da política européia, não dando a devida atenção ao contexto internacional mais amplo no qual a Europa se encontra inserida. Neste sentido, o neofuncionalismo não é capaz de levar em consideração as influências dos eventos internacionais no processo de integração europeu – como por exemplo, os processos de globalização das relações sociais e o fim da Guerra Fria.

Quarto, por crer que a solução de problemas do dia-a-dia pelas organizações supranacionais levaria a significativas mudanças na identidade política dos indivíduos - fossem eles da elite ou da população em geral. Assim, percebe-se no neofuncionalismo uma ingenuidade com relação à questão das identidades e de sua formação e mudança.

Quinto, tal teoria não é capaz de lidar com a habilidade dos Estados para agir com base em suas próprias capacidades políticas e em seus próprios interesses. Assim, de acordo com os intergovernamentalistas a idéia de "transbordamento" ou *spillover* seria equivocada por não levar em consideração nem as questões de "alta política" nem a estrutura sistêmica de poder.

Mas, o conceito de integração proposto por Haas passa a ser universalmente aceito pela comunidade científica e preconiza a politização dos atores técnicos. Para ele³⁸, a integração seria

³⁷ BRANDT, *op. cit.*, p. 65

³⁸ HAAS, Ernst. The Study of Regional Integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing. In: LINDEMBERG, Leon N.; SCEINGOLD, Stuart A. **Regional Integration: theory and research**. International Organization (special edition), n. 4, p. 610-670, 1970 *apud* FURLAN, *op. cit.*, p. 106.

O processo no qual atores políticos em diversos e distintos arranjos nacionais são persuadidos a re-direcionar suas lealdades, expectativas e atividades políticas para um novo centro, cujas instituições possuem uma jurisdição subsidiária em relação àquela pré-existente dos Estados nacionais.

Haas deseja destacar, por meio de sua conceituação, a ‘transferência de soberania’ ou delegação de competências, em função de um princípio de ‘autointeresse legítimo’. Assim, apresenta três elementos necessários ao processo de integração, interrelaciona-os, e institui o conceito de *spill over*.

1. A institucionalidade consiste na existência de órgãos supranacionais que seriam instrumentos para construção e consolidação de interesses comuns, igualmente para instituições intergovernamentais com poder decisório;

2. A funcionalidade consiste na criação de uma cultura de interesses comuns, diminuindo gradativamente as tarefas autônomas, por meio de resoluções que impliquem métodos destinados a promover uma integração mais rápida e profunda (maximização do *spill-over*);

3. A ambientação refere-se à integração dos espaços de maneira homogênea, evitando privilegiar setores sociais ou regiões.

Finalmente, Haas³⁹ aponta o fato de a teoria não incorporar questões da "agenda política global" e fundamenta sua crítica nas seguintes constatações: as motivações dos atores se transformam ao longo do tempo e do processo; existem as influências externas e o aumento do custo para solução de problemas intra-zona; as instituições supranacionais não se materializam, porque mudam as motivações dos atores e os próprios Governos (atores) - administrações nacionais - ao longo do processo.

1.2.1.4 Transacionismo ou Transnacionalismo

A Escola Transnacionalista é classificada por Haas⁴⁰ como histórico-descritiva, cuja idéia-força consiste na interação social que produz um incremento no volume de negócios e, esse volume de negócios, conseqüentemente, conduz ao estabelecimento de instituições supranacionais com o objetivo de alcançarem resultados melhores do que se

³⁹ HAAS, Ernst B.; WHITING, Allen S. **Dynamics of international relations**. New York: McGraw-Hill, 1970, p. 610-670.

⁴⁰ FURLAN, *op. cit.*, p. 105.

atuassem de forma isolada. Essa escola caracteriza a integração por meio dos seguintes elementos principais:

- I) Componentes estruturais comuns (instituições supranacionais como centros do sistema decisório);
- II) Criação de processos políticos de forma a garantir o encaminhamento das demandas das elites e dos partidos para o novo centro de decisão, que são as instituições supranacionais;
- III) Criação de uma comunidade política integrada que compartilha expectativas e aspirações, definidas como "herança comum". Esse sentimento, por sua vez, produz um nacionalismo regional descrito como *destiny*, que seria um sentimento de ligação entre as comunidades, traduzida em sensação de "destino comum".

Segundo Brant⁴¹, ela difere das abordagens anteriores, porque sobreleva os aspectos socioculturais e econômicos da integração em detrimento de seus aspectos políticos. Está referendada nos trabalhos de Karl W. Deutsch de 1957, 1967 e 1978, que desenvolveu o conceito de 'mobilização social' como sendo (...) o processo pelo qual os indivíduos se desenraizariam de suas tradições e vínculos padronizados e se tornariam disponíveis para novos padrões de comunicação e comportamento.

Com o objetivo principal de analisar os processos que levariam à integração, Deutsch chegou à conclusão de que a integração regional diz respeito a um processo de construção de uma comunidade mediante a aprendizagem que advém da interação comunicativa entre os indivíduos; tanto no nível das massas quanto no nível das elites.

Ele supunha ser possível a aplicação de métodos quantitativos à análise dos processos de integração e, neste sentido, a mensuração das transações nos âmbitos econômico e sociocultural e, conseqüentemente, também a mensuração da integração⁴².

Sob a ótica dos transacionistas, o processo de integração tinha uma forte dimensão normativa, pois, assim como o federalismo e o funcionalismo, enfatizava a necessidade de se explicar o fenômeno da integração com o intuito final de eliminar a guerra como uma instituição social.

⁴¹ BRANDT, *op. cit.*, p. 65.

⁴² *Ibid.*

Certas características seriam comuns a vários processos de integração: que, freqüentemente, se iniciam em torno de uma área central que possui uma ou mais unidades políticas fortes e desenvolvidas em áreas relevantes; a comunidade que surge desses processos passa a ver a guerra entre parceiros potenciais como algo ilegítimo e improvável; as fronteiras políticas internas tendem a se enfraquecer, passando a ser pautada por divisões que não obedecem às divisões regionais originais; por fim, algumas facções ou partidos políticos extra-regionais tendem a se identificar com uma ou várias das inovações extra-regionais trazidas pelo processo de integração.

O transacionismo critica o funcionalismo por enfatizar os aspectos menos relevantes do processo de integração e recebe como crítica o fato de não ser capaz de captar os elementos subjetivos inerentes ao processo de integração, de propiciar ênfase desproporcional à necessidade de mensuração e, além disso, de destacar aspectos que não fazem parte da alta política.

1.2.1.5 Intergovernamentalismo

Emerge como uma crítica às posições liberais do funcionalismo e pluralistas do neofuncionalismo que propicia ênfase aos grupos de interesse não-governamentais no processo de integração. A abordagem intergovernamentalista destaca a centralidade dos Estados como sendo os principais atores do processo de integração regional.

Essa teoria parte de uma visão baseada na teoria realista da política internacional, afirma que os Estados, na medida em que atuam em um ambiente anárquico, adotam estratégias que visam a garantir sua sobrevivência enquanto unidade política autônoma no sistema internacional e aposta na distribuição das capacidades entre os Estados, que são vistos como os guardiões da soberania, assegurando que o processo de integração dependeria essencialmente da decisão individual dos Estados envolvidos.

Ao contrário do neofuncionalismo, que propicia ênfase às dinâmicas internas da política, a abordagem intergovernamentalista leva em consideração o contexto internacional no qual se dá o processo de integração.

Contudo, tal consideração também é limitada, pois, na medida em que considera o Estado como primazia ontológica, restringe as mudanças na estrutura estatal. Com isso,

mudanças estruturais como, por exemplo, aquelas associadas à globalização das relações sociais, acabam não sendo alcançadas pela análise. Em suma, trata-se de uma teoria que afirma que os Estados cooperam desde que esta cooperação atenda aos seus interesses.

É uma teoria que se tornou dominante nos anos 70, mas permaneceram críticas concernentes à sua capacidade limitada e insuficiente de explicar e descrever a integração regional em detalhes. Com a retomada do dinamismo da integração europeia nos anos 80, essas críticas aumentaram, e houve uma rearticulação das teorias da integração regional em uma ‘segunda onda’, o que provocou uma rearticulação, também, do intergovernamentalismo.

1.2.2 Teorias Contemporâneas da Integração

Nesta nova concepção das teorias da integração regional é possível perceber, até meados dos anos 1990, um destaque para duas abordagens específicas: o intergovernamentalismo liberal e a governança multinível.

1.2.2.1 Intergovernamentalismo liberal

O intergovernamentalismo liberal, uma teoria desenvolvida por Andrew Moravcsik (1993), parte dos seguintes elementos que lhe são fundamentais: i) uma interpretação liberal da forma pela qual são formadas as preferências nacionais; ii) uma teoria intergovernamental das barganhas existentes entre os Estados.

Partindo de tais elementos fundamentais, tal abordagem concebe a União Europeia como um regime intergovernamental exitoso desenhado para administrar a interdependência econômica por meio de políticas negociadas de coordenação, ou seja, os Estados, na qualidade de atores racionais, usam, de maneira instrumental, as instituições da União Europeia e transferem parte de sua soberania a fim de aumentar a eficiência da cooperação interestatal, além de aceitarem a restrição de sua soberania externa pelo fato de tais instituições contribuírem para o fortalecimento da autonomia dos líderes nacionais face aos grupos sociais particulares que existem dentro dos Estados. De acordo com Brant⁴³,

Fundamental neste processo para o intergovernamentalismo liberal é a idéia de ‘jogos de dois níveis’, a partir da qual os principais processos da União

⁴³ BRANT, *op. cit.*, p. 71

Européia são vistos como um jogo no nível nacional que leva à formação das preferências nacionais e outro jogo no nível das barganhas intergovernamentais. Neste processo, os governos são vistos como atores racionais cujas preferências nacionais são formadas domesticamente.

Assim, para o intergovernamentalismo liberal, a cooperação internacional é um processo e ocorre por meio das barganhas inter-estatais, nas quais os governos negociam com base em suas preferências e poder. Conseqüentemente, para essa teoria, o processo de integração se desenvolve por meio de uma série de barganhas intergovernamentais e os governos só são favoráveis à integração na medida em que ela contribui para o aumento do poder desses governos sobre as questões domésticas e sobre os grupos de interesse domésticos.

O intergovernamentalismo liberal define a integração como o resultado da barganha entre os governos porque nelas é que são produzidos os acordos. Como conseqüência, as instituições são a variável dependente da equação, ou seja, elas não têm vontade própria, apenas reproduzem o desejo dos governos.

Portanto, o foco dessa corrente é a análise dos tratados, pois os governos só são favoráveis à integração na medida em que ela contribui para o aumento do poder deles sobre as questões domésticas e sobre os grupos de interesse domésticos⁴⁴.

A despeito dos avanços teóricos trazidos pelo intergovernamentalismo liberal, algumas críticas podem ser apresentadas. Em primeiro lugar, alguns críticos argumentam que essa teoria é incapaz de explicar a existência de órgãos supranacionais e a delegação de poder feita pelos Estados em favor de instituições centralizadas e semi-autônomas; em segundo lugar, o intergovernamentalismo liberal não é capaz de explicar de uma maneira convincente porque e como a União Européia seguiu uma senda de características federais; em terceiro lugar, a ênfase desta abordagem nas articulações dos grupos de interesse seria limitada por focar em como este processo ocorre apenas no âmbito doméstico.

Neste sentido, atores transacionais de notória significância - como corporações transnacionais ou movimentos sociais e ONGs transnacionais, por exemplo -, ficam de fora da análise. Conseqüentemente, a ênfase no Estado como principal ator deste processo faz com

⁴⁴ SARFATI, Gilberto. **Teoria de relações Internacionais**. 1ª edição, São Paulo: Editora Saraiva, 2006, p. 190

que a teoria seja incapaz de lidar com as idéias e os atores transnacionais com forças relevantes e independentes por detrás do processo de integração da Europa.

1.2.2.2 Governança Multinível ou Supranacionalismo

A abordagem da Governança multinível surge a partir dos anos 90, quando os acontecimentos relativos ao processo de integração europeu trouxeram novamente à tona os debates sobre as conseqüências da integração europeia para a autonomia e a autoridade dos Estados europeus individualmente considerados. Para Hoogue & Marks⁴⁵ é neste contexto que surge a abordagem da governança multinível, em contraposição ao que se denomina de ‘governança estadocêntrica’ representada pelo intergovernamentalismo liberal.

Esta teoria parte da suposição de que a integração europeia não representaria um desafio à autonomia dos Estados; antes, a soberania seria preservada e, até mesmo em alguns casos, fortalecida pelo processo de integração.

Neste sentido, as instituições supranacionais existem na medida em que contribuem para que os Estados possam atingir seus objetivos, facilitando os acordos por meio da provisão de informações que não estariam disponíveis em outras circunstâncias, ou seja, tais instituições supranacionais possuem pouco efeito independente no comportamento dos Estados.

Originalmente, o termo governança multinível dizia respeito apenas a uma expressão descritiva que buscava caracterizar a política estrutural e regional da Comunidade Europeia como um processo de tomada de decisão complexo e com várias camadas que se desenvolvem debaixo do Estado bem como sobre ele.

No início, pensava-se que haveria poucos motivos para crer que tal experiência de política estrutural seria replicada em outras áreas políticas na Comunidade Europeia. Ao que parece, foi apenas depois de cunhar o termo ‘governança multinível’ para descrever essa experiência de política estrutural que Gary Marks (1993) decidiu que o conceito tinha uma aplicabilidade mais geral para o entendimento teórico do processo de integração da Europa.

⁴⁵ HOOGUE, Liesbet & MARKS, Gary. European Union? In: **West European politics**, Lanham: 31 (1-2), p. 108-129, 2008. *apud* BRANT, *op. cit.*, p. 73.

Para a governança multinível, a União Europeia é um sistema significativamente complexo de decisão com muitos níveis e diferentes tipos de atores que interagem em redes complexas. Embora não seja um governo *stricto sensu*, tal sistema complexo cria uma situação de governança, isto é, produz regras de comportamento e conduta ajudando, assim, a resolver os problemas.

Nestes complexos processos, o Estado é apenas um ator dentre outros, e não possui uma posição privilegiada com relação aos demais atores. Além disso, de acordo com essa abordagem, o Estado estaria sendo enfraquecido, parcialmente pela globalização e parcialmente pela integração europeia. Em outras palavras, a integração europeia poderia ser vista como um processo criador de novas esferas políticas no qual a autoridade e a influência nos processos políticos passam cada vez mais a ser compartilhados por meio de múltiplos níveis de governo - subnacional, nacional e supranacional.

De acordo com Gilberto Sarfati⁴⁶, o foco da análise dessa teoria está no resultado do relacionamento entre as distintas instituições, como Comissão Europeia, Parlamento, Conselho e Corte de Justiça, no caso europeu. Dessa forma, o processo de integração é ditado pelo relacionamento de mútua dependência das instituições do processo integrativo.

Cabe ressaltar que, nessa fórmula, existe um complicado jogo de dois níveis entre as instituições dos governos locais e as europeias, no sentido da determinação da agenda do processo integrativo.

É uma teoria que tem recebido críticas por ter sido aplicada de maneira mais extensiva à União Europeia do que a outras áreas de estudo: por não incorporar da maneira devida o contexto internacional mais amplo, no qual, a Europa se encontra inserida; por focar nas autoridades subnacionais em detrimento de outros atores subnacionais, vendo-as como uma espécie de beneficiárias passivas do embate entre outros atores; enquanto o que se constatou foi um engajamento por parte das autoridades subnacionais visando um papel na política europeia; a teoria exageraria acerca da autonomia dos atores subnacionais além de se resumir numa descrição da União Europeia; mas não numa teoria. Em suma, ela não apresentou uma nova abordagem, mas um amálgama das teorias existentes.

⁴⁶ SARFATI, *op. cit.*, p. 190.

1.2.2.3 Institucionalismo Histórico

O Institucionalismo Histórico surge em meados dos anos 1990 e busca focar os efeitos que as instituições exercem ao longo do tempo, com destaque para as formas pelas quais uma dada gama de instituições, uma vez estabelecida, pode influenciar ou constranger o comportamento dos atores que as estabeleceram. Segundo Pollack⁴⁷ e Pierson, o que distingue o institucionalismo histórico é sua ênfase nos efeitos que as instituições exercem na política com o passar do tempo e sua rejeição das explicações funcionalistas para o desenho institucional.

No funcionalismo, as instituições são vistas como algo deliberadamente desenhado para desempenharem funções específicas, tais como provisão de informações relevantes ou adoção de políticas confiáveis - com pouca ou nenhuma atenção sendo dada ao legado histórico de tais instituições.

O institucionalismo histórico afirma que as escolhas institucionais tomadas no passado podem persistir, moldando e restringendo os atores no futuro. As instituições são resistentes à mudança, tanto em função da incerteza associada ao desenho institucional quanto aos custos de mudanças e reformas, colocados pelas constituições nacionais e pelos tratados internacionais.

Além disso, diferentemente do intergovernamentalismo liberal, que enfatiza as negociações interestatais como sendo os eventos cruciais que levariam ao avanço da integração, o institucionalismo histórico afirma que o processo de integração da Europa não é tanto o resultado das negociações e barganhas intergovernamentais; mas, fruto dos intrincados desdobramentos e evoluções diários da União Européia. Assim, segundo Pierson citado por Brant⁴⁸, o processo que leva às negociações e ao estabelecimento da agenda deve ser visto como mais importante do que as negociações em si.

Em suma, o institucionalismo histórico pode ser visto como uma rejeição das teorias ahistóricas e funcionais das instituições, que vêm estas estabelecidas e mantidas devido ao fato de desempenharem, no presente, certas funções institucionais para os que as

⁴⁷ POLLACK, Mark A. The new Institutionalisms and European integration. In: WEINER, Antje & DIEZ, Thomas (eds). **European Integration Theory**. Oxford: Oxford University Press, 2004, *apud* BRANT, *op. cit.*, p. 77.

⁴⁸ BRANT, *op. cit.*, p. 76.

criaram. Em outras palavras, mais propriamente do que assumir eficiência relativa como uma explicação deve-se observar o contexto histórico.

Contudo, embora busque se estabelecer como rejeição das abordagens ahistóricas e funcionalistas das instituições, a maior parte dos autores adeptos do institucionalismo histórico adota suposições sobre as preferências e o comportamento dos atores que são completamente consistentes com as abordagens da escolha racional, ou seja, em larga medida, o institucionalismo histórico não pode ser considerado uma abordagem distinta, mas mais propriamente uma variação particular da teoria da escolha racional que enfatiza a importância da inércia, da seqüência e da dependência do padrão no processo de integração europeu - herdando, neste sentido, parte das críticas feitas a outras abordagens de caráter institucionalista, como o intergovernamentalismo liberal, por exemplo, com relação aos efeitos constitutivos e transformadores das instituições européias na formação das identidades e preferências dos atores.

Na lição de Sarfati,⁴⁹ o ponto focal da análise do institucionalismo são os efeitos práticos dos acordos, bem como a operação diária das instituições num ambiente em que todos os atores conhecem inteiramente as informações relevantes uns dos outros. Nesse ambiente, as instituições acabam refletindo as preferências racionais de cada ator (Teoria dos Jogos). Então, o processo de integração passa a ser o resultado intencional da interação diária entre os distintos governos e instituições.

Apesar de tal fato, é possível admitir que se trata de uma teoria de médio alcance, que busca explicar os efeitos das instituições como variáveis intervenientes na política da União Européia. Sendo assim, o institucionalismo histórico não seria uma teoria da integração dado que as causas últimas do processo de integração permaneceriam exógenas à teoria.

1.2.2.4 Construtivismo

Surgiu em contraposição ao racionalismo em meados de 1990, como uma perspectiva crítica ao processo de integração europeu; não sendo possível, hoje, afirmar a existência de um, mas de vários construtivismos. É uma abordagem que vem alcançando

⁴⁹ SARFATI, *op. cit.*, p. 190.

relevância ao longo dos últimos anos; tanto nos debates sobre Relações Internacionais quanto nos Estudos da Integração Regional.

De acordo com Rosamond⁵⁰, nessa teoria as estruturas da política mundial são sociais e não materiais, e resultantes das interações sociais, não sendo os Estados sujeitos estáticos, mas agentes dinâmicos. Assim sendo, suas identidades não seriam dadas, mas construídas por meio de práticas históricas complexas e sobrepostas. Em sendo a interação social o mecanismo fundamental por meio do qual ocorre a reprodução das estruturas, percebe-se aqui distinções fundamentais entre o construtivismo e o racionalismo.

Nas palavras do Professor Brandt⁵¹,

(...) tanto os racionalistas quanto os construtivistas concordam, em alguma instância, que as instituições importam na medida em que exercem certa influência causal independente nas relações internacionais. Contudo, o grande desacordo entre essas duas grandes abordagens reside em seus argumentos sobre como as instituições importam. Por um lado, os racionalistas geralmente definem as instituições como regras formais ou informais do jogo que incentivam os atores racionais a adotarem certas estratégias na busca por suas preferências. Por sua vez, o construtivismo define as instituições de maneira mais ampla, incluindo normas informais e entendimentos intersubjetivos bem como regras formais, e dão uma importância fundamental às instituições, que constituem os atores e moldam não apenas os incentivos, mas também as preferências e as identidades dos atores.

Nesse caminhar, constata-se visível crítica às teorias contemporâneas da integração, como o intergovernamentalismo liberal e o institucionalismo histórico; posto que tais teorias são estadocêntricas e, conseqüentemente, tendem a privilegiar o Estado, priorizando interesses instrumentais como mais importantes. A perspectiva construtivista capta a complexidade do processo dinâmico de constituição de identidades sociais, buscando conceber atores internacionais, não só como objetos da transformação sistêmica, mas como agentes.

Ela ressalta que a estrutura pode ter poderes causais e constitutivos como um processo, ou seja, por meio da prática dos agentes; que a realidade social é construída a partir das convenções humanas e dos entendimentos intersubjetivos, e as identidades e os interesses das entidades sociais são concebidos como relacionais e mutáveis; que essas estruturas

⁵⁰ ROSAMOND, Ben. **Theories of European integration**. Basingstoke: Palgrave, 2000, *apud* BRANDT, *op. cit.*, p. 77.

⁵¹ BRANDT, *op. cit.*, p. 78.

consistem de conhecimento compartilhado, recursos materiais e práticas e emergem de processos de interação, não sendo dadas exogenamente⁵².

Relativamente à abordagem realista, enquanto esta é marcada por um claro determinismo estrutural, o eixo analítico construtivista sinaliza que a recorrência do sistema de Estados ou do equilíbrio de poder ocorre por meio das idéias e vê que a mudança é possível, pois os agentes podem mudar a realidade.

Este o ponto de maior relevância no que concerne à contribuição construtivista para os estudos de integração regional: a partir do momento em que o Estado soberano não precisa ser concebido como natural ou imutável; a soberania pode ser entendida no contexto de práticas políticas complexas dos Estados modernos. Ela é parte de uma identidade social, na medida em que é concebida como um status garantido pelos demais Estados por meio do reconhecimento.

E, ao se considerarem tanto a estrutura quanto as identidades estatais como endógenas ao processo e tornar a soberania como uma construção social, o desenvolvimento da governança multinível pode ser visto como uma estrutura endógena ao processo e à interação. A significação do princípio da soberania não existe fora da prática e dos entendimentos mútuos.

Tal fato explica por que a integração europeia opera como uma instância de formação da identidade coletiva entre os Estados-membros, já que a interação e os entendimentos mútuos dão origem a instituições intergovernamentais e supranacionais e estruturas de governança multinível, ao mesmo tempo em que os Estados-membros estão constituindo e reconstituindo suas identidades mútuas como Estados soberanos na sua interação.

A partir dessas considerações, ensina Risse,⁵³ é possível compreender o processo pelo qual a soberania define-se como uma construção social que pode assumir diferentes

⁵² AALBERTS, Tanja E. The future of sovereignty in multilevel governance of Europe – a constructivist reading. **Journal of Common Market Studies**, London: v.42, n. 1, p. 23-46, 2004. *Apud* BRANT, *op. cit.*, p. 81.

⁵³ RISSE, Thomas. European institutions and identity change: What have we learn? *In*: HERRMANN, Richard; BREWER, Marylenn; RISSE, Thomas (eds.). **Identities in Europe and the institutions of the European Union**, Lanham MD: Rowman & Littlefield, 2003, *apud* BRANT, *op. cit.* p. 80.

níveis de sedimentação, de maleabilidade e de compartilhamento pela prática. Em face de tal processo, pode conviver de diversas formas e funcionar como fonte de representação e lealdades diversas.

Ao mesmo tempo, a União Européia, como unidade, pode exercer múltiplos impactos sobre as identidades dos Estados soberanos a partir de mecanismos distintos como a institucionalização - onde as instituições podem modificar as percepções das pessoas acerca da comunidade e do seu sentido de pertencimento; a socialização - que enfoca as diferenças nas experiências dos atores com a instituição e as suas conseqüências, e a persuasão - que compreende as instituições como agentes definidores das identidades; deixando claro que esforços deliberados podem ser feitos visando à criação de uma identificação coletiva por meio de mitos e símbolos.

Mas, mesmo em face dos avanços teóricos representados pelo construtivismo, é possível perceber alguns limites e questões que necessitam de um maior engajamento: a ênfase no papel das idéias e identidades faz com que tal teoria seja incapaz de lidar com elementos materiais relevantes para o entendimento dos rumos do processo de integração; certas abordagens construtivistas sobre o processo de integração não puderam ser testadas, o que reduz significativamente sua capacidade explicativa; por fim, o rótulo de *via media* entre o racionalismo e o reflexivismo é, muitas vezes, mais uma estratégia política empregada por parte de alguns construtivistas do que algo realmente existente.

1.2.2.5 Perspectivas Neogramscianas

De acordo com essa teoria, são as forças sociais, engendradas pelo processo de produção, os principais atores coletivos a serem considerados num processo de integração. Várias frações de classe - sejam elas ligadas ao capital ou ao trabalho - podem ser identificadas em relação ao seu lugar no sistema de produção. Ora, tal abordagem torna possível a inclusão, na análise, de mudanças estruturais, como a globalização, por exemplo, uma vez que a emergência de novas forças sociais são geradas pelos processos de transnacionalização da produção e das finanças.

Deve-se perceber que tais forças sociais se encontram localizadas em uma estrutura mais ampla, das relações sociais de produção, que não determinam, mas moldam seus interesses e identidades. Percebe-se, assim, que, da mesma maneira que os construtivistas, os neogramscianos também são capazes de incorporar elementos concernentes à subjetividade dos atores coletivos na análise. Neste caso, sem deixar de lado as dinâmicas vinculadas às questões materiais de tais processos.

Na medida em que a ênfase diz respeito às forças sociais, é possível, e necessário, fazer uma distinção básica entre as forças sociais nacionais, ligadas ao trabalho ou ao capital, derivadas de setores da produção no âmbito nacional e aquelas derivadas dos processos de produção globais e que, neste sentido, se organizam em uma escala transnacional.

O primeiro grupo ainda pode ser subdividido entre os nacionalmente orientados; derivados de setores domésticos de produção que produzem para o mercado nacional, e os internacionalmente orientados; derivados de setores domésticos de produção, mas agora orientados para o mercado internacional.

Em suma, para as perspectivas neogramscianas, as forças sociais são identificadas olhando em primeiro lugar para o nível nacional, internacional ou transnacional, no qual a produção é organizada e, em segundo lugar, para o âmbito de comércio no qual tais forças se encontram envolvidas.

O Professor Brant⁵⁴ resume tal processo em três pontos: a) Um processo de formação de consenso interestatal concernente às necessidades ou requerimentos da economia mundial que toma lugar dentro de uma estrutura ideológica comum; b) A participação na formação desse consenso é algo hierarquicamente estruturado; c) As estruturas internas dos Estados são ajustadas de tal forma que cada uma passa a transformar o consenso global em política nacional.

A despeito de tais avanços heurísticos apresentados pelas perspectivas neogramscianas, algumas questões permanecem em aberto: em primeiro lugar, o conceito de internacionalização do Estado, fundamental na análise em questão, deve ser melhor

⁵⁴ BRANT, *op. cit.*, p. 85.

desenvolvido, já que muitas vezes aparenta apresentar uma explicação *top-down*, na qual, as instituições domésticas simplesmente ajustam as políticas nacionais às demandas da economia política global.

Em segundo lugar, para muitos construtivistas, a despeito da incorporação das questões vinculadas à esfera ideacional, a mesma permaneceria incompleta por ainda manter certos resquícios materialistas em sua estrutura de análise.

Assim, dentro dos parâmetros conceituais, a integração regional constitui efetivamente um processo, imprescindível para a sobrevivência das relações intra-regionais e multilaterais entre os Estados, cujas controvérsias devem ser solucionadas independentemente de sua origem ser de governos ou de particulares.

II - O SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DO MERCOSUL

O Professor Francisco Rezek⁵⁵ destaca que conflito ou litígio internacional é todo “desacordo sobre certo ponto de direito ou de fato”, toda “contradição ou oposição de teses jurídicas ou de interesses entre dois Estados”. Segundo ele,

Esse conceito, formulado há quase oitenta anos pela Corte da Haia, parece bastante amplo e tem o mérito de lembrar-nos que o conflito internacional não é necessariamente grave ou explosivo, podendo consistir, por exemplo, em mera diferença quanto ao entendimento do significado de certa norma expressa em tratado que vincule dois países. A palavra *conflito* tem talvez o inconveniente de trazer-nos ao espírito a idéia de um desacordo sério e carregado de tensões, mas é preferível, por seu largo alcance, ao termo *litígio*, que lembra sempre os desacordos deduzidos ante uma jurisdição, e faz perder a imagem daqueles tantos outros desacordos que se trabalham e resolvem em bases diplomáticas ou políticas, e mesmo daqueles que importam confrontação armada.

Ensina ele, também, que é comum encontrar na doutrina distinção entre conflitos jurídicos e conflitos políticos, sendo que, no primeiro caso, o desacordo se trava a propósito do entendimento e da aplicação do direito existente e, no segundo, as partes se antagonizam justamente porque uma delas pretende ver modificado seu direito.

Hildebrando Accioly⁵⁶, também, leciona a respeito, afirmando que as controvérsias internacionais podem ter as mais variadas causas; porém, geralmente, são classificadas em políticas e jurídicas, muito embora, na prática, seja difícil distinguir umas das outras.

As de caráter jurídico podem resultar: i) da violação de tratados ou convenções; ii) do desconhecimento, por um Estado, dos direitos de outro; iii) da ofensa a princípios correntes de direito internacional, na pessoa de um cidadão estrangeiro. As de caráter político, envolvem apenas choques de interesses, políticos ou econômicos, ou resultam de ofensas à honra ou à dignidade de um Estado.

⁵⁵ REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**. 10ª edição, São Paulo: Saraiva, 2005, p. 333.

⁵⁶ ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**. 15ª edição, São Paulo: Editora Saraiva, 2002, p. 438.

Charles de Rousseau⁵⁷ pondera, entretanto, que

(...) sob a ótica do juiz ou do árbitro internacional, todos os conflitos têm natureza jurídica e podem ser juridicamente equacionados: em certos casos, porém, a pretensão do Estado reclamante pode ser satisfeita mediante a aplicação de normas jurídicas preexistentes, enquanto noutros casos isso não é possível.

A Corte de Haia considera conflito, aquele de maior incidência no plano internacional, ou seja, o que se estabelece entre dois Estados - não importando se de natureza política ou jurídica -, e podem ser protagonistas de um conflito internacional, grupos de Estados, ou outros sujeitos de direito internacional.

A guerra em seu sentido militar, hoje, considerada um ilícito internacional; não se pode ignorar que ela subsiste, ainda que adstrita às questões de defesa. Nesta pesquisa, será dada ênfase aos meios pacíficos de solução de conflitos internacionais, como os meios diplomáticos, os meios políticos, e os meios jurisdicionais.

Não se pode esquecer que não há, entre os meios pacíficos de solução de conflitos internacionais, um escalonamento hierárquico. Exceto pelo *inquérito* que é meio administrativo com finalidade de apurar a materialidade dos fatos e, em regra, antecede outra via de solução do conflito; os demais figuram todos, tanto sob uma perspectiva teórica quanto na realidade da vida internacional, como caminhos alternativos, permitindo uma escolha coerente com a natureza do conflito e a preferência das partes.

Seria errôneo supor, portanto, que os meios diplomáticos constituem preliminar das vias jurisdicionais, ou que o apelo aos meios políticos deve necessariamente vir antes ou depois de uma iniciativa diplomática. Naturalmente, não se obtendo sucesso em certa via, as partes podem optar por outra, sem que, entretanto, exista um roteiro predeterminado.

Na prática, parte-se em regra do mais simples dos meios diplomáticos, o entendimento direto entre as partes, para outros métodos, que podem ser também diplomáticos e não político ou jurisdicional⁵⁸.

⁵⁷ ROUSSEAU, Charles. 1932, p. 292. *Apud* REZEK, *op. cit.* p. 335.

⁵⁸ O conflito relativo ao *canal de Beagle*, opondo a Argentina ao Chile nos anos setenta, bem ilustrou quanto a casualidade histórica pode ordenar de modo curioso a seqüência de métodos de solução pacífica: inoperante a

No contexto de formação de blocos econômicos, é inevitável a ocorrência de conflitos, daí ser imprescindível para a própria sobrevivência dos anseios de integração, a existência de um sistema de solução pacífica desses conflitos, com a decorrente aplicação concreta das normas e sanções cabíveis.

Tal mecanismo pode ser desenvolvido por meio de subsistemas próprios, destacando-se o poder do Estado, por meio do qual, sob a égide de uma complexidade de regras, procedimentos e funções, se impõe a resolução das divergências, ou em um plano particular (sem a atuação do Estado), as divergências são sanadas via mediação e arbitragem.

A escolha por um sistema de solução de divergências resulta na determinação prévia de relevantes aspectos, tendo como principal escopo o alcance do sistema, a função que ele irá exercer, onde será determinado e em que situação, tenha a divergência origem pública ou privada.

Naturalmente que os mecanismos de solução de controvérsias no âmbito dos blocos de cooperação e integração dependem muito do grau e do modo de integração alcançados. No caso do Mercosul, dentre muitas outras preocupações relacionadas ao seu sistema de solução de controvérsias, sobleva a questão daquelas controvérsias originadas de reclamações de particulares, que é o foco do nosso estudo.

Para subsidiar esta análise, o ponto de partida serão os meios pacíficos de solução de conflitos internacionais, o sistema de solução de controvérsias do Mercosul, para ao final analisar especificamente a situação dos particulares nesse sistema, pela sua especial e mais do que atual relevância para o Brasil, e, também, para os Estados-Partes desse Bloco.

2.1 Histórico

De acordo com o ensinamento de Eduardo Biacchi Gomes⁵⁹, (...) *na sociedade internacional, constata-se claramente que a formação dos blocos econômicos pode seguir*

arbitragem - visto que uma das partes alegava a nulidade da sentença, tomou-se o caminho diplomático da mediação, que conduziu a bom termo. REZEK, *op. cit.*, p. 337.

⁵⁹ GOMES, Eduardo Biacchi. **Blocos Econômicos - Solução de Controvérsias: Uma análise comparativa a partir da União Européia e Mercosul**. 2ª edição, Curitiba: Juruá Editora, 2008, p. 162 - 199.

dois modelos: a) o do Direito Internacional Público; b) o do Direito Comunitário. A metodologia de solução de controvérsias e seus efeitos dependerá do modelo adotado.

2.1.1 Os modelos de formação dos Blocos Econômicos

Serão analisados os sistemas de solução de controvérsias na ordem jurídica internacional, com foco nas controvérsias decorrentes do descumprimento do tratado internacional, sem esquecer que existem meios diplomáticos ou pacíficos de solução de litígios internacionais e, também, meios coercitivos.

Dentre os meios pacíficos, podem ser identificadas as negociações diretas, os bons ofícios, a mediação e o sistema de consultas e, dentre os meios coercitivos, podem ser mencionados a guerra, a retorsão, a represália, o embargo, o bloqueio pacífico, o boicote e a ruptura das relações diplomáticas.

Esses meios serão analisados adiante, porém, de forma sucinta. Interessa-nos, aqui, as controvérsias decorrentes do descumprimento de tratado internacional, as quais poderão ser tratadas somente pelos Estados (Direito Internacional Público) ou por estes e pelos particulares (Direito comunitário), porque as demais controvérsias, por exemplo, as originadas de contratos comerciais, são resolvidas em outros foros.

Observa-se que os Estados, ao decidirem firmar Tratados com vistas ao desenvolvimento do comércio ou à formação de blocos regionais, tornam-se automaticamente sujeitos a observar as normas estabelecidas nesses Tratados, razão da necessária existência de mecanismos jurídicos que efetivamente venham a assegurar essa observância, uma vez que o intercâmbio comercial entre os países tende a aumentar.

Nesse aspecto, dependendo do modelo de integração adotado, os sistemas de solução de controvérsias podem ser tratados num tribunal permanente, com sede, regras e procedimentos próprios, ou por um tribunal *ad hoc*, sem sede própria e sem procedimentos institucionalizados. Essa escolha é fundamental porque pode influir diretamente na consolidação do bloco em integração.

A União Europeia é o exemplo de processo de integração que utiliza com sucesso o Direito Comunitário, cujo Tribunal de Justiça Comunitária exerce papel preponderante na

construção desse direito, pautado por um peculiar procedimento que permite a aplicabilidade imediata de suas decisões às partes, que tanto podem ser os Estados-membros como também os particulares, pessoas físicas ou jurídicas.

Na América do Sul, temos, também, uma experiência de Direito Comunitário, o da Comunidade Andina, que é, na verdade, uma adaptação do sistema europeu; porém sem resultados relevantes até o momento. De acordo com Gomes⁶⁰,

O modelo de solução de controvérsias pautado pelo Direito Comunitário mostra que, em decorrência da construção dos princípios e conceitos próprios, o tribunal exerce importante papel na fiscalização do cumprimento das normas comunitárias por parte dos Estados-membros, além de realizar outras funções que efetivamente contribuem para a consolidação do bloco econômico. Diversamente, nos processos de integração que adotam o Direito Internacional Público, os procedimentos resumem-se à resolução de controvérsias comerciais entre os Estados signatários do tratado, basicamente, com regras similares entre os blocos e algumas diferenças pontuais, utilizando a arbitragem ou o sistema de painéis.

Quando o modelo de integração econômica escolhido for aquele fundado no Direito Internacional Público, apenas os Estados têm acesso ao mecanismo de solução de controvérsias e as decisões somente vinculam as partes, não havendo nenhuma consequência para os particulares, que carecem de uma efetiva via procedimental. Tais modelos são representados pelo Mercosul, OMC e Nafta.

Em linhas gerais, e de acordo com Biacchi Gomes⁶¹, as peculiaridades que distinguem o modelo comunitário do internacional, são as seguintes: a) *Direito Comunitário*, representado pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Européias: i) supranacionalidade; ii) decisões vinculantes; iii) tribunal permanente com procedimentos específicos; iv) possibilidade de os particulares acionarem o tribunal; v) competência em diversas áreas para interpretar e aplicar a legislação comunitária (para dirimir litígios que impliquem indenização por responsabilidade extracontratual e laboral dos funcionários, para atuar como instância arbitral em contratos celebrados pela comunidade); vi) o âmbito das suas sentenças, que podem tratar de todas as questões relacionadas com o Direito Comunitário, inclui os Estados-membros e os particulares - pessoas físicas e jurídicas.

⁶⁰ GOMES, *op. cit.*, p. 162.

⁶¹ *Ibid*, p. 163.

b) *Direito Internacional Público*, de que é exemplo o sistema arbitral do Mercosul: i) procedimentos do Direito Internacional; ii) ausência de efetiva coercibilidade das decisões; iii) impossibilidade de acesso direto dos particulares; iv) inexistência de tribunal permanente e procedimentos específicos; v) âmbito de tutela limitado aos aspectos econômicos e comerciais; vinculação do resultado do laudo arbitral somente aos litigantes.

2.1.2 Evolução dos meios pacíficos de solução de controvérsias

Nos primeiros anos do século XX, os meios diplomáticos e a arbitragem esgotavam o rol das vias possíveis de solução pacífica de controvérsias entre Estados. Hoje, na era das organizações internacionais, a arbitragem concorre, no plano das vias jurisdicionais, com as cortes permanentes, entre as quais a de Haia aparece como o grande exemplo.

No âmbito das vias não jurisdicionais, há o recurso às organizações internacionais, destacadamente àquelas de vocação política, na expectativa de que seus órgãos competentes componham as partes e resolvam o conflito. É o que usualmente se chama de ‘meios políticos de solução de conflitos internacionais’.

Na verdade, há pouca diferença entre eles, dado que a política é o substrato maior da diplomacia em qualquer circunstância, mas especialmente num quadro conflituoso. Os meios diplomáticos e os meios políticos são idênticos, mas distintos dos meios jurisdicionais, pelo fato de faltar-lhes um compromisso elementar com o primado do direito. Cabe ao juiz e ao árbitro aplicar ao caso concreto a norma jurídica pertinente: mesmo quando inexistente, incompleta ou insatisfatória a norma; eles irão supri-la utilizando-se dos métodos integrativos de raciocínio jurídico, a analogia e a equidade.

Já o mediador, a junta de conciliação, o Conselho de Segurança das Nações Unidas não trabalham à base desse compromisso. Incumbe-lhes resolver o conflito, compondo as partes ainda que com o eventual sacrifício - ditado pelas circunstâncias - da norma jurídica aplicável. Se conseguem promover entre as partes a recomposição, pondo termo ao conflito, terão realizado a tarefa que lhes é própria. Se o fazem garantindo, ao mesmo tempo, o primado do direito, tanto melhor.

Hildebrando Accioly⁶², ao tratar do assunto, leciona que os meios de solução pacífica de controvérsias internacionais podem ser de caráter amistoso de que são exemplos os meios diplomáticos e os meios jurídicos, ou de caráter não amistoso ou coercitivos, de que são exemplos as sanções internacionais, cuja utilização por uma organização internacional, como é o caso das decisões do Conselho de Segurança das Nações Unidas, representa um meio aceitável de implementação do direito internacional; mas, quando se trata de uma sanção aplicada unilateralmente por um Estado mais poderoso em relação a outro, os meios coercitivos não se justificam.

2.1.2.1 Meios Diplomáticos

Quanto aos meios diplomáticos, são eles os seguintes: *a)* as negociações diretas; *b)* os congressos e conferências; *c)* os bons ofícios; *d)* a mediação; *e)* o sistema consultivo.

a) Entendimento direto ou negociação direta: é o modo simples de resolver a contenda mediante negociação entre os contendores, sem que terceiros intervenham a qualquer título. Faz-se por meio da comunicação diplomática entre os dois Estados, e tanto pode desenvolver-se oralmente quanto - o que é mais comum - por meio de troca de notas entre chancelaria e embaixada. Variam segundo a gravidade do problema e ter-se-á chegado a bom termo quando uma ou ambas as partes transijam em suas pretensões, ou quando uma delas acabe por reconhecer a validade das razões da outra (desistência ou aquiescência); o que é feito por meio de uma troca de notas. Segundo Francisco Rezek⁶³, o entendimento direto é o meio de melhores resultados para a solução de divergências entre Estados.

b) Congressos e conferências: É o meio hábil de solução quando a matéria ou o assunto em litígio interessa a diversos Estados, ou quando se tem em vista a solução de um conjunto de questões sobre as quais existem divergências. Atualmente, esses tipos de problemas, litigiosos ou não, tendem a ser solucionados na Assembleia Geral das Nações Unidas e, no caso de uma questão de âmbito latino-americano, na Organização dos Estados Americanos (OEA). Em princípio, não existe diferença alguma entre congressos e conferências diplomáticas internacionais. Estas e aqueles são reuniões de representantes de Estados, devidamente autorizados, para a discussão de questões internacionais⁶⁴.

⁶² ACCIOLY, *op. cit.*, p. 439.

⁶³ REZEK, *op. cit.* p. 340.

⁶⁴ “*Houve um tempo em que a denominação de congresso foi reservada às reuniões de soberanos ou chefes de Estados, ou, pelo menos, às de maior importância, destinando-se o nome de conferência às outras reuniões. Essa distinção, desde muito, já não é feita*”. (ACCIOLY, *op. cit.* p. 441).

c) **Bons ofícios:** Como meio de solução de controvérsia, trata-se da tentativa amistosa de uma terceira potência, ou de várias potências, no sentido de levar Estados litigantes a se porem de acordo. Segundo Accioly⁶⁵, podem ser oferecidos, pelo Estado ou Estados que procuram harmonizar os litigantes, ou podem ser solicitados por qualquer destes ou por ambos.

O Estado ou Estados que os oferecem ou que aceitam a solicitação de os exercer não tomam parte direta nas negociações, nem no acordo a que os litigantes possam chegar: sua intervenção visa apenas pôr em contato os litigantes ou colocá-los num terreno neutro, em que possam discutir livremente.

O oferecimento de *bons ofícios* não constitui ato inamistoso, tampouco a sua recusa. Rezek⁶⁶ leciona que o chamado prestador de bons ofícios é uma pessoa de direito internacional - Estado ou organização - mas não raro indica-se pelo nome o chefe de Estado ou o ministro que exterioriza esse apoio instrumental aos litigantes. Assim compreendidos os bons ofícios, fácil é perceber que eles não costumam ser solicitados ao terceiro pelas partes, ou por uma delas. São, em geral, oferecidos pelo terceiro. Podem ser recusados, mas a iniciativa de prestar bons ofícios nunca se entenderá como intromissão abusiva.

d) **Sistema de consultas:** A *consulta*, como método de solução pacífica de controvérsias, pode ser definida como uma troca de opiniões, entre dois ou mais governos interessados direta ou indiretamente num litígio internacional, no intuito de alcançarem uma solução conciliatória. Não há, nesse sistema intervenção substancial ou sequer instrumental, de terceiro. As partes consultam-se mutuamente sobre seus desacordos em encontros periódicos, via de regra previstos em Tratados, onde os Estados trazem à mesa suas reclamações mútuas acumuladas durante o período, e buscam solucioná-las à base de diálogo direto e programado.

e) **Mediação:** Tal como sucede no caso dos bons ofícios, a mediação importa o envolvimento de terceiro no conflito. Neste caso, entretanto, o terceiro não atua instrumentalmente aproximando as partes: ele toma conhecimento do desacordo e das razões de cada um dos contendores, para finalmente propor-lhes uma solução. Em essência, o

⁶⁵ ACCIOLY, *op. cit.* p. 440.

⁶⁶ *Instrumental*, aqui, vale dizer que o terceiro não propõe solução para o conflito. Na realidade, ele nem sequer toma conhecimento das razões de uma e outra das partes: limita-se a aproximá-las, a proporcionar-lhes, muitas vezes, um campo neutro de negociação, por haver-se convencido de que a desconfiança ou o ressentimento reinantes impedirão o diálogo espontâneo entre os Estados contendores (REZEK, *op. cit.* p. 340).

desempenho do mediador não difere daquele do árbitro ou do juiz. A radical diferença está em que o *parecer* - ou a *proposta* - do mediador não obriga as partes. Daí resulta que essa via só terá êxito se os contendores, ambos, entenderem satisfatória a proposta e decidirem agir na sua conformidade - qual sucedeu com a mediação de João Paulo II no conflito argentino-chileno sobre o canal de Beagle, em 1981.

f) Conciliação: Trata-se de uma variante da mediação, caracterizada por maior aparato formal, e consagrada por sua previsão em bom número de tratados, alguns recentes e de capital importância como a Convenção de Viena sobre o direito dos tratados (1969) e a Convenção das Nações Unidas sobre o direito do mar (1982). Caracteriza esta variante o fato de ser coletivo seu exercício: não há *um* conciliador singular, mas uma *comissão de conciliação*, integrada por representantes dos Estados em conflito e elementos neutros, em número total ímpar.

Hoje, utiliza-se muito a fórmula em que cada litigante indica dois conciliadores de sua confiança, sendo um deles de sua nacionalidade, e esses quatro personagens apontam em comum acordo o quinto conciliador, a quem será confiada a presidência da comissão.

A presença de elementos parciais dá maior elasticidade ao sistema e permite a cada litigante um acompanhamento permanente dos trabalhos. As decisões são tomadas por maioria do procedimento ao relatório, que é a decisão final, que também não tem força obrigatória para as partes, e só será observado quando ambas o entendam conveniente.

g) Inquérito: Em direito internacional público, diferentemente do direito processual, o termo *inquérito* tem significado de procedimento preliminar de instância diplomática, política ou jurisdicional; sendo ele próprio um meio diplomático de se estabelecer antecipadamente a *materialidade dos fatos*.

O inquérito é em regra conduzido por comissões semelhantes às de conciliação, vale dizer, por representantes das partes e investigadores neutros. Essas comissões não fazem propostas às partes; sua função é tão somente apurar fatos ainda ilíquidos, como preparação para o ingresso numa das vias de efetiva solução do conflito. Parece óbvio, assim, que não se pode falar em inquérito senão quando uma situação de fato reclama esclarecimento - o que não sucede, por exemplo, se o litígio diz respeito apenas à interpretação de normas convencionais.

2.1.2.2 Meios Políticos

Na lição do Professor Bruno Yepes Pereira⁶⁷, trata-se, na verdade, do empenho direto de organizações internacionais, como a ONU (Organização das Nações Unidas) e a OEA (Organização dos Estados Americanos) por meio de suas divisões internas e especializadas na condução de negociações internacionais.

a) Órgãos políticos das Nações Unidas: Relativamente à ONU, sabe-se que tanto a Assembléia Geral quanto o Conselho de Segurança podem ser utilizados como instâncias políticas de solução de conflitos internacionais, mas há dois pontos que singularizam essa via: gravidade dos conflitos - que eles constituam pelo menos uma ameaça ao clima de paz; que essa via pode ser assumida à revelia de uma das partes - quando a outra toma a iniciativa singular de dirigir-se à Assembléia ou ao Conselho -, e mesmo de ambas, na hipótese de que o secretário-geral da organização, ou terceiro Estado dela integrante, resolva trazer o conflito à mesa de debates.

Desse modo, a Carta das Nações Unidas⁶⁸ faculta o acesso, tanto dos litigantes quanto de terceiros, a qualquer de seus dois órgãos políticos, na tentativa de propiciar solução - eventualmente definitiva, mas em geral provisória - a conflitos internacionais graves. A prática revela a preferência dos reclamantes pelo Conselho de Segurança, por contar com meios eficazes de ação, caso decida agir, e por estar ele permanentemente acessível - ao passo que a Assembléia se reúne apenas durante certo período do ano.

Embora ambos os órgãos tenham competência para investigar e discutir situações conflituosas, bem como para expedir *recomendações* a respeito, o certo é que, em caso de ameaça à paz, só o Conselho tem o poder de agir preventiva ou corretivamente, valendo-se até mesmo da força militar que os membros das Nações Unidas mantêm à sua disposição. Mas, para que tal medida ocorra, faz-se necessária a difícil conjugação favorável das forças

⁶⁷ PEREIRA, Bruno Yepes. **Curso de Direito Internacional Público**. 1ª edição, São Paulo: Editora Saraiva, 2006, p. 204.

⁶⁸ **A Carta das Nações Unidas**, ou **Carta de São Francisco** é o acordo que forma e estabelece a organização internacional alcunhada Nações Unidas, documento que, logo após a Segunda Guerra Mundial, criou a Organização das Nações Unidas em substituição à Liga das Nações como entidade máxima da discussão do Direito internacional e fórum de relações e entendimentos supra-nacionais. Foi assinada em São Francisco a 26 de junho de 1945 pelos cinquenta e um Estados membros originais. Como Carta, trata-se de um acordo constitutivo, e todos os membros estão sujeitos aos seus artigos. Ademais, a Carta postula que as obrigações às Nações Unidas prevalecem sobre quaisquer outras estabelecidas em tratados diversos. Grande parte dos países ratificaram-na. Disponível em: http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php. Acesso em: 18 jan. 2010.

políticas que compõem o Conselho de Segurança - destacadamente as que ali detêm poder de veto.

Segundo Pereira⁶⁹, apesar do indiscutível mérito desse conselho como desaguadouro das tensões internacionais, há limitações como, por exemplo, a dramática dependência, para qualquer deliberação eficaz, do consenso dos cinco membros permanentes; o preceito insculpido no art. 2, § 7, da carta, que frustra a intervenção da ONU “em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado”- preceito esse que tem justificado uma série de atitudes de indiferença ou rebeldia ante as recomendações pacificadoras do Conselho; sem contar que os meios políticos, a exemplo dos meios diplomáticos, não produzem soluções legalmente obrigatórias para as partes em conflito e a desobediência a uma recomendação do Conselho de Segurança ou da Assembléia Geral da ONU não configura um ato ilícito - como seria a desobediência a uma sentença arbitral ou judiciária.

b) Esquemas regionais e especializados: Organizações de alcance regional e vocação política, como a Liga dos Estados Árabes (1945) e a Organização dos Estados Americanos (1951), dispõem de mecanismos essencialmente análogos aos das Nações Unidas para solução pacífica de litígios entre seus integrantes. As duas organizações regionais citadas, têm conselhos permanentes, dotados da representação de *todos* os países-membros, e prontos a equacionar politicamente os conflitos de âmbito regional antes que as partes busquem socorro no foro maior, o das Nações Unidas.

Porém, as recomendações e propostas do Conselho Permanente da OEA não são obrigatórias como não o são também as decisões do Conselho da Liga Árabe, exceto quando a contenda não afete sua independência, soberania ou integridade territorial e tenha sido trazida a seu exame por ambas as partes. Neste caso, segundo o art. 52 do pacto de 1945, os próprios contendores não terão direito a voto no Conselho.

Organizações especializadas dispõem, eventualmente, de mecanismos não jurisdicionais de solução de controvérsias entre seus membros, delimitadas *ratione materiae*.

⁶⁹ PEREIRA, op. cit., p. 205.

Assim, o Conselho da OACI⁷⁰ está habilitado pela carta da organização (Chicago, 1944) a examinar e propor deslinde para os conflitos que antagonizem seus membros, no domínio da interpretação e aplicação da própria carta e de compromissos bilaterais concernentes à aviação civil internacional.

2.1.2.3 Meios Judiciais

Os meios jurisdicionais são diferentes dos já analisados porque, neles, as decisões são obrigatórias, com base num compromisso de fato previamente aceito pelos Estados. O descumprimento da sentença caracteriza ilícito internacional e a busca da solução do conflito se faz conforme o direito vigente.

Dentre esses meios, encontramos a Arbitragem e as Cortes Permanentes. Apesar de ambas buscarem uma solução fundada no direito, são distintas na estrutura e no processo. A arbitragem tem como julgador um árbitro, escolhido pelas partes litigantes, de acordo com suas capacitações, diferentemente das cortes permanentes, cujo julgador é um juiz, profissional e permanente, cujo nome consta de uma lista de pessoas qualificadas para atuarem como tal, com indicação feita pelos Estados que mantêm a Corte, limitado a até quatro nomes.

a) **A Arbitragem:** Conceituando jurisdição como sendo (...) *o foro especializado e independente que examina litígios à luz do direito e profere decisões obrigatórias*, o Professor Rezek⁷¹ nos exorta que a arbitragem foi, ao longo de séculos, a única jurisdição conhecida no plano internacional e que sua prática remonta, no mínimo, ao tempo das cidades gregas. Trata-se, segundo ele, de *um mecanismo jurisdicional não judiciário*, sem permanência, nem profissionalidade.

⁷⁰ **A Organização da Aviação Civil Internacional** ou **OACI**, também conhecida por sua sigla em inglês, **ICAO** (*International Civil Aviation Organization*), é uma agência especializada das Nações Unidas criada em 1944 com 190 países-membros. Sua sede permanente fica na cidade de Montreal, Canadá. O Secretário-Geral da organização é o francês Raymond Benjamin, desde 1 de agosto de 2009. Seus principais objetivos são o desenvolvimento dos princípios e técnicas de navegação aérea internacional e a organização e o progresso dos transportes aéreos, de modo a favorecer a segurança, a eficiência, a economia e o desenvolvimento dos serviços aéreos. Desenvolve também um trabalho importante no campo da assistência técnica, procurando organizar e dar maior eficiência aos serviços de infra-estrutura aeronáutica nos países em desenvolvimento. Essa assistência é prestada por meio de equipes de especialistas, enviados aos diversos países para organizar e orientar a operação dos serviços técnicos indispensáveis à aviação civil, e de bolsas de estudo para cursos de especialização. Disponível em: <http://clacsec.lima.icao.int/Reuniones/2009/CE77/NI/77CENI04.pdf>. Acesso: 18 jan. 2010.

⁷¹ REZEK, *op. cit.*, p. 349.

Enquanto o juiz é um profissional, independente e imparcial, colocado no interior de um foro para atender às demandas que venham a surgir no seio da sociedade, que decide à base do direito aplicável, e cujas decisões têm força compulsória, o árbitro, é escolhido *ad hoc*, pelas partes litigantes, já em presença do conflito, para o fim transitório e único de decidir exclusivamente aquela exata matéria.

Contudo, naquele momento, ele é um verdadeiro juiz, a quem compete não apenas serenar os ânimos e promover contemporações políticas, mas fazer primar o direito; e o produto de seu trabalho não é um laudo, um parecer, uma recomendação ou uma proposta, mas uma sentença obrigatória.

Em conclusão, já que o campo abrangido pela arbitragem perpassa, às vezes, para muito além das questões puramente jurídicas, nem sempre é possível distinguir precisamente as controvérsias de ordem jurídica das de natureza política. As principais características da arbitragem são: a) o acordo de vontades, das partes, para a fixação do objeto do litígio e o pedido de sua solução a um ou mais árbitros; b) a livre escolha destes; c) a obrigatoriedade da decisão.

Embora jurisdicional, a arbitragem não é judiciária; é modo pacífico de solução de litígios internacionais. Incumbe, às partes, a escolha do árbitro, a delimitação da matéria conflituosa, o direito aplicável; proferida a sentença, termina o trabalho judicante do árbitro. O fiel cumprimento da sentença dependerá da boa fé e da honradez das partes, cujo desprezo, configura ato internacionalmente ilícito.

Modernamente, os árbitros escolhidos não são mais soberanos nem estadistas de primeiro nível. A partir do Caso Alabama,⁷² a escolha do árbitro é feita pelos próprios Estados contendores. A Corte Permanente de Arbitragem é, na verdade, uma lista permanente de pessoas qualificadas para funcionar como árbitros quando escolhidas pelos Estados litigantes, composta de mais de duzentos nomes, indicados pelos governos que patrocinam a entidade

⁷² O caso do *Alabama*, em que os contendores, Grã-Bretanha e Estados Unidos, optaram pela via arbitral, representou, em 1872, o marco de duas inovações salutares. A primeira foi a coletivização do encargo arbitral, confiado não a uma personalidade singular mas a um colégio de cinco pessoas, três das quais rigorosamente neutras, as outras duas representando as partes em litígio. A segunda consistiu no fato de que os árbitros verdadeiros, em número de três, não foram exatamente chefes de Estado, mas *representantes* do presidente da Confederação Suíça, do rei da Itália e do imperador do Brasil por estes escolhidos à consideração de sua capacidade técnica. Atuou pelo Brasil no tribunal arbitral do caso do *Alabama* o visconde de Itajubá, Marcos Antônio de Araújo, indicado pelo Imperador, Dom Pedro II (REZEK, *op. cit.*, p. 350).

em número máximo de quatro pessoas por país⁷³. É comum, embora impróprio, qualificar como sentença a decisão proferida ali.

Escolhida a arbitragem para a solução de conflitos que venham a antagonizá-los no futuro⁷⁴, os Estados assinam livremente o compromisso arbitral, que é um tratado bilateral em que os contendores (a) descrevem o litígio entre eles existente, (b) mencionam as regras do direito aplicável, (c) designam o árbitro ou o tribunal arbitral, (d) eventualmente estabelecem prazos e regras de procedimento, e, por último, (e) comprometem-se a cumprir fielmente, como preceito jurídico obrigatório, a sentença arbitral.

A sentença arbitral é definitiva. Dela não cabe recurso, mas é sempre possível que uma das partes ou ambas dirijam-se de novo ao árbitro solicitando-lhe que aclare alguma ambigüidade, omissão ou contradição existente na sentença. Tal fato, no plano internacional, tem recebido o nome de ‘pedido de interpretação’. Corresponde aos embargos declaratórios do direito processual brasileiro e, tal como estes, não configura um recurso em sentido próprio. É ainda possível que uma das partes acuse de nulidade a sentença arbitral, para eximir-se de cumpri-la, imputando ao árbitro uma falta grave por corrupção, abuso ou desvio de poder, decidindo sobre mais, ou sobre algo diverso do que lhe submeteram os litigantes, ou aplicando normas jurídicas de evidente impertinência⁷⁵.

O documento final da arbitragem é uma decisão de índole jurisdicional, rigorosamente obrigatória. Deixar de cumpri-la significa incorrer em ato ilícito, não em mera deselegância ou imprudência. O fundamento dessa obrigatoriedade é o compromisso previamente assumido pelas partes, cientes da possibilidade da sucumbência. É, pois, no tratado que serviu de base jurídica à arbitragem que vamos encontrar o fundamento da

⁷³ Pelo Brasil, integram hoje essa lista os professores Celso Lafer, Nádía de Araújo, Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros e Eduardo Grebler (REZEK, *op. cit.* p. 351).

⁷⁴ O Brasil celebrou tratados gerais de arbitragem, no século XX, com algumas dezenas de nações: quase todas as do continente americano e ainda a China, a Grã-Bretanha, Portugal, e os reinos escandinavos, entre 1909 e 1911- época de grande prestígio dos tratados do gênero. O Tratado de limites e navegação Brasil-Colômbia, firmado em 24 de abril de 1907, indicou a arbitragem como meio de solução de conflitos que acaso surgissem ao longo da demarcação da fronteira. A Convenção sobre infrações a bordo de aeronaves (Tóquio, 1963) também indica a arbitragem para a solução de controvérsias na interpretação de seu texto (REZEK, *op. cit.*, p. 352).

⁷⁵ Foi com essa linha de argumento - o abuso ou desvio de poder pelo árbitro, no caso a rainha Elizabeth II - que a Argentina argüiu nulidade e recusou-se a cumprir a sentença relativa ao canal de Beagle, em 1977. O Brasil cumpriu de boa fé a sentença arbitral de Vítor Emanuel II, rei da Itália, proferida em 1904 sobre o litígio pertinente à fronteira da Guiana, que nos opusera à Grã-Bretanha. Naquele caso, não se poderia ter afirmado o abuso de poder, e menos ainda algum vício grave que contaminasse o procedimento do árbitro, apesar dos diversos erros de fato e de direito por ele cometidos - e que mesmo a doutrina européia reconheceu e denunciou (REZEK, *op. cit.*, p. 353).

obrigatoriedade da sentença. Assim, em última análise, esse fundamento assenta sobre o princípio *pacta sunt servanda*⁷⁶.

Embora definitiva e obrigatória, a sentença arbitral não é executória, ou seja, seu fiel cumprimento fica na dependência da boa fé e da honradez das partes - destacadamente do Estado que sucumbe por força da decisão do árbitro. Este último, proferida a sentença, não conserva sequer a prerrogativa jurisdicional - exceto para atender a um eventual pedido de interpretação. O árbitro não dispõe de força policial para garantir, pela força, o cumprimento de sua sentença caso o Estado sucumbente tome o caminho ilícito da desobediência.

b) As Cortes Permanentes: A jurisdição nacional impõe-se, pela ação cogente do Estado, a indivíduos, empresas e entidades de direito público. A jurisdição internacional só se exerce, equacionando conflitos entre soberanias, quando estas previamente deliberam submeter-se à autoridade das cortes, pois a sociedade internacional é descentralizada e não tem sobre os Estados soberanos aquela autoridade inata que os juízes e tribunais de qualquer país exercem sobre pessoas e instituições encontráveis em seu território.

Ao contrário da jurisdição arbitral, que conta mais de dois milênios de história, a jurisdição judiciária é um fenômeno recente na cena internacional. A Corte da Haia vem a ser hoje não apenas o mais importante dentre os tribunais internacionais em funcionamento, mas também o mais antigo, visto que sua fundação data de 1920. Outras cortes contemporâneas, ora regionais, ora especializadas *ratione materiae*⁷⁷, só vieram à luz depois da Segunda Grande Guerra⁷⁸.

Com o nome de Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI), foi instalada na cidade de Haia, em 1922, em substituição à já extinta Corte de Justiça Centro-Americana,

⁷⁶ *Pacta sunt servanda*: é o Princípio da Força Obrigatória, segundo o qual o contrato obriga as partes nos limites da lei. É uma regra que versa sobre a vinculação das partes ao contrato, como se a norma fosse legal, tangenciando a imutabilidade. A expressão significa 'os pactos devem ser cumpridos'. Disponível em: <http://cepen.org/portaldacidadania/2009/03/pacta-sunt-servanda-rebus-sic-stantibus/>. Acesso: 18/jan./2010.

⁷⁷ *Ratione Materiae*: Em razão da matéria.

⁷⁸ A instituição pioneira - o primeiro órgão de jurisdição internacional permanente - teve âmbito geográfico regional, e são raras as manifestações da doutrina a seu respeito. Trata-se da Corte de Justiça Centro-Americana, instituída por tratado de 20 de dezembro de 1907, entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua. Durou dez anos essa experiência, precoce a vários títulos. A Corte era aberta até mesmo à ação do particular, nacional de um de seus Estados-membros, que em determinadas circunstâncias pretendesse processar outro Estado. No seu breve período de existência, a Corte de Justiça Centro-Americana julgou uma dezena de feitos, quatro dos quais ajuizados por particulares (REZEK, *op. cit.* p. 355).

sendo porém a primeira com vocação universal, com a finalidade de decidir demandas entre Estados⁷⁹. Fechou suas portas em 1939, quando da eclosão da Segunda Grande Guerra.

O Brasil esteve envolvido num litígio com a França, apresentado à Corte em 1927, relativo a empréstimos tomados pelo governo brasileiro anos antes. Em 12 de julho de 1929, a ação foi decidida - por maioria de votos - em favor do governo francês. Finda a guerra, a Corte da Haia ressurgiu na mesma sede, com o mesmo estatuto, mas agora com o nome de Corte Internacional de Justiça (CIJ), e como órgão da ONU.

Os Juízes da Corte da Haia são em número de quinze; todos efetivos, eleitos em voto separado pela Assembléia Geral e pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, para um mandato de nove anos, permitida a reeleição, procedendo-se à renovação de um terço a cada três anos - vedado dois juízes de uma mesma nacionalidade - dentre os juristas habilitados a ocupar nos respectivos países as mais altas funções judiciárias, de modo a formar um conjunto representativo dos diversos sistemas contemporâneos do pensamento jurídico, tal como a escola romano-germânica ou a *common Law* (direito comum).

A realidade evidencia que determinados países - membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU - sempre tiveram na composição da Corte um nacional seu. Tal o caso da França, do Reino Unido, dos Estados Unidos e da Rússia. É também, desde os anos oitenta, o caso da China⁸⁰.

A Corte julga litígios entre Estados soberanos aplicando o direito internacional (tratados, costumes, princípios gerais e outras normas pertinentes), excluindo as organizações internacionais e os particulares. O Estado autor evidencia sua submissão à autoridade da Corte quando ajuíza o pedido inicial e o demandado prova essa disposição se, abstendo-se de rejeitar o foro, contesta o mérito⁸¹. Podem também os Estados a ela se dirigirem em

⁷⁹ Integraram a CPJI dois brasileiros: Ruy Barbosa, para o mandato inicial (1921-1930), que veio a falecer no princípio de 1923, sem ter participado de qualquer sessão da Corte; e Epietácio Pessoa, eleito em 1923 para completar aquele mandato (REZEK, *op. cit.*, p. 356).

⁸⁰ Na segunda fase da Corte da Haia alguns juízes brasileiros ali tiveram assento: Philadelpho de Azevedo elegeu-se logo em 1946, para um mandato de nove anos, interrompido, entretanto, por sua morte em Haia, em plena atividade, em 1951. Levi Carneiro foi então eleito para completar aquele mandato, permanecendo na Corte até 1955. José Sette Câmara foi juiz de 1979 a 1988, havendo, por eleição de seus pares, exercido a vice-presidência da Corte entre 1982 e 1985 (REZEK, *op. cit.*, p. 357).

⁸¹ Foi o que fez a república da Albânia em 1947, quando citada pela Corte em vista da ação britânica relativa ao incidente naval do *estreito de Corfu*. Logo em seguida, o governo albanês pretendeu atribuir a um equívoco sua

conjunto⁸² – não se distinguindo autor e demandado – ou estabelecer como demandante o que primeiro deduzir suas razões⁸³. O Estado réu não tem a prerrogativa de recusar a jurisdição da Corte quando está obrigado a aceitá-la por força de tratado, ou por ser signatário da cláusula facultativa de jurisdição obrigatória⁸⁴.

A Cláusula facultativa de jurisdição obrigatória evidencia que apenas seus signatários se obrigam por antecipação a aceitar a jurisdição da Corte sempre que demandados por Estado também comprometido com a cláusula – base de reciprocidade, ou seja, pode o Estado ser membro das Nações Unidas, porém não se submeter a sua jurisdição, quando em face de um litígio. Juridicamente equivale a dizer que o indivíduo deve se submeter ao tribunal do país onde se encontra⁸⁵.

É possível também a cláusula por prazo determinado, possibilitada a renovação. Sessenta e seis Estados estão hoje comprometidos pela cláusula. O Brasil, que esteve vinculado à cláusula em períodos do passado, preferiu não continuar, retomando seu velho gosto pelos meios diplomáticos de solução de conflitos internacionais, e pela arbitragem quando inevitável.

contestação de mérito, e declinar do foro. A Corte não valorizou esse intento, dando como caracterizado, àquela altura, o *forum prorogatum* (prorrogação de foro), com a instauração da instância (REZEK, *op. cit.*, p. 358).

⁸² Foram levados à Corte pela ação comum das partes, entre outros, o litígio relativo às ilhas *Minquiers e Ecréhou* (1951, França x Reino Unido) e aquele pertinente à *sentença arbitral do rei da Espanha* (1957, Honduras x Nicarágua). Em 2002, deram entrada, dessa mesma forma, dois casos em que as partes, em comum, pediram que a Corte decidisse em câmara, não em plenário (EI Salvador-Honduras, revisão do acórdão de 1992 sobre fronteiras, caso julgado em 2003; Benin-Níger, fronteiras, caso de decisão programada para 2005) (REZEK, *op. cit.*, p. 359).

⁸³ No caso do direito de asilo (Haya de la Torre), Colômbia e Peru pactuaram no sentido de submeter à Corte sua desavença, ficando o ajuizamento da ação a cargo daquele entre os dois países que primeiro organizasse seus argumentos. A Colômbia propôs a ação em 1949. O Peru reagiu contestando e reconvindo (REZEK, *op. cit.*, p. 359).

⁸⁴ Diversos são os tratados bilaterais e coletivos que contêm cláusula – da mesma natureza da *cláusula arbitral* – estabelecendo que os litígios acaso supervenientes entre as partes serão levados à Corte da Haia. Esse tipo de cláusula tem feito com que países refratários à jurisdição internacional permanente e obrigatória se abstenham de ratificar compromissos coletivos que, quanto ao mais, mereceriam sua participação. Tal o caso da Convenção de Viena sobre o direito dos tratados, cujo art. 66 remete à competência da Corte os conflitos resultantes de sua interpretação, desde que num prazo de doze meses não tenham sido resolvidos de outro modo (REZEK, *op. cit.*, p. 359).

⁸⁵ Nos debates preparatórios do Estatuto da Corte, ao romper da década de vinte, ficou claro que havia numerosas resistências à idéia de um órgão de jurisdição cronicamente obrigatória para todos os Estados. A cláusula, nesse contexto, foi imaginada pelo representante do Brasil, Raul Fernandes, e resultou disciplinada pelo art. 36 do Estatuto. (REZEK, *op. cit.*, p. 360).

A França, cuja adesão à cláusula facultativa fizera-se por tempo limitado, não quis permanecer comprometida depois do caso dos *testes nucleares*, em que litigou com a Austrália e a Nova Zelândia, em 1974.

Quanto ao acórdão, por ser decisão colegiada, é definitivo e obrigatório, tal como nas sentenças arbitrais. Seu caráter irrecorrível não exclui, contudo, a possibilidade de embargos declaratórios que ali leva o nome de pedido de interpretação. A obrigatoriedade fundamenta-se no princípio da *pacta sunt servanda* (os pactos devem ser respeitados ou os acordos devem ser cumpridos). A Corte não exerce jurisdição a menos que as partes a ela se submetam, mediante prévio compromisso, na maioria dos casos, e eventualmente como decorrência do ajuizamento da lide pelo autor, e da abstenção, por parte do réu, de declinar do foro.

A Corte da Haia não é o único foro judiciário internacional em funcionamento. Além dos tribunais penais internacionais, que julgam indivíduos por crimes definidos em direito das gentes, diversas outras cortes, ora de âmbito regional, ora especializadas em razão da matéria, operam na cena internacional desde algum momento do século XX. Como exemplo, o Conselho Econômico e Social da própria ONU (Organização das Nações Unidas), a OIT (Organização Internacional do Trabalho), a FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação), a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), a OMS (Organização Mundial da Saúde), a OACI (Organização de Aviação Civil Internacional), o Banco Mundial e o FMI (Fundo Monetário Internacional).

Certas organizações internacionais - como a OIT, e a própria ONU (Organização das Nações Unidas) - possuem tribunais administrativos, onde se resolvem, no contencioso, problemas concernentes à função pública internacional. As partes ante tais foros são em regra a organização mesma, de um lado, e, de outro, alguém que lhe preste ou lhe tenha prestado serviços, ou que tenha com ela estabelecido algum vínculo contratual.

Merece destaque a Corte de Justiça da União Européia, sediada no Luxemburgo. Além de regional, ela é especializada no direito comunitário: incumbe-lhe assegurar, no contencioso, a correta interpretação e aplicação do vasto acervo normativo que rege as comunidades européias desde suas origens, na década de cinquenta. Essa instituição judiciária

é aberta não só aos Estados membros das comunidades como também a particulares, indivíduos ou empresas nacionais daqueles mesmos Estados.

No tocante ao contencioso internacional relacionado especificamente com os direitos humanos, vale mencionar a Corte Européia e a Corte Interamericana, especializadas no trato dessa matéria. E, por fim, o Tribunal Internacional do Direito do Mar a que tem acesso os Estados-partes, a autoridade e a empresa internacionais que a Convenção instituiu, bem como as empresas privadas que tenham estabelecido algum vínculo contratual com uma ou outra.

2.2 Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul

Um processo de integração naturalmente provoca uma série de mudanças nas regras institucionais de funcionamento de diversas áreas do Estado-Nação, pois tornar-se Estado-parte implica abrir mão de competências que são transferidas para órgãos do processo. Por isso, a integração implica a harmonização de diferentes interesses nacionais e sua transformação em um interesse único para o conjunto.

Ensina o Professor Raul Granillo Ocampo⁸⁶ que a multiplicidade dos interesses em jogo, a vocação para privilegiar interesses locais, os desacordos na interpretação dos instrumentos criados para governar a nova relação institucional geram conflitos de várias naturezas entre os Estados-membros do sistema, seus habitantes ou os próprios órgãos que o sistema de integração criou. Esses conflitos precisam ser resolvidos pacífica e organicamente, a fim de possibilitar a continuidade do sistema e superar as conseqüências prejudiciais que o descumprimento produz.

A Professora Maristela Aparecida Dutra Eustáquio⁸⁷ menciona que

Tanto nas relações humanas como nas sociais, sempre há probabilidade de nascer conflitos, o que pode ocorrer também com as sociedades politicamente organizadas como os Estados, principalmente quando o interesse para satisfazer uma necessidade de um dos Estados é grande o que, por outro lado, faz também nascer uma pretensão resistida com a mesma intensidade. Assim, o interesse no estudo da solução de controvérsias e a necessidade de que a

⁸⁶ OCAMPO, Raúl Ganillo. **Direito Internacional Público da Integração**. 1ª edição, Rio de Janeiro: Editora Elsevier/Campus Jurídico, 2009, p. 509.

⁸⁷ EUSTÁQUIO, Maristela A. Dutra; SOARES FILHO, Magno José. O Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul. In: JO, Hee Moon (coord.) **Sistema de solução de controvérsias na Integração Econômica nas Américas**. 1ª edição, Curitiba: Editora Juruá, 2007, p. 225.

mesma seja eficaz, torna-se o ponto fundamental para o sucesso de qualquer integração econômica sob pena de um fracasso total.

Diante deste pressuposto, e de acordo com o Professor Jorge Pérez Otermín⁸⁸, o sistema de solução de controvérsias constitui capítulo quase imprescindível de qualquer tratado de integração, já que mais além da obrigatoriedade que por si mesma existe implícita nos tratados legalmente concluídos (*pacta sunt servanda* – o pactuado é lei entre as partes) sua existência constitui condição *sine qua non*⁸⁹ para conferir eficácia ao novo ordenamento jurídico que está sendo formado.

Com efeito, se os Estados-membros do processo assumiram voluntariamente a realização de esforços de harmonização, esse esforço tanto pode significar limitação às suas faculdades legislativas e regulamentares, quanto obrigação de suprimir obstáculos jurídicos ou normas discriminatórias que afetem as atividades econômicas de pessoas ou empresas dos outros países.

O sistema de solução de controvérsias é então o instrumento que garante que esta se dirima pacificamente, mediante um ato de autoridade, emitido por um juízo imparcial, em caráter irrevogável e coercível.

Ensina o Professor Rodolfo C. Barra⁹⁰ que, muitas vezes, os homens se tornam prisioneiros da concepção histórica de Estado-Nação, e não percebem que as soluções clássicas do Direito Internacional (teoria dualista, soberania nacional absoluta) são insuficientes para dar suporte à nova realidade da integração, o que se traduz na necessidade do desmembramento da soberania a fim de poder conceber o novo estamento⁹¹ político da integração.

Tal fato significa um ordenamento jurídico distinto e independente do ordenamento dos Estados-membros, obrigatório para estes e para seus cidadãos, sob a

⁸⁸ PÉREZ OTOERMÍN, Jorge. **El Mercado Comum Del Sur, Desde Assunción a Ouro Preto**. Montevideu: Fundación de Cultura Universitária, 1995, p. 106.

⁸⁹ *Sine qua non* ou condição *sine qua non* originou-se do termo legal em latim para “sem o qual não pode ser”. Refere-se a uma ação, condição ou ingrediente indispensável e essencial. Disponível em: <http://www.medio.com.br/index.php?> Acesso em: 18 jan. 2010.

⁹⁰ BARRA, Rodolfo C. **El rol de la justicia en el proceso de integración**. Buenos Aires: La Ley, 1992, p. 853.

⁹¹ Historicamente, os estamentos caracterizaram a sociedade feudal durante a Idade Média. Na obra de Max Weber, o conceito de estamento é ampliado, passa a significar não propriamente um corpo homogêneo estratificado, mas sim uma certa teia de relacionamentos que constitui um determinado poder e influi em determinado campo de atividade. <http://farolpolitico.blogspot.com/2007/09/estamentos.html>. Acesso em: 18 jan. 2010.

condição muito importante de que seja aplicado uniformemente a todos, o que somente se pode conseguir por meio de um critério de unidade na interpretação, resultado que somente pode ser o fruto da atividade uniformizadora de um órgão judicial próprio do sistema.

Segundo Granillo Ocampo⁹²

Não é possível desenvolver uma estratégia empresarial se não se contar com a absoluta segurança de que as normas que regulam o processo de integração serão respeitadas pelos governos dos Estados membros do processo, por considerá-las uma política de Estado, alheia às mudanças de governo, e que se isso não ocorrer haverá um órgão com faculdades suficiente para reparar a violação do direito.

Portanto, o sistema jurídico de solução de controvérsias necessita de uma autoridade que defina o direito quando em face do conflito, e de um conjunto de normas a que devem submeter-se tanto a autoridade como os sujeitos envolvidos no conflito, já que as características do sistema de solução de controvérsias são normalmente determinadas pelas do direito de integração a que servem, de maneira que, quando estivermos em presença de um sistema claro de Direito Comunitário, a supranacionalidade típica do processo estará acompanhada por um tribunal com todos os atributos que reconhecemos a esses órgãos judiciários nos sistemas nacionais, enquanto um processo de integração não comunitário será acompanhado por um sistema de solução de conflitos geralmente arbitral e *ad hoc* (como ainda é o caso do Mercosul).

Sabe-se que o marco inicial do processo de regulamentação do dever de buscar primeiro os meios pacíficos de solução das controvérsias internacionais aconteceu nas Conferências de Paz de Haia de 1899 e 1907⁹³. Nessas conferências, os Estados-Partes se comprometeram a evitar o recurso à força, envidando seus melhores esforços para resolver pacificamente suas desavenças⁹⁴, e criou-se o Tribunal Permanente de Arbitragem (TPA), órgão ao qual poderiam recorrer para tal fim.

⁹² OCAMPO, *op. cit.*, p. 510.

⁹³ O Brasil e outros países do hemisfério sul estiveram ausentes na primeira conferência, realizada em 1899, por não haverem sido convidados. Os latino-americanos sentiram-se, então, desprezados. Entretanto, graças à intervenção dos Estados Unidos da América, os países latino-americanos tiveram sua presença garantida em 1907, como afirmação da Doutrina Monroe de defesa da soberania e integridade dessas repúblicas. Disponível em: http://www.oabdf.org.br/152/15201004.asp?ttCD_CHAVE=89283. Acesso: 18 jan. 2010.

⁹⁴ *Con el objeto de prevenir, tanto cuanto sea posible, el recurso a la fuerza en las relaciones entre Estados, las Potencias contratantes acuerdan emplear todos sus esfuerzos para asegurar la resolución pacífica de las diferencias internacionales. Título I. Del Mantenimiento de la Paz General Artículo 1 (Convenção de Haia de 1907)*. Disponível em: <http://www.pca-cpa.org/>. Acesso em: 01 jan. 2010).

Diante de tal dever, o artigo 33 da Carta indica os procedimentos aos quais as partes podem recorrer para resolverem suas controvérsias: negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais, ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha, - deixando ao arbítrio dos interessados a escolha do procedimento e da seqüência.

Volvendo nossa atenção para o Mercosul, constatamos que a construção do sistema de solução de controvérsias do bloco obedece a um processo gradual iniciado no **Tratado de Assunção**, assinado em março de 1991, o qual estabeleceu um sistema transitório e elementar, que deveria durar até que os Estado-partes estabelecessem um regime específico, o que finalmente ocorreu com o **Protocolo de Brasília** (abril de 1993), regime não definitivo que deveria durar até o término do período de transição (31 de dezembro de 1994).

Em cumprimento dessa disposição, foi acordado em Ouro Preto, Brasil, em 17 de dezembro de 1994, o **Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção** sobre a Estrutura Institucional do Mercosul, que conta com um Anexo intitulado "**Procedimento Geral para Reclamações perante a Comissão de Comércio do Mercosul**". Em consequência, a partir de 1º de janeiro de 1995, entrou em plena vigência no Mercosul um sistema institucional de solução de conflitos constante de uma etapa de negociação, outra de mediação e outra arbitral, caracterizada esta última por reconhecer alguns indícios típicos de uma supranacionalidade incipiente (decisão por maioria e obrigatória mesmo para o Estado cujo representante vota contra).

O Mercosul não criou um sistema institucional semelhante ao da União Européia, pois não foi previsto um processo de execução para as decisões arbitrais do Mercosul, em que pese serem estas, talvez, o mais importante ato jurídico de natureza supranacional do sistema, e mesmo tendo caráter obrigatório, seu cumprimento ficou a cargo de cada uma das partes. De acordo com Maria Boldrini⁹⁵

(...) em sua concepção influíram basicamente o sistema imaginado para o Cusfta (zona de livre comércio dos Estados Unidos e Canadá) o Nafta (zona de livre comércio dos Estados Unidos, Canadá e México), a Carta das Nações Unidas, os convênios de promoção e proteção recíproca de investimentos firmados pela Argentina e os mecanismos da ALADI e do GATT.

⁹⁵ BOLDRINI, María. Protocolo de Brasília para la solución de controvérsias. **Revista de Derecho Privado y comunitário**, n. 6, Santa Fé, p. 475.

O Protocolo de Olivos, assinado em 18 de fevereiro de 2002, entrou em vigor em 1º de janeiro de 2004, derogou o Protocolo de Brasília e seu Regulamento, embora não o de Ouro Preto e seu Anexo e modificou parcialmente esse sistema.

Hoje, as fontes que regulam a solução dos conflitos suscitados entre os Estados partes são o Tratado de Assunção, o Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias, o Protocolo de Ouro Preto e seu Anexo e o Protocolo de Olivos, os quais se sucederam uns aos outros, modificando-se ou derogando-se total ou parcialmente.

As seguintes características podem ser percebidas no sistema de solução de controvérsias do Mercosul na lição clara e precisa de Mário Midón⁹⁶: a) **Flexibilidade**: o sistema foi montado sobre a base de que as partes podem recorrer a diversos caminhos para a solução do conflito; b) **Celeridade**: o sistema foi montado a partir de procedimentos muito simples e termos muito breves. Assinalou-se que não obstante o pragmatismo que caracteriza norte-americanos e canadenses, o sistema instaurado por eles pode significar três a cinco anos de litígios, enquanto o sistema do Mercosul não deve superar 350 dias; c) **Obrigatoriedade**: Os Estados membros do Mercosul são obrigados a aceitar tanto o procedimento como o tribunal previsto pelo sistema de solução de conflitos, já que os tratados atuam como um pacto arbitral com cláusula compromissória; d) **Caráter não permanente dos tribunais**: tanto os tribunais *ad hoc* como o Tribunal de Revisão Permanente se constituem e atuam para cada caso que se apresenta, variando sua composição e o número de seus membros conforme a natureza e as partes de cada caso.

Sabe-se que no contexto do Mercosul podem ser suscitados diversos tipos de controvérsias, conforme as pessoas envolvidas. Assim, é possível tratar-se de um conflito entre Estados partes, entre particulares e um ou mais Estados partes, de reclamações perante a Comissão de Comércio do Mercosul ou de controvérsias entre particulares de diferentes Estados partes.

Em cada um desses casos, são diferentes as normas aplicáveis, assim como a maneira de resolver o conflito suscitado. Por esta razão, será feita nesse capítulo uma análise específica embora resumida de cada uma dessas situações. Igualmente, será examinado o

⁹⁶ MIDÓN, Mário. *op. cit.*, p. 333.

sistema estabelecido por cada tratado, seguindo na exposição a mesma ordem cronológica em que surgiram na estrutura institucional do sistema de integração, não nos esquecendo que o foco do trabalho são as reclamações dos particulares.

Merece nota o fato de não ter sido implementado ainda o tribunal supraregional permanente, encarregado de dirimir os conflitos e de garantir que a ele tenham acesso direto também os particulares. Somente assim seria possível garantir a supremacia e a uniformidade na aplicação do direito do Mercosul.

2.2.1 Controvérsias entre Estados

O Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul era baseado,unicamente, até a criação, em 2002, do Protocolo de Olivos, no que dispõe o Protocolo de Brasília (1991) e no Anexo do Protocolo de Ouro Preto (1994). Antes de descrever o Mecanismo atual, convém lembrar a evolução do que hoje vigora no Mercosul.

2.2.1.1 Solução prevista no Tratado de Assunção (TA)

O art. 32 do Tratado de Assunção menciona, entre os instrumentos necessários para facilitar a constituição do Mercado Comum do Sul, um Sistema de Solução de Controvérsias, incorporado como Anexo III do corpo normativo. O art. 1º do Anexo III estabelece que as controvérsias que possam surgir entre os Estados partes em consequência da aplicação do Tratado serão resolvidas mediante negociações diretas. Caso não se consiga uma solução, esses Estados submeterão a controvérsia à consideração do Grupo Mercado Comum, o qual, após avaliar a situação, formulará no lapso de sessenta (60) dias as recomendações pertinentes às partes para a solução da controvérsia.

O Grupo Mercado Comum poderá estabelecer ou convocar painéis ou grupos de peritos, com o objetivo de contar com assessoramento técnico. Se dessa forma não for encontrada solução, a controvérsia será elevada ao Conselho do Mercado Comum para que adote as recomendações pertinentes.

O art. 2º sustenta que dentro de cento e vinte (120) dias a partir da entrada em vigor do Tratado, o Grupo Mercado Comum elevará aos governos dos Estados partes uma proposta de Sistema de Solução de Controvérsias, que vigorará durante o período de

transição. O art. 3º dizia que, antes de 31 de dezembro de 1994, os Estados partes adotariam um Sistema Permanente de Solução de Controvérsias para o Mercado Comum.

Uma análise do anexo citado permite avaliar que apenas se contemplava a hipótese de que somente os Estados fossem sujeitos das controvérsias. Nada se dizia sobre os conflitos que pudessem surgir entre particulares; entre particulares e um Estado; entre particulares e órgãos do Mercosul; entre os próprios órgãos do Mercosul ou entre estes e um Estado. O sistema se circunscrevia às controvérsias "que possam surgir (...) em consequência da aplicação do Tratado", em razão disso, não se contemplavam problemas de interpretação ou falta de cumprimento decorrentes do mesmo instrumento.

A intervenção, tanto do GMC como do CMC, se dá por meio de "recomendações", as quais podem ser ou não acatadas pelos Estados partes, sem que se tenha previsto qualquer consequência para o caso de não serem atendidas.

No Tratado de Assunção não aparecem indícios de uma instância jurisdicional, pois não se contempla, nem como possibilidade, submeter o conflito a um tribunal arbitral.

No Tratado de Assunção, o Grupo Mercado Comum e o Conselho do Mercado Comum não foram concebidos como órgãos jurisdicionais, e sim como órgãos executivos, e tampouco se contemplou qualquer órgão jurisdicional de solução de controvérsias.

2.2.1.2 Solução prevista no Protocolo de Brasília (PB)

i) Matéria. O art. 1º do Protocolo de Brasília estabelece que serão submetidas aos procedimentos de solução previstos no presente Protocolo as controvérsias que surjam entre os Estados partes sobre a interpretação, aplicação ou descumprimento das disposições contidas no Tratado de Assunção, dos acordos celebrados em seu quadro e das decisões do Conselho do Mercado Comum e das Resoluções do Grupo Mercado Comum.

Entende-se então que não estão incluídas no Protocolo de Brasília: a) nem as controvérsias entre um Estado parte e o Mercosul ou um de seus órgãos; b) nem os conflitos normativos entre o ordenamento jurídico do Mercosul e a ordem jurídica de cada Estado parte; c) nem as controvérsias entre funcionários do Mercosul e os órgãos deste; nem d) os conflitos entre os próprios órgãos do Mercosul.

Em conseqüência, a anulação dos atos do Mercosul, seja do Grupo Mercado Comum, seja do Conselho do Mercado Comum, somente poderia produzir-se em razão de uma controvérsia entre Estados. Nessa etapa não havia um contencioso específico de legalidade no Mercosul e, por isso, somente por motivo de uma controvérsia era possível chegar-se à anulação de um ato, mediante decisões vinculantes.

Por tratar-se de um tribunal arbitral *ad hoc*, em nenhum caso poderia ter efeito derogatório da ordem jurídica referida. Isso significa que certas controvérsias que têm que ver com os ordenamentos jurídicos dos Estados-partes estão fora do alcance do Protocolo de Brasília.

O controle da legalidade delegado aos Estados membros será efetuado dentro da competência dos órgãos que cada Estado estabeleceu para esse fim e conforme seus procedimentos. Qualquer que seja o caso, somente ocorre por ocasião de um litígio concreto e não em forma prévia e teórica.

A ausência de um mecanismo de controle de legalidade próprio do sistema do Mercosul poderia ser atribuída à ausência de supranacionalidade. Isso, porém, não é sempre assim, porque se confere eficácia extraterritorial e efeitos de coisa julgada aos laudos arbitrais, que podem ser emitidos por maioria e não necessitam unanimidade, o que implica que o Mercosul introduziu uma nota básica de supranacionalidade no que toca à determinação da validade e eficácia das decisões que resolvem a controvérsia.

A justificação da ausência de controle da legalidade se encontra na verdade no pequeno progresso da supranacionalidade no Mercosul (e não em sua ausência), devendo-se ressaltar que um mecanismo independente de controle de legalidade no Mercosul não seria incompatível com os mecanismos de legalidade próprios de cada Estado.

O Protocolo de Brasília, assinado em cumprimento do que prescrevia o Anexo III do Tratado de Assunção, mantém, em matéria de solução de controvérsias entre Estados-parte, as duas instâncias do Tratado de Assunção (a política e a institucional) às quais se acrescenta etapa arbitral, que é a que desempenha a função eminentemente jurisdicional, mediante a emissão de laudos obrigatórios e definitivos.

O Protocolo de Brasília regula a solução de controvérsias nascidas e decorrentes da interpretação das disposições do Tratado de Assunção, dos Acordos celebrados no quadro do Tratado, das Decisões do Conselho do Mercado Comum, das Resoluções do Grupo Mercado Comum e das Diretrizes da Comissão de Comércio, assim como também daquelas geradas em consequência da aplicação dessas normas ou de seu descumprimento.

ii) Etapa extracontenciosa (negociação e mediação). O art. 2º do Protocolo de Brasília estabelece que os Estados-partes em uma controvérsia procurarão resolvê-la mediante negociações diretas. O art. 3º do Protocolo de Brasília prevê que os Estados partes deverão informar o Grupo Mercado Comum, por meio da Secretaria Administrativa, sobre as gestões que se realizem durante as negociações e seu resultado, fixando além disso um prazo máximo de negociação de quinze (15) dias, contados a partir da data em que um dos Estados partes suscitou a controvérsia.

Segundo o art. 4º do Protocolo de Brasília, caso por meio de negociações diretas não se chegar a um acordo (ou a controvérsia seja solucionada apenas parcialmente), qualquer dos Estados partes na controvérsia poderá submetê-la à consideração do Grupo Mercado Comum, que a avaliará e conhecerá as posições das partes. O Grupo Mercado Comum pode solicitar a assessoria de peritos, que serão selecionados da lista que ficará registrada na Secretaria Administrativa do Mercosul, elaborada com a designação, efetuada por cada Estado membro, de seis pessoas de reconhecida competência nas questões objeto da controvérsia e cujos gastos serão atendidos pelas partes em montantes iguais ou na proporção estabelecida pelo Grupo Mercado Comum.

Terminado esse procedimento, o Grupo Mercado Comum formulará recomendações aos Estados partes na controvérsia em busca da solução do litígio (art. 5º do Protocolo de Brasília). O art. 6º estabelece que o prazo de duração do procedimento descrito não poderá ultrapassar 30 dias a contar da data em que a controvérsia foi submetida ao Grupo Mercado Comum.

iii) Etapa contenciosa (Procedimento arbitral). Conforme o estabelecido no art. 7º do Protocolo de Brasília, caso não se tenha chegado a um acordo na etapa de negociação institucional, as partes estarão habilitadas a percorrer o caminho do procedimento arbitral, o qual deve ser comunicado à Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM), que, de imediato

dará conhecimento ao outro ou outros Estados envolvidos na controvérsia e ao Grupo Mercado Comum, devendo além disso encarregar-se dos trâmites processuais.

Os Estados-parte reconhecem a imediata e obrigatória operatividade da jurisdição do Tribunal Arbitral (art. 8º do Protocolo de Brasília). O art. 9º assinala que o procedimento arbitral será levado a um tribunal *ad hoc*, composto por 3 árbitros designados de uma lista preparada a partir da proposta de dez árbitros feita por cada Estado parte. A condição para ser árbitro é que se trate de ‘juristas de reconhecida competência nas questões que possam ser objeto de controvérsia’.

Cada Estado-parte na controvérsia designará um (1) 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. Além disso, cada Estado-parte na controvérsia designará um árbitro suplente que reúna os mesmos requisitos para substituir o árbitro titular, em caso de incapacidade ou escusa deste para formar o tribunal arbitral, em qualquer etapa do procedimento.

Embora se preveja que quando dois ou mais Estados partes na controvérsia tenham posição comum e se ponham de acordo sobre um árbitro comum, não está prevista a situação em que mais de dois Estados partes estejam em conflito e cada um com uma posição distinta, nem tampouco o caso em que todos os países do Mercosul se enfrentem em uma controvérsia, cada um com uma posição distinta.

Nesses casos poderiam criar-se situações sem solução dentro do esquema, já que: a) se houver três Estados envolvidos, cada um com uma posição distinta, seria preciso constituir um tribunal com quatro juízes, o que poderia ocasionar um empate (não se atribui voto duplo ao presidente); b) se todos os Estados estiverem envolvidos, não seria possível eleger um presidente que fosse nacional de um dos Estados membros, mas que não fosse nacional de um dos Estados envolvidos no conflito (arts. 14, 12 e 9, inciso 2).

O Protocolo de Brasília estabelece o prazo de 15 dias para a nomeação de árbitros, a partir do momento em que a SAM comunica a intenção de recorrer à arbitragem. O art. 11 prevê que se um dos Estados partes na controvérsia não tiver indicado seu árbitro, o mesmo será nomeado pela SAM, entre os que pertençam a esse Estado, segundo a ordem na lista. Se não houver acordo sobre a eleição do terceiro árbitro, a SAM, a pedido de qualquer dos

Estados-partes na controvérsia, procederá à sua designação por sorteio de uma lista de 16 árbitros confeccionada pelo Grupo Mercado Comum, que ficará registrada na SAM e será composta em parte iguais por nacionais dos Estados-partes (art. 12).

iv) Sede e normas de procedimento. O Tribunal Arbitral deve fixar sua sede em algum dos Estados partes (art. 15). O Tribunal adotará suas próprias regras de procedimento, garantindo que cada parte da controvérsia tenha plena oportunidade de ser ouvida e apresentar suas provas e argumentos (art. 15 citado).

O Tribunal tem a faculdade de emitir medidas provisórias ou cautelares, por solicitação da parte interessada e na medida em que existam presunções fundamentadas de verossimilhança do direito e que essas medidas tenham por objeto prevenir danos graves ou irreparáveis a uma das partes (art. 18).

O quadro normativo previsto no art. 19 do Protocolo de Brasília, que o Tribunal Arbitral deverá aplicar para decidir a controvérsia, será o Tratado de Assunção, os acordos celebrados sob sua égide, as decisões do Conselho do Mercado Comum, as resoluções do Grupo Mercado Comum e assim também os princípios e disposições do direito internacional aplicados na matéria. Se as partes dessa forma acordarem, poderão também decidir a controvérsia *ex aequo et bono*⁹⁷.

O Tribunal Arbitral deverá pronunciar-se dentro de 60 dias a partir da designação de seu presidente. Esse prazo é prorrogável por um máximo de 30 dias. A decisão fundamentada será adotada por maioria; não podem ser emitidos votos dissidentes, mantendo-se a confidencialidade da votação (art. 20).

v) Inapelabilidade. O laudo será inapelável e obrigatório para os Estados partes na controvérsia, devendo ser cumprido num prazo de 15 dias, a menos que o Tribunal fixe outro prazo (art. 21). A decisão será suscetível de aclaratória, a pedido de qualquer dos Estados partes na controvérsia, dentro de 15 dias após ser notificada, devendo o Tribunal pronunciar-se dentro dos 15 dias subseqüentes (art. 12 do Protocolo de Brasília).

⁹⁷ Ex aequo et bono – Conforme a equidade e o bom. Diz respeito ao julgamento, isto é, o juiz deve julgar de acordo com a equidade e com o justo. Disponível em: <http://www.inforel.org/servlet/ListaNoticia?acao=EC-icialId=2822&ano=2008>. Acesso: 18 jan. 2010.

vi) Efeitos do laudo. Caso um Estado-parte não cumpra o laudo no prazo de 30 dias, os demais Estados partes na controvérsia poderão adotar medidas compensatórias temporárias, tais como a suspensão das concessões ou outras equivalentes, tendentes a obter seu cumprimento (art. 23 do Protocolo de Brasília).

Cada Estado parte ressarcirá os gastos decorrentes da atuação do árbitro por ele nomeado. O presidente do Tribunal Arbitral perceberá uma compensação pecuniária que, junto com as demais despesas do Tribunal Arbitral, será atendida em proporções iguais por cada Estado parte na controvérsia, a menos que o Tribunal disponha de outra forma (art. 24 do Protocolo de Brasília).

2.2.1.3 Solução prevista no Protocolo de Ouro Preto (POP)

O Protocolo de Ouro Preto dedicou um anexo de sete artigos ao tema da solução de controvérsias, incluindo a Comissão de Comércio do Mercosul como órgão assessor do GMC e atribuindo-lhe, entre outras, a função de velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial do Mercosul (arts. 16 e 19) e a faculdade de "considerar" as reclamações apresentadas pelas Seções nacionais da CCM, originadas por reivindicações dos Estados partes ou por demandas de particulares, relacionadas com as situações previstas nos arts. 12 e 26 do Protocolo de Brasília (art. 21 do Protocolo de Ouro Preto).

O art. 12 do Protocolo de Brasília se refere às contendas entre Estados, enquanto o art. 25 se refere às reclamações de particulares contra os Estados. Tal fato significa que a CCM é um órgão assessor mas também de decisão, porque a consideração das reclamações deverá concluir-se com uma Diretriz obrigatória para os Estados-partes ou, se não houver acordo, mediante uma proposta ao GMC, que deverá pronunciar-se ao término de 30 dias (art. 20 do Protocolo de Ouro Preto). Portanto, a CCM constitui um novo órgão que se soma ao sistema de solução de controvérsias do Protocolo de Brasília, com funções limitadas aos aspectos analisados.

O Regulamento da CCM (art. 13) reafirma o critério do consenso para as Diretrizes e Propostas, porém abandona a regra de que devem estar presentes todos os membros, ao prever que tais atos serão adotados pelas delegações presentes, *ad referendum*⁹⁸

⁹⁸ “Ad Referendum”: Pendente de aprovação. Diz-se de toda ação ou atividade de competência de determinada autoridade ou órgão da administração praticada por terceiros por meio de delegação de competência. A ação,

do Estado ausente, considerando-se aprovados caso este último não formule objeções totais ou parciais no prazo de trinta dias. A CCM pode realizar sessões com três membros (art. 11 do Regulamento) e com isso se afasta do sistema de tomada de decisões do Protocolo de Ouro Preto, que no art. 37 consagrou o consenso e presença de todos os Estados-partes.

Esse afastamento poderia ser causa de impugnação devido à ilegalidade dessa norma do Regulamento da CCM, dado que ela não se sustenta nem no Protocolo de Ouro Preto nem em seu Anexo, que somente se referem à interposição de reclamação perante esse órgão, mas não permitem exceção alguma ao mencionado princípio de consenso e presença unânime.

O exame das referidas reclamações no âmbito da CCM "não obstará à ação do Estado parte que efetuou a reclamação, a reclamar o amparo do Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias" (art. 21 do Protocolo de Ouro Preto). Essa remessa ao sistema de solução de controvérsias do Protocolo de Brasília demonstra que não se deseja inovar quanto a ele, e sim que em todo o caso se pretende acrescentar um procedimento alternativo, porém vinculado a ele.

Portanto, pode-se dizer que o procedimento perante a CCM é um sistema "quase jurisdicional" que não atinge o mesmo grau hierárquico do juízo arbitral entre os Estados, consagrado pelo próprio Protocolo. Tal fato está, além disso, referendado pelo art. 7º do Anexo ao Protocolo de Ouro Preto, que se refere ao "Procedimento Geral para Reclamações Perante a Comissão de Comércio do Mercosul", no qual está estabelecido que se não for conseguido consenso na CCM ou posteriormente no GMC, ou se o Estado reclamado não cumprir no prazo fixado com o disposto na Decisão adotada, o Estado reclamante poderá recorrer diretamente ao procedimento estabelecido no capítulo IV do Protocolo de Brasília (procedimento arbitral).

O sistema previsto pelo Protocolo de Brasília tinha caráter transitório (art. 34), porém permaneceu em vigor ainda depois da aprovação do Protocolo de Ouro Preto, que não conseguiu estabelecer um sistema permanente de solução de controvérsias tal como ordenava o item 3 do Anexo III do Tratado de Assunção.

A única modificação introduzida pelo Protocolo de Ouro Preto no sistema de Brasília foi a inclusão das controvérsias derivadas das diretrizes da CCM (art. 43, parágrafo único do Protocolo de Ouro Preto). No que se refere aos sistemas de solução de controvérsias propriamente ditos, o Tratado de Ouro Preto se remete aos procedimentos estabelecidos no Protocolo de Brasília, norma que será também aplicável às diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul, cujos atos também constituem fontes do direito a aplicar nos laudos.

2.2.1.4 Solução prevista no Protocolo de Olivos (POL)

O Protocolo de Olivos foi aprovado em caráter transitório pelo Conselho do Mercado Comum na reunião celebrada na cidade argentina que dá nome ao documento, em 18 de fevereiro de 2002, e entrou em vigor em 1º de janeiro de 2004, data a partir da qual tanto o Protocolo de Brasília como seu regulamento foram derogados, mas não o de Ouro Preto e seu Anexo. Em 15 de dezembro de 2003, o CMC emitiu a decisão 37/03, que aprovou como Anexo uma regulamentação detalhada do Protocolo de Olivos.

O novo sistema, que modifica algumas disposições vigentes desde 1993 (Protocolo de Brasília), foi adotado com a idéia de fazer uma transição em direção a um mecanismo definitivo que importasse maiores compromissos institucionais por parte dos Estados membros. Com isso, grande parte das disposições vigentes naquele momento não foram objeto de modificações. Entre as mudanças mais relevantes, podem-se mencionar:

i) Opção de foro. O Protocolo de Olivos concede ao Estado demandante a prerrogativa de submeter a controvérsia a um sistema de solução de conflitos diferente do estabelecido no âmbito do Mercosul, podendo optar pelo regime da Organização Mundial de Comércio ou por outros esquemas dos quais sejam membros individualmente os Estados partes na controvérsia, ou o que de comum acordo convenham entre si. Uma vez iniciado um procedimento perante um tribunal, não é possível recorrer, com relação ao mesmo litígio, aos mecanismos estabelecidos em outros foros (art. 1º, § 2º). O CMC regulamentou a opção de foro por meio do art. 1º do Regulamento do Protocolo de Olivos.

ii) Intervenção opcional do Grupo Mercado Comum. A etapa de negociações diretas fica mantida, mas a intervenção do GMC (etapa de mediação) deixa de ser uma fase obrigatória para converter-se em opção, já que, fracassadas as negociações diretas, qualquer das partes pode levar o tema diretamente à instância arbitral (art. 62). Caso a opção seja pelo

procedimento perante o GMC, as normas de procedimento são análogas às indicadas ao analisar o Protocolo de Brasília.

iii) Tribunal Arbitral de Revisão. O Protocolo de Olivos criou um Tribunal Arbitral de Revisão, com sede na cidade de Assunção (Paraguai), que foi denominado "tribunal de caráter permanente", mas que na realidade é um tribunal "disponível" permanentemente.

O art. 17 do Protocolo de Olivos faculta a qualquer das partes na controvérsia apresentar um recurso de revisão ao Tribunal Permanente de revisão contra o laudo do Tribunal Arbitral *ad hoc*, em um prazo não maior do que quinze dias a partir da notificação do mesmo.

O recurso estará limitado à análise das questões de direito tratadas na controvérsia e às interpretações jurídicas desenvolvidas no laudo. Os laudos dos tribunais *ad hoc* emitidos à base dos princípios *ex aequo et bono* não são suscetíveis de recurso de revisão. Esse Tribunal Permanente de Revisão, segundo o art. 18 do Protocolo de Olivos, é composto por cinco árbitros.

Cada Estado parte do Mercosul designará um (e um suplente) por um período de dois anos, renovável por não mais de dois períodos consecutivos. O quinto será designado por um período não renovável de três anos, salvo acordo em contrário dos Estados membros.

Será eleito por unanimidade de uma lista de oito pessoas preparada à base das propostas dos Estados membros e por não menos de três meses antes da expiração do mandato do árbitro em exercício. Esse árbitro deve ter a nacionalidade de algum dos Estados membros. Não havendo unanimidade, a escolha será feita por sorteio pela SAM, dentro de dois dias após a expiração do prazo mencionado.

A lista deve ser composta por oito pessoas e cada Estado proporá dois de seus integrantes, que devem ser nacionais dos países do Mercosul. De comum acordo, os estados poderão definir outros critérios para designação do quinto árbitro. Caso o mandato de um árbitro expire enquanto estiver tratando de uma controvérsia, esse árbitro permanecerá em exercício até sua conclusão.

O art. 20 do Protocolo de Olivos assinala que, quando a controvérsia envolver dois Estado-partes, o Tribunal deverá estar composto por três árbitros, dois dos quais serão nacionais de cada um deles e o terceiro, que exercerá a presidência, será designado por sorteio realizado pelo Diretor da SAM entre os árbitros restantes que não sejam nacionais daqueles Estados.

A designação do presidente é feita no dia seguinte à do tribunal. Quando a controvérsia envolver maior número de Estados, o tribunal será composto por cinco árbitros, sem prejuízo de que os Estados, de comum acordo, possam definir outros critérios para o funcionamento do tribunal.

De acordo com a Professora Adriana Dreyzin de Klor⁹⁹, a composição do Tribunal com três árbitros tem sido criticada com o argumento de que para progredir na interpretação uniforme do direito do Mercosul teria sido mais conveniente que em todos os casos o Tribunal funcionasse com todos os seus membros.

A experiência dos conflitos levados ao Tratado de Assunção demonstra que as controvérsias têm sido suscitadas entre dois Estados e, portanto, a composição com somente três de seus membros, que serão pessoas diferentes conforme a partes em disputa, acabará por produzir interpretações diversas.

O art. 21 do Protocolo de Olivos assinala que para contestar o recurso de revisão a outra parte terá um prazo de quinze dias a partir da notificação de sua apresentação, e o Tribunal Permanente de Revisão se pronunciará a respeito dentro de trinta dias contados a partir da apresentação da contestação, ou do vencimento do prazo para essa apresentação, conforme o caso. O Tribunal poderá prorrogar o prazo de trinta dias por mais quinze dias. O laudo do Tribunal Permanente de Revisão é definitivo e prevalece sobre o laudo do Tribunal Arbitral *ad hoc* (art. 22).

No art. 23 está contemplada a possibilidade de acesso direto ao Tribunal Permanente de Revisão após a etapa de negociação, sem que seja necessária a intervenção do Tribunal Arbitral *ad hoc*. Esse procedimento somente será aplicável caso os Estados partes na

⁹⁹ DREYZIN DE KLOR, Adriana. La Viabilidad del Mercosur em relación com el Sistema de Solución de Controvérsias vigente. **Revista de Derecho Privado y Comunitario**, Santa Fé, n. 9, 2003, p. 615.

controvérsia assim acordarem, vigorando nesta hipótese as normas relativas ao procedimento perante este último e tendo a decisão força de coisa julgada.

Segundo o art. 25 do Protocolo de Olivos, os laudos do Tribunal Arbitral *ad hoc* e os do Tribunal Permanente de Revisão serão adotados por maioria e serão fundamentados e assinados pelo Presidente e pelos demais árbitros, os quais não poderão fundamentar votos dissidentes e deverão manter a confidencialidade em todos os momentos.

iv) Medidas compensatórias. O art. 30 estatui que caso o Estado beneficiado pelo laudo entenda que as medidas adotadas pelo Estado vencido não cumprem a decisão terá um prazo de 30 dias a contar da adoção daquelas medidas para levar a situação à consideração do Tribunal *ad hoc* ou do Tribunal Permanente de Revisão, conforme caiba, e a corte respectiva terá 30 dias para dirimir a questão a partir da data em que tomou conhecimento da situação.

Vencido o prazo para o cumprimento do laudo, caso o Estado que deva cumpri-lo não o faça, a outra parte terá a faculdade, durante um ano a partir do dia seguinte ao vencimento do prazo de cumprimento, de iniciar medidas compensatórias temporárias, tais como a suspensão de concessões e outras obrigações equivalentes, sem prejuízo de recorrer ao procedimento indicado anteriormente (art. 31 do Protocolo de Olivos).

O Estado que considere haver cumprido o laudo poderá recorrer a igual procedimento em relação às medidas compensatórias adotadas pelo Estado adversário no conflito, ou quando considere excessivas tais medidas (art. 32 do Protocolo de Olivos). As medidas compensatórias tomadas deverão ser informadas de maneira formal pelo Estado que as aplicará ao Estado adversário, com antecedência mínima de quinze dias (art. 31, ponto 3, do Protocolo de Olivos).

v) Objeto da controvérsia. O Protocolo de Olivos regulou melhor a matéria ao dispor no art. 14 que o objeto da controvérsia será determinado pelos textos de apresentação e resposta entregues ao Tribunal Arbitral *ad hoc*, não podendo ser ampliado posteriormente. Por sua vez, essas apresentações deverão basear-se nas questões consideradas nas etapas anteriores.

vi) Qualificação dos árbitros. O art. 35 do Protocolo de Olivos dispõe que os integrantes dos tribunais arbitrais *ad hoc* e do Tribunal Permanente de Revisão deverão ser imparciais e funcionalmente independentes da administração pública central ou direta dos Estados- partes, e não ter interesses de qualquer índole na controvérsia, o que confere certa supranacionalidade aos tribunais de ambas as instâncias.

vii) Possibilidade de estabelecer mecanismos especiais. O art. 2º do Protocolo de Olivos permite a possibilidade de que o CMC estabeleça mecanismos especiais de solução de conflitos (mais ágeis) para resolver algumas divergências, sobretudo quando estas se refiram a aspectos técnicos regulados em instrumentos de políticas comerciais comuns. Isso tem habilitado a implementação de processos abreviados e urgentes quando a matéria assim o exigir.

viii) Opiniões consultivas. Em vez de elaborar um sistema claro de interpretação prejudicial, essencial em todo processo de integração, o art. 3º do Protocolo de Olivos estabeleceu um mecanismo de opinião consultiva (desenvolvida no Regulamento do Protocolo de Olivos), que permite ao Tribunal Permanente de Revisão analisar e resolver dúvidas sobre o alcance do direito do Mercosul, mas cujo parecer não tem caráter vinculante nem é obrigatório.

Essa opinião pode ser solicitada: a) por todos os Estados partes do Mercosul atuando conjuntamente (exigência inusitada e desnecessária); b) pelos órgãos do Mercosul que possuem capacidade decisória (CMC, GMC, CCM); e c) pelos tribunais superiores dos Estados-partes, interpretando-se majoritariamente que o direito somente cabe ao máximo órgão judicial de nível nacional.

Se a jurisdição é a capacidade de pronunciar o direito aplicável a um caso concreto, submetido a decisão judicial mediante uma controvérsia entre duas ou mais partes, nesse caso é evidente que os pronunciamentos abstratos, como ocorre com as opiniões consultivas no Mercosul, não constituem exercício de uma função jurisdicional, mas trata-se mais de um ato de "administração" judicial. Não havendo conflito entre duas ou mais partes, a resolução não significa coisa julgada, e sem coisa julgada não há jurisdição¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Assim resolveu a legislação nacional argentina (Lei nº 27, art. 212) e tendem a interpretação semelhante a Corte Internacional de Justiça quando, segundo o art. 96 da Carta das ações Unidas, emite opiniões consultivas

No caso do Mercosul, não apenas as opiniões não são vinculantes nem obrigatórias (art. 11 do Regulamento do Protocolo de Olivos), mas também o Tribunal pode negar-se a emitir a opinião quando ocorrer alguma das circunstâncias previstas no art. 10 do regulamento do Protocolo de Olivos.

Seria importante transformar essa via de interpretação uniforme do direito em algo mais operativo, abrindo as possibilidades de que seja solicitada com menos restrições e outorgando-lhe maior semelhança com o processo de prejudicialidade típico do Tribunal de Justiça da União Européia.

ix) Outras inovações. O Protocolo de Ouro Preto contém, além disso, normas muito mais detalhadas do que o Protocolo de Brasília sobre a composição e designação de árbitro; representantes e assessores das partes; custos, honorários e demais gastos; forma de contar os prazos e possibilidade de modificá-los; assim como a possibilidade de concluir os procedimentos de resolução de controvérsias previstos, por meio de transação ou desistência.

Resta indiscutível a percepção de que o Mercosul ainda não alcançou o estágio pretendido de Mercado Comum, mas caminha neste sentido. E está num ponto em que as divergências decorrem principalmente de questões econômicas e comerciais, cuja via arbitral é mesmo o mecanismo mais indicado para a solucionar essas divergências; todavia, é importante destacar que, em processos mais desenvolvidos de integração, toma-se imprescindível a existência de um tribunal capaz de interpretar e aplicar de modo uniforme as disposições dos tratados fundacionais e as normas emanadas dos seus órgãos, devendo, ainda, permitir o acesso direto dos particulares ao mecanismo de solução de controvérsias, possibilidade remota no momento atual.

não obrigatórias nem vinculantes, ou a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no exercício da faculdade estabelecida no art. 64 da Convenção, ou a Corte Européia de Direitos Humanos, no exercício das faculdades outorgadas pelo Protocolo 2 (OCAMPO, *op. cit.*, p. 522).

III - DA SITUAÇÃO DOS PARTICULARES

No capítulo anterior fez-se uma análise da evolução do sistema de solução de controvérsias do Mercosul, desde a origem, em 1991, até o estágio atual, início dos anos 2010, como meio de subsidiar o capítulo III em que foi analisada a situação dos particulares nesse sistema de solução de controvérsias, em razão das hipóteses de estudo.

Buscou-se, então, num primeiro momento, conhecer o debate institucional e doutrinário acerca do conceito de particulares, o tratamento por eles recebido nos sucessivos Tratados do Mercosul e a visão dos formadores de opinião, os muitos doutrinadores e estudiosos do assunto.

Num segundo momento, os esforços foram centrados nos dados primários, por meio de pesquisa de campo aos documentos e telegramas do Ministério das Relações Exteriores do Brasil para identificar e selecionar a controvérsia que seria objeto de análise específica. Foi selecionado o Laudo Arbitral n. 02, conhecido como “Laudo da Carne de Porco”.

3.1 Controvérsias envolvendo Particulares

Uma empresa ou indivíduo do Mercosul podem acionar o bloco contra uma regra internalizada, por meio da justiça de seu país, ou, caso a conduta do outro afete os interesses de alguns dos demais Estados-Partes, têm eles à sua disposição, o sistema de solução de controvérsias estabelecido pelo Protocolo de Brasília de 1991, pelo Anexo do Protocolo de Ouro Preto de 1994 e pelo Protocolo de Olivos de 2002, ressaltando-se que o particular primeiro formalizará a reclamação ao seu próprio Estado de Origem.

3.1.1 Da conceituação de Particulares

De acordo com o professor Pedro Valls Few Rosa¹⁰¹, as reclamações dos Particulares são a verdadeira ‘*espinha dorsal*’ de qualquer processo de integração, porque elas representam a possibilidade de se buscar solução para o maior empecilho à qualquer união, os pequenos problemas do dia-a-dia - pequenos, quando considerados isoladamente, mas relevantes em seu conjunto.

¹⁰¹ FEU ROSA, Pedro Valls. **Direito Comunitario: Mercosul e Comunidades Européias**. 1ª edição, Rio de Janeiro: Editora Adcoas, 2001, p. 593.

Com efeito, ensina ele, todo e qualquer processo de integração econômica busca, antes de tudo, propiciar novas oportunidades a milhões de pessoas – pequenos e médios ou grandes empresários, profissionais liberais, comerciantes etc., pois serão eles os responsáveis finais pelo esperado e desejado crescimento das atividades econômicas, que, fatalmente, reverterão em favor dos Estados.

O autor exemplifica com um ocorrido na União Européia - o caso da margarina alemã na Bélgica, quando as empresas alemãs pretenderam vender margarina na Bélgica, embalada em forma de ‘barrinhas’. Toda a produção foi apreendida por autoridades administrativas belgas, sob o argumento de que “na Bélgica somente pode ser vendida em ‘barrinhas’ a manteiga”, devendo a margarina ser oferecida ‘em caixinhas’.

Por esse motivo, e amparados na "defesa do consumidor", impediram a venda do produto, pois alguém poderia comprar margarina pensando que fosse manteiga. E agiram "*rigorosamente dentro da lei local*".

Imaginemos, a partir desse exemplo, a situação do empresário que teve despesas, levou seu produto para o estrangeiro a preços compensadores e subitamente viu-se tolhido em sua pretensão tendo toda a atividade frustrada por questões pontuais. Por esse motivo, mais do que nunca, impõe-se uma solução eficaz, sob pena de não apenas o empresário do exemplo em questão, mas todos os demais empresários passarem a encarar com desconfiança o Mercado Comum.

É de se lamentar a natureza complexa, lenta e cara do procedimento ‘provisório que está virando definitivo’, adotado pelo Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias oriundas de particulares, os verdadeiros impulsionadores de qualquer processo de integração. A matéria, dado seu relevo, já está a merecer outros contornos, compatíveis com sua importância.

Concorda com estas ponderações a Professora Adriana Dreyzin de Klor¹⁰² ao lecionar que

¹⁰² PIMENTEL, Luiz Otávio; DREYZIN DE KLOR, Adriana; O Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul. In: klor, Adriana Dreyzin et al. **Solução de Controvérsias: OMC, UE e Mercosul**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004. Disponível em: [//www.adenauer.org.br/download/solucao_controversias.pdf](http://www.adenauer.org.br/download/solucao_controversias.pdf). Acesso em: 03 jan. 2010.

Pese a que o Uruguai tenha defendido com sólidos argumentos a necessidade de habilitar o acesso dos particulares ao tribunal de solução de controvérsias do MERCOSUL, manteve-se em linhas gerais o mecanismo de Brasília. Não se introduziram mudanças favoráveis e a inovação produzida merece uma crítica ao limitar a intervenção do particular no procedimento de consultas. Em consequência, não obstante a importância que revestem os particulares para o processo de integração, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas de caráter privado, continuam tendo uma participação restrita na condição de denunciante e não de litigante, sendo condição para acionar o procedimento arbitral a aceitação do Estado-Parte onde residem habitualmente ou tenham a sede de seus negócios. O que mantém os atores privados, principalmente as empresas, na mesma condição que têm ante o direito internacional público em geral.

3.1.2 Os Particulares nos sucessivos Tratados do Mercosul

De acordo com a Professora Maristela A. Dutra Eustáquio¹⁰³, o sistema de solução de controvérsias do Mercosul foi disciplinado inicialmente no Anexo III ao Tratado de Assunção, formalizado em 26 de março de 1991, tendo este anexo apresentado apenas os meios diplomáticos para a solução de controvérsias, sem prever a participação de Particulares nem o recurso à arbitragem.

O Protocolo de Brasília, criado no mesmo ano da assinatura do Tratado de Assunção e aprovado por decisão do CMC, de 17 de dezembro de 1991, em que pese ter-se apresentado como um mecanismo mais eficaz de solução de controvérsias, manteve a estrutura básica semelhante à do Tratado de Assunção, com negociações diretas e intervenção do GMC.

A diferença aconteceu em razão da criação de um Tribunal *Ad Hoc* e da possibilidade de participação, ainda que limitada, dos Particulares. Foi estabelecido procedimento específico para reclamações de Particulares, sejam elas pessoas físicas ou jurídicas, em caso de sanção ou aplicação, por qualquer dos Estados-partes, de medidas legais ou administrativas de efeito restritivo, discriminatório ou de concorrência desleal em violação às normas do Mercosul.

Ainda hoje esses Particulares podem optar por requerer à Seção Nacional do Grupo Mercado Comum, conforme estatuído no art. 40, § 1º do Protocolo de Olivos ou à

¹⁰³ EUSTÁQUIO, Maristela A. Dutra; SOARES FILHO, Magno José. O Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul. In: JO, Hee Moon. **Sistema de solução de controvérsias na Integração Econômica nas Américas**. 1ª edição, Curitiba: Editora Juruá, 2007, p. 230.

Seção Nacional da Comissão de Comércio, conforme art. 21 do Protocolo de Ouro Preto. No primeiro caso, a Seção Nacional do GMC, ao admitir a reclamação, tem duas alternativas: ou entra em contato com a Seção Nacional do Estado-parte reclamado, ou eleva a reclamação diretamente ao GMC.

Ao receber a reclamação, o GMC analisa os requisitos necessários para dar-lhe seguimento. Em caso afirmativo, haverá a convocação de especialistas para apresentarem parecer no prazo máximo de trinta dias, tempo este em que o Estado-parte reclamante e o particular têm a oportunidade de apresentarem seus argumentos.

O grupo de especialistas nomeado é composto por três especialistas escolhidos com base em lista registrada na SAM. Cada Estado-parte designa seis especialistas. Havendo parecer favorável à procedência da reclamação pelo grupo de especialistas, o Estado-parte pode requerer a adoção de medidas corretivas ou a anulação das medidas questionadas. O requerimento deve ser cumprido em quinze dias, caso contrário, o Estado-parte que fez a solicitação pode recorrer ao procedimento arbitral.

No segundo caso, os Particulares devem dirigir-se à Seção Nacional da Comissão de Comércio de seu país de residência habitual ou que seja a sede de seus negócios, para que esta encaminhe a reclamação perante a Presidência *pro tempore* da Comissão de Comércio do Mercosul, cabendo a este órgão considerar se a reclamação interposta relaciona-se com as situações previstas nos arts. 1º ou 25º do Protocolo de Brasília, quando estiverem em sua área de competência, a qual tomará as providências necessárias para a incorporação do tema na Agenda da primeira reunião subsequente da Comissão.

Se não houver decisão nesta reunião, a Comissão remeterá a reclamação a um Comitê Técnico, que no prazo máximo de 30 dias corridos, apresentará um parecer conjunto sobre a matéria à Comissão, que decidirá sobre a reclamação, determinando que o Estado reclamado tome as medidas aprovadas na Comissão de Comércio em prazo razoável ditado por esta, e caso não seja a decisão adimplida, cabe ao Estado reclamante recorrer ao procedimento previsto no Capítulo IV do Protocolo de Brasília, ou seja, ao procedimento arbitral, sem precisar passar pela Seção Nacional do GMC.

O que se constata nas duas hipóteses, é que o sistema não alcança eficácia prática na solução de controvérsias provenientes de Particulares, seja entre Particulares e Particulares ou entre estes e o Estado. No primeiro caso os Particulares são levados a percorrer longo caminho, até serem remetidos para a via arbitral ao final do procedimento. Diante de tal fato percebe-se que o mecanismo de solução de controvérsias não atende com celeridade e eficiência aos interesses das partes privadas.

O Protocolo de Ouro Preto, firmado em 17 de dezembro de 1994, deveria ter sido o Sistema Permanente de Solução de Controvérsias para o Mercado Comum do Sul, conforme previsto pelo Anexo III do Tratado de Assunção. No entanto, apenas ratificou o Protocolo de Brasília, acrescentando-lhe poucas diretrizes e ainda determinou que antes que se consolide a União Aduaneira, os Estados-partes deverão revisar o sistema de solução de controvérsias do Mercosul de forma a adotar um sistema permanente.

A principal novidade trazida por esse Anexo foi o reconhecimento da personalidade jurídica de direito internacional do Mercosul¹⁰⁴. Dentre as demais novidades, figura a constituição do procedimento de reclamações originadas dos Estados-partes ou dos Particulares, perante a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), o que garantiu maior celeridade ao dispor acerca da aplicação direta ao procedimento previsto no Protocolo de Brasília¹⁰⁵, caso a reclamação não seja resolvida.

Assim é que as reclamações originadas de Particulares ou Estados-partes devem ser apresentadas pela Seção Nacional da CCM à Presidência *Pro Tempore* da CCM, para ser incluída na primeira reunião do órgão ou encaminhada ao Comitê Técnico, que deve entregar à CCM parecer conjunto sobre a matéria em trinta dias. Recebido o parecer, a CCM deve decidir a questão.

Não havendo consenso acerca da reclamação, do parecer conjunto, das conclusões dos especialistas e das diferentes propostas do próprio órgão, remeter-se-á ao GMC, que tem trinta dias desde o recebimento da documentação, para tomar decisão sobre a matéria. Em

¹⁰⁴ O reconhecimento da personalidade jurídica de direito internacional ao Mercosul atribuiu ao bloco econômico competência para negociar, em nome próprio, acordos com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais. Até então, o Mercosul não era reconhecido como Bloco Regional autônomo e competente para exercer negociações em nome próprio, perante os demais blocos existentes e os países estrangeiros em geral. Disponível em: <http://www.medio.com.br/index.php?> Acesso em: 18 jan. 2010.

¹⁰⁵ Ver isso no capítulo referente ao Procedimento Arbitral - art. 7º e seguintes do Protocolo de Olivos.

caso de consenso quanto à procedência da reclamação na CCM ou no GMC, o Estado-parte reclamado deve tomar as medidas aprovadas por estes órgãos no prazo estabelecido, podendo o Estado-parte recorrer ao procedimento arbitral, caso estas não sejam cumpridas e também caso não haja consenso na CCM ou no GMC.

Diante do exposto, constata-se, mais uma vez, que a decisão advinda deste tortuoso processo, embora precedido de um grande esforço para a solução das controvérsias, não apresenta força vinculante entre as partes, remetendo-as novamente para o procedimento arbitral previsto no Capítulo IV do Protocolo de Brasília, dependendo basicamente dos princípios de reciprocidade e boa-fé entre os Estados.

O Protocolo de Olivos, aprovado em 18 de fevereiro de 2002, cuja principal alteração foi a constituição do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul, como o órgão permanente para recebimento de recursos de revisão dos laudos arbitrais. Por esse Protocolo, os Particulares afetados por uma controvérsia formalizarão as reclamações ante a Seção Nacional do Grupo Mercado Comum do Estado-Parte onde tenham sua residência habitual ou a sede de seus negócios ou à Comissão de Comércio do Mercosul, devendo fornecer elementos que permitam determinar a veracidade da violação e a existência ou ameaça de um prejuízo, para que a reclamação seja admitida e seja avaliada pelo Grupo Mercado Comum e pelo grupo de especialistas, se for convocado.

Embora tenha havido mudanças importantes no sistema do Protocolo de Olivos, principalmente quanto à obrigatoriedade dos laudos arbitrais, manteve este basicamente as três etapas iniciais previstas pelo Protocolo de Brasília, acrescentando apenas uma última, junto ao Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul - TPR, mantendo a condição de os Particulares precisarem recorrer à Seção Nacional do GMC ou à Comissão de Comércio do Mercosul, afirmando expressamente que este sistema ainda é provisório, por isso deve ser aperfeiçoado.

Em 15 de dezembro de 2003, foi criado o Regulamento do Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul, por meio da decisão 37/03 do CMC, determinando que a regulamentação advinda desta Decisão não necessita ser incorporada aos ordenamentos jurídicos nacionais dos Estados-partes por abranger apenas aspectos do funcionamento ou da organização do Mercosul.

Esclarece, também sobre: a opção de foro (art. 1º); a legitimação para a solicitação de opiniões consultivas e o modo de tramitação desta solicitação junto ao TPR sem, contudo, conceder a elas efeito vinculante (arts. 2º ao 13º); formas procedimentais das negociações diretas e da Intervenção do Grupo Mercado Comum (arts. 14 e 15 ao 17); questões referentes ao procedimento arbitral *Ad Hoc*, esclarecendo várias questões sobre a escolha e condutas dos árbitros (arts. 18 ao 30); procedimento de revisão e seus aspectos processuais (arts. 31 ao 39); questões atinentes aos laudos arbitrais como conteúdo, notificação e publicação do laudos arbitrais e recurso de esclarecimento (arts. 40 ao 42); aplicação de medidas compensatórias (arts. 43 a 44); sede do TPR como sendo a cidade de Assunção e local de funcionamento a ser determinado pela República do Paraguai (art. 45); e sobretudo sobre as reclamações de Particulares, para as quais manteve a formalidade de que deverão ser apresentadas por escrito perante a respectiva Seção Nacional do GMC (arts. 46 a 55).

3.1.3 O debate Institucional e Doutrinário em torno do conceito de Particulares

Percebe-se que, em regra, no âmbito dos blocos econômicos e nas organizações internacionais, como na OMC, ONU, OEA, apenas os Estados são sujeitos de direitos e obrigações na esfera internacional, e, como sujeitos de Direito Internacional, têm acesso aos mecanismos de jurisdição, diversamente dos Particulares que, classicamente, não são considerados sujeitos de Direito Internacional Público.

Segundo esclarece Rezek¹⁰⁶, um dos requisitos para se qualificar os sujeitos de Direito Internacional Público é a sua capacidade de celebrar tratados. Assim, consideram-se como sujeitos de Direito Internacional Público, os Estados independentes, as organizações internacionais e a Santa Sé. Os indivíduos, somente em condições excepcionalíssimas, são considerados como sujeitos de Direito Internacional Público, quando demandam ou são demandados em foros internacionais¹⁰⁷.

Nesses casos, os conflitos são resolvidos por meio do Direito Internacional Privado, e o próprio Mercosul, por meio do Protocolo de Buenos Aires sobre a jurisdição

¹⁰⁶ REZEK, José Francisco. **Direito internacional público: curso elementar**. 10ª edição, São Paulo: Saraiva, 2005, p. 25-26.

¹⁰⁷ O exemplo mais clássico é o referente às cortes regionais de Direitos Humanos ou o próprio Tribunal Penal Internacional (GOMES, *op. cit.*, p. 190).

internacional em matéria contratual, firmado em 05.08.1994, e do Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa, firmado em 27.06.1992 (Protocolo de Las Leñas), estabelece mecanismos para uniformizar e facilitar esses procedimentos nas jurisdições dos Estados-partes.

Importante, ainda, é mencionar a existência de um acordo sobre arbitragem comercial privada celebrado entre o Mercosul, Chile e Bolívia (Mercosul CMC/DEC/4/98), bem como de tratativas existentes entre os Estados-partes do Mercosul, no sentido de firmar um protocolo, visando a harmonizar os procedimentos de arbitragens privadas.

Seguindo essa linha de pensamento, as normas decorrentes da assinatura de um tratado por parte de um Estado, às quais, inicialmente, só ele está obrigado, somente produzirão efeitos na órbita dos direitos dos particulares se recepcionadas ou aplicadas pelo ordenamento jurídico do Estado em questão¹⁰⁸.

Nessa hipótese, normalmente, as divergências entre particulares ou entre estes e determinado Estado são resolvidas na própria jurisdição nacional ou pela via arbitral, principalmente nos casos de divergências decorrentes do comércio internacional. Por não serem sujeitos, diretamente, dos direitos e obrigações decorrentes da assinatura de um tratado internacional, uma vez que não são considerados sujeitos de Direito Internacional Público, os particulares só podem ter acesso à jurisdição internacional por vias indiretas, conforme previsto no art. 25 e seguintes do Protocolo de Brasília, ao qual, dificilmente os particulares se reportarão. O que é via indireta?

3.2 Controvérsias entre Particulares e um ou mais Estados-partes

Da inteligência do art. 25 do Protocolo de Brasília¹⁰⁹, pode-se extrair que os particulares (pessoas físicas ou jurídicas) não podem reclamar contra os atos dos órgãos do Mercosul, mas somente contra os Estados partes, em relação às “medidas legais ou administrativas de efeito restritivo, discriminatórias ou de competição desleal”, que tenham

¹⁰⁸ CORREA, Antonio. **Mercosul, Soluções de Conflitos pelos Juízes brasileiros**. Porto Alegre: SA Fabris, 1997, p. 25-26.

¹⁰⁹ *O procedimento estabelecido no presente capítulo aplicar-se-á às reclamações efetuadas por particulares (pessoas físicas ou jurídicas) em razão da sanção ou aplicação, por qualquer dos Estados Partes, de medidas legais ou administrativas de efeito restritivo, discriminatórias ou de concorrência desleal, em violação do Tratado de Assunção, dos acordos celebrados no âmbito do mesmo, das decisões do Conselho do Mercado Comum ou das Resoluções do Grupo Mercado Comum (Protocolo de Brasília, art. 25).*

sido sancionadas ou aplicadas por qualquer dos Estados-partes em violação do Tratado de Assunção, dos acordos celebrados sob sua égide, das decisões do Conselho Mercado Comum ou das resoluções do Grupo Mercado Comum.

De acordo com o art. 26 do referido Protocolo¹¹⁰, os particulares afetados pelas referidas medidas não têm acesso direto à justiça nem são parte no litígio, mas devem formalizar suas reclamações perante a seção nacional do GMC do Estado-parte em que tenham sua residência habitual ou a sede de seus negócios. Isso significa que devem submeter-se à intermediação da seção nacional correspondente, o que implica que o Estado tem de fazer sua reivindicação e promover a ação para resguardar o direito do particular, a fim de que a queixa possa aceder à justiça. Essa falta de acesso direto à justiça deveria ser revista, para viabilizar esta possibilidade a qualquer particular.

As fontes para resolver esse tipo de conflito são: o Tratado de Assunção, o Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias, o Protocolo de Ouro Preto e o Protocolo de Olivos.

Constata-se que o Protocolo de Brasília contemplou as reclamações dos particulares (pessoas físicas ou jurídicas) contra os Estados-partes, mas não lhes proporcionou intervenção direta no procedimento de solução de controvérsias.

As controvérsias podem ser suscitadas pela sanção ou aplicação de medidas legais e administrativas, tanto de efeito restritivo, discriminatório ou de competição desleal, como as que violem o Tratado de Assunção, os acordos celebrados sob sua égide, as Decisões do Conselho do Mercado Comum, as Resoluções do Grupo Mercado Comum ou as Diretrizes da Comissão de Comércio.

3.2.1 Início do trâmite da reclamação dos particulares

O procedimento se inicia com a formalização de queixa perante a seção nacional do GMC no Estado em que os particulares tenham residência habitual ou a sede de seus

¹¹⁰ 1) *Os particulares afetados formalizarão as reclamações ante a Seção Nacional do Grupo Mercado Comum do Estado Parte onde tenham sua residência habitual ou a sede de seus negócios.* 2) *Os particulares deverão fornecer elementos que permitam à referida Seção Nacional determinar a veracidade da violação e a existência ou ameaça de um prejuízo* (Protocolo de Brasília, art. 26).

Negócios, devendo fornecer elementos que permitam comprovar a veracidade da violação e a existência ou ameaça de dano (art. 26).

A seção nacional do reclamante poderá iniciar consultas com a seção nacional do Estado ao qual se atribui a violação ou apresentar a queixa ao Grupo Mercado Comum¹¹¹. O art. 28 assinala que se a questão não for resolvida por consulta no prazo de quinze dias a contar da comunicação da reclamação, o assunto pode ser levado sem outras providências ao Grupo Mercado Comum, por solicitação do particular prejudicado.

3.2.2 Procedimento da reclamação de particulares

Prosseguindo, o art. 29 do Protocolo de Brasília¹¹² prevê que uma vez recebida a queixa, o GMC avaliará, na primeira reunião seguinte, a fundamentação em que a seção nacional reclamante baseou sua admissão, podendo recusar a reclamação caso considere que não reúne os requisitos necessários, pois a decisão exige consenso.

Caso a admita, passará a convocar um grupo de peritos, o qual emitirá parecer sobre o caso, no prazo improrrogável de trinta dias de sua designação, dando oportunidade, ao particular prejudicado e ao Estado contra o qual ele dirige a reclamação, de serem ouvidos.

Ela será admitida quando se referir a uma questão que motive o início de um procedimento de Solução de Controvérsias, como negociação direta, intervenção do Grupo Mercado Comum, procedimento arbitral *ad hoc* ou procedimento de revisão e, nesse caso, a Seção Nacional do Grupo Mercado Comum que tenha admitido a reclamação entabulará consultas com a Seção Nacional do Grupo Mercado Comum do Estado-Parte a que se atribui a violação, com a finalidade de encontrar uma solução para a questão levantada.

¹¹¹ *A menos que a reclamação se refira a uma questão que tenha motivado o início de um procedimento de Solução de Controvérsias consoante os capítulos II, III e IV deste Protocolo, a Seção Nacional do Grupo Mercado Comum que tenha admitido a reclamação conforme o Artigo 26 do presente capítulo poderá, em consulta com o particular afetado: a) Entabular contatos diretos com a Seção Nacional do Grupo Mercado Comum do Estado Parte a que se atribui a violação a fim de buscar, mediante consultas, uma solução imediata à questão levantada; ou b) Elevar a reclamação sem mais exame ao Grupo Mercado Comum (Protocolo de Brasília, art. 27).*

¹¹² *1) Recebida a reclamação, o Grupo Mercado Comum, na primeira reunião subsequente ao seu recebimento, avaliará os fundamentos sobre os quais se baseou sua admissão pela Seção Nacional. Se concluir que não estão reunidos os requisitos necessários para dar-lhe curso, recusará a reclamação sem mais exame. 2) Se o Grupo Mercado Comum não rejeitar a reclamação, procederá de imediato à convocação de um grupo de especialistas que deverá emitir um parecer sobre sua procedência no prazo improrrogável de trinta (30) dias, a partir da sua designação. 3) Nesse prazo, o grupo de especialistas dará oportunidade ao particular reclamante e ao Estado contra o qual se efetuou a reclamação de serem escutados e de apresentarem seus argumentos (Protocolo de Brasília, art. 29).*

Essas consultas serão tidas como automaticamente concluídas e sem mais trâmites se a questão não tiver sido resolvida em um prazo de quinze dias contados a partir da comunicação da reclamação ao Estado-Parte a que se atribui a violação, salvo se as partes acordarem outro prazo. Finalizadas as consultas, sem que se tenha alcançado uma solução, a Seção Nacional do Grupo Mercado Comum elevará a reclamação sem mais trâmites ao Grupo Mercado Comum.

3.2.3 Composição do Grupo de Peritos que darão parecer sobre procedência da reclamação de particulares

Segundo o art. 30 do Protocolo de Brasília, o grupo de peritos deve ser composto por três membros designados de comum acordo pelo Grupo Mercado Comum, e na falta de acordo sobre um ou mais dos peritos, estes serão escolhidos por votação realizada pelos Estados partes dentre uma lista de 24 peritos. Para constituir a lista, cada um dos Estados partes designará seis pessoas de reconhecida competência nas questões que podem ser objeto de controvérsia.

A lista fica registrada na SAM, a qual se encarrega de informar o GMC sobre o resultado da votação, não se podendo designar peritos nacionais do Estado contra o qual se dirige a reclamação nem do Estado contra o qual o particular a formalizou, salvo decisão em contrário do Grupo Mercado Comum.

Esse grupo de peritos é que dará oportunidade para que sejam ouvidos e apresentem seus argumentos o particular reclamante e o Estado contra o qual foi feita a reclamação. Em seguida, o referido grupo eleva seu parecer ao Grupo Mercado Comum¹¹³. De acordo com o art. 31 do Protocolo de Brasília, os gastos decorrentes da atuação do grupo de peritos serão custeados na proporção que for determinada pelo Grupo Mercado Comum, e se não houver acordo, em montantes iguais pelas partes diretamente envolvidas¹¹⁴.

¹¹³ *Nesse prazo, o grupo de especialistas dará oportunidade ao particular reclamante e ao Estado contra o qual se efetuou a reclamação de serem escutados e de apresentarem seus argumentos* (Protocolo de Brasília, art. 29, item 3).

¹¹⁴ *As despesas derivadas da atuação do grupo de especialistas serão custeadas na proporção que determinar o Grupo Mercado Comum ou, na falta de acordo, em montantes iguais pelas partes diretamente envolvidas* (Protocolo de Brasília, art. 31).

3.3 Reclamações perante a Comissão de Comércio do Mercosul

Analisando-se o Protocolo de Ouro Preto, percebe-se que as disposições relativas ao Sistema de Solução de Controvérsias foram dispostas no capítulo VI, e não trouxeram diferenças substanciais das compreendidas no Protocolo de Brasília. A inovação se restringe a incorporar a possibilidade de iniciar reclamações perante a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) e a estabelecer o procedimento aplicável (Anexo ao Protocolo de Ouro Preto)¹¹⁵. O art. 21, § 2º, do Protocolo de Ouro Preto¹¹⁶ faz uma remissão a seu Anexo, intitulado “Procedimento Geral para Reclamações Perante a Comissão de Comércio do Mercosul”.

Esse procedimento regula as reclamações formuladas perante a Comissão de Comércio do Mercosul, as quais deverão ser relativas a questões que estejam dentro da área de sua competência e que podem ser suscitadas tanto pelos Estados como por particulares (pessoas físicas e jurídicas)¹¹⁷.

Em se tratando de Estado-parte, a reclamação pode fundamentar-se em questões de interpretação, aplicação ou descumprimento das disposições do Tratado de Assunção, dos acordos celebrados sob sua égide, das Decisões do Conselho do Mercado Comum, das Resoluções do Grupo Mercado Comum e das diretrizes da Comissão de Comércio.

No caso dos particulares, poderão estes demandar por questões relativas à sanção ou aplicação de medidas legais ou administrativas de efeito restritivo, discriminatório ou de concorrência desleal, emitidas em violação dos Tratados de Assunção, acordos celebrados sob sua égide, Decisões do Conselho do Mercado Comum, Resoluções do Grupo Mercado Comum e Diretrizes da Comissão de Comércio.

¹¹⁵ *As reclamações apresentadas pelas Seções Nacionais da Comissão de Comércio do Mercosul, originadas pelos Estados Partes ou em reclamações de particulares - pessoas físicas ou jurídicas -, de acordo com o previsto no Artigo 21 do Protocolo de Ouro Preto, observarão o procedimento estabelecido no presente Anexo (Anexo ao Protocolo de Ouro Preto, Art. 1º).*

¹¹⁶ *As reclamações originadas nos casos estabelecidos no presente artigo obedecerão o procedimento previsto no Anexo deste Protocolo (Protocolo de Ouro Preto, art. 21, Parágrafo segundo).*

¹¹⁷ *Além das funções e atribuições estabelecidas nos artigos 16 e 19 do presente Protocolo, caberá à Comissão de Comércio do Mercosul considerar reclamações apresentadas pelas Seções Nacionais da Comissão de Comércio do Mercosul, originadas pelos Estados Partes ou em demandas de particulares - pessoas físicas ou jurídicas -, relacionadas com as situações previstas nos artigos 1 ou 25 do Protocolo de Brasília, quando estiverem em sua área de competência (Protocolo de Ouro Preto, artigo 21).*

Determina o Protocolo de Ouro Preto em seu art. 43¹¹⁸ que as controvérsias surgidas entre as partes sobre a interpretação, aplicação ou descumprimento das disposições contidas no Tratado de Assunção e dos acordos celebrados sob sua égide, assim como das Decisões do Conselho do Mercado Comum, Resoluções do Grupo Mercado Comum e Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul serão submetidas aos procedimentos de solução estabelecidos no Tratado de Brasília de 17 de dezembro de 1991.

Na parte final, acrescenta-se que ficam também incluídas nos arts. 19 a 25 do Protocolo de Brasília as Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul. Conseqüentemente, o Protocolo de Ouro Preto remete-nos ao Protocolo anterior, Protocolo de Brasília, com a indicação de incluir as Diretrizes da CCM incorporadas como fontes jurídicas de caráter obrigatório, junto com as Decisões do CMC e Resoluções do GMC.

Conforme estipula o art. 2º do Anexo do Protocolo de Ouro Preto, ao ser confrontada com uma reclamação, a seção nacional da Comissão a apresenta à Presidência *pro tempore*¹¹⁹ da mesma Comissão. O tema deve ser incluído na agenda da primeira reunião seguinte. Se nessa reunião não for adotada uma decisão, a Comissão remete os antecedentes a um Comitê Técnico.

O art. 3º do citado Anexo estabelece que o Comitê Técnico deva preparar e levar à Comissão de Comércio do Mercosul, no prazo de trinta dias corridos, um parecer conjunto sobre a matéria. Esse parecer, ou as conclusões dos peritos, no caso de não se haver chegado a um parecer conjunto, serão levados em consideração pela Comissão, ao decidir sobre a reclamação.

A Comissão de Comércio do Mercosul decidirá sobre a questão em sua primeira reunião ordinária posterior ao recebimento do parecer conjunto ou, se for o caso, das conclusões dos peritos, tal como preceitua o art. 42 do Anexo do Protocolo de Ouro Preto. Se

¹¹⁸ *As controvérsias que surgirem entre os Estados Partes sobre a interpretação, a aplicação ou o não cumprimento das disposições contidas no Tratado de Assunção, dos acordos celebrados no âmbito do mesmo, bem como das Decisões do Conselho do Mercado Comum, das Resoluções do Grupo Mercado Comum e das Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul, serão submetidas aos procedimentos de solução estabelecidos no Protocolo de Brasília, de 17 de dezembro de 1991 (Protocolo de Ouro Preto, artigo 43).*

¹¹⁹ Origem: *Pro Tempore* é uma expressão de origem latina que se pode traduzir por *temporariamente* ou *por enquanto*. É utilizada na linguagem comum para indicar uma situação transitória. Como termo jurídico e burocrático, significa a vigência de um cargo ou função. Disponível em: <http://www.medio.com.br/index.php?> Acesso em: 18 jan. 2010.

não for adotada uma decisão na primeira reunião, a CCM elevará as diversas propostas ao Grupo Mercado Comum, junto com o parecer ou as conclusões dos peritos, a fim de que o GMC resolva o caso no prazo de trinta dias corridos desde a data de recepção das propostas elevadas pela Comissão de Comércio do Mercosul (art. 5º do Anexo do Protocolo de Ouro Preto).

O art. 62 do citado Anexo assinala que se houver consenso sobre a procedência da reclamação, o Estado parte objeto da queixa deverá adotar as medidas aprovadas pela Comissão ou pelo Grupo, os quais determinarão um prazo razoável para sua instrumentação.

Transcorrido o prazo sem que o Estado reclamado tenha cumprido com o disposto por esses órgãos, ou se neles não for alcançado consenso, o Estado reclamante poderá recorrer diretamente ao Procedimento Arbitral previsto no capítulo IV do Protocolo de Brasília, já descrito, sempre mediante comunicação à Secretaria Administrativa (art. 7, § 1º, do Anexo do Protocolo de Ouro Preto).

Antes de emitir seu laudo no prazo de quinze dias contados a partir da data de sua constituição, o Tribunal Arbitral deverá pronunciar-se sobre as medidas provisórias que considere adequadas, nas condições estabelecida no art. 18 do referido Protocolo (art. 72, § 2º, do Anexo do Protocolo de Ouro Preto).

3.4 Identificando os particulares

Francisco Rezek¹²⁰ trata particulares como sendo o grande investidor, a empresa de vulto, a empresa multinacional. Pedro Walls Few Rosa¹²¹ trata particular como verdadeira “espinha dorsal” de qualquer processo de integração, como aqueles que buscam solução para o maior empecilho a uma união, quais sejam, os pequenos problemas do dia-a-dia, problemas esses que quando vistos isoladamente são pequenos, mas que se tornam relevantes quando observados em seu conjunto.

¹²⁰ REZEK, *op. cit.*, p. 157.

¹²¹ FEU ROSA, Pedro Walls. **Direito Comunitario: Mersoul e Comunidades Européias**. 1ª edição, Rio de Janeiro: Editora Adcoas, 2001, pag. 593.

Segundo este autor, todo e qualquer processo de integração econômica busca, antes de afetar a vida de alguns Estados, propiciar novas oportunidades a milhões de pessoas - pequenos, médios e grandes empresários, profissionais liberais, comerciantes, consumidores, pois são estes, os responsáveis pelo esperado e desejado implemento das atividades econômicas, que, fatalmente, reverterão em favor dos Estados.

Regiane Nitsch Bressan¹²², define particular como sendo industriais, empresários, representantes do setor, associações e sindicatos, lideranças políticas regionais. Os demais autores pesquisados, como Marcelo Bohlke, Horácio Wanderlei Rodrigues, Eduardo Biacchi Gomes, Hee Moon Jo, Elizabeth Accioly, Blenda Lara Fonseca do Nascimento, e muitos outros, limitaram-se a identificar particulares apenas como pessoas físicas e jurídicas.

3.5 Posicionamento Doutrinário

De acordo com Deisy Ventura¹²³, até a edição de seu livro, em 2005,

sólo un laudo arbitral fue provocado por la demanda de un particular, probablemente porque el costo del simple acompañamiento de la demanda en su fase institucional es sin lugar a dudas muy elevado para la gran mayoría de las personas físicas y jurídicas envueltas en el proceso de integración. (...) en lo que respecta a la situación de los individuos, es forzoso constatar que ellos tienen dificultades de acceso al Protocolo de Brasília. En primer lugar, deben dirigirse a las secciones nacionales del GMC o de la CCM, que evaluarán si la reclamación del particular merece ser tenida en cuenta para un posterior examen del mérito. En caso de éxito, un segundo examen de admisibilidad tiene lugar, esta vez dentro de los propios órganos del Mercosur. Finalmente, si el proceso se dirige a la convocatoria de un tribunal arbitral, los árbitros realizarán una tercera apreciación de la admisibilidad de la reclamación. En toda esta etapa, las condiciones previas para que se llegue al examen del mérito de la demanda son imprecisas. Por otro lado, el nivel de participación de particulares en el proceso, depende exclusivamente de la calidad de sus relaciones con el gobierno nacional en cuestión. Es así que la perspectiva de un proceso lento, de eficacia reducida y sobre todo muy oneroso, se diseminó entre los ciudadanos del bloque.

De acordo com esta autora,

Se trata del segundo laudo arbitral. Como Estado reclamante, el gobierno argentino endosó la demanda de la Asociación Argentina de Criadores de Cerdos, de la Sociedad Rural Argentina, de la Cámara de Exportación de la República Argentina y de las Confederaciones Rurales Argentinas; véase Laudo del Tribunal Arbitral Ad hoc del Mercosur constituido para entender

¹²² BRESSAN, Regiane Nitsch. **A Solução dos conflitos comerciais no Mercosul. II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP e PUC/SP)**, 2009. Disponível em: http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos2009/regiane_bressan.pdf. Acesso em 21 fev. 2010.

¹²³ VENTURA, Deisy. **Las asimetrías entre el Mercosur y la Unión Européa: Los desafíos de una asociación interregional**. Montevideu: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Editores, 2005, p. 251.

en la reclamación de la República Argentina a la República Federativa del Brasil, sobre Subsidios a la Producción y Exportación de Carne de Cerdo.

Para Eduardo Biachi Gomes¹²⁴, o Protocolo de Olivos não trouxe novidades em relação ao acesso dos particulares ao sistema de solução de controvérsias pois, ainda não podem ter acesso direto, em razão de não serem sujeitos de direito internacional. Mas a adoção do Protocolo de Olivos, ainda que provisório; evidencia a vontade dos parceiros do bloco em continuar com o processo de integração e os seus objetivos.

Para Lilian Moura¹²⁵, as controvérsias originadas de particulares acontecem num âmbito de aplicação mais restrito, pois somente deverão versar sobre medidas legais ou administrativas de efeito restritivo, discriminatórias ou de concorrência desleal, sendo esta uma diferença essencial entre as controvérsias Estado x Estado das controvérsias Particular x Estado. Menciona também diferenças no procedimento: enquanto nas controvérsias iniciadas como “reclamação de particular”, o Estado que patrocina a reclamação poderá optar por realizar negociações diretas ou, alternativamente, elevar o caso diretamente ao GMC¹²⁶.

Uma vez no GMC, as delegações avaliarão os fundamentos que embasaram a aceitação da reclamação por um dos Estados-Partes, a qual somente será rejeitada pelo GMC se houver consenso nesse sentido (regra do consenso negativo). Se a mesma não for rejeitada¹²⁷, o GMC convocará de imediato um grupo de especialistas, responsável por emitir um parecer sobre a procedência da reclamação no prazo improrrogável de 30 dias. Os três especialistas são escolhidos a partir de nomes previamente depositados na SAM pelos Estados-Partes e um deles não poderá ser nacional dos Estados-Partes no litígio.

¹²⁴ GOMES, *op. cit.*, p. 196.

¹²⁵ MOURA, *op. cit.*, p. 84.

¹²⁶ No caso da controvérsia ser elevada diretamente ao GMC poderia ter tramitação mais rápida do que as controvérsias entre Estados, mas tal não acontece pois no caso dos particulares haverá sempre uma etapa adicional que é a constituição de um grupo de especialistas. MOURA, *op. cit.*, p. 86.

¹²⁷ Se o parecer do Grupo de Especialistas elevado ao GMC concluir pela procedência da reclamação do particular formulada contra um Estado-Parte, qualquer outro Estado-Parte poderá requerer-lhe a anulação da medida questionada. Se não for atendido em 15 dias, poderá requerer o procedimento arbitral estabelecido no capítulo IV. MOURA, *op. cit.*, p. 86.

Outra distinção relevante diz respeito à previsão de que, no caso dos particulares, deve haver um prejuízo ou ameaça de prejuízo para que o Governo do país onde estiver sediado o particular possa levar o caso à controvérsia¹²⁸.

Nas palavras de Lilian Moura¹²⁹:

A *rationale* para a submissão de uma controvérsia originada de particular a procedimento distinto daquele previsto para as controvérsias entre Estados seria a de realizar, ao mesmo tempo em que se permite ao particular uma via garantida de expressão de suas dificuldades, uma filtragem, selecionando para arbitragem somente os casos de maior envergadura econômica ou jurídica. Conforme essa fórmula, os problemas enfrentados por apenas uma empresa, por mais legítima que possa ser a reclamação, poderão ser resolvidos a partir de um parecer favorável à empresa por parte do grupo de especialistas, situação que poderá constranger o Estado cuja conduta estiver causando dano à empresa do país vizinho a modificar tal prática, evitando-se, assim, um enfrentamento dos Estados envolvidos perante um tribunal arbitral.

De acordo com Regiane Nitsch Bressan¹³⁰, a complexidade dos conflitos comerciais do Mercosul, invariavelmente, atinge os particulares. Como não houve inovação no Sistema de Solução de Controvérsias para a participação desses entes, quando optam pelos mecanismos institucionais, deparam-se com obstáculos, além de trâmites extensos.

Como exemplo, a autora cita o último conflito resolvido sob o Protocolo de Brasília, sobre medidas discriminatórias e restritivas ao comércio de tabaco e produtos derivados do tabaco, que envolvia particulares e tardou mais de quatro anos para ser dirimido.

Segundo a mesma, o Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul propicia pouca importância à participação dos particulares e tal fato é visto como uma característica negativa do mecanismo, porque geralmente, os conflitos comerciais envolvem os primeiros atores afetados, que são justamente os não governamentais, em que se inserem os particulares.

Bressan reforça ainda sua convicção ao afirmar que:

em geral, os canais do Mercosul para a atuação dos setores não-governamentais são estreitos, e não permitem atender uma demanda que necessite de tramitação mais veloz. Portanto, como a estrutura institucional

¹²⁸ Há divergências entre os Estados-Partes sobre se existe ou não obrigação de comprovar prejuízo do particular nas fases posteriores (grupo de especialistas ou tribunal *ad hoc*). MOURA, *op. cit.*, p. 86.

¹²⁹ *Ibid*, p. 87.

¹³⁰ BRESSAN, *op. cit.*, 2009.

do bloco dificulta a participação de forma direta desses atores, faz com que as negociações do setor privado, realizem-se fora dos canais próprios da integração, ou seja, através de meios não institucionais. Caso contrário, os particulares continuarão eternamente a depender do envolvimento dos seus governos para solucionar os litígios. No entanto, tais atores podem ser fundamentais para o processo de integração. Por isso, seria de grande importância que a estrutura institucional do bloco revisse esta situação, oferecendo maiores canais de participação, e não somente aos atores dos setores econômicos, mas também aos representantes de organizações não governamentais e da sociedade civil em geral.

A autora afirma ainda que a manutenção da impossibilidade dos particulares acionarem o mecanismo pode ser interpretada como algo prejudicial ao sistema como um todo, porque, invariavelmente, os particulares buscarão outros canais de negociação para suas discórdias, canais esses que se situam fora do canal institucional do bloco.

Tullo Vigevani¹³¹ afirma que a única participação do particular no trâmite da questão se restringe ao fornecimento dos elementos necessários à Seção Nacional para determinar se há violação ou ameaça de prejuízo (...). O particular e o Estado a quem se atribui a violação terão oportunidade de ser consultados durante este período.

Marcelo Passini Mariano¹³² argumenta que, mesmo que a estrutura institucional do Mercosul impedisse a participação mais ativa dos setores não-governamentais, sempre houve, por parte desses, o interesse em influenciar os destinos da integração. Dessa maneira, formas alternativas de articulação foram criadas tanto no interior da estrutura institucional, quanto fora desta. Segundo ele:

ao inovar, admitindo o acesso dos particulares a um procedimento tradicionalmente reservado aos Estados (ainda que as pessoas privadas atuem através de seu Estado de origem), a função apontada se torna mais ampla e perfeita, permitindo que mesmo os impasses surgidos politicamente possam ser contornados pela busca da solução dos interesses econômicos e jurídicos afetados. É por isso que o sistema de solução de controvérsias assenta-se muito mais na atuação diplomática que na jurídica. Quando os problemas principais de implantação forem resolvidos, o processo de integração se consolidará através da implantação de estruturas definitivas.

¹³¹ VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo P.; MENDES, Ricardo G. **Instituições e Conflitos Comerciais no Mercosul**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392002000100006&script=sci_arttext. Acesso: 20 fev. 2010.

¹³² MARIANO, Marcelo Passini. A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul. 2007. 215p. 2007. Tese. Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista. Araraquara: 2007.

Raúl Granillo Ocampo¹³³, afirma que o Protocolo de Olivos permite, (...) *de forma muito atenuada e incompleta, a participação dos particulares* (...). Ele lamenta, dentre outras coisas, que os particulares tenham acesso quase nulo ao sistema; que o procedimento deixa sem regulamentação uma série de controvérsias, por exemplo, particulares e/ou Estados versus órgãos do processo; órgãos do processo entre si; particulares entre si e contra Estados. Segundo ele:

a criação do Mercosul, e dentro dele o procedimento de solução de controvérsias, constituem um sistema de transição. É de esperar que quando for elaborado o sistema definitivo mencionado no Protocolo de Ouro Preto sejam corrigidas as graves deficiências mencionadas, contemplem-se diversas ações e vias, segundo os diferentes tipos de reclamações e conflitos que possam ocorrer, e regulamente-se a intervenção dos particulares como verdadeiros legitimados ativos e não como meros denunciadores que dependem da vontade dos Estados. O Acordo sobre Arbitragem Comercial Internacional do Mercosul é um caminho que soluciona parcialmente os conflitos dos particulares, porém somente quando se trata de disputas relativas a contratos comerciais internacionais, motivo pelo qual fica excluída qualquer matéria extracontratual.

O autor citado acredita na criação do Tribunal Permanente de Revisão como o primeiro passo para a instalação de um órgão jurisdicional permanente para regular não apenas as vias de solução de conflitos entre Estados, ‘como ocorre atualmente quase com exclusividade’, mas também as que surjam das relações entre Estados e os órgãos comunitários, entre os próprios órgãos comunitários, desde que afetem os vínculos entre particulares e Estados, e também as dos particulares entre si e em relação aos órgãos do processo de integração. Então seus pronunciamentos serão vinculantes para os Estados e seus habitantes.

Para Mário Midón¹³⁴, o sistema como um todo é insuficiente, e a melhor demonstração dessa insuficiência é a sua pequena utilização, tanto por parte dos Estados como de particulares. Tal medida não significa que não tenha havido controvérsias, e sim que estas têm sido em geral solucionadas no nível político dos Estados, que claramente preferiram a via direta dos entendimentos à via tão complexa do sistema processual adotado, sobretudo porque nem sequer a resolução final significa o fim do processo - depois da sentença é preciso ‘conseguir’ que o condenado cumpra a decisão - porque as sentenças não são executáveis.

¹³³ OCAMPO, *op. cit.*, p. 526-527.

¹³⁴ MIDÓN, *op. cit.*, p. 344.

Para Alice Pires et alli¹³⁵, o particular precisa ser patrocinado por um Estado-membro para tornar efetivo o parecer dos peritos, que é um verdadeiro laudo arbitral e deveria ser suficiente para constituir em mora o Estado vencido, haja vista ter sido o procedimento aceito por todos os Estados signatários do Protocolo.

Se o Estado vencido não adotar, no prazo de quinze dias, as medidas corretivas ou não anular as impugnadas, o Estado requerente poderá recorrer diretamente ao procedimento arbitral, nas condições estabelecidas no Capítulo IV do Protocolo de Olivos. Segundo ela:

Mais uma vez o Protocolo não deu a devida importância ao parecer dos peritos, que é um verdadeiro laudo em favor do particular. A questão, mesmo tendo sido decidida conforme procedimento estabelecido pelo sistema de solução de controvérsias será revista por um novo procedimento. Não se operam os efeitos da coisa julgada, o que termina contrariando o princípio do *non bis in idem* e a segurança processual;

Para Maristela Aparecida Eutáquio¹³⁶, o mecanismo para solução de controvérsias de particulares no Mercosul ainda não se apresenta de forma hábil à resolução dos litígios, posto que condiciona as reclamações a um longo processo de julgamento de sua procedência pela Seção Nacional do Grupo Mercado Comum, o qual inicia-se com um sistema de consultas e, caso não logre êxito, são encaminhadas ao Grupo Mercado Comum para oferecer as recomendações.

Em caso de procedência, este determina as medidas corretivas. No entanto, tais decisões não possuem força vinculante. Observa ela que:

no final, obtendo-se êxito nas recomendações e não havendo o cumprimento de forma espontânea, ou sendo estas julgadas improcedentes, o particular tem opções escassas para ver o seu conflito solucionado. Resta-lhe requerer ao Estado-Parte a instauração de um procedimento arbitral, passando pelo crivo da conveniência. No caso de improcedência, poderá tentar a solução diretamente perante a Justiça interna do país responsável pelo conflito ou a utilização dos meios alternativos de solução de controvérsias, como negociação, conciliação, mediação e arbitragem internacional privada.

¹³⁵ PIRES, Alice; FONSECA, Amanda; CROSHERE, Indira. **Soluções de Controvérsias no Mercosul**. 1ª edição, São Paulo: Editora LTR, 1998, p. 63.

¹³⁶ EUSTÁQUIO, Maristela A. Dutra; **O Sistema de Solução de Controvérsias de Características Privadas no Âmbito do Mercosul**. In: JO Hee Moon. **Sistema de solução de controvérsias na Integração Econômica nas Américas**. 1ª edição, Curitiba: Editora Juruá, 2007, p. 266-267.

Em outra oportunidade, Maristela A.D. Eustáquio e Magno Soares Filho¹³⁷, ensinam que o Protocolo de Olivos manteve a condição de os particulares precisarem recorrer à Seção Nacional do GMC ou à Comissão de Comércio do Mercosul, por escrito, afirmando expressamente que este sistema ainda é provisório, por isso, deve ser aperfeiçoado. Eles consideram que:

embora tenha havido grandes progressos desde o Protocolo de Brasília até o Protocolo de Olivos, muitas questões ainda devem ser discutidas, como, por exemplo, a questão dos particulares, que ainda estão subordinados à ação da Seção Nacional do Grupo Mercado Comum, à imposição de medidas compensatórias ao invés de pecuniárias, conforme ocorre na União Européia, que dificultam o processo de integração, a criação de um Tribunal Supranacional, que, com certeza, garantirá a segurança jurídica e o desenvolvimento do bloco, evitando-se maiores prejuízos, desgastes e morosidade na solução de controvérsias.

Ensina Laura de Castro Zoratto¹³⁸ que as controvérsias originadas por particulares têm âmbito de aplicação mais restrito do que aquelas originadas pelo próprio Estado, posto que se limitam a medidas legais ou administrativas de efeito restritivo, discriminatório ou de concorrência desleal, enquanto aquelas se estendem a interpretações das normas do Mercosul.

Mas a autora adverte que:

É preciso ter em mente, porém, que o fato de uma reclamação não tramitar pelo Capítulo V do Protocolo de Brasília (procedimento específico para particulares) não quer dizer que a mesma não teve origem em particular já que, na maioria das controvérsias, há uma reclamação de particular, mas o Estado a encampa, sem necessidade de que o particular invoque o procedimento específico para particulares. O procedimento do Capítulo V obriga o Estado a se manifestar formalmente sobre os pedidos para se iniciar uma controvérsia, mas os procedimentos são mais complicados e, em última instância, continuam a depender do aval do Estado para irem adiante. Então, a tendência é só ser utilizado quando o Estado não quer mover a controvérsia, ou porque acha que não cabe, ou porque há sensibilidades políticas.

A autora cita Lilian Moura¹³⁹, segundo a qual, a idéia de diferenciar o procedimento conforme sua origem reside na possibilidade, dada aos Estados, de filtrar as

¹³⁷ EUSTÁQUIO, Maristela A. Dutra; SOARES FILHO, Magno José. O Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul. In: JO, Hee Moon. **Sistema de solução de controvérsias na Integração Econômica nas Américas**. 1ª edição, Curitiba: Editora Juruá, 2007, p. 242.

¹³⁸ ZORATTO, Laura de Castro. **Mecanismos de Solução de Controvérsias no Nafta e no Mercosul: Lógicas determinantes e seus reflexos sobre as relações entre Estado e empresa**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais - Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, Rio de Janeiro: Ano 2004, p. 84-92.

¹³⁹ *Ibid*, p. 93.

reclamações, selecionando para arbitragem somente os casos de maior envergadura econômica ou jurídica.

Prossegue Laura Zoratto¹⁴⁰, afirmando que atualmente quase todas as reclamações de particulares que chegam à Divisão do Mercosul no Brasil (DMC) dão origem a consultas na Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), o que não representa acesso ao sistema de solução de controvérsias propriamente dito, apenas esclarece o tema/problema, podendo até solucioná-lo politicamente.

Mas mesmo quando não solucionadas, nem todas acedem ao sistema formal, pois o sistema prioriza o caráter diplomático da resolução de conflitos, dando sempre ao Estado-Parte a faculdade de optar por não levar a reclamação adiante, ficando clara a dependência do particular, em conseguir o consentimento de seu Estado de origem estando, portanto, os interesses dos particulares subordinados aos interesses dos Estados.

Acerca dos critérios para se levar adiante uma solicitação de particular, após preenchidos os requisitos protocolares, Lilian Moura afirma tratar-se de uma decisão que leva em conta muitas variáveis: o grau de violação da normativa, o prejuízo que gera ao setor interessado, as possibilidades de êxito numa arbitragem (consistência jurídica da queixa), entre outras.

José Botafogo Gonçalves¹⁴¹, Diplomata, Embaixador, Subsecretário-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior do Ministério das Relações Exteriores e Coordenador Nacional da Seção Brasileira do Grupo Mercado Comum, ensina àqueles que se dedicarem à análise do Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul, que houve privilégio para a etapa inicial do mecanismo, em que “os Estados-partes em uma controvérsia procurarão resolvê-la, antes de tudo, mediante negociações diretas”.

Não deve causar estranheza, portanto, o fato de que literalmente todas as divergências surgidas entre os Estados-partes desde a assinatura do Tratado de Assunção tenham sido solucionadas mediante o recurso a negociações diretas. A explicação para a notável capacidade do bloco de solucionar pela via diplomática as diferenças eventualmente surgidas entre os Estados-partes está, sem dúvida, na firme vontade política dos quatro governos de cumprir os objetivos do Tratado de Assunção e implementar o Mercosul.

¹⁴⁰ ZORATTO, *op. cit.*, p. 93.

¹⁴¹ GONÇALVES, José Botafogo. Os Tribunais do Mercosul. **Jornal Gazeta Mercantil**, de 15 ago 1996.

Na mesma matéria ele diz que, “a ninguém é lícito afirmar que o acesso de qualquer parte interessada, governo ou particular, à etapa arbitral do mecanismo de solução de controvérsias do Mercosul, tenha sido, por qualquer motivo, dificultado ou obstaculizado. Ele lembra que os interesses do Mercosul em matéria de solução de controvérsias não se limitam à adequada aplicação do estatuído em seus Protocolos. Especificamente, no que se refere a controvérsias entre particulares - e entre particulares e governos” -,

o reconhecimento por parte dos quatro Estados-partes de que o processo de integração não representou a imposição de limites à atuação dos órgãos nacionais do Poder Judiciário tem constituído estímulo para a adoção de medidas em matéria de cooperação jurisdicional destinadas a consolidar a segurança jurídica do Mercosul e a promover o desenvolvimento das relações econômicas entre agentes do setor privado dos Estados-partes.

Ele cita ainda como exemplo o Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa, aprovado pela Decisão nº 5/92 do Conselho do Mercado Comum, que garante a igualdade no tratamento processual entre cidadãos e residentes permanentes dos quatro países, bem como livre acesso à jurisdição de cada Estado-parte para a defesa de direitos e interesses privados.

Cita também o Protocolo de Buenos Aires sobre Jurisdição Internacional em Matéria Contratual, aprovado pela Decisão nº 1/94, que, por sua vez, estabelece regras claras sobre a definição da jurisdição nacional competente para julgar controvérsias relativas aos contratos internacionais de natureza civil ou comercial celebrados entre particulares, pessoas físicas e jurídicas, no âmbito do Mercosul.

Cita ainda a aprovação pelo Congresso Nacional brasileiro de lei que atribui às decisões arbitrais o **status** de sentenças judiciais que também é um tipo de mecanismo de solução de controvérsias em matéria comercial entre particulares. Afirma ainda que o Brasil tem procurado não se afastar do objetivo de velar pela efetiva adequação da referida estrutura às necessidades da etapa em curso do processo de integração. Para o Brasil, avanços desnecessários em matéria institucional podem vir a representar dificuldades adicionais à evolução natural do processo de integração.

3.6 Laudo Arbitral número dois

Por meio da leitura exaustiva dos telegramas trocados entre os órgãos e os representantes dos Estados-Partes do Mercosul - cujas cópias foram obtidas na biblioteca do

Senado Federal e nos anais do Ministério das Relações Exteriores (percebemos que a maioria das controvérsias, senão todas, são originadas em reclamações de particulares, embora tal fato fique, via de regra, oculto à maioria dos pesquisadores, já que somente estão disponíveis para o público na página da Secretaria Administrativa do Mercosul, as atas das reuniões da CCM e do GMC, bem como os laudos arbitrais. Toda a documentação relativa aos fatos anteriores, quais sejam, quem/quando originou a reclamação, as alegações, as consultas, as negociações diretas, enfim, todas as etapas anteriores não se tornam públicas, apenas tramitam internamente, no âmbito das seções nacionais de cada Estado-Parte.

Dentre todas as controvérsias originadas em reclamações de particulares, escolhemos para objeto de estudo deste trabalho, aquela relativa às exportações de carne de porco suscitada pela Argentina contra o Brasil, que percorreu todas as etapas previstas, quais sejam, a negociação direta, a intervenção do GMC e a arbitragem.

O Laudo Arbitral n. 02, ou Laudo da Carne de Porco, como é usualmente conhecido, foi proferido em 27 de setembro 1999, em Assunção, Paraguai. O reclamo foi feito pelo governo argentino, que endossou a reclamação apresentada pela Associação Argentina de Criadores de Porcos, da Sociedade Rural Argentina, da Câmara de Exportação da República Argentina e das Confederações Rurais Argentinas, contra as normas e procedimentos do governo brasileiro em relação à produção e exportação de carne de porco, entendendo que os benefícios fiscais, de câmbio e comerciais se caracterizariam como atos de concorrência desleal, pois afetariam a competitividade dos produtos argentinos, no mercado brasileiro, que teriam um valor maior que o nacional, violando a Decisão¹⁴² CMC 10/94 e, especialmente, as disposições do Tratado de Assunção, segundo o qual as partes têm a obrigação de garantir o livre acesso dos produtos originários do bloco econômico nos respectivos mercados.

Dispõe o laudo arbitral ora analisado que a insurgência se baseava principalmente na existência de estoques públicos de sementes de milho e nos benefícios concedidos não só em relação aos contratos de câmbio e exportação, como também em relação ao crédito

¹⁴² Dispõe essa decisão que os Estados-partes poderão conceder créditos de fomento e financiamento a suas exportações quando outorgados em condições de prazos e taxas de juros compatíveis com as praticadas internacionalmente em operações equivalentes. GOMES, *op. cit.*, p 222.

presumido do IPI, especialmente em relação à restituição da PIS (Programa de Integração Social) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

Foram questionados o sistema de estoques públicos de milho da Conab; o programa de financiamento de exportações (PROEX); os mecanismos do Adiantamento de Contrato de Câmbio (ACC) e do Adiantamento de Contrato de Exportação (ACE); e o Crédito Presumido do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A questão jurídica versava sobre a caracterização de tais medidas brasileiras como subsídios, o que seria incompatível com o Mercosul. Subsidiariamente tratava sobre a compatibilização de ditas medidas com as normas do GATT/OMC. O governo brasileiro, por sua vez, negou que os procedimentos noticiados pela parte reclamante se caracterizassem como subsídios, não havendo portanto, nenhuma violação à Decisão CMC 10/94.

Vencidas as etapas anteriores sem que as partes tivessem chegado a uma solução satisfatória, iniciou-se o procedimento arbitral. O laudo, ao fundamentar sua decisão, enumera as fontes jurídicas do Mercosul previstas nos arts. 19 do Tratado de Assunção e 41 do Protocolo de Ouro Preto, quais sejam, as fontes primárias e secundárias anteriormente analisadas, reconhecendo que elas têm caráter obrigatório para os Estados-partes, mediante sua incorporação nos ordenamentos jurídicos de cada país.

Sobre esse aspecto, esclarece o Tribunal Arbitral que a circunstância de que determinadas normas requeiram implementações posteriores não significa que careçam de eficácia, mas que os Estados têm a obrigação de não frustrar a sua aplicação assim como o cumprimento dos fins estabelecidos no Tratado de Assunção e seus Protocolos complementares.

Aspecto importante nesse laudo é o reconhecimento da existência de uma ordem jurídica no âmbito do bloco econômico, formada pelas fontes originárias e derivadas, cujo cumprimento, não obstante as limitações de ordem constitucional por parte dos Estados que integram o mercado comum, deve ser observado pelos seus associados sob pena de serem responsabilizados internacionalmente, ou seja: o Tribunal Arbitral do Mercosul reconhece haver no bloco uma ordem jurídica que tem como finalidade a conjugação de esforços visando a sua consolidação, devendo suas normas ser interpretadas e aplicadas segundo os princípios do Direito Internacional Público.

Esclarece o Tribunal que a aplicabilidade das normas e fins do Tratado de Assunção deve se realizar a partir de uma ótica integradora com as normas e princípios que regulam o Direito Internacional. Convém recordar que o Protocolo de Brasília expressamente consagra como fonte normativa do Mercosul “os princípios e disposições de Direito Internacional aplicáveis sobre a matéria” (art. 19). Essa referência tem especial relevância em um processo de integração em formação e em aprofundamento, no qual se requer uma constante elaboração normativa interna e coordenação das políticas do bloco econômico com as normas que regem o comércio internacional. Ou seja, os árbitros utilizaram um método de interpretação teleológico (aquele realizado segundo a “ratio legis” ou “intento legis”, isto é, conforme a intenção da lei. Busca-se entender a finalidade para a qual a norma foi editada, isto é, a razão de ser da norma), analisando os princípios da integração, consubstanciados no Tratado de Assunção em face da situação concreta que se apresentava, com isso se aproximando mais da maneira de decidir da *Comon Law* (direito não escrito, prevalecente nos Estados Unidos e na Inglaterra), fundada numa argumentação de matiz principiológica, que da nossa tradição civilista fundada na lei.

A partir dessa análise, o laudo reconheceu que algumas das normas brasileiras estavam em desacordo com o sistema de integração proposto. O Brasil aceitou essa decisão. Assim, o reclamo argentino foi julgado parcialmente procedente, reconhecendo-se a existência de determinados subsídios do governo brasileiro e condenando este a tomar as medidas corretivas.

Percebe-se que 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 esse arcabouço legal, as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC), da qual os dois países são membros e que contém regras que também regulam as relações comerciais internacionais dos Estados-Membros.

Outro ponto importante nesse laudo diz respeito à eficácia das normas do Mercosul. Apesar de requerer medidas de internalização para obterem eficácia nos ordenamentos jurídicos internos, isto não significa que antes de realizada esta etapa, tais normas sejam carentes de valor. Os árbitros lembraram que os Estados são obrigados, em

razão do artigo 42 do Protocolo de Ouro Preto, a incorporá-las aos seus respectivos ordenamentos. Assim, pode-se deduzir o reconhecimento de alguma eficácia a estas normas, antes mesmo de sua internalização em todos os Estados, servindo, portanto, nesta fase, como princípios ou como parâmetro de interpretação das regras já internalizadas.

O laudo desconsiderou a nova reclamação apresentada pela parte autora relativa ao crédito presumido do IPI, porque o Protocolo somente autoriza acrescentar e especificar elementos aos pleitos que já haviam sido formulados à Comissão de Comércio do Mercosul. No mérito, considerou que havia subsídio apenas no caso do Proex, o que, inclusive, já havia sido reconhecido e revisto pelo Brasil durante o curso do Processo. Quanto aos estoques da Conab, considerou não haver especificidade no benefício, e em relação às antecipações de Contratos de Câmbio – ACC - e às antecipações de Contrato de Exportação – ACE -, entendeu que a Argentina não conseguiu provar a prática anti-competitiva.

Assim sendo, considera-se que a controvérsia teve início com a apresentação ao Brasil da notificação da reclamação feita pela Seção Nacional da República Argentina, na 32ª Reunião da Comissão de Comércio do Mercosul, em agosto de 1997. As etapas prévias à arbitragem, requeridas pelo Protocolo de Ouro Preto, perante a CCM (Reuniões de agosto de 1997, dezembro de 1997 e março de 1998), a reunião bilateral de Estados (outubro de 1997), o Comitê Técnico (março de 1998), e o Grupo Mercado Comum (29ª Reunião), foram todas concluídas, sem que a Argentina obtivesse o resultado esperado, ou seja, a confirmação da alegada existência de subsídios à produção e exportação de carne de porco brasileira.

A Argentina então apresentou sua reclamação à Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) na 35ª reunião. A CCM examinou a reclamação, conforme estabelece o art. 21 do Protocolo de Ouro Preto, na reunião do dia três de fevereiro de 1998 (Ata n. 1/98) e, ante a impossibilidade de alcançar uma solução negociada, convocou um Comitê Técnico para analisar a controvérsia.

Na reunião realizada em três de março de 1998 (Ata n. 2/98), os membros do Comitê Técnico, impossibilitados de alcançar uma conclusão comum, apresentaram-nas divergentes, dando lugar ao início da etapa arbitral pelas partes envolvidas. Constituiu-se o Tribunal arbitral em conformidade com o estabelecido no Protocolo de Brasília e seu Regulamento, e com o Protocolo de Ouro Preto.

A República da Argentina seguiu o trâmite definido para controvérsias com origem em reclamações de particulares, tendo em vista que a reclamação partiu da Associação Argentina de Produtores Porcinos, pela Sociedade Rural Argentina, pela Câmara de Exportadores da República Argentina e pelas Confederações Rurais Argentinas ante a Seção Nacional do Grupo Mercado Comum da República Argentina, tratando-se, portanto, de controvérsia originada em reclamação de particular.

À época dessa controvérsia, vigia o Protocolo de Brasília, em cujo texto estavam previstos dois tipos de controvérsias: as que surgem das relações entre os Estados-Partes (capítulos I, II, III e IV), e as que têm origem nas relações entre os particulares (pessoas físicas e jurídicas) e os Estados-Partes (capítulos V e VI). Para ambos os casos, o texto determina um procedimento composto por três etapas necessárias e sucessivas, cuja finalização de qualquer das duas etapas antecedentes não produz outro efeito senão o de habilitar para a etapa seguinte. Em ambos os casos, a terceira etapa é a etapa arbitral.

Tratando-se de controvérsia originada em reclamação de particulares, deverão estes - diferentemente das controvérsias originadas de relações ente Estados-Partes -, fornecer à Seção Nacional correspondente, elementos que permitam comprovar a verossimilhança da violação da ordem jurídica aplicável, bem como da existência ou ameaça de prejuízo.

É o que determina o artigo 26, I e II do retro-mencionado Protocolo e que corresponde ao que em Direito Processual conhece-se como *fumus boni iuris*, ou fumaça do bom direito, vestígios de direito. Restando comprovados esses pré-requisitos, considera-se que a controvérsia está habilitada para a etapa seguinte, a etapa arbitral.

Determina o artigo 25 do referido Protocolo, que o procedimento arbitral terá como fundamento, “sanção ou aplicação, por quaisquer dos Estados Partes, de medidas legais ou administrativas de efeito restritivo, discriminatório ou de concorrência desleal, em violação ao Tratado de Assunção, aos Acordos celebrados no âmbito desse tratado, às Decisões do Conselho do Mercado Comum ou às Resoluções do Grupo Mercado Comum”, fundamentos esses acrescidos das diretrizes da CCM, determinadas no parágrafo único do artigo 43 do Protocolo de Ouro Preto. Conseqüentemente, não bastará a alegação das partes, exige-se a prova da existência do dano ou da ameaça de prejuízo, derivado de tal violação.

No caso em estudo, o Tribunal arbitral foi constituído em sete de abril de 1999, conforme estabelecido no Protocolo de Brasília, modificado pelo Protocolo de Ouro Preto, e pela Dec. N. 17/98 do CMC. Após dois pedidos de prorrogação, o Tribunal teve início em vinte e sete de setembro de 1999, para tratar da reclamação apresentada pela República Argentina, acerca de procedimentos e normas brasileiras que, no entendimento daquele Estado-Parte do Mercosul, caracterizavam subsídios à exportação de carne de porco.

A República da Argentina solicitou então ao governo brasileiro a remoção de tais normas que, no seu entender, caracterizavam violação dos compromissos assumidos em face do Tratado de Assunção, relativos à obrigação dos Estados-Membros de garantir condições equitativas de competitividade para os agentes econômicos da Região. A essa solicitação, foram posteriormente apresentados à CCM novos fatos e argumentos, conforme descrito anteriormente.

A República Argentina não conseguiu provas suficientes da existência de prejuízos aos particulares que deram início à reclamação, razão pela qual o Tribunal não acatou a reclamação no tocante aos incentivos de financiamento por meio dos mecanismos da ACC e ACE, julgando, portanto, improcedente a totalidade do pedido da reclamante.

A decisão foi dada nesse sentido exclusivamente porque a controvérsia originou-se numa reclamação de particular, tendo em vista que desses é exigida prova incontestada da existência ou da ameaça de um prejuízo. Se a origem da reclamação fossem as relações entre Estados-Partes, certamente o resultado seria outro.

A partir dessa análise, o laudo reconheceu que algumas das normas brasileiras estavam em desacordo com o sistema de integração proposto. O Brasil aceitou essa decisão. Assim, o reclamo argentino foi julgado parcialmente procedente, reconhecendo-se a existência de determinados subsídios do governo brasileiro e condenando este a tomar as medidas corretivas.

Percebe-se que 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 esse arcabouço legal, as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC), da qual os dois países são membros e que contém regras que também regulam as relações comerciais internacionais dos Estados-Membros.

Outro ponto importante no presente laudo diz respeito à eficácia das normas do Mercosul. Apesar de requerer medidas de internalização para obterem eficácia nos ordenamentos jurídicos internos, isto não significa que antes de realizada esta etapa, tais normas sejam carentes de valor. Os árbitros lembraram que os Estados são obrigados, em razão do artigo 42 do Protocolo de Ouro Preto, a incorporá-las aos seus respectivos ordenamentos. Assim, pode-se deduzir o reconhecimento de alguma eficácia a estas normas, antes mesmo de sua internalização em todos os Estados, servindo, portanto, nesta fase, como princípios ou como parâmetro de interpretação das regras já internalizadas.

O laudo desconsiderou a nova reclamação apresentada pela parte autora relativa ao crédito presumido do IPI, porque o Protocolo somente autoriza acrescentar e especificar elementos aos pleitos que já haviam sido formulados à Comissão de Comércio do Mercosul.

No mérito, considerou que havia subsídio apenas no caso do Proex, o que, inclusive, já havia sido reconhecido e revisto pelo Brasil durante o curso do Processo. Quanto aos estoques da Conab, considerou não haver especificidade no benefício, e em relação às antecipações de Contratos de Câmbio – ACC - e às antecipações de Contrato de Exportação – ACE -, entendeu que a Argentina não conseguiu provar a prática anti-competitiva.

Assim sendo, considera-se que a controvérsia teve início com a apresentação ao Brasil da notificação da reclamação feita pela Seção Nacional da República Argentina, na 32ª Reunião da Comissão de Comércio do Mercosul, em agosto de 1997. As etapas prévias à arbitragem, requeridas pelo Protocolo de Ouro Preto, perante a CCM (Reuniões de agosto de 1997, dezembro de 1997 e março de 1998), a reunião bilateral de Estados (outubro de 1997), o Comitê Técnico (março de 1998), e o Grupo Mercado Comum (29ª Reunião), foram todas concluídas, sem que a Argentina obtivesse o resultado esperado, ou seja, a confirmação da alegada existência de subsídios à produção e exportação de carne de porco brasileira.

A Argentina então apresentou sua reclamação à Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) na 35ª reunião. A CCM examinou a reclamação, conforme estabelece o art. 21 do Protocolo de Ouro Preto, na reunião do dia três de fevereiro de 1998 (Ata n. 1/98) e,

ante a impossibilidade de alcançar uma solução negociada, convocou um Comitê Técnico para analisar a controvérsia.

Na reunião realizada em três de março de 1998 (Ata n. 2/98), os membros do Comitê Técnico, impossibilitados de alcançar uma conclusão comum, apresentaram-nas divergentes, dando lugar ao início da etapa arbitral pelas partes envolvidas. Constituiu-se o Tribunal arbitral em conformidade com o estabelecido no Protocolo de Brasília e seu Regulamento, e com o Protocolo de Ouro Preto.

A República da Argentina seguiu o trâmite definido para controvérsias com origem em reclamações de particulares, tendo em vista que a reclamação partiu da Associação Argentina de Produtores Porcinos, pela Sociedade Rural Argentina, pela Câmara de Exportadores da República Argentina e pelas Confederações Rurais Argentinas ante a Seção Nacional do Grupo Mercado Comum da República Argentina, tratando-se, portanto, de controvérsia originada em reclamação de particular.

À época dessa controvérsia, vigia o Protocolo de Brasília, em cujo texto estavam previstos dois tipos de controvérsias: as que surgem das relações entre os Estados-Partes (capítulos I, II, III e IV), e as que têm origem nas relações entre os particulares (pessoas físicas e jurídicas) e os Estados-Partes (capítulos V e VI).

Para ambos os casos, o texto determina um procedimento composto por três etapas necessárias e sucessivas, cuja finalização de qualquer das duas etapas antecedentes não produz outro efeito senão o de habilitar para a etapa seguinte. Em ambos os casos, a terceira etapa é a etapa arbitral.

Tratando-se de controvérsia originada em reclamação de particulares, deverão estes - diferentemente das controvérsias originadas de relações ente Estados-Partes -, fornecer à Seção Nacional correspondente, elementos que permitam comprovar a verossimilhança da violação da ordem jurídica aplicável, bem como da existência ou ameaça de prejuízo. É o que determina o artigo 26, I e II do retro-mencionado Protocolo e que corresponde ao que em Direito Processual conhece-se como *fumus boni iuris*, ou fumaça do bom direito, vestígios de direito. Restando comprovados esses pré-requisitos, considera-se que a controvérsia está habilitada para a etapa seguinte, a etapa arbitral.

Determina o artigo 25 do referido Protocolo, que o procedimento arbitral terá como fundamento, “sanção ou aplicação, por quaisquer dos Estados Partes, de medidas legais ou administrativas de efeito restritivo, discriminatório ou de concorrência desleal, em violação ao Tratado de Assunção, aos Acordos celebrados no âmbito desse tratado, às Decisões do Conselho do Mercado Comum ou às Resoluções do Grupo Mercado Comum”, fundamentos esses acrescidos das diretrizes da CCM, determinadas no parágrafo único do artigo 43 do Protocolo de Ouro Preto. Conseqüentemente, não bastará a alegação das partes, exige-se a prova da existência do dano ou da ameaça de prejuízo, derivado de tal violação.

No caso em estudo, o Tribunal arbitral foi constituído em sete de abril de 1999, conforme estabelecido no Protocolo de Brasília, modificado pelo Protocolo de Ouro Preto, e pela Dec. N. 17/98 do CMC. Após dois pedidos de prorrogação, o Tribunal teve início em vinte e sete de setembro de 1999, para tratar da reclamação apresentada pela República Argentina, acerca de procedimentos e normas brasileiras que, no entendimento daquele Estado-Parte do Mercosul, caracterizavam subsídios à exportação de carne de porco.

A República da Argentina solicitou então ao governo brasileiro a remoção de tais normas que, no seu entender, caracterizavam violação dos compromissos assumidos em face do Tratado de Assunção, relativos à obrigação dos Estados-Membros de garantir condições equitativas de competitividade para os agentes econômicos da Região. A essa solicitação, foram posteriormente apresentados à CCM novos fatos e argumentos, conforme descrito anteriormente.

A República Argentina não conseguiu provas suficientes da existência de prejuízos aos particulares que deram início à reclamação, razão pela qual o Tribunal não acatou a reclamação no tocante aos incentivos de financiamento por meio dos mecanismos da ACC e ACE, julgando, portanto, improcedente a totalidade do pedido da reclamante.

A decisão foi dada nesse sentido exclusivamente porque a controvérsia originou-se numa reclamação de particular, tendo em vista que desses é exigida prova incontestada da existência ou da ameaça de um prejuízo. Se a origem da reclamação fossem as relações entre Estados-Partes, certamente o resultado seria outro.

Portanto, no que concerne à situação dos particulares no sistema de solução de controvérsia do Mercosul é possível concluir que esse acesso não é inexistente, porém o caminho a ser percorrido é longo e desestimulador.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A integração regional implica a harmonização de diferentes interesses nacionais e sua transformação em um interesse único para o conjunto, pois um processo de integração provoca uma série de mudanças nas regras institucionais de funcionamento de diversas áreas do Estado-Nação.

Tornar-se Estado-parte implica abrir mão de competências que são transferidas para órgãos do processo, onde a multiplicidade dos interesses em jogo, a vocação para privilegiar interesses locais, os desacordos na interpretação dos instrumentos criados para governar a nova relação institucional geram conflitos de várias naturezas entre os Estados-membros do sistema, seus habitantes ou os próprios órgãos que o sistema de integração criou.

Esses conflitos precisam ser resolvidos pacífica e organicamente, a fim de possibilitar a continuidade do sistema e superar as conseqüências prejudiciais que o descumprimento produz. Se conflitos nascem das relações humanas, o que dizer das relações de Estados, onde os grandes interesses suscitam grandes pretensões resistidas?

Um sistema de solução de controvérsias eficaz torna-se o ponto fundamental para o sucesso de qualquer integração econômica sob pena de um fracasso total. Para Jorge Pérez Otermín, o sistema de solução de controvérsias constitui capítulo quase imprescindível de qualquer tratado de integração, já que para além da obrigatoriedade que por si mesma existe implícita nos tratados legalmente concluídos (*pacta sunt servanda* – o pactuado é lei entre as partes), sua existência constitui condição *sine qua non* para conferir eficácia ao novo ordenamento jurídico que está sendo formado.

São necessários esforços de harmonização, limitação legislativa, obrigação de suprimir obstáculos jurídicos ou normas discriminatórias, varrer tudo que possa afetar a atividades econômicas de pessoas ou empresas dos outros países. O sistema de solução de controvérsias é então o instrumento que garante que esta se dirima pacificamente, mediante um ato de autoridade emitido por um juízo imparcial, em caráter irrevogável e coercível.

É preciso rever a concepção histórica de Estado-Nação, (teoria dualista, soberania nacional absoluta), pois a nova realidade da integração se traduz na necessidade do desmembramento da soberania a fim de poder conceber o novo estamento político da integração. Tal fato pressupõe ordenamento jurídico distinto e independente do ordenamento

dos Estados-membros, obrigatório para estes e para seus cidadãos, sob a condição muito importante de que seja aplicado uniformemente a todos, o que somente se pode conseguir por meio de um critério de unidade na interpretação, resultado que somente pode ser o fruto da atividade uniformizadora de um órgão judicial próprio do sistema.

Granillo Ocampo assegura que não é possível desenvolver uma estratégia empresarial se não se contar com a absoluta segurança de que as normas que regulam o processo de integração serão respeitadas pelos governos dos Estados-membros do processo, por considerá-las uma política de Estado, alheia às mudanças de governo, e que se tal não ocorrer deverá haver um órgão com faculdades suficientes para reparar a violação do direito.

Portanto, o sistema jurídico de solução de controvérsias necessita de uma autoridade que diga o direito quando em face do conflito, e de um conjunto de normas a que devem submeter-se tanto a autoridade como os sujeitos envolvidos no conflito, já que as características do sistema de solução de controvérsias são normalmente determinadas pelas do direito de integração a que servem, de maneira que, quando estivermos em presença de um sistema claro de direito comunitário, a supranacionalidade típica do processo estará acompanhada por um tribunal com todos os atributos que reconhecemos a esses órgãos judiciários nos sistemas nacionais, enquanto um processo de integração não comunitário será acompanhado por um sistema de solução de conflitos geralmente arbitral e *ad hoc*, como ainda é o caso do Mercosul.

Deve-se buscar primeiro os meios pacíficos de solução das controvérsias internacionais. É o que determinam as Conferências de Paz de Haia de 1899 e 1907, onde os Estados-Partes se comprometeram a evitar o recurso à força, envidando seus melhores esforços para resolver pacificamente suas desavenças. Diante de tal dever, o artigo 33 da Carta das Nações Unidas indica os procedimentos aos quais as partes podem recorrer para resolverem suas controvérsias: negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais, ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha, deixando ao arbítrio dos interessados a escolha do procedimento e da seqüência.

Volvendo nossa atenção para o Mercosul, constatamos que a construção do sistema de solução de controvérsias do bloco obedece a um processo gradual iniciado no Tratado de Assunção, assinado em março de 1991, o qual estabeleceu um sistema transitório e

elementar, que deveria durar até que os Estado-partes estabelecessem um regime específico, o que finalmente ocorreu com o Protocolo de Brasília, em abril de 1993, regime não definitivo que deveria durar até o término do período de transição, 31 de dezembro de 1994.

Em cumprimento dessa disposição, foi acordado em Ouro Preto, Brasil, em 17 de dezembro de 1994, o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul, que conta com um Anexo intitulado "Procedimento Geral para Reclamações perante a Comissão de Comércio do Mercosul".

Em consequência, a partir de 1º de janeiro de 1995, entrou em plena vigência no Mercosul um sistema institucional de solução de conflitos constante de uma etapa de negociação, outra de mediação e outra arbitral, caracterizada esta última por reconhecer alguns indícios típicos de uma supranacionalidade incipiente (decisão por maioria e obrigatória mesmo para o Estado cujo representante vota contra).

O Mercosul não criou um sistema institucional semelhante ao da União Européia, pois não foi previsto um processo de execução para as decisões arbitrais do Mercosul, em que pese serem estas, talvez, o mais importante ato jurídico de natureza supranacional do sistema, e mesmo tendo caráter obrigatório, seu cumprimento ficou a cargo de cada uma das partes. Em sua concepção influíram basicamente o sistema imaginado para o Cusfta (zona de livre comércio dos Estados Unidos e Canadá) o Nafta (zona de livre comércio dos Estados Unidos, Canadá e México), a Carta das Nações Unidas, os convênios de promoção e proteção recíproca de investimentos firmados pela Argentina e os mecanismos da ALADI e do GATT.

O Protocolo de Olivos, assinado em 18 de fevereiro de 2002, entrou em vigor em 1º de janeiro de 2004, derogou o Protocolo de Brasília e seu Regulamento, embora não o de Ouro Preto e seu Anexo e modificou parcialmente esse sistema. Hoje, as fontes que regulam a solução dos conflitos suscitados entre os Estados partes são o Tratado de Assunção, o Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias, o Protocolo de Ouro Preto e seu Anexo e o Protocolo de Olivos, os quais se sucederam uns aos outros, modificando-se ou derogando-se total ou parcialmente.

As seguintes características podem ser percebidas no sistema de solução de controvérsias do Mercosul na lição clara e precisa de Mário Midón: a) Flexibilidade: o

sistema foi montado sobre a base de que as partes podem recorrer a diversos caminhos para a solução do conflito; b) Celeridade: o sistema foi montado a partir de procedimentos muito simples e termos muito breves.

Assinalou-se que não obstante o pragmatismo que caracteriza norte-americanos e canadenses, o sistema instaurado por eles pode significar três a cinco anos de litígios, enquanto o sistema do Mercosul não deve superar 350 dias; c) Obrigatoriedade: Os Estados membros do Mercosul são obrigados a aceitar tanto o procedimento como o tribunal previsto pelo sistema de solução de conflitos, já que os tratados atuam como um pacto arbitral com cláusula compromissória; d) Caráter não permanente dos tribunais: tanto os tribunais *ad hoc* como o Tribunal de Revisão Permanente se constituem e atuam para cada caso que se apresenta, variando sua composição e o número de seus membros conforme a natureza e as partes de cada caso.

No contexto do Mercosul podem ser suscitados diversos tipos de controvérsias, conforme as pessoas envolvidas: Estado-Estado, Estado (s)-Particulares reclamações perante a Comissão de Comércio do Mercosul ou controvérsias entre particulares de diferentes Estados partes. Em cada um desses casos, são diferentes as normas aplicáveis, assim como a maneira de resolver o conflito suscitado. Não foi implementado ainda o tribunal supraregional permanente, encarregado de dirimir os conflitos e de garantir que a ele tenham acesso direto também os particulares.

Analisamos detalhadamente a situação dos particulares nesse sistema de solução de controvérsias, em razão das hipóteses de estudo. Procuramos conhecer o debate institucional e doutrinário acerca do conceito de particulares, o tratamento por eles recebido nos sucessivos Tratados do Mercosul e a visão dos formadores de opinião, os muitos doutrinadores e estudiosos do assunto.

Num segundo momento, os esforços foram centrados nos dados primários, por meio de pesquisa de campo aos documentos e telegramas do Ministério das Relações Exteriores do Brasil para identificar e selecionar a controvérsia que seria objeto de análise específica. Foi selecionado o Laudo Arbitral n. 02, conhecido com Laudo da Carne de Porco.

Particulares são empresas ou indivíduos que têm negócios no Mercosul. Eles podem acionar o bloco por meio da justiça de seu país, ou, caso a conduta do outro afete os interesses de alguns dos demais Estados-Partes, têm eles à sua disposição, o sistema de solução de controvérsias estabelecido pelo Protocolo de Brasília de 1991, pelo Anexo do Protocolo de Ouro Preto de 1994 e pelo Protocolo de Olivos de 2002, ressaltando-se que o particular primeiro formalizará a reclamação ao seu próprio Estado de Origem. Imaginemos a situação do empresário que teve despesas, levou seu produto para o estrangeiro a preços compensadores e de repente viu-se tolhido em sua atividade tendo toda a sua expectativa frustrada por questões pontuais, como subsídios, dumping e outras.

O sistema de solução de controvérsias do Mercosul foi disciplinado inicialmente no Anexo III ao Tratado de Assunção, formalizado em 26 de março de 1991, tendo este anexo apresentado apenas os meios diplomáticos para a solução de controvérsias, sem prever a participação de Particulares nem o recurso à arbitragem.

O Protocolo de Brasília, estabeleceu procedimento específico para reclamações de Particulares, limitado aos casos de sanção ou aplicação, por qualquer dos Estados-partes, de medidas legais ou administrativas de efeito restritivo, discriminatório ou de concorrência desleal em violação às normas do Mercosul. Hoje, os Particulares têm duas opções: requerer à Seção Nacional do Grupo Mercado Comum, conforme art. 40, § 1º do Protocolo de Olivos ou à Seção Nacional da Comissão de Comércio, conforme art. 21 do Protocolo de Ouro Preto.

No primeiro caso, a Seção Nacional do GMC, ao admitir a reclamação, tem duas alternativas: ou entra em contato com a Seção Nacional do Estado-parte reclamado, ou eleva a reclamação diretamente ao GMC. Ao receber a reclamação, o GMC analisa os requisitos necessários para dar-lhe seguimento.

Em caso afirmativo, haverá a convocação de especialistas para apresentarem parecer no prazo máximo de trinta dias, tempo este em que o Estado-parte reclamante e o particular têm a oportunidade de apresentarem seus argumentos. O grupo de especialistas nomeado é composto por três especialistas escolhidos com base em lista registrada na SAM. Cada Estado-parte designa seis especialistas. Havendo parecer favorável à procedência da reclamação pelo grupo de especialistas, o Estado-parte pode requerer a adoção de medidas corretivas ou a anulação das medidas questionadas. O requerimento deve ser cumprido em

quinze dias, caso contrário, o Estado-parte que fez a solicitação pode recorrer ao procedimento arbitral.

No segundo caso, os Particulares devem dirigir-se à Seção Nacional da Comissão de Comércio de seu país de residência habitual ou que seja a sede de seus negócios, para que esta encaminhe a reclamação perante a Presidência *pro tempore* da Comissão de Comércio do Mercosul, cabendo a este órgão considerar se a reclamação interposta relaciona-se com as situações previstas nos arts. 1º ou 25º do Protocolo de Brasília, quando estiverem em sua área de competência, a qual tomará as providências necessárias para a incorporação do tema na Agenda da primeira reunião subsequente da Comissão.

Se não houver decisão nesta reunião, a Comissão remeterá a reclamação a um Comitê Técnico, que no prazo máximo de 30 dias corridos, apresentará um parecer conjunto sobre a matéria à Comissão, que decidirá sobre a reclamação, determinando que o Estado reclamado tome as medidas aprovadas na Comissão de Comércio em prazo razoável ditado por esta, e caso não seja a decisão adimplida, cabe ao Estado reclamante recorrer ao procedimento previsto no Capítulo IV do Protocolo de Brasília, ou seja, ao procedimento arbitral, sem precisar passar pela Seção Nacional do GMC.

O que se constata nas duas hipóteses, é que o sistema não alcança eficácia prática na solução de controvérsias provenientes de Particulares, seja entre estes e o Estado, seja entre Particulares e Particulares, quando são levados a percorrer longo caminho, para somente ao final do procedimento, serem remetidos para a via arbitral. Logo, o mecanismo de solução de controvérsias não atende com celeridade e eficiência aos interesses das partes privadas.

O Protocolo de Ouro Preto, firmado em 17 de dezembro de 1994, deveria ter sido o Sistema Permanente de Solução de Controvérsias para o Mercado Comum do Sul, conforme previsto pelo Anexo III do Tratado de Assunção. No entanto, apenas ratificou o Protocolo de Brasília, acrescentando-lhe poucas diretrizes e ainda determinou que antes que se consolide a União Aduaneira, os Estados-partes deverão revisar o sistema de solução de controvérsias do Mercosul de forma a adotar um sistema permanente.

A principal novidade trazida por esse Anexo foi o reconhecimento da personalidade jurídica de direito internacional do Mercosul. Dentre as demais novidades,

figura a constituição do procedimento de reclamações originadas dos Estados-partes ou dos Particulares, perante a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), o que garantiu maior celeridade ao dispor acerca da aplicação direta ao procedimento previsto no Protocolo de Brasília, caso a reclamação não seja resolvida.

Assim é que as reclamações originadas de Particulares ou Estados-partes devem ser apresentadas pela Seção Nacional da CCM à sua Presidência *Pro Tempore*, para ser incluída na primeira reunião do órgão ou encaminhada ao Comitê Técnico, que deve entregar à CCM parecer conjunto sobre a matéria em trinta dias. Recebido o parecer, a CCM deve decidir a questão.

Não havendo consenso acerca da reclamação, do parecer conjunto, das conclusões dos especialistas e das diferentes propostas do próprio órgão, remeter-se-á ao GMC, que tem trinta dias desde o recebimento da documentação, para tomar decisão sobre a matéria. Em caso de consenso quanto à procedência da reclamação na CCM ou no GMC, o Estado-parte reclamado deve tomar as medidas aprovadas por estes órgãos no prazo estabelecido, podendo o Estado-parte recorrer ao procedimento arbitral, caso estas não sejam cumpridas e também caso não haja consenso na CCM ou no GMC.

Com isso, constata-se, mais uma vez, que a decisão advinda deste tortuoso processo, embora precedido de um grande esforço para a solução das controvérsias, não apresenta força vinculante entre as partes, remetendo-as novamente para o procedimento arbitral previsto no Capítulo IV do Protocolo de Brasília, dependendo basicamente dos princípios de reciprocidade e boa-fé entre os Estados.

O Protocolo de Olivos, aprovado em 18 de fevereiro de 2002, cuja principal alteração foi a constituição do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul, como o órgão permanente para recebimento de recursos de revisão dos laudos arbitrais. Por esse Protocolo, os Particulares afetados por uma controvérsia formalizarão as reclamações ante a Seção Nacional do Grupo Mercado Comum do Estado-Parte onde tenham sua residência habitual ou a sede de seus negócios ou à Comissão de Comércio do Mercosul, devendo fornecer elementos que permitam determinar a veracidade da violação e a existência ou ameaça de um prejuízo, para que a reclamação seja admitida e seja avaliada pelo Grupo Mercado Comum e pelo grupo de especialistas, se for convocado.

Embora tenha havido mudanças importantes no sistema do Protocolo de Olivos, principalmente quanto à obrigatoriedade dos laudos arbitrais, manteve este basicamente as três etapas iniciais previstas pelo Protocolo de Brasília, acrescentando apenas uma última, junto ao Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul - TPR, mantendo a condição de os Particulares precisarem recorrer à Seção Nacional do GMC ou à Comissão de Comércio do Mercosul, afirmando expressamente que este sistema ainda é provisório, por isso deve ser aperfeiçoado.

Em 15 de dezembro de 2003, foi criado o Regulamento do Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul, por meio da decisão 37/03 do CMC, determinando que a regulamentação advinda desta Decisão não necessita ser incorporada aos ordenamentos jurídicos nacionais dos Estados-partes por abranger apenas aspectos do funcionamento ou da organização do Mercosul. Esclarece também sobre: a opção de foro (art. 1º); a legitimação para a solicitação de opiniões consultivas e o modo de tramitação desta solicitação junto ao TPR sem, contudo, conceder a elas efeito vinculante (arts. 2º ao 13º); formas procedimentais das negociações diretas e da Intervenção do Grupo Mercado Comum (arts. 14 e 15 ao 17); questões referentes ao procedimento arbitral *Ad Hoc*, esclarecendo várias questões sobre a escolha e condutas dos árbitros (arts. 18 ao 30); procedimento de revisão e seus aspectos processuais (arts. 31 ao 39); questões atinentes aos laudos arbitrais como conteúdo, notificação e publicação do laudos arbitrais e recurso de esclarecimento (arts. 40 ao 42); aplicação de medidas compensatórias (arts. 43 a 44); sede do TPR como sendo a cidade de Assunção e local de funcionamento a ser determinado pela República do Paraguai (art. 45); e sobretudo sobre as reclamações de Particulares, para as quais manteve a formalidade de que deverão ser apresentadas por escrito perante a respectiva Seção Nacional do GMC (arts. 46 a 55).

É de se lamentar a natureza complexa, lenta e cara do procedimento 'provisório que está virando definitivo', adotado pelo Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias oriundas de particulares, os verdadeiros impulsionadores de qualquer processo de integração. A matéria, dado seu relevo, já está a merecer outros contornos, compatíveis com sua importância.

Em conseqüência, não obstante a importância que revestem os particulares para o processo de integração, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas de caráter privado, continuam

tendo uma participação restrita na condição de denunciante e não de litigante, sendo condição para acionar o procedimento arbitral a aceitação do Estado-Parte onde residem habitualmente ou tenham a sede de seus negócios. O que mantém os atores privados, principalmente as empresas, na mesma condição que têm ante o direito internacional público em geral.

No levantamento acerca do posicionamento doutrinário sobre o assunto, 92% concordam (participação restrita, obstaculizada, minimizada, dificultada, com custos muito elevados para um particular, ônus da comprovação de prejuízo ou ameaça deste, trâmites extensos, imposição de condições, longos processos de julgamento de sua procedência) que os interesses dos particulares estão subordinados aos interesses dos Estados, enfim, apenas José Botafogo não consegue concordar com isso. Segundo ele, “a ninguém é lícito afirmar que o acesso de qualquer parte interessada, governo ou particular, à etapa arbitral do mecanismo de solução de controvérsias do Mercosul, tenha sido, por qualquer motivo, dificultado ou obstaculizado”.

Ele lembra que os interesses do Mercosul em matéria de solução de controvérsias não se limitam à adequada aplicação do estatuído em seus Protocolos - “especificamente, no que se refere a controvérsias entre particulares - e entre particulares e governos” -, e lembra que há muitas outras alternativas para particulares interessados resolver suas questões.

Diz ele que não deve causar estranheza, portanto, o fato de que literalmente todas as divergências surgidas entre os Estados-partes, desde a assinatura do Tratado de Assunção, tenham sido solucionadas mediante o recurso a negociações diretas. A explicação para a notável capacidade do bloco de solucionar pela via diplomática as diferenças eventualmente surgidas entre os Estados-partes está, sem dúvida, na firme vontade política dos quatro governos de cumprir os objetivos do Tratado de Assunção e implementar o Mercosul.

Afirma ainda que o Brasil tem procurado não se afastar do objetivo de velar pela efetiva adequação da referida estrutura às necessidades da etapa em curso do processo de integração. Para o Brasil, avanços desnecessários em matéria institucional podem vir a representar dificuldades adicionais à evolução natural do processo de integração.

Nossa conclusão, portanto, é de que o Sistema de solução de Controvérsias do Mercosul tem demonstrado sua tendência de resguardar os interesses comerciais do bloco econômico, reconhecendo a existência de fontes originárias e derivadas, que devem ser aplicadas segundo os procedimentos e princípios do Direito Internacional Público, bem como a obrigatoriedade dos Estados-partes de aplicar tais normas, ainda que condicionadas aos limites dos respectivos ordenamentos jurídicos internos. Quanto ao fato de tratar-se de controvérsia originada em reclamação de particular, não há dúvida que o procedimento é mais longo, mais oneroso, mais difícil e sempre está na dependência da conveniência do Estado-Parte.

REFERÊNCIAS

- ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**. 15ª edição, São Paulo: Editora Saraiva, 2002.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O Mercosul no contexto regional e internacional**. São Paulo: Editora Aduaneiras, 1993.
- ALMEIDA, Wilson. **Cooperación y Integración: antiguos temas, nuevos debates, I**. 1ª edição, Goiânia: Editora Deescubra, 2005.
- AMARAL JR, Alberto. **A Solução de Controvérsias na OMC**. 1ª edição, São Paulo: Editora Atlas, 2008.
- ARNAUD, Vicente Guillermo. **Mercosur, Unión Europea, Nafta y los Procesos de Integración Regional**. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1996.
- ARON, Raymond: **Paix et guerre entre las Nations**. Paris: Calman-Lévy, 1984.
- BALASSA, B. **Teoria da integração econômica**. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1973.
- BARBÉ, Esther; HALLIDAY, Fred. **Repensando as Relações Internacionais**. Porto Alegre: UFRGS, 1999.
- BARBIERI e CHALOULT. **Mercosul em Debate – Desafios da Integração na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora Uerj, 2001
- BARRA, Rodolfo C. **El rol de la justicia en el proceso de integración**. Buenos Aires: La Ley, 1992.
- BASALDÚA, Ricardo Xavier. A Respeito do Direito da Integração. **Revista de Direito do Mercosul**. Buenos Aires, Ano 2, n.º 1, 125 p., 1998.
- BASALDÚA, Ricardo Xavier. **Mercosur y derecho de la integración**. Buenos Aires: Abelardo-Perrot, 1999.
- BASSO, Maristela (org.). **Mercosul: Seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-Membros**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- BASTOS, Celso Ribeiro; FINKELSTEIN, Claudio. **Mercosul, Lições do Período de Transitoriedade**. 1ª edição, São Paulo: Celso Bastos Editora, 1998.
- BECHARA, Carlos Henrique Tranjan; REDENSCHI, Ronaldo. **A Solução de Controvérsias no Mercosul e na OMC**. 1ª edição, São Paulo: Editora Aduaneiras, 2002.
- BELASSA, Bela. **Teoria da Integração Económica**. Lisboa: Livraria Clássica, 1973, p.3-12.
- BOHLKE, Marcelo. **Integração Regional & Autonomia do seu Ordenamento Jurídico**. 1ª edição, Curitiba: Juruá, 2007.

BOLDRINI, María. Protocolo de Brasília para la Solución de Controversias. **Revista de Derecho Privado y comunitário**, Santa Fé: n. 6, 475 p.

BOUZAS, Roberto, e SOLTZ, Hernán. **La Formación de Instituciones Regionales en el Mercosur**. Buenos Aires: Siglo veintiuno de argentina Editores, 2001.

BRANDAO, Antonio Salazar, e VALLS, Lia (orgs.). **Mercosul – Perspectivas da Integração**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1996.

BRANDT, Leonardo Nemer Caldeira. **A União Européia e os Estudos de Integração Regional**. 1ª edição, Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2009.

BRESSAN, Regiane Nitsch. **A Solução dos conflitos comerciais no Mercosul. II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP e PUC/SP)**, 2009. Disponível em: http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos2009/regiane_bressan.pdf. Acesso em 21 fev. 2010.

BULL, Hedley. **The anarchical society: a study of order in world politics**. New York: Columbia University Press, 1977.

CABLE, Vincent. **Globalization and Global governance**. The Royal Institute of International Affairs. Londres: 1999.

CAMARGO, Sonia de. **Instituições e Mercado em processos de Integração Regional – Grupo Andino e Mercosul**. Rio de Janeiro: PUC 1997 - (IRI-Textos n. 20).

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre Direitos Fundamentais**. 1ª edição, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

CARDOSO, Oscar Valente. **Integração na Atualidade**. 1ª edição, Ijuí-RS: Editora Unijuí, 2007.

CARR, Edward Hallett. **International relations between the two world wars (1919-1939)**. London: Macmillan, 1973.

CASTRO, Marcus Faro de. **Política e Relações Internacionais**. 1ª edição, Brasília: Editora da UNB, 2005.

CHACON, Vamireh. **Mercosul, a Integração econômica da América Latina**. 1ª edição, São Paulo: Editora Scipione, 1998.

CORREA, Antonio. **Mercosul, Soluções de Conflitos pelos Juízes brasileiros**. Porto Alegre: SA Fabris, 1997.

DAMATTA, Roberto. **O Mercosul e a Integração Sul-Americana: Mais do que a Economia, encontro de culturas**. 1ª edição, Brasília: FUNAG, 1997.

DEUTSCH, Karl Wolfgang. **Análise das Relações Internacionais**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1978. (Pensamento político 1).

DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF JR, Robert L. **Relações Internacionais – As Teorias em Confronto. Um estudo detalhado.** 1ª edição, São Paulo: Editora Gradiva, 2004.

DOWER, Nelson Godoy Bassil. **Instituições de Direito Público e Privado.** 13ª edição, Rio de Janeiro: Saraiva, 2005.

DREYZIN DE KLOR, Adriana. La Viabilidad Del Mercosur em Relación com El Sistema de Solución de Controvérsias Vigente. **Revista de Derecho Privado y Comunitario**, Santa Fé: n. 9, 27 p., 2003.

EUSTÁQUIO, Maristela A. Dutra; SOARES FILHO, Magno José. O Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul. *In:* Jo, He Moon (coord.). **Sistema de solução de controvérsias na Integração Econômica nas Américas.** 1ª edição, Curitiba: Editora Juruá, 2007.

FANELLI, José Maria, e CHUDNOVSKY, Daniel (coord.). **El desafío de integrarse para crecer - Balance y Perspectivas del Mercosur en su primera década.** Buenos Aires: Siglo veintiuno de argentina Editores, 2001.

FENWICK, C. G. **A Organização dos Estados Americanos. O sistema regional inter-americano.** Rio de Janeiro: Edições GRD, 1965.

FERRAJOLI, Luigi. **A Soberania no Mundo Moderno.** 1ª edição, São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERRAZ, Daniel Amin. **Manual de Integração Regional.** 1ª edição, Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 2004.

FEU ROSA, Pedro Valls. **Direito Comunitario: Mersoul e Comunidades Européias.** 1ª edição, Rio de Janeiro: Editora Adcoas, 2001.

FORTES, Alexandre et all. Os Grandes Temas das Relações Internacionais Atuais. *In:* FORTES, Alexandre. **Curso de Formação em Política Internacional.** 1ª edição, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004 p. 20-34.

FREITAS JR, Antônio. **Manual do Mercosul: Globalização e Integração Regional.** 1ª edição, São Paulo: Editora BH, 2006.

FURLAN, Fernando de Magalhães. **Supranacionalidade nas Associações de Estados. Repensando a Soberania.** 1ª edição, Curitiba: Editora Juruá, 2008.

GILPIN, Robert. **The Political Economy of International Relations.** Princeton: Princeton University Press, 1987.

GILPIN, Robert. **War and change in world politics.** New York: Cambridge University Press, 2002.

GOMES, Eduardo Biacchi. **Blocos Econômicos - Solução de Controvérsias: Uma análise comparativa a partir da União Européia e Mercosul.** 2ª edição, Curitiba: Juruá Editora, 2008.

GUIMARAES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia**. 1ª edição, Porto Alegre: Editora Contraponto, 1999.

HAAS, Ernst B.; WHITING, Allen S. **Dynamics of international relations**. New York: McGraw-Hill, 1956.

HELD, David e McGrew, Anthony. **Prós e Contras da Globalização**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2001.

HELD, David et alii. **Global Transformations: Politics, economics and culture**. Stanford: Stanford University Press, 2001.

HERTZ, Mônica, HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais, História e Prática**. 1ª edição, Rio de Janeiro: Editora Elsevier/Campus, 2004.

HINSLEY, F. **Sovereignty**. Londres: C.A Watts, 1996.

HIRST, Paul, e THOMPSON, Graham. **Globalização em questão**. Petrópolis: Editora Vozes, 1996

HOOQUE, Liesbet & MARKS, Gary. European Union? *In: West European politics*, Lanham: 31 (1-2), p. 108-129, 2008.

IANNI, Octavio. **A Era do Globalismo**. 9ª edição, Rio de Janeiro: Editora Civiização Brasileira, 2007.

JACKSON, R.; SORENSEN, G. **Introdução às Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

JO, Hee Moon (Coord.). **Sistema de solução de controvérsias na Integração Econômica nas Américas**. 1ª edição, Curitiba: Editora Juruá, 2007.

KELSEN, Hans; CAMPAGNOLO, Umberto. **Direito Internacional e Estado Soberano**. 1ª edição, São Paulo: Editora Martins Fontes, 2002.

KELSTRUP, Morten. Integration Theories: history, competing approaches and new perspectives. *In: WIVEL, Anders (ed.). Explaining european integration*. Copenhagen Political Studies Press, 1998. *Apud OLIVEIRA, Odete Maria de. União Européia: Processos de Integração e Mutação*. Curitiba: Juruá, 2002.

KELSTRUP, Morten. Integration Theories: history, competing approaches and new perspectives. *In: WIVEL, Anders (ed.). Explaining european integration*. Copenhagen Political Studies Press, 1998. *Apud OLIVEIRA, Odete Maria de. União Européia: Processos de Integração e Mutação*. Curitiba: Juruá, 2002, p. 59.

KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. Power and interdependence: world politics in transition. Boston Little, Brown And Company, 1977.

KLOR, Adriana Dreyzin de. **El Protocolo de Olivos**. Artigo apresentado no “Fórum Brasil-Europa”, organizado pela Fundação Konrad Adenauer e pela Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

KUNZLER, Jacob Paulo. **Mercosul e o Comércio exterior**. 2ª edição, São Paulo: Editora Aduaneiras, 2002.

LABRANO, Roberto Ruiz Dias. **Mercosur, Integración y Derecho**. Buenos Aires: Intercontinental, 1998.

LAMBERT, Jean-Marie. **O Mercosul em Questão**. 1ª edição, Goiânia: Editora Kelps, 2002.

LEQUESNE, Christian. Como pensar a União Européia? *In*: SMOUTS, Marie-Claude. **As novas relações interacionais: teoria e prática**. Brasília: UnB, 2004.

LIMA, Marcos Costa, e MEDEIROS, Marcelo de Almeida (orgs.). **O Mercosul no limiar do Séc. XXI**. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

MAGNOLI, Demétrio. **Relações Internacionais: Teoria e História**. 1ª edição, São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

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

MARTINS, Zileide Inácio de Oliveira e Antônio Baptista. **Citações em Documentos, segundo a NBR 10520, de agosto, 2002**. Goiânia: Editora da UCG, 2002.

MIDÓN, Mário. **Derecho de La Integración: aspectos institucionales Del Mercosur**. Santa Fé: Rubinzal-Culzoni, 1998.

MILNER, Helen V. **Interest, Institutions and Information – domestic politics and international relations**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1999.

MOREIRA, Adriano. **Teoria das Relações Internacionais**. Coimbra: Livraria Almedina, 1996.

MORGUENTHAU, Hans: **Politics among Nations**. New York: Alfred Knopf, 1975.

MOURA, Liliam Chagas de. A consolidação da arbitragem no Mercosul: o sistema de solução de controvérsias após oito laudos arbitrais, *In*: **Solução de Controvérsias do Mercosul**. Brasília: Editora da Câmara dos Deputados, 2002.

NARDIN, Terry. **Lei, moralidade e as relações entre Estados**. 1ª edição, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.

NASCIMENTO, Blenda Lara Fonseca do. **Solução de Controvérsias Internacionais**. 1ª edição, Curitiba: Editora Juruá, 2007.

NOGUEIRA, Alberto. **Globalização, Regionlizações e Tributação: A nova matriz mundial**. 1ª edição, Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

NORONHA, Durval. **Gatt, Mercosul e Nafta**. Rio de Janeiro: Observador Legal Editora, 1996.

NYE, Joseph S. American Strategy After Bipolarity. **International Affairs**, Lanham: volume 66, n. 3, 77 p., Julho de 1990.

NYE, Joseph. **Compreender os conflitos internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

NYE, Joseph. Integración Regional Comparada. Concepto y Medición. **Revista de La Integración**. Buenos Aires, n. 5, p. 50-86, 1969.

OCAMPO, Raúl Ganillo. **Direito Internacional Público da Integração**. 1ª edição, Rio de Janeiro: Editora Elsevier/Campus Jurídico, 2009.

OLIVEIRA, Odete Maria de. (Coordenadora). **Relações Internacionais e Globalização: Grandes Desafios**. 2ª edição, Ijuí-RS: Editora Unijuí, 1999.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia: Processos de Integração e Mutação**. Curitiba: Juruá, 2002.

PEREIRA, Bruno Yepes. **Curso de Direito Internacional Público**. 1ª edição, São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

PÉREZ OTOERMÍN, Jorge. **El Mercado Comum del Sur, desde Assunción a Ouro Preto**. Montevideu: Fundación de Cultura Universitária, 1995.

PFALTZGRAFF JR, Robert L.. Teorias da Cooperação e Integração Internacional. *In*: DOUGHERTY James E.; PFALTZGRAFF JR, Robert L.. **Relações Internacionais – As Teorias em Confronto**. Um estudo detalhado. 1ª edição, São Paulo: Editora Gradiva, 2004, pag. 641 - 701.

PIMENTEL, Luiz Otávio; DREYZIN DE KLOR, Adriana; O Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul. *In*: klor, Adriana Dreyzin et al. **Solução de Controvérsias: OMC, UE e Mercosul**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004. Disponível em: [//www.adenauer.org.br/download/solucao controversias.pdf](http://www.adenauer.org.br/download/solucao_controversias.pdf). Acesso em: 03 jan. 2010.

PIRES, Alice. et. All. **Soluções de Controvérsias no Mercosul**. 1ª edição, Salvador: Editora LTR, 1998.

POLLACK, Mark A. The new Institutionalisms and European integration. *In*: WEINER, Antje & DIEZ, Thomas (eds). **European Integration Theory**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

PORTO, Manuel Carlos Lopes; FLORES JR, Renato Galvão. **Teoria e Políticas de Integração na União Européia e no Mercosul**. 1ª edição, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

POLLACK, Mark A. The new Institutionalisms and European integration. *In*: WEINER, Antje & DIEZ, Thomas (eds). **European Integration Theory**. Oxford: Oxford University Press, 2004, *apud* BRANT, *op. cit.*, p. 77.

RANGEL, Vicente Marotta. Solução de controvérsias no âmbito das negociações atuais do GATT. **Revista do Direito do Comércio e das Relações Internacionais**, São Paulo, n. 1, pag. 71-90, 1989.

RANGEL, Vicente Marotta. **Direito e Relações Internacionais**. 8ª edição, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

RANGEL, Vicente Marotta. Solução pacífica de controvérsias no Mercosul: estudo preliminar. **Ajuris Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. especial, p. 103 – 126, 1998.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**. 10ª edição, São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

RICUPERO, Rubens. **O Brasil e o Dilema da Globalização**. 1ª edição, São Paulo: Editora SENAC, 2001.

RISSE, Thomas. European institutions and identity change: What have we learn? *In*: HERRMANN, Richard; BREWER, Marylenn; RISSE, Thomas (eds.). **Identities in Europe and the institutions of the European Union**, Lanham MD: Rowman & Littlefield, 2003.

ROCHA, Antonio. J. R.. **Relações Internacionais: Teorias e Agendas**. Brasília: IBRI / Funag, 2002.

RODRIGUES, Horácio Wanderley (Org). **Solução de Controvérsias no Mercosul**. 1ª edição, Porto Alegre: Livraria do advogado, 1997.

ROSAMOND, Ben. **Theories of European integration**. Basingstoke: Palgrave, 2000.

SANTOS, Boaventura de Souza (org.). Os processos de globalização. *In*: Boaventura de Souza Santos (org.): **A Globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

SARFATI, Gilberto. **Teoria de relações Internacionais**. 1ª edição, São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

SASSEN, S. The state and economic globalization: any implications for international law. **Chicago Journal of International Law**, Chicago: 2000, B 109.

SCHAPOSNIK, Eduardo C. **As Teorias da Integração e o Mercosul: Estratégias**. Florianópolis: Editora da UFSC, 1997.

SCHMITTER, Phillippe C. **Neofunctionalism**. *In*: WIENER, Antje & DIEZ, Thomas (eds.). **European Integration Theory**. Oxford: Oxford University Press, pag.54, 2004.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. 3ª edição, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SILVA, Roberto Luiz; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **O Brasil e os Acordos Econômicos Internacionais**. 1ª edição, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luis (org.). **Poder e Dinheiro – uma economia política da globalização**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Ensaio sobre a economia brasileira**. Rio de Janeiro, 1978.

TILLY, Charles. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, NJ: Princeton University, 1975.

TORRES, Heleno. **Pluritributação Internacional sobre as Rendas de Empresas**. 2ª edição, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, Integração e Processo Negociador: a construção do Mercosul**. Brasília: IBRI/Funag, 2003.

VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). **MERCOSUL e NAFTA – O Brasil e a Integração Hemisférica**. Rio de Janeiro: Jose Olympio Editora, 1995.

VENTURA, Deisy. **Las asimetrías entre el Mercosur y la Unión Européa: Los desafíos de una asociación interregional**. Montevidéo: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Editores, 2005, p. 251.

VIZENTINI, Paulo & WIESEBRON, Marianni. Introdução à aceleração dos Processos de Integração e Tratados de Livre Comércio desde 1989. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília: n. 1, vol. 47, p. 13-35, jan./jun. 2004.

ZORATTO, Laura de Castro. **Mecanismos de Solução de Controvérsias no Nafta e no Mercosul: Lógicas determinantes e seus reflexos sobre as relações entre Estado e empresa**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais - Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, Rio de Janeiro: Ano 2004, p. 84-92.
Ibid, p. 93.

WALTZ et al. *The use of force: military power and international politics*. 6ª edição Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, 2004.

WALTZ, Kenneth Neal. **O homem, o Estado e a guerra: uma análise teórica**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

WIGHT, Martin. **A Política do Poder**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

TELEGRAMAS:

TELGRAMA Nº. 01043. **MERCOSUL. Comércio. Brasil-Uruguai. Pneus recauchutados. Proibição de importação pelo Brasil. Situação de empresa uruguaia**. De SERE para Brasemb Montevidéo para Exteriores, 25/11/2002.

TELGRAMA Nº. 00408. **MERCOSUL**. Reclamação do "Sindicato Nacional da Industria de Pneumáticos, Câmara de Ar e Camelback - SINPEC. De SERE para Brasemb Montevidéo, 20/04/1997.

TELGRAMA Nº. 00429. **MERCOSUL**. Brasil-Argentina. Têxteis. Salvaguarda. Laudo arbitral. Solicitação de esclarecimento. De SERE para Brasemb Buenos Aires para Exteriores, 27/03/2000.

TELGRAMA Nº. 01483. **MERCOSUL**. Mercosul. Argentina. Têxteis. Res. 265/00. Solicitação judicial de revogação. Recurso do Ministério da Economia. De SERE para Brasemb Buenos Aires para Exteriores, 09/08/2001.

TELGRAMA Nº. 00517. **MERCOSUL**. **XIV Reunião do Grupo de Alto Nível para a Reforma Institucional do MERCOSUL**. De SERE para Brasemb Buenos Aires, 20/05/2008.

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

TELGRAMA Nº. 01815. **BRASIL/ARGENTINA. Exportacoes de frango. Alegacoes de produtores locais sobre suposto dumping**. De SERE para Brasemb Buenos Aires, 12/12/1997.

TELGRAMA Nº. 01959. **BRASIL/ARGENTINA. Investigações Antidumping**. De SERE para Brasemb Buenos Aires para Exteriores, 18/12/1998.

TELGRAMA Nº. 01050. **BRASIL/ARGENTINA. Investigações Antidumping frangos eviscerados. Encerramento do Processo. Conclusões**. De SERE para Brasemb Buenos Aires para Exteriores, 04/07/2000.

TELGRAMA Nº. 02098. **ARGENTINA/URUGUAI. Mercosul. Argentina-Uruguai. Bicletas. Controvérsia. Laudo arbitral. Cumprimento**. De SERE para Brasemb Buenos Aires para Exteriores, 22/11/2001.

TELGRAMA Nº. 01405. **BRASIL/ARGENTINA. MERCOSUL. Brasil-Argentina. Produtos avícolas. Nota da CAPIA**. De SERE para Brasemb Buenos Aires para Exteriores, 11/11/1999.

REFERÊNCIAS ELETRÔNICAS:

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

MARIANO, Karina L.P. O Neoliberal Institucionalismo: um modelo teórico para a integração regional. **Cadernos Cedec** São Paulo: nº 50, p. 3-18, 1995. Disponível em: http://cedec.org.br/files_pdf/CAD50.pdf. Acesso em: 20 out. 2009.

MARIANO, Marcelo Passini; MARIANO, Karina L. Pasquariello. As Teorias de Integração Regionais e os Estados Subnacionais. **Revista Impulso**, São Paulo: v. 13, n. 31, p. 47-69. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/pesquisas.asp>? Acesso em: 16 out. 2008.

MARTIN, Cristielen S. y Mauch Palmeira, E. Competitividade e integração regional latino americana. **Observatorio de la Economía Latinoamericana**, n. 71, 2006. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/publicacoes.asp?>. Acesso em: 02 jan. 2010.

PIMENTEL, Luiz Otávio; DREYZIN DE KLOR, Adriana, [et al.]. O Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul. *In*: KLOR, Adriana Dreizin. **Solução de Controvérsias: OMC, UE e Mercosul**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004. Disponível em: [//www.adenauer.org.br/download/solucaocontroversias.pdf](http://www.adenauer.org.br/download/solucaocontroversias.pdf). Acesso em: 03 jan. 2010.

SILVA, Elaini Cristina Gonzaga da. Juridicização das Relações Internacionais e Solução de Controvérsias: Análise do Sistema Multilateral de Comércio. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito) Faculdade de Direito, USP, São Paulo, 2007. Disponível em: http://biblioteca.universia.net/html_bura/vernivel/params/nivel/5312.11/start/140.html. Acesso em: 22 nov. 2009.

DEBLOCK, Christian, e CONSTANTIN, Christian. **Integration, regionalisme et regionalisation** (2000). Disponível em <http://www.unites.uqam.ca/gric/>. Acesso em: 18 jan. 2010.

HISSA, Carmina Bezerra. A teoria das relações internacionais e a realidade do processo de integração do Mercosul. **Sociedad Global - Revista de relaciones internacionales y ciencias políticas**, Málaga: Universidad de Málaga. Disponível em: <http://www.eumed.net/rev/sg/02/cbh.htm>. Acesso em: 20 dez. 2009.

JUNQUEIRA, Joana Gonçalves. Bloco Caspiano, Integração Económica. Breves Escritos Internacionais: disponível em: <http://brevesescritosinternacionais.blogspot.com/2008/02/bloco-caspiano-integracao-economica.html>. Acesso em: 20 dez. 2009.

JORNAIS:

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

GONÇALVES, José Botafogo. Os Tribunais do Mercosul. **Jornal Gazeta Mercantil**, de 15 ago 1996.

LAUDOS ARBITRAIS:

1 – MERCOSUL. **Laudo do Tribunal Arbitral Ad Hoc**. Controvérsia sobre os Comunicados Nº 37 de 17 de dezembro de 1997 e Nº 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. Montevideu – 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 nº 574/2000 do Ministério de Economia da República Argentina. Montevideu – 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. Montevideu – 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 nº 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. Montevideu – Uruguai, 4 de abril de 2003.