



**Universidade Estadual da Paraíba
CAMPUS V – MINISTRO ALCIDES CARNEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

THIAGO CAVALCANTI DO NASCIMENTO

**AS SOLUÇÕES DE CONTROVÉRSIAS NO MERCOSUL: A LACUNA ENTRE
COMÉRCIO E POLÍTICA NA INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA**

**Orientador
Filipe Reis Melo**

**João Pessoa-PB
2014**

THIAGO CAVALCANTI DO NASCIMENTO

**AS SOLUÇÕES DE CONTROVÉRSIAS NO MERCOSUL: A LACUNA ENTRE
COMÉRCIO E POLÍTICA NA INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA**

Dissertação apresentada, como requisito para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais - Linha de Pesquisa: Cooperação, Integração e Instituições Internacionais -, da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).

Orientador: Prof.Dr Filipe Reis Melo

**João Pessoa-PB,
2014**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

N244s Nascimento, Thiago Cavalcanti do.

As soluções de controvérsias no Mercosul [manuscrito] : a lacuna entre comércio e política na integração regional sul-americana / Thiago Cavalcanti do Nascimento. - 2014.
98 p. : il. color.

Digitado.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2014.

"Orientação: Prof. Dr. Filipe Reis Melo, Departamento de Relações Internacionais".

1. Solução de Controvérsias. 2. Grupos de Interesse. 3. Integração Regional. I. Título.

21. ed. CDD 337

THIAGO CAVALCANTI DO NASCIMENTO

**AS SOLUÇÕES DE CONTROVÉRSIAS NO MERCOSUL: A LACUNA ENTRE
COMÉRCIO E POLÍTICA NA INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA**

Dissertação apresentada, como requisito para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Linha de Pesquisa: Cooperação, Integração e Instituições Internacionais, da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).

Aprovada em 10 / 12 / 2014



Prof.Dr. Filipe Rejs Melo/UEPB
Orientador



Prof.Dr. Carlos Enrique Ruiz Ferreira/UEPB
Examinador Interno



Prof.Dr. Giorgio Romano Schutte/UFABC
Examinador Externo

Dedico este trabalho a minha mãe Ana, ao meu pai Wilson, ao meu irmão Diogo, a minha avó Maria Aparecida e a minha namorada Thereza. Todos deram palavras de incentivo nos momentos mais difíceis e foram entusiastas deste ciclo que estou encerrando. Sem o apoio e as orações destas pessoas nada teria sido possível.

AGRADECIMENTOS

A minha estada pela belíssima cidade de João Pessoa trouxe-me importantes aprendizados acadêmicos e pessoais, e ensinou-me também a expressar melhor a minha gratidão. Começo agradecendo aos meus pais, Wilson e Ana, por garantirem as condições necessárias para que eu pudesse realizar o Mestrado. Depois agradeço a minha amada Thereza que aceitou minha distância e soube compreender a importância deste curso para minha vida. Agradeço a minha avó, Maria Aparecida, e ao meu irmão Diogo que sempre me deram palavras de incentivo e amor.

Agradeço aos amigos que ao final da minha Graduação me apoiaram e não duvidaram da minha capacidade de ser aprovado no programa e realizar o curso, dentre eles: Felipe Rocha, Jessica Fontes, Anderson Diego, Prof. Fábio Guedes e Lucas Petrônio. Aos meus colegas e amigos de caminhada no Mestrado, em especial Alana Ribeiro, Nayara Monteiro, Aline Chianca, João Ribeiro Coutinho, Jeane Freitas e Mariana Lyra, pelas conversas, debates, brincadeiras, caronas e muitos momentos memoráveis. Aos paraibanos que me receberam muitíssimo bem em uma cidade até então desconhecida para mim, em especial Sr. Idalberto, Dona Algarina, Marcos e Felipe.

Gratidão ao Professor Filipe Reis Melo, meu orientador, que me proporcionou liberdade na escolha do tema e foi demasiadamente compreensivo com problemas que tive no decorrer da minha caminhada. Além disso, aprofundou ainda mais meu senso crítico com suas aulas de Economia Política Internacional e, posteriormente, de Processos de Integração Regional. Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) que me concedeu bolsa para que eu pudesse realizar este trabalho e à Universidade Estadual da Paraíba que me acolheu enquanto discente. Assim sendo, espero que meus estudos e minha vida profissional possam contribuir para o avanço da sociedade brasileira, já que tive acesso a uma educação gratuita e de qualidade mantida pelos pesados tributos cobrados do nosso povo. Finalmente, agradeço a Deus pela vitória alcançada e por ter guiado meus passos até aqui.

RESUMO

O presente trabalho busca analisar o funcionamento do mecanismo de solução de controvérsias Mercado Comum do Sul (Mercosul) a partir de suas contradições comerciais e políticas, bem como avaliar sua capacidade técnica e institucional de superação destas contradições. O trabalho investiga o sistema de solução de controvérsias do Mercosul e suas alternativas para os contenciosos decorrentes do processo de integração na região, delineando as incongruências do regionalismo sul-americano nos aspectos político e comercial. A pesquisa faz uso do método estudo de caso e busca responder a problemas recentes do Mercosul. Para isto, foi realizada uma pesquisa documental sobre os laudos proferidos pelo sistema de solução de controvérsias do referido bloco e uma leitura de autores que investigaram o papel das instituições para o aprofundamento da integração e cooperação entre os Estados. Finalmente, o trabalho aponta as necessidades de ruptura com o modelo intergovernamental pelo qual o bloco é conduzido e, por conseguinte, de abertura de espaços permanentes para representantes do setor produtivo e de outros grupos de interesse. Além disso, sugere que os esforços para redução das assimetrias econômicas sejam intensificados.

PALAVRAS-CHAVE: Solução de Controvérsias. Grupos de Interesse. Integração Regional.

Abstract

This study aims to analyze the functioning of the dispute settlement Southern Common Market (Mercosur) mechanism from its commercial and political contradictions, and to evaluate its technical and institutional capacity to overcome these contradictions. The paper investigates the Mercosur dispute settlement system and its alternatives to litigation derived from the process of integration in the region, outlining the inconsistencies of the South American regionalism in the political and commercial aspects. The research uses the case study method and seeks to answer recent Mercosur problems. For this, it was held a documentary research on the reports delivered by the dispute settlement system of the referred bloc, and a reading on authors that investigated the role of institutions in the deepening of integration and cooperation among states. Finally, this paper shows the needs for breakdown with the intergovernmental model by which the bloc is conducted, and therefore, for opening spaces for permanent representatives of the productive sector and other stakeholders. It also suggests that efforts to reduce economic asymmetries are intensified.

KEYWORDS: Dispute Settlement. Stakeholders. Regional Integration.

LISTA DE SIGLAS

| | |
|----------|--|
| ACC | Adiantamentos de Contratos de Câmbio |
| ACE | Adiantamentos de Contratos de Exportação |
| ALADI | Associação Latino-Americana de Integração |
| ALALC | Associação Latino-Americana de Livre Comércio |
| ATV | Acordo sobre têxteis e vestimenta |
| BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social |
| CCM | Comissão de Comércio do Mercosul |
| CECA | Comunidade Europeia do Carvão e do Aço |
| CEPA | Centro de Empresas Processadoras Avícolas |
| CEPAL | Comissão Econômica para América Latina e o Caribe |
| CMC | Conselho Mercado Comum |
| CNI | Confederação Nacional da Indústria |
| CONAB | Companhia Nacional de Abastecimento |
| CPC | Comissão Parlamentar Conjunta |
| DECEX | Departamento de Comércio Exterior |
| EUA | Estados Unidos da América |
| FCES | Foro Consultivo Econômico e Social |
| FIESP | Federação das Indústrias de São Paulo |
| FOCEM | Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul |
| GATT | Acordo Geral de Tarifas e Comércio |
| GMC | Grupo Mercado Comum |
| IPI | Imposto sobre Produtos Industrializados |
| MDIC | Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior |
| MERCOSUL | Mercado Comum do Sul |
| OMC | Organização Mundial do Comércio |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| OTAN | Organização do Tratado do Atlântico Norte |
| PB | Protocolo de Brasília |
| PICAB | Programa de Integração e Cooperação Argentino-Brasileiro |
| PROEX | Programa de Financiamento às Exportações |
| SAM | Secretaria Administrativa do Mercosul |
| SECEX | Secretaria de Comércio Exterior |

TEC

Tarifa Externa Comum

TPR

Tribunal Permanente de Revisão

UE

União Europeia

SUMÁRIO

| | |
|---|------------------|
| Introdução..... | <u>11</u> |
| 1 Regionalismo do Cone Sul..... | <u>15</u> |
| 1.1 As relações regionais: Brasil e Argentina..... | <u>19</u> |
| 1.2 A situação do Mercosul enquanto processo de integração regional..... | <u>25</u> |
| 2 O sistema de solução de controvérsias e seu papel na institucionalidade do Mercosul..... | <u>34</u> |
| 2.1 O Protocolo de Brasília, o caráter intergovernamental e os tribunais <i>ad hoc</i> | <u>35</u> |
| 2.2 O Protocolo de Ouro Preto..... | <u>42</u> |
| 2.3 O Protocolo de Olivos e seu duplo grau de jurisdição..... | <u>53</u> |
| 3 Algumas notas sobre os contornos das relações comerciais na região..... | <u>60</u> |
| 3.1 Controvérsias Recentes e a atuação do Sistema de Solução de Controvérsias..... | <u>63</u> |
| 3.2 O protocolo de Olivos: a ação do TPR..... | <u>81</u> |
| 3.3 A influência dos atores setoriais no avanço da integração <i>versus</i> o discurso governamental..... | <u>84</u> |
| 4 Consideração Finais..... | <u>91</u> |
| Referências..... | <u>94</u> |

Introdução

A integração regional experimentada pelo Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi marcada por avanços significativos nos fluxos comerciais nos anos 1990, sobretudo, no período posterior à ratificação do Tratado de Assunção e a redemocratização de países, como o Brasil e a Argentina. Além de ligados pelos fluxos de comércio, os Estados membros obtiveram um instrumento de inserção no sistema internacional, estabelecendo um importante contraponto à influência estadunidense na região e constituindo um relevante ator nos fóruns multilaterais.

O Mercosul é um processo de integração concebido nos moldes dos regionalismos que emergiram junto à globalização. Em seu âmbito há uma forte tendência ao incremento dos fluxos comerciais através da liberação comercial gradativa e a previsão de regras e instituições a fim de tornar essa integração mais sólida. Além dos fluxos de comércio e investimentos, o bloco concebe o objetivo de se promover uma comunidade de Estados na região.

A integração vivenciada no Mercosul agregou Estados assimétricos em termos estratégicos, políticos e econômicos, ocasionando entraves ainda não superados pelos atores envolvidos. Os fluxos de comércio e o interesse dos setores produtivos dos anos 1990 deram lugar ao uso discursivo da integração nas políticas externas dos signatários, tendo em vista a convergência tática dos chefes de Estado da região na primeira década do século XXI.

O comércio intrabloco parou de crescer nas mesmas proporções a partir daquele momento, mesmo assim o bloco continuou a avançar em questões sociais na região. Por outro lado, o Mercosul evoluiu institucionalmente, mesmo que este desenvolvimento pareça precário diante das demandas reais que ainda persistem.

A partir da primeira década do século XXI, houve um descompasso entre a evolução do discurso político e a participação de agentes econômicos na edificação do processo. O bloco é relevante nos discursos de política exterior, mas tem sido secundário nas respectivas políticas comerciais. Para a compreensão desta lacuna entre o político e o comercial no Mercosul, torna-se fundamental analisar o comportamento dos conflitos comerciais, o perfil dos mecanismos institucionais para superação desses conflitos e os desafios para tornar a integração atrativa para os agentes econômicos da região.

Assim sendo, como lembrado por importantes autores das Relações Internacionais, a exemplo de Ernst Haas, Karl Deustch, Joseph Nye e até da Ciência Econômica, como Douglas North, entender o desempenho das instituições e normas pode oferecer aos analistas respostas para os avanços e retrocessos em fenômenos políticos e econômicos. Uma das mais importantes instituições no processo de integração em análise é o Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul, por onde deveriam passar todos os conflitos comerciais e suas soluções, de forma técnica e independente de influências políticas.

Este sistema foi criado com o objetivo de superar os entraves recorrentes na integração regional, por meio de soluções baseadas no Direito Internacional e nas demais resoluções do Mercosul, ratificadas no Tratado de Assunção e nos pactos celebrados posteriormente. O mecanismo é ainda muito frágil em função da cessão de soberania que ele pressupõe, mas representa um esforço de se buscar institucionalizar o bloco e de semear a confiança dos setores envolvidos no processo.

Importante destacar que neste trabalho procurou-se analisar alguns problemas no campo do comércio intrabloco, já que é para este nível da integração que o sistema de solução de controvérsias foi criado. As controvérsias recentes deram-se em função da existência de setores produtivos dos países membros que concorrem entre si e veem seu futuro ameaçado com a consolidação do bloco.

Havendo desconfiança e más expectativas, os atores domésticos não aderem à integração econômica, tornando o bloco de países uma cúpula de políticos e diplomatas, mas não um instrumento de crescimento econômico e geração de bem-estar social para as populações envolvidas.

Os setores domésticos, majoritariamente organizados, constituem importantes atores no processo de integração, mas frequentemente a participação destes atores é atenuada pelos políticos, diplomatas e outros burocratas, conferindo um aspecto bastante intergovernamental. Tal aspecto é bastante presente no mencionado sistema de solução de controvérsias, já que há pouco espaço destinado aos empresários, clientes, produtores rurais, ou seja, os denominados particulares na estrutura organizacional do Mercosul. A rotina do bloco é determinada pelas cúpulas de líderes políticos e de seus representantes, sendo as controvérsias comerciais negociadas na esfera dos governos.

O trabalho é um estudo de caso que buscou delinear a realidade concreta do Mercosul, apresentando o contexto no qual o processo de integração do Cone Sul

foi construído e sua evolução normativa. No primeiro capítulo analisaram-se as concepções que nortearam a formalização do bloco e sua relevância nas políticas externas dos dois principais atores do bloco, Brasil e Argentina, bem como sua contextualização no tempo e no espaço. No segundo capítulo foi feita uma reflexão sobre a evolução institucional do bloco, precisamente, de seu sistema de solução de controvérsias e seus reflexos na evolução do bloco.

Por fim, foi feita uma análise documental acerca de alguns laudos proferidos pelos órgãos que integram o sistema de solução de controvérsias, a fim de se delinear a tendência das decisões e responder se o Bloco enquanto organização internacional é capaz de catalisar o processo integracionista.

Os arcabouços liberais das Relações Internacionais e da Teoria Econômica também foram relevantes para revisão de literatura deste trabalho, pois deram mais clareza ao pesquisador sobre as questões teóricas pertinentes ao tema e fizeram parte do corpo do trabalho. Na Economia há importantes contribuições para a Integração Regional que explicam as etapas históricas de um processo de integração e seus pressupostos, já nas Relações Internacionais se encontram reflexões sobre as nuances políticas que envolvem o tema, a partir dos estudos de autores funcionalistas, neofuncionalistas e institucionalistas, principalmente.

A integração regional é um fenômeno multidisciplinar, portanto, investigado por várias áreas do conhecimento, como a Economia, a Geografia, a Ciência Política, o Direito e muitas outras. Contudo, cada área do conhecimento se ocupa de aspectos específicos, no caso das regras e instituições, o Direito tem se debruçado e dado grandes contribuições. Atualmente, os estudos sobre o sistema de solução de controvérsias do Mercosul são realizados por especialistas em Direito Internacional, tornando a discussão mais jurídica e distante do viés da Política Internacional.

Cabe aos acadêmicos de Relações Internacionais debruçarem-se também sobre o papel exercido por normas e instituições no Sistema Internacional e, especificamente, na consolidação de espaços regionais. A partir do conhecimento acerca das instituições supranacionais, pode-se entender melhor a operacionalidade de determinada organização de países e entender o que as faz avançar ou retroceder.

O trabalho tenta trazer aos estudos de Relações Internacionais um tema que tem recebido mais relevo nas Ciências Jurídicas e até nas Econômicas, que é a importância de normas e instituições que superem entraves ao desempenho do processo de integração. O trabalho tenta ir além da aparência intergovernamental do

processo de integração para mostrar que os atores domésticos organizados importam, e que as instituições e regras vigentes precisam convencê-los para que a regionalização avance.

O Mercosul é um bloco frequentemente desacreditado por elites da região e secundarizado nas políticas comerciais de grupos importantes. Na emergência da economia chinesa que inundou o mercado internacional com manufaturados a preços baixos e que demandou cada vez mais produtos de menor valor agregado, como insumos básicos e alimentos, o quadro econômico da região se modificou.

Os líderes empresariais buscam mercados externos ao continente e a pressão por acordos bilaterais cresce nas sociedades da região. O Mercosul terá um enorme caminho para se aproximar do que foi ratificado em sua fundação, em função, também, da conjuntura política e econômica experimentada, mas independentemente disto, há que se avaliar o que foi alcançado, sobretudo, em termos de institucionalidade.

Capítulo I - Regionalismo do Cone Sul

A Integração Regional é, atualmente, um dos temas mais estudados na disciplina Relações Internacionais, porque as sociedades cada vez mais integradas afetam diretamente o estilo de vida de um povo e se tornam um terreno fértil para investigações acadêmicas. Em cada área do globo terrestre se encontram processos integracionistas, alguns mais avançados e outros menos.

É comum ouvir que os processos de integração são um fenômeno recente e que se relacionam à globalização experimentada, sobretudo, a partir do final da Guerra Fria. Entretanto, a Integração Regional já era verificada anteriormente, para exemplificar há diversos casos como o estadunidense sob a égide das ideias de Alexander Hamilton que superavam as desigualdades entre as unidades federativas nos Estados Unidos da América (EUA), a Alemanha com as ideias protecionistas de Friedrich List que também unificavam o território alemão e a América Latina com os ideais emancipatórios de Simon Bolívar que objetivavam integrar a parte latina do continente (GONÇALVES *et al*, 1998).

Nos dois primeiros casos tratou-se de integração de regiões distintas dentro do mesmo território nacional para o alcance de fins políticos. Contudo, a partir do final da Guerra Fria, o mundo presenciou diversas transformações sociais e experimentou uma aparente uniformidade ideológica de um liberalismo econômico e político revivido que se colocava como a única alternativa viável para o crescimento econômico e o bem-estar social, a integração passou a ser pensada a partir de interesses vários, que vão de interesses políticos a corporativos.

De acordo com Edmilson Costa (2008) em “a globalização e o capitalismo contemporâneo”,

A macro-organização econômica e política do capital corresponde a um movimento estrutural no sentido de absorver positivamente todas as mudanças profundas que estão ocorrendo no interior do sistema capitalista em função da globalização. Com essa macro-organização, o grande capital busca unificar novamente sua estratégia, agora num patamar superior, a partir dos blocos econômicos, sem, no

entanto, abolir a concorrência entre os próprios capitais (COSTA, 2008, p. 182).

Assim, os blocos econômicos seriam espaços maiores que os Estados para a acumulação capitalista e para a concorrência na economia globalizada, ou seja, as estruturas supranacionais seriam um meio de administrar a interdependência dos países, a partir de interesses regionais, hierarquizando a política doméstica, as preferências comerciais e outros temas. Nesse sentido, faz-se uma regulação da economia e de outros setores da vida social em um degrau superior ao Estado nacional (COSTA, 2008).

No entanto, é difícil de precisar os contornos das relações intrabloco e interbloco, pois o sistema internacional e o modo de produção capitalista são repletos de contradições e incertezas. Na integração regional é gerada uma estrutura complexa e de difícil gestão, é importante ressaltar que nesses arranjos estão envolvidos interesses corporativos, políticos e sociais internos e externos ao bloco. Além disso, as decisões tomadas pelos atores estatais precisam passar pelo crivo de grupos de interesse antes de se efetivarem.

Nas diversas áreas em vias de integração econômica e política existem contenciosos, soluções ainda desconhecidas e soluções custosas à política, pois um processo integracionista possui um custo alto, financeiro e político. No caso político, há que se destacar a habilidade política dos chefes de Estado em convencer a população de seus países que integrar regiões pode ser benéfico. Lamentavelmente, os benefícios pretendidos não são alcançados com brevidade e às vezes nem são alcançados.

O processo que será tratado neste trabalho é o Mercado Comum do Sul (Mercosul), que foi ratificado no momento seguinte ao término formal da Guerra Fria. Dentro de uma concepção que apontava o Liberalismo na economia como o caminho mais seguro em direção ao crescimento e ao bem-estar social; os autores da proposta espelharam-se na aparentemente bem sucedida União Europeia (UE) e traçaram, assim, o futuro da região Sul da América. Todavia, diferentemente do caso europeu, no Cone-Sul o processo foi liderado por governos nacionais, não por corporações e entidades da sociedade civil (CERVO, 2008). Tal diferença é crucial na compreensão do processo de integração sul-americano.

Houve tentativas de integrar a região por meio de outras associações como foram o caso da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), que já não

existe, e da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), que persiste até hoje. O Mercosul, por sua vez, foi planejado numa ótica liberal e visava estimular a complementaridade entre as economias signatárias (PENNA FILHO; MENEZES, 2006). Entre os anos 1985 e 1990, Brasil e Argentina negociaram uma área de comércio que posteriormente incorporou Uruguai e Paraguai como membros e em seguida Bolívia e Chile como membros associados.

Os signatários do bloco esperavam, de forma combinada, atrair investimentos externos, já que as empresas multinacionais preferiam praticar a inversão na área integrada em vez de investirem em cada país isoladamente. Assim, o Mercosul é inaugurado como uma estratégia de inserção internacional madura de países periféricos e um espaço econômico promissor. Junto a isso, questões sociais, culturais, estratégicas e estruturais seriam tratadas no seio do processo.

O Mercosul reuniu a economia brasileira, a segunda maior da América e maior da região sul, e a economia argentina, quarta maior da América e segunda maior da América do Sul. Brasil e Argentina são os dois países que possuem um relevante parque industrial, diferentemente de Uruguai e Paraguai que são, eminentemente, produtores de bens primários (MENEZES; PENNA FILHO, 2006).

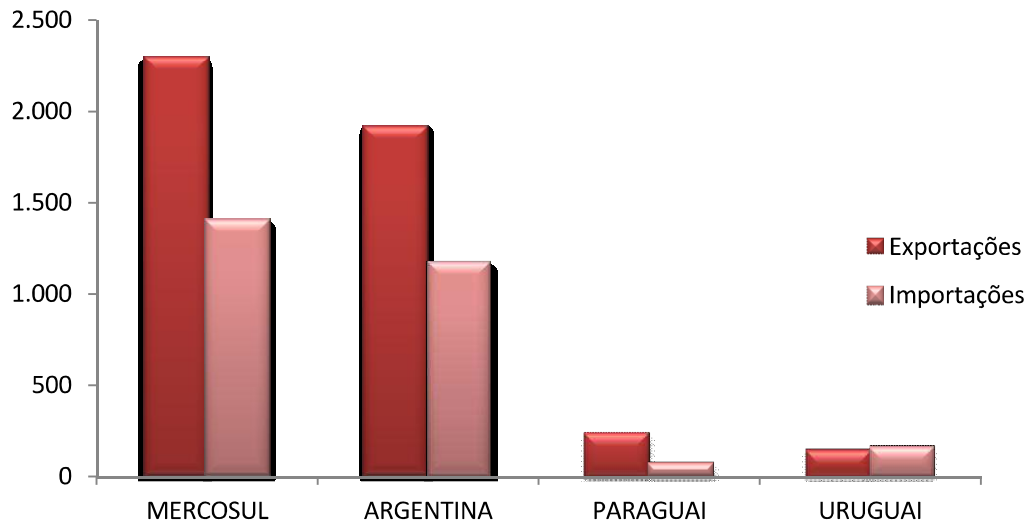
O incremento do comércio foi notável logo a partir da entrada em vigor do bloco. Esse incremento fez com que o Mercosul fosse visto como uma iniciativa positiva e viável. Além disso, o bloco tem um caráter político-estratégico, pois cria uma zona de influência na América do Sul que, de certo modo, mina a tradicional influência dos Estados Unidos da América (EUA) na região sul da América (COSTA, 2008). Há teses na literatura que apontam o Mercosul como uma estratégia de influência brasileira na região, mas são pertinentes as teses que indicam que o bloco é uma estratégia comercial ousada, conforme disposto no Tratado de Assunção.

Apesar do aparente êxito inicial do Mercado Comum do Sul, o bloco passou por inúmeras dificuldades, uma vez que as duas maiores economias da América do Sul, Brasil e Argentina, passaram por instabilidades macroeconômicas de toda sorte. Principalmente nos anos 1990, quando os governos de orientação econômica ortodoxa dominaram o cenário regional e levaram estes países a lastimáveis indicadores socioeconômicos (SOUZA, 2008). Essas instabilidades na economia levaram a um desinteresse por um maior aprofundamento das relações intrabloco naquele momento.

Argentina e Brasil, apesar de seu volumoso comércio bilateral, possuem setores em comum que são ameaçados diuturnamente. Além disso, paraguaios e

uruguayos têm seus conflitos já que produzem produtos agropecuários semelhantes (KUME; PIANI, 2003). Para a economia brasileira o Mercosul tem sido um importante destino das exportações, sobretudo, dos manufaturados. O gráfico 1 a seguir mostra as boas relações comerciais que o Brasil possui com seus parceiros.

Gráfico 1: Exportações e Importações brasileiras para o Mercosul e seus membros em 2013 em bilhões de dólares



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

Em 2013, o Brasil obteve superávit comercial com o Mercosul, tal resultado advém da sua boa relação com a Argentina, segunda maior economia do bloco, e com o Paraguai, mas apresentou um ligeiro déficit na balança comercial com o Uruguai. A economia uruguaia, embora menor que a argentina e maior que a paraguaia, conseguiu obter superávit em relação a maior economia da região, a brasileira.

Apesar do volume de comércio existente na integração sul-americana destacado no Gráfico 1, as incongruências entre as políticas comerciais e os princípios da integração ainda permanecem. Para o contínuo avanço do Mercosul, tanto no aspecto político quanto no econômico, é necessário observar criticamente as raízes desses conflitos que envolvem setores específicos. Conflitos envolvendo Estados são algo corriqueiro no sistema internacional, mesmo em situações de interdependência (NYE, 2009). Contudo, os conflitos que travam o avanço do processo nem sempre estão nos discursos oficiais proferidos pelos líderes políticos, mas na insatisfação de setores internos.

Tais conflitos podem acontecer em quaisquer níveis do processo integracionista, desde a ratificação dos acordos aos níveis mais avançados da integração como se percebe na União Europeia. A investigação passa por um conhecimento das abordagens científicas da integração regional e dos mecanismos existentes de solução de controvérsias no caso estudado.

O Mercado Comum do Sul é colocado em prática ao final do período desenvolvimentista. Neste sentido, é um modelo de integração diferente do que foi defendido pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) e que influenciou o desenvolvimentismo na América do Sul. Não houve o interesse de proteger uma indústria nascente naquele momento, mas de inserção competitiva na economia globalizada de então (CERVO, 2008).

O Mercosul foi concebido à luz do regionalismo aberto, ou seja, os pensadores do Cone Sul compreendiam que o modelo de substituição de importações estava saturado e que havia trazido sérias consequências econômicas e sociais. O regionalismo aberto é um esforço para adaptar a realidade objetiva da América do Sul ao novo paradigma da economia e da política internacional, conforme destacado pelo economista Gentil Corazza,

Um processo de crescente interdependência no nível regional, promovida por acordos preferenciais de integração e por outras políticas, num contexto de liberalização e desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países da região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transparente (CORAZZA, 2006, p.146).

Traçando um paralelo entre o processo europeu e o sul-americano, verifica-se um histórico de rivalidades regionais que marcaram, também, as políticas externas dos atores regionais do Cone Sul, principalmente relações entre Brasil e Argentina, marcadas por rivalidade e desconfiança. O Mercosul obteve resultados concretos no seu limiar, afastando-se dos resultados dos processos anteriores e abrindo verdadeiras alternativas de inserção internacional em um quadro novo da economia de mercado (VIZENTINI, 2008).

1.1 As relações regionais: Brasil e Argentina

As relações entre Brasil e Argentina são caras ao estudo das Relações Internacionais em ambos os países, as relações entre estes dois importantes atores regionais ensejaram acordos de cooperação, encontros entre lideranças empresariais e uma variedade de atividades culturais e científicas. A vasta literatura destaca momentos de cooperação e momentos conflituosos entre estes dois importantes atores da região.

Na década de 1980 as políticas exteriores, brasileira e argentina, convergiram em diversos elementos, como destaca Alcides Costa Vaz,

Na década de oitenta, as políticas externas de Brasil e Argentina encontraram importantes elementos de convergência. O comprometimento com a plena restauração e consolidação da democracia condicionou tanto a política externa brasileira sob José Sarney (1985/1990) como a política externa argentina com Raúl Alfonsín (1983/1989) e refletiu-se, sobretudo, na forma com que suas respectivas prioridades passaram a ser operacionalizadas. No Brasil, o Governo Sarney confrontava o desafio de adaptar a política externa às novas condições do cenário internacional e do próprio País, procurando superar desconfianças geradas regional e globalmente pela orientação autárquica e baseada na leitura hobbesiana com a qual os governos militares a haviam conduzido (VAZ, 2000, p. 02).

As relações entre Brasil e Argentina encontravam um solo fértil no contexto do final da Guerra Fria, ambos estavam saindo de uma fase de autoritarismo rumo à democracia e, junto disto, rompendo com a economia autárquica do paradigma desenvolvimentista (CERVO, 2004). A política externa sofre uma significativa inflexão neste momento, tendo que debruçar-se sobre novos temas como meio ambiente e direitos humanos.

Essa alteração significativa de rumo e aproximação desses atores propiciaram as primeiras negociações para as bases do processo de integração regional. Vaz

(2000) ainda destaca que o universalismo presente na política externa foi mantido, mas as relações regionais naquele período foram vistas como opção estratégica. Assim, mais que um processo de integração econômica, o Mercosul é uma estratégia ousada de inserção internacional de atores da periferia na economia globalizada.

O Mercosul tinha sentido no plano político e estratégico, pois seria uma enorme articulação em torno de questões importantes na região, como segurança, representatividade em fóruns multilaterais, intercâmbio científico e tecnológico, bem como no plano econômico. A literatura da política externa evidencia que o bloco foi concebido como um recurso de poder dos atores, mas as resoluções e tratados constitutivos do bloco indicam aspectos técnicos relevantes na área econômica.

Há divergências em torno do significado real do Mercosul nas relações internacionais contemporâneas, pois para alguns renomados pensadores a integração do Cone Sul é uma iniciativa política e estratégica. Contudo, o presente trabalho afirma que é, também, um processo que objetiva a integração dos mercados regionais, baseando-se no que reza a constituição do bloco. Além disso, a própria história econômica recente ratifica a informação de que havia uma necessidade de se buscar novas alternativas econômicas nestes dois países.

A década de 1980 foi uma fase sombria nas várias economias do globo, enquanto a antiga União Soviética ruía, as potências ocidentais ainda buscavam recuperar-se das crises petrolíferas, enquanto os países da América Latina sofriam com a crise do endividamento externo e do modelo de substituição de importações, que era tão praticado na região Sul da América (FRIEDEN, 2010). O rearranjo da economia pós- Guerra Fria levou a um ciclo de regionalismos e acordos comerciais nas diversas áreas do mundo.

Assim, o Mercado Comum do Sul era uma alternativa econômica para os dois líderes do processo. Brasil e Argentina viam o bloco como uma forma de recuperação da credibilidade no sistema internacional e de superação do paradigma anterior de gestão da economia. Alcides Vaz argumenta ainda que,

A cooperação Brasil-Argentina, gradualmente delineada a partir da solução da questão de Itaipu/Corpus em 1979 e impulsionada a partir de 1985, com a Ata de Iguazu, era resultado e expressão de forte convergência política em torno de objetivos

como a consolidação democrática, a estabilidade política e estratégica regional, o resgate da credibilidade externa e a concertação frente à questão do endividamento externo, e que procuraria materializar-se com a promoção de maior nível de interdependência econômica mediante ações de cooperação em amplo espectro de setores. A construção da parceria entre ambos os países, a partir de 1979, envolveria em seu primeiro momento, não propriamente iniciativas de fundo econômico, mas sim propostas e ações no plano da segurança, inclusive na área nuclear, que geraram um clima de crescente confiança mútua e que levou, eventualmente, ao desmantelamento das hipóteses de conflito que orientava o planejamento militar de suas respectivas Forças Armadas (VAZ, 2000, p. 06).

O relacionamento Brasil-Argentina de fato convergia nessa etapa histórica, os brasileiros percebiam a necessidade de construir uma área de influência na região e os argentinos, que viviam um ocaso na economia, percebiam o Brasil como aliado estratégico para superação do quadro. Os argentinos se voltaram para o Brasil por não encontrarem as mesmas vantagens com os países andinos (Ibidem, p. 05).

A redescoberta da democracia por estes dois importantes atores também foi um determinante para reacender o clima de cooperação na região. Mais precisamente com o início do programa de integração e cooperação Argentino-Brasileiro (PICAB). O novo contexto de relações regionais dava os contornos do processo de integração,

Argentina e Brasil inscreviam então sua dinâmica de relacionamento externo na etapa particular das relações internacionais da América Latina dos anos oitenta, caracterizadas pela emergência de novas formas de diplomacia multilateral ou de concertação direta entre os governos para o manejo coletivo de problemas internacionais. Esta “diplomacia multilateral a alto nível” estava marcada pelo forte presidencialismo nas relações bilaterais e multilaterais

regionais. Mais tarde, esse presidencialismo também deixaria sua marca no tipo de institucionalidade que adotariam os quatro governos para o desenho do Mercosul (BERNAL-MEZA, 1999, p. 41).

A literatura de política externa evidencia que as considerações de ordem política foram enfatizadas no processo de integração implementado na região, ao traçarmos um paralelo entre o processo europeu e o sul-americano, percebemos uma diferença importante enquanto aos atores que protagonizaram a integração regional. No caso europeu percebe-se um protagonismo de setores econômicos relevantes que firmaram a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Ceca) aliados a líderes políticos, enquanto no Mercosul verifica-se um protagonismo dos atores mais tradicionais, ou seja, dos Estados.

Tal protagonismo demarca as relações regionais no seio do Mercosul, esse fato é essencial para análise deste trabalho, pois este grupamento é desenhado para acomodar os estadistas e burocratas, mas oferece pouco espaço para atores essenciais de um processo de integração, como movimentos sociais, entidades de classe e organizações empresariais.

Bernal-Meza (1999) destaca, assim como estudiosos brasileiros, que Argentina e Brasil se aproximaram bastante em matéria de política econômica no início dos anos 1990 e da concepção benéfica a respeito da globalização. Assim, o bloco pode ser caracterizado por três elementos, o primeiro é o regionalismo aberto que preconizava a regionalização como modo de inserção internacional, isto é, os países aglutinados poderiam transitar de forma mais proveitosa pelo sistema internacional.

Um segundo elemento importante foi a institucionalidade governamental que o Mercosul adquiriu, como dito anteriormente, a integração do Cone Sul está inserida em uma lógica de governo afastada de grupos de interesse importantes. Um terceiro elemento destacado por Bernal-Meza (1999) é a fraquíssima institucionalidade e de cunho estadocêntrico, que se coaduna bastante com o segundo elemento.

As políticas externas de Brasil e Argentina convergiram neste dado instantâneo de concepção de projeto de integração e de implementação com o Tratado de Assunção, mas houve distanciamentos relevantes no decorrer dos anos 1990 que causaram impactos no Mercosul. Além das crises econômicas que abalaram a economia internacional a partir dos países emergentes, houve um afastamento das visões dos dois países.

Divergiram em aspectos pontuais, pois de acordo com o teórico argentino, o Brasil possuiu uma postura mais branda em relação à globalização e manteve o universalismo característico de sua política externa. Os argentinos tiveram uma inflexão mais radical, pois aceitaram mais facilmente o discurso da globalização e se alinharam às potências do Norte, à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e entrou em conflito com o Brasil no caso da representação no conselho de segurança da Organização das Nações Unidas (ONU).

Deste modo, ao fim dos anos 1990 o futuro do Mercosul estava incerto, em função das crises econômicas e em função de aspectos pontuais nas políticas exteriores. Tal quadro obteve alteração com a mudança nos governos da região na primeira década do século XXI, pois houve uma ascensão de governos populares que trouxeram um discurso novo para o processo de integração regional (CERVO, 2008).

Contudo, essa valorização da integração regional no âmbito discursivo não elevou o Mercosul ao grau de prioridade, mesmo com o caráter progressista dos governos da região a partir da primeira década dos anos 2000. O bloco ficou no plano do discurso, mas não foi traduzido em ações reais pelos setores econômicos da região efetivamente. O caráter intergovernamental foi ratificado nessa etapa de políticas externas também convergentes e se estendeu até meados da segunda década do século XXI.

Esta característica do Estado em garantir sua autonomia em detrimento de ações mais cooperativas pode explicar entraves existentes no processo integracionista do Cone Sul, pois é flagrante a concentração de poder em posse dos Estados e baixa autonomia entre as instâncias supranacionais. O Brasil tem uma política externa autônoma e universalista, essa tradição não pode ser alterada instantaneamente para favorecer maior integração na região (VIGEVANI *et al*, 2008).

Brasil e Argentina firmaram um bloco de uma forma intergovernamental, mantendo o Estado como condutor de todo o processo, como afirma Alcides Costa Vaz,

Se essa posição era a do Brasil, não essencialmente diferente era a Argentina. Para o Brasil, dado seu peso majoritário no bloco, não interessava a cessão de soberania a uma instância supranacional, em que teria diluída a capacidade de forjar decisões e de preservar

seus interesses em relação ao bloco, cuja importância para o país extrapolava o domínio comercial. Para a Argentina, a cessão de soberania, em matéria de política econômica e comercial implicava perder, definitivamente, a capacidade de exercer algum grau de liberdade na condução da política comercial, que era precisamente o que o governo argentino buscava resguardar naquele momento (VAZ, 2002, p.223).

A partir desta análise da literatura de política externa, pode-se perceber a abundância de liberalismo na concepção econômica da integração na região, porém esse liberalismo não transbordou para a esfera política. No âmbito político desta integração, permaneceu a concepção realista mais ortodoxa das Relações Internacionais, pois os Estados membros objetivaram uma integração de modo que não houvesse cessão de soberania.

Esta característica de ênfase na autonomia estatal merece importante destaque, pois de acordo com as teorias desenvolvidas no hemisfério norte que averiguaram o processo europeu, a cessão da soberania é de suma importância no processo de integração regional. A autonomia dos governos é cedida aos órgãos comunitários que passam a agir de forma independente e viabilizam a participação dos atores internos (PIERSON, 1998).

Nas próximas seções serão discutidos alguns marcos conceituais do processo de integração regional e da institucionalidade do Mercosul.

1.2 A situação do Mercosul enquanto processo de regionalização

Um exemplo claro de processo de Integração é a União Europeia (UE), que durante pouco mais de cinquenta anos atravessou etapas e enfrentou reveses. Algo emblemático, pois como se sabe, as relações internacionais se dão de forma horizontal, sem hierarquia legitimamente reconhecida, mas no caso da UE, as soberanias foram coordenadas de modo que o interesse de grupo se tornasse o essencial, ou seja, o individualismo presente no sistema internacional foi substituído gradativamente pelo interesse coletivo.

Portanto, mesmo com legitimidade e personalidade jurídica reconhecida, o processo de integração que resultará em uma organização de Estados, apenas se torna efetivo com o cumprimento das etapas específicas. Assim, os Estados optam pelo grau de envolvimento que atendam seus interesses estratégicos e cada grau de envolvimento corresponde a uma fase do processo.

A noção de etapa é de importância fundamental, pois uma união de Estados pode assumir uma forma mais simples, mas mesmo simples está atendendo aos interesses daquelas nações. A integração regional é bastante pautada por interesses de grupos do interior de cada nação, por isso existem avanços e retrocessos. A integração depende do peso dos atores nacionais que atuam em diversas frentes, seja na economia, na política ou em outros campos (HAAS, 1956).

À medida que interesses não são atendidos e a ausência de coordenação intergovernamental ocorre, as etapas da integração não são solidificadas e o processo fica estagnado. Com isso, afirma-se que cada etapa é de grande complexidade para ser mantida ou avançada. Conforme Balassa (1961), historicamente a integração regional possuiu quatro complexas etapas na Europa: área de livre comércio, união aduaneira, mercado comum e união econômica e monetária.

A primeira forma de integração é a área de livre comércio, que é entendida como uma região em que os signatários eliminam barreiras comerciais ao comércio intrarregional, mas permanecem com políticas comerciais independentes para países não membros. Na área de livre comércio a tarifa ideal é zero para os países membros, são exemplos o Tratado de Livre Comércio Norte-Americano (NAFTA), e a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA).

A área de livre comércio é definida através do estabelecimento de tarifas preferenciais para que, posteriormente, as barreiras à circulação de bens intrabloco sejam eliminadas, isto é, todas as barreiras às exportações ou importações dos signatários da área são removidas, havendo possíveis exceções. Para que isso aconteça basta haver comprovações sobre a procedência do produto para que o mesmo seja beneficiado pela política tarifária da região. O Mercosul enquadra-se nesse estágio mais elementar da integração econômica, mas apresenta-se com restrições para diversos produtos, em função das políticas de proteção

Um segundo estágio é a união aduaneira, que é uma área de livre comércio em que os países signatários seguem uma política comercial comum para os países não signatários. Assim, adotam uma tarifa externa comum (TEC) ou uma política setorial

comum para países não signatários. Esta etapa surge quando a etapa anterior, área de livre comércio é exitosa. Contudo, o nível de conflitos nessa fase pode ser maior em função do maior entrelaçamento da política comercial e tarifária.

A TEC é o elemento principal para unidade do mercado na região e está intimamente ligada à livre circulação de mercadorias e à harmonização das legislações nacionais, deste modo, a tarifa única é um ponto de difícil negociação. No caso mercosulino, em que existem setores mais sensíveis à integração, foram criadas as listas de exceção, objetivando proteger tais setores com um programa gradativo de remoção de tarifas (BAPTISTA, 1996).

O Mercosul pode ser considerado uma união aduaneira, mas é uma união aduaneira parcial, porque muitos produtos não possuem uma tarifa externa comum. Esta ausência de coordenação em relação à TEC é um dos maiores entraves ao processo, já que muitos setores preferem ter a autonomia de negociar com países não signatários a estarem presos às regras do bloco.

De acordo com o disposto no GATT (1947), a união aduaneira é a substituição de dois ou mais territórios aduaneiros por apenas um território aduaneiro, de modo que as tarifas alfandegárias e outras regulamentações que restrinjam o comércio sejam eliminadas e que os membros da união aduaneira apliquem ao comércio com os territórios não compreendidos na união, regulamentações idênticas. Assim, se um bem entra na união aduaneira através do país A, esse mesmo bem terá que se submeter às mesmas restrições que se submeteria entrando no país B pertencente à mesma união aduaneira.

Portanto, a união aduaneira traz um elemento novo, que é a necessidade de coordenação entre Estados a fim de se estabelecer uma tarifa comum, ou seja, os Estados perdem parcialmente suas soberanias tarifárias. A tarefa de negociar essa tarifa torna-se responsabilidade dos órgãos da união aduaneira, não dos Estados individualmente, esses órgãos têm a responsabilidade de firmar uma política comercial que será seguida por todos os territórios. Percebe-se aqui um custo alto pago pelos Estados, tal custo não existia na etapa anterior (ARAÚJO, 2008).

As preferências dos atores regionais por acordos bilaterais com potências comerciais como China, Índia, UE e EUA, trazem inúmeros questionamentos sobre o futuro da integração do Cone Sul. O significado da integração regional para os países da região Sul da América precisa ser objeto de reflexão constante, pois os índices econômicos não se aproximam mais do discurso político na presente década.

No Mercosul, a implementação da TEC sempre foi motivo de muitos debates, isso acontece em função, também, das assimetrias existentes entre os seus membros. Além disso, frequentemente os integrantes concorrem em vez de se complementarem, o que torna a efetivação da união aduaneira ainda mais difícil. De acordo com Sílvia Oliveira,

Desde as primeiras medidas tomadas para a consolidação da zona aduaneira, o bloco se viu dividido entre aprofundar a união aduaneira com os quatro países originários (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai), em direção ao mercado comum, ou ampliar o mercado por um acordo de livre comércio com outros países, posição esta que prevaleceu. (OLIVEIRA, 2010, p. 23)

Em função dessa ausência de coordenação tem-se hoje na região uma união aduaneira parcial. O estabelecimento de uma TEC que englobe os principais setores produtivos se coloca como um grande desafio ao Mercosul. Este desafio apenas poderá ser superado se houver interesses nacionais claros em direção a isto. Como mencionado anteriormente, a integração precisa atender aos interesses de grupos políticos e econômicos, quando esses interesses não são atendidos a integração estagna.

Outro estágio, o mercado comum, traz a livre mobilidade de fatores de produção como característica. O trabalho é um dos fatores mais sensíveis neste processo e depende de bastante articulação entre os membros do bloco, pois a mobilidade de trabalhadores afeta fatores trabalhistas, previdenciários e demográficos de cada membro do mercado comum.

Além disso, os benefícios auferidos pelos trabalhadores são estendidos aos seus dependentes. O mercado comum é uma realidade muito distante dos países mercosulinos, uma vez que não conseguem resolver seus problemas internos no campo social, a ideia de estabelecer mecanismos de coordenação intergovernamental no campo do trabalho, da previdência e outros campos demográficos soa bastante surreal.

Esta dificuldade em imaginar o Mercosul como um mercado comum efetivo ratifica a tese da complexidade das etapas e de suas superações, como ressaltado

anteriormente, falta muito para o bloco se tornar uma área de livre comércio e uma união aduaneira plenas.

No caso estudado, o Mercosul, a fase união monetária ainda é um objetivo distante, pois os países da zona têm economias bastante assimétricas e de estabilidade recente. Além disso, a etapa de união monetária compreende uma livre mobilidade de pessoas, disciplina fiscal, inflação controlada e câmbio fixo.

A moeda comum é um ponto bastante controverso na região, conforme Giambiagi (1998), o tema suscitou diversas críticas, principalmente no Brasil, mas encontra-se afastado do debate no presente. Ademais, na atual conjuntura em que a união monetária promovida pela UE atravessa enormes dificuldades, surgem mais dúvidas sobre este modelo.

Sabe-se que teorias são referentes a um tema específico que se aplicam a uma realidade de um determinado tempo e lugar, quanto mais se tenta ampliar seu alcance explicativo, mais propenso ao erro está o pesquisador. Contudo, existem esforços analíticos que precisam ser levados em consideração, mesmo sabendo que seus elaboradores debruçaram-se sobre outra realidade.

As teorias convencionais sobre Integração Regional nas Relações Internacionais foram desenvolvidas a partir da integração no continente europeu, já o processo sul-americano foi bastante estudado pelos teóricos da Cepal, na sua maioria economistas e sociólogos que estudaram a América Latina como um todo.

Faz-se necessário observar alguns clássicos que demonstraram a importância das organizações supranacionais para um processo de integração. Autores como David Mitrany, Karl Deutsch e Ernst Haas proporcionaram valiosas contribuições aos estudos sobre integração, grupos de interesse, elites, papel dos governos e cooperação. Os arcabouços funcionalista e neofuncionalista explicam parcialmente a precariedade institucional do Mercosul, mesmo entendendo que este não foi pensado à luz deste referencial.

Haas, por exemplo, trouxe a ideia de valores aos estudos regionais, porque para ele era necessário que as elites nacionais dos diferentes entes da cooperação estivessem comungando dos mesmos valores. Os atores precisam estar convencidos dos benefícios do processo de cooperação e integração, sem esta percepção a integração não pode ser aprofundada e, logo, estagna-se ou se dissolve.

No caso do Mercosul, em que existe grandes conflitos envolvendo seus signatários, como Brasil e Argentina, faz-se essencial conhecer os mecanismos responsáveis pela solução de divergências nas áreas de comércio, segurança, representatividade e outras. Sabe-se que a integração na América do Sul passa por entraves gravíssimos, mas pouco se sabe dos mecanismos que podem auxiliar as resoluções.

Deste modo, é tarefa dos analistas buscarem não só conhecer as estruturas dos centros de decisão das organizações internacionais, bem como reconhecer os efeitos de transbordamento e aprendizado, a exemplo da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço que foi o embrião da UE. A partir da percepção de que a cooperação na produção e comercialização de carvão e aço trouxe benefícios, houve efeito transbordamento e, assim, outras áreas da economia foram integradas.

Além disso, conhecer os grupos de interesse abrigados no seio da região integrada, pois como afirmado pelo neofuncionalismo, os interesses das elites nacionais é de fundamental importância para o avanço de um processo de integração regional. Assim serão tratados conceitos de grupos de interesse para uma visualização destes nos dois países mercosulinos e líderes regionais, Brasil e Argentina.

O funcionalista Karl Deutsch, em uma perspectiva sociológica das Relações Internacionais, afirmava que as elites nacionais dificilmente se interessavam em organismos internacionais, pois com o surgimento destes, perdiam suas influências em âmbito nacional. Assim, a fidelidade popular dificilmente é solidificada nestes organismos, permanecendo em símbolos nacionais (DEUTSCH, 1982).

Os grupos são um fator fundamental nos processos de cooperação e integração regional, as instituições precisam ter clareza de quais são os grupos e quais seus interesses. Deutsch entendia que interesse poderia ser definido em dois fatores:

Significa uma distribuição de atenção e uma expectativa de recompensa. Se algo “desperta nosso interesse” é certo que atrairá nossa atenção, seja propiciando-nos imediatamente algum tipo de experiência recompensadora, real ou simbólica, seja estimulando em nós a expectativa de tal recompensa. (DEUTSCH, 1982, p. 69)

As recompensas podem ser tangíveis ou intangíveis, nem sempre são fáceis de precisar, mas podem ser a riqueza, o poder, a segurança, o desenvolvimento econômico, o bem-estar ou outros valores. Deste modo, as instituições internacionais, como o Mercosul, precisam satisfazer os interesses dos diversos grupos que transitam no processo para que o mesmo avance.

No caso em estudo, o Mercosul, faz-se necessário conhecer seus mecanismos de solução de controvérsias, pois estes mecanismos são as instâncias de negociação. Apesar da essência jurídica que eventualmente possuam, neles são travadas as disputas de grupos que têm interesses diferentes. Espera-se que as decisões sejam sempre no intuito de fazer desenvolver o processo integracionista, não de retroagi-lo.

À medida que estes mecanismos são aprimorados, as pendências são eliminadas e outro estágio pode, então, ser iniciado. Os instrumentos precisam oferecer soluções justas que beneficiem o processo como um todo e mantenham os grupos convencidos de que seus interesses estão sendo atendidos. Em outras palavras, as instituições devem resolver impasses entre suas partes.

O efeito transbordamento que é um grande referencial do arcabouço funcionalista é aqui tratado como consequência da prática política nas organizações internacionais. As instituições mediam conflitos e atendem a determinados grupos fazendo com que percebam que seus interesses estão sendo atendidos. Necessita-se analisar o papel das instituições, neste caso do Mercosul, no trabalho de aprendizagem e convencimento dos atores políticos no processo integracionista.

As organizações também devem implementar políticas que contenham as pressões de grupos de interesse prejudicados na integração, pois os grupos não beneficiados se organizam melhor para barrar o processo que os beneficiados para fazê-lo avançar (VIGEVANI *et al*, 2008, p. 13). Sem a satisfação destes grupos a integração não sairá de uma retórica de governos para um objetivo mais amplo, a integração do Cone Sul.

Vigevani (2008) destaca que o Mercosul possui um caráter intergovernamental, ou seja, está estreitamente vinculado às práticas de governo. Assim, os presidentes mediam conflitos e restringem a institucionalidade burocrática as suas reuniões periódicas. Em um processo maduro de integração as instituições devem mediar

conflitos e conciliar os interesses de forma descolada das práticas governamentais preferencialmente.

O autor ainda esclarece mais o problema afirmando que o Mercosul tem características que não são encontradas em outros processos, segundo Vigevani,

O Mercosul foi impulsionado pelos chefes de Estado, no caso do Brasil, amparado pela diplomacia, em alguns casos com apoio de grupos do ministério da Fazenda, com a ausência de pressões ou de demandas por cooperação por parte das elites e dos grupos de interesse. Alguns setores empresariais no despontar da cooperação Argentina-Brasil, a partir de 1986, aderiram com interesse, mas não mantiveram a força de sustentação ao longo do tempo (Ibidem, p. 15).

A falta de mecanismos institucionais no Mercosul é reflexo desta estratégia adotada em sua formação, mas o questionamento que se faz é: nossas elites estão interessadas em aprofundar a integração no Cone Sul? Se imaginarmos que não estão, os resultados do processo serão os mesmos de então, uma união aduaneira imperfeita que atende os interesses imediatos. Contudo, se imaginarmos que as elites brasileiras e argentinas podem auferir ganhos significativos e desejam o avanço do processo, destacamos a importância da institucionalidade e a necessidade dos grupos estarem no centro do processo, em vez de governos.

Se o Mercosul não for reinventado, haverá grandes chances de retroagir para a etapa anterior ou deixar de existir, caso a dinâmica dos governos mude. Para isso é necessário que haja compreensão do significado da integração regional em cada um dos países, já que o tema nem figura nos principais tópicos da agenda pública. Frequentemente há conflitos entre setores que se encontram ameaçados pelos produtos de outro país signatário do processo.

Evidentemente existe uma lacuna entre os discursos dos chefes de Estado e as práticas dos segmentos sociais intrabloco, pois o Mercosul com seu inicial bom desempenho comercial ainda não parece atender diversos anseios. Por sua vez, o Mercosul ainda não possui espaço suficiente para que os atores subnacionais

participem do processo de decisão, fazendo com que a integração permaneça apenas na agenda governamental.

No próximo capítulo será discutida a estrutura do bloco e seus instrumentos de solução de controvérsias, para o entendimento de como esta estrutura pode contribuir para superação de entraves e, conseqüentemente, trazer o avanço nas etapas do processo integracionista. Sabe-se que as organizações atuam em um contexto de alto entrelaçamento das questões internacionais, tal entrelaçamento justifica o papel de organizações internacionais como o Mercosul.

Capítulo II

2 O Sistema de Solução de Controvérsias e seu papel na institucionalidade do Mercosul

O sistema de solução de controvérsias é um mecanismo que tem o objetivo de fazer avançar a integração regional, não engessá-la por meio de artifícios burocráticos. As controvérsias são inerentes a qualquer organização política, seja nacional ou supranacional, por isso as sociedades precisam desenvolver ferramentas para superação de conflitos.

Entende-se como controvérsias recorrentes no âmbito do Mercosul, temas econômicos e comerciais, bem como assuntos políticos como definição de fronteiras e democracia. Boa parte dos conflitos intrínsecos ao bloco é ocasionada pelas assimetrias existentes, porque Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Venezuela são países diferentes na cultura, nos fundamentos das suas economias e nas tradições jurídicas.

As controvérsias não podem ser vistas meramente como problemas ou sinais de fracasso de um ousado processo integracionista, mas como um indicador de que algo não está ocorrendo satisfatoriamente e deve ser corrigido. Assim, uma questão temática é resolvida e um aprendizado é conquistado pelos atores constituintes do processo.

O fenômeno da Integração Regional tem raízes econômicas e políticas, como as já discutidas no primeiro capítulo, mas é importante compreender o alicerce jurídico sobre o qual se ergue uma instituição internacional. O Direito dá a forma perseguida pelos atores regionais do bloco de países. Os Estadistas e os burocratas imaginam o processo e o Direito traduz elencando as normas, dispositivos e sanções aos atores do processo.

Analisando a integração como um processo contínuo, entende-se que suas instituições e normas evoluem conforme os interesses nacionais e o aprendizado obtido. Dentro do arcabouço institucional do Mercosul, verifica-se a evolução deste mecanismo de solução de controvérsias a partir da ratificação de protocolos, que foram formulados diante dos consensos. Na trajetória dos protocolos de solução de controvérsias pode-se ver uma complementaridade entre seus dizeres, ou seja, não há anulação de protocolos anteriores com a ratificação de novos protocolos.

A trajetória de protocolos solucionadores de conflitos no Mercosul são um ligeiro sinal de maturidade política dos Estados membros, uma vez que se reconhece a necessidade de se superar entraves, mas acima disto, reconhecem-se os êxitos dos mecanismos legitimamente instituídos e a necessidade de se manter a segurança jurídica no âmbito do bloco.

O sistema vigente de solução de controvérsias surgiu no Mercosul com a assinatura do Tratado de Assunção em 1991, mas sem diretrizes muito precisas. O tratado estabelecia que durante o período 1991-1994 haveria um sistema transitório e que seria adotado para o futuro um sistema de solução de controvérsias definitivo, depois complementado por outros protocolos.

Cabe mostrar sucintamente a evolução da normativa que orienta o sistema de solução de controvérsias na órbita do Mercosul, pois há uma escassez de trabalhos acadêmicos no campo das Relações Internacionais sobre o tema, geralmente restrito aos estudos de Direito Internacional. A sistemática de conflitos é um acontecimento mais político que jurídico no Cone Sul, já que os Estados são os acionadores destes mecanismos por meio de seu corpo diplomático na grande maioria das vezes.

Assim, pode-se afirmar que solucionar controvérsias no Mercosul é um exercício de poder e influência, não um exercício de julgamento e emissão de sentenças propriamente. Dado que se busca normalmente formular consensos, acordos, em vez de condenações. Na sequência serão tratados alguns protocolos que norteiam a solução de impasses no mencionado processo de integração regional.

2.1 O Protocolo de Brasília, o caráter intergovernamental e os tribunais *ad hoc*.

O Protocolo de Brasília, ratificado em 1991, implementou o sistema provisório de solução de contenciosos, já previsto no texto do Tratado de Assunção, mas sem o devido detalhamento. Deste modo, o sistema de solução de controvérsias foi regulamentado com a ratificação do mencionado protocolo. Sem escapar da lógica intergovernamental, de acordo com Eliane Martins,

Sob a égide da sistemática do Protocolo de Brasília (PB), permitia-se julgar alegações de incumprimento

das normas do Mercosul feitas por um Governo contra outro Governo, ou por um agente privado, que acionava seu governo e este encaminhava o caso ao Governo do país objeto da reclamação – se considerasse a demanda justificada (2006, p. 81).

A partir da sua entrada em vigor em 1993, o Protocolo de Brasília estabeleceu procedimentos diplomáticos para solução de controvérsias entre os membros do bloco, estipulando, em seu Artigo 2º, que as controvérsias serão solucionadas por meio de tratativas diretas, no prazo de 15 dias a partir do momento em que foi ocasionada (Ibidem, p. 82). As tratativas diretas seriam negociações céleres entre Estados em conflito.

De acordo com o Artigo 3 do Tratado de Assunção, os Estados membros seriam submetidos a um sistema de solução de controvérsias constante no anexo III do tratado assinado na capital paraguaia, através de tratativas diretas, orientação que foi mantida pelo Protocolo de Brasília. Enquanto o sistema definitivo ainda não havia sido implementado, este sistema provisório excluía os particulares do sistema de solução de controvérsias, sendo este meio de solução de controvérsias destinado apenas às reivindicações entre os atores estatais do Mercosul.

Particulares podem ser entendidos como os atores não estatais do bloco, como por exemplo, os empresários e seus representantes, bem como outros atores. A expressão “particular” é bastante utilizada nos textos jurídicos em geral, inclusive nas normas do bloco, mas representam justamente aqueles jogadores que ainda não têm uma voz ativa na integração regional.

O protocolo reservou aos atores não estatais apenas o procedimento administrativo previsto no seu capítulo V, isto é, um procedimento direcionado para as relações envolvendo particulares e Estados membros com relação às medidas restritivas, discriminatórias ou de concorrência desleal que tenham sido praticadas no âmbito do bloco.

O procedimento reservado, pelo Protocolo de Brasília, aos atores não estatais será conduzido pelo Estado em que está fixado este particular. O Estado, por sua vez, é o titular da representação do particular, inclusive, quanto ao direito de solucionar os entraves, traço do caráter governamental do Mercosul. Deste modo, percebe-se a supervalorização do Estado como vetor do bloco, já que o mesmo representa interesses e delibera por meio da sua diplomacia.

O ator não estatal não conduzirá sua reclamação, nem mesmo participará da solução da divergência de forma direta, mas apenas representado pelo seu Estado de origem. Além disso, ao Estado assegura-se a possibilidade de não aceitar a divergência apresentada, fazendo com que a questão não seja discutida no contexto regional.

As diretrizes do Protocolo de Brasília de transitórias foram efetivadas com a ratificação de um novo protocolo, o de Ouro Preto em 1994. O enfoque intergovernamental foi ganhando espaço na integração do Cone Sul em um momento difícil das economias na região. Ao passo que negociações diretas entre Estados poderiam catalisar o processo, os atores não estatais afastavam-se das instâncias decisórias.

Importante ressaltar que setores industriais foram responsáveis pelos esforços iniciais no processo, logrando êxitos marcantes com intercâmbio comercial, mas em meados dos anos 1990 crises cambiais atingem economias emergentes, incluindo as do Cone Sul. Concomitantemente o bloco foi se restringindo às ações dos governos sem um acompanhamento das bases como afirmam os autores,

(...) período em que se combinaram problemas comerciais específicos com significativos desencontros relativos à inserção internacional, ganham peso no Brasil os setores que na Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP), na Confederação Nacional da Indústria (CNI), nas entidades representativas do agronegócio, entre altos funcionários, na imprensa, têm a percepção de que o Mercosul estreitaria a capacidade universalista do país (VIGEVANI et al., 2008, p. 18).

A institucionalidade do Mercosul torna-se mais intergovernamental em um momento em que importantes grupos de interesse nacionais estão se desalinhando da integração regional, pressionando os governos por acordos bilaterais. O eventual desinteresse se dá em função das assimetrias regionais, mercados insuficientes e esquemas de proteção supostamente indevidos para um processo de liberalização comercial. Assim, o distanciamento dos atores não estatais em função das circunstâncias corrobora com o insulamento estatal na rotina do bloco.

O Protocolo de Brasília estabeleceu um conjunto de etapas para solucionar as divergências suscitadas entre os membros do bloco. A primeira etapa era composta das tratativas diretas entre os Estados conflitantes através da diplomacia, instrumento menos rígido, mas que pode solucionar o entrave de modo mais eficiente. Conforme o artigo 3 do capítulo 3º Protocolo de Brasília a etapa não poderá ultrapassar quinze dias a partir da submissão do caso, exceto em caso de acordo entre os interessados.

Não havendo consenso pelas vias diplomáticas, o Estado não contemplado poderia encaminhar sua pauta ao Grupo Mercado Comum (GMC), importante órgão deliberativo do bloco para assuntos relacionados a comércio e convergência de política econômica. O GMC, por seu turno, deveria formular decisões que mediassem o conflito em um prazo de trinta dias, conforme assinalado no Protocolo de Brasília. O artigo 4 ainda do capítulo 3º explica claramente esta etapa do processo,

1. Se mediante negociações diretas não se alcançar um acordo ou se a controvérsia for solucionada apenas parcialmente, qualquer dos Estados Partes na controvérsia poderá submetê-la à consideração do Grupo Mercado Comum.
2. O Grupo Mercado Comum avaliará a situação, dando oportunidade às partes na controvérsia para que exponham suas respectivas posições e requerendo, quando considere necessário, o assessoramento de especialistas selecionados da lista de referida no Artigo 30 do presente protocolo.
3. As despesas relativas a esse assessoramento serão custeadas em montantes iguais pelos Estados partes na controvérsia ou na proporção que o Grupo Mercado Comum determinar.

A etapa descrita acima não poderá ultrapassar trinta dias conforme o artigo 6 do mesmo capítulo. Encerrada a atuação do GMC com sua deliberação e seu conjunto de recomendações aos interessados, mas existindo ainda insatisfação por parte de um único ator, a controvérsia chega a sua última instância que são os tribunais *ad hoc*. Os tribunais *ad hoc* representam a etapa mais conflituosa da

controvérsia, pois significam que nem a diplomacia e as recomendações do GMC foram capazes de dissolver o litígio.

O procedimento arbitral é iniciado com a exposição da problemática por parte de um Estado membro à Secretaria administrativa do bloco, quando não satisfeito com os resultados das tratativas e com as recomendações do GMC. A partir disso a secretaria informará as partes envolvidas na controvérsia para que os trâmites sejam iniciados.

As disposições acerca dos tribunais *ad hoc* encontram-se no 4º capítulo do protocolo, mais precisamente entre os artigos 7 e 24. A etapa que envolve estes tribunais é denominada procedimento arbitral, o protocolo dedica parcela significativa para detalhá-lo, informando a composição dos tribunais e os prazos para tramitação e definições. Importante ressaltar o efeito jurídico do procedimento arbitral.

Faz-se necessário conhecer a composição desses tribunais *ad hoc* do Mercosul, pois são pouco explorados nos estudos de integração regional e seus usos foram recorrentes. No artigo 9 podem ser encontrados detalhes da composição, o artigo indica que cada Estado envolvido na controvérsia indica um árbitro, sendo o terceiro escolhido em comum acordo, mas não poderá nacional de nenhum dos países envolvidos na questão, este último árbitro será responsável pela condução dos trabalhos. Além disso, cada árbitro contará com um suplente indicado sob as mesmas condições.

Um importante detalhe trazido pelo artigo 10 é que cada membro do bloco indica dez árbitros que ficam à disposição da Secretaria Administrativa do bloco, então, o bloco conta com quarenta árbitros. Quando um dos Estados envolvidos no contencioso não indica um árbitro em tempo hábil, a Secretaria designa um substituto já cadastrado, conforme assinalada no artigo 11 da seção em discussão.

Sobre a escolha do terceiro árbitro, o que se coloca neutro na disputa, o protocolo assinala,

1. Se não houver acordo entre os Estados Partes na controvérsia para escolher o terceiro árbitro no prazo estabelecido no Artigo 9, a Secretaria Administrativa, a pedido de qualquer deles, procederá a sua designação por sorteio de uma lista de dezesseis árbitros elaborada pelo Grupo Mercado Comum.

2. A referida lista, que também ficará registrada na Secretaria Administrativa, estará integrada em partes iguais por nacionais dos Estados partes e por nacionais de terceiros países.

Uma característica marcante da etapa de procedimento arbitral é a igualdade entre os atores, como deveria ser em uma zona integrada. Como se pode avaliar, os tribunais *ad hoc* constituem um espaço que assegura igualdade de condições entre as partes, surgindo como um avanço institucional do Mercosul. Na etapa de tratativas diretas, embora aparentemente mais eficiente, percebe-se um exercício de poder para decidir uma questão técnica, no procedimento arbitral, por outro lado, predominam critérios técnicos independentemente dos recursos de poder dos atores.

A tecnicidade explicitada acima é notória no artigo 19 do Protocolo de Brasília,

O Tribunal Arbitral decidirá a controvérsia com base nas disposições do Tratado de Assunção, nos acordos celebrados no âmbito do mesmo, nas Decisões do Conselho do Mercado Comum, nas resoluções do Grupo Mercado Comum, bem como nos princípios e disposições de direito internacional aplicáveis na matéria.

A passagem citada indica que existe lealdade às instituições na esfera do bloco, a existência dessa lealdade fomenta a segurança jurídica e o aprendizado entre os atores da integração regional, tornando as decisões mais transparentes e previsíveis. A atuação desses tribunais é um bom exemplo de técnica prevalecendo sobre a capacidade política dos atores, como preconizado por Mitrany (1966).

O documento também determina onde será a sede do tribunal, ficando sediado em dos Estados interessados. Assegura-se que todas as partes envolvidas terão oportunidade para apresentar provas, direito a ampla defesa e a possibilidade de indicar assessores para defender mais apropriadamente seus direitos. O protocolo também indica que os tribunais seguirão métodos próprios de trabalho, conforme indicado nos artigos 15,16 e 17.

Conforme o artigo 20 o tribunal deverá se manifestar em até sessenta dias, podendo ter um acréscimo de trinta dias. O prazo é razoável considerando a

complexidade das questões normalmente trazidas, mas constata-se que o procedimento arbitral é uma estrutura leve e direta, envolvendo poucos ritos jurídicos.

O protocolo ainda estabeleceu que os laudos do procedimento arbitral serão inapeláveis, ou seja, deverão ser respeitados obrigatoriamente pelos Estados membros e terá força de coisa julgada conforme 20 e 21. As decisões do tribunal *ad hoc* deverão ser cumpridas em um prazo de quinze dias, exceto quando se firmar outro prazo convenientemente.

O artigo 22 ainda assegura que qualquer Estado envolvido na controvérsia pode solicitar esclarecimento perante o tribunal, podendo o tribunal acatar a solicitação e suspender o efeito do laudo enquanto não atente a solicitação. Os últimos artigos referentes ao procedimento arbitral estabelecem as medidas compensatórias que deverão ser adotadas caso um Estado descumpra as determinações do laudo arbitral.

O último artigo ainda dispõe sobre o custeio dos tribunais *ad hoc* que deve ser mantido pelos Estados envolvidos na controvérsia, inclusive as remunerações dos árbitros indicados. O país arca com a remuneração do árbitro que indicou ao tribunal. O custo das despesas do tribunal e a remuneração do presidente do tribunal serão repartidos de modo equivalente entre as partes envolvidas.

Um detalhe importante sobre o referido protocolo é o da possibilidade do demandante levar a controvérsia à OMC, através da instauração de um painel específico. Os processos de integração regional asseguram essa dupla jurisdição aos seus membros, possibilitando que as controvérsias sejam solucionadas no âmbito regional e no multilateral (MARTINS, 2006).

A análise do Protocolo de Brasília revela a intenção dos tomadores de decisão do bloco em dar agilidade aos processos de solução de divergências através de procedimentos de fácil acesso. Conhecer esses procedimentos é essencial, pois muitas vezes se afirma que o Mercosul tem procedimentos informais, mas o que se verifica são procedimentos pouco burocratizados e restritos aos Estados.

No próximo tópico serão tratadas as características do Protocolo de Ouro Preto, que ratifica o protocolo anterior e define as funções dos órgãos do bloco.

2.2 O Protocolo de Ouro Preto

A assinatura do Tratado de Assunção em 1991 iniciou o período de transição para a efetiva constituição do Mercosul comentado anteriormente, constando em seu artigo primeiro as condições essenciais para a criação de um mercado comum.

O Artigo 1 do mencionado tratado estabelece quatro diretrizes básicas, que são:

- 1 - a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os quatro países mediante, entre outros, a eliminação dos direitos alfandegários, restrições não tarifárias ou de qualquer outra medida de efeito equivalente;
- 2 - o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial em relação a terceiros estados ou agrupamento de estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;
- 3 - a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os quatro Estados partes, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre eles e;
- 4 - o compromisso de harmonizar as respectivas legislações às áreas pertinentes.

Deste modo, após as primeiras medidas de formação do bloco e conforme previsto no Tratado de Assunção, realizou-se em 1994 uma reunião que objetivava determinar a estrutura dos órgãos e administração do Mercado Comum do Sul (SILVA, 2009). Tal documento, denominado Protocolo de Ouro Preto, ratificou a estrutura intergovernamental do Mercosul, mas possibilitando a abertura de alguns espaços a sociedade.

O protocolo abria espaços de representação para os atores não estatais, além dos espaços assegurados aos parlamentos nacionais e a burocracia. Os atores não estatais, como federações de indústrias, juntas comerciais e organizações sindicais, estavam contidos nos subgrupos de trabalho que formavam o Grupo Mercado Comum (GMC) e no Foro Consultivo Econômico-Social que será tratado com mais detalhes.

O Protocolo de Ouro Preto vem conferir mais institucionalidade ao Mercosul e ratificar disposições do protocolo anterior, o de Brasília. Ouro Preto vem encerrar a fase de transição do Mercosul em 1994 firmando as funções de determinados

órgãos no bloco. A partir de então o Mercosul passa a contar com novos órgãos em sua estrutura e com personalidade jurídica internacional.

Além de proporcionar a institucionalização do Mercosul, pois preparou sua passagem de área de livre comércio para união aduaneira parcial, o Protocolo de Ouro Preto, vigente a partir de 1995, também complementou a sistemática de solução de controvérsias do Mercosul, prevendo no seu Artigo 43 a ampliação do raio de aplicação do Protocolo de Brasília, incluindo as diretrizes da Comissão de Comércio do bloco como normas passíveis de reclamação.

No período que antecede a vigência do Protocolo de Ouro Preto e na etapa da vigência, as principais burocracias conseguiram moldar a estrutura administrativa do bloco, tornando-o fechado para reclamações diretas por parte dos atores não estatais interessados.

A partir da vigência do mencionado protocolo, o bloco se encontrava como união aduaneira parcial, estágio analisado no primeiro capítulo deste trabalho, havia no período instabilidades econômicas e as assimetrias nacionais estavam escancaradas. Ainda é necessário dizer que o referido protocolo ao conferir a personalidade jurídica ao processo de integração, tornou-o de caráter intergovernamental juridicamente.

O caráter intergovernamental advém do fato de no Mercosul utilizar-se do direito de integração, em vez do direito comunitário a exemplo da União Europeia. No formato comunitário a organização regional passa a aglutinar as soberanias dos signatários, podendo exercer poder legítimo sobre os Estados membros da comunidade integrada, intervindo em políticas migratórias, econômicas e demais tipos (OLIVEIRA, 2010).

Autores ainda afirmam que o formato intergovernamental favorecia em excesso Brasil e Argentina, já que são dois atores com maior capacidade de influência em detrimento de Uruguai e Paraguai, que se beneficiariam de uma estrutura supranacional.

O resultado final foi a manutenção do sistema decisório por consenso e da estrutura institucional intergovernamental. Isso permite dizer que esses dois grupos de países acordaram em uma concessão mútua: enquanto os dois maiores países aceitaram manter a regra do consenso, os dois menores

renunciaram a sua posição em torno de instituições com caráter supranacional. Dessa forma, a cooperação entre eles garantiu ganhos para todos e adiou a definição da conformação institucional do Mercado Comum (VIGEVANI, *et al*, 2002, p. 03).

No perfil de integração adotado no Cone Sul, as soberanias não são transferidas à organização regional, tornando a integração mais leve e flexível. Contudo, as decisões nesse sistema ficam baseadas em consensos, negociações e decisões dos Estados e as determinações da organização regional não são aplicadas de modo imediato (MARTINS, 2006). Portanto, os Estados continuam a operar de forma soberana suas ações.

Tal fato se dá em função de uma característica já examinada no primeiro capítulo do presente trabalho, os interesses dos grupos ou elites nacionais que exercem influência nas ações governamentais vão de encontro à cessão de soberania. Resgatando Deustch (1982), verifica-se que as elites se recusam a perder sua capacidade de influência nos seus territórios para uma organização supranacional, pois dificilmente deseja-se compartilhar o poder espontaneamente, tal fato foi verificado nos primeiros passos da União Europeia.

No caso brasileiro, conforme literatura já examinada, o fato também está no traço universalista da política exterior brasileira, que eleva o Brasil a condição de ator global, capaz de pleitear diversos espaços no sistema internacional. No caso argentino também há uma incompatibilidade de sua tradição diplomática com a hipótese de cessão de soberania. Uma leitura atenta ao Tratado de Assunção já revela as intenções de não empregar estruturas rígidas ao bloco.

O protocolo em questão vai refletindo a cultura diplomática dos membros dos respectivos países, sobretudo Brasil e Argentina. O direito de integração dá uma forma ao Mercado Comum do Sul, a forma objetivada pelo conjunto dessas sociedades e pelos tomadores de decisão, a forma de sistema intergovernamental. Na prática, as normas do bloco só podem vigorar uma vez que estejam incorporadas ao ordenamento interno dos países signatários. A autora Cármen Lúcia Rocha destaca,

Em tese, o direito regional derivado é obrigatório por força determinante do Tratado de Assunção e seus

protocolos complementares, como também em atenção ao atendimento do art. 18 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados. A incorporação só caberia “quando fosse necessária”, ou seja, quando estivesse submetida a condições constitucionais e legais para tanto, do contrário, haveria de prevalecer a chamada doutrina do *self executing* ou autoexecutoriedade das normas provenientes do Mercosul; contudo o Protocolo de Ouro Preto afastou a possibilidade de aplicação imediata ao especificar o *iter* procedimental a seguir observado pelos Estados e ao estatuir a “vigência simultânea” nos ordenamentos nacionais (ROCHA, 2011, p. 17 apud FARIAS).

Para além dos termos técnicos da ilustre jurista, as intenções do Protocolo de Ouro Preto foram de afastar as possibilidades de cessão de soberanias nacionais do Mercosul, como pode se observar nos argumentos da autora. De acordo com princípio da vigência simultânea mencionado acima, basta que um dos membros da integração não internalize o direito do bloco que este perde seus efeitos.

O modelo intergovernamental sob o princípio da vigência simultânea é um considerável incentivo para que os atores regionais não se submetam as deliberações do Mercosul e se esquivem de adotar medidas supostamente impopulares nos seus territórios (TRINDADE, 2007). Portanto, o protocolo de Ouro Preto agiu no sentido de dar mais autonomia aos Estados através da adoção de um sistema intergovernamental.

Assim, verifica-se um retrocesso em relação ao protocolo anterior que dava força de lei as deliberações comunitárias e fomentava a segurança jurídica no âmbito do processo de integração. O protocolo criou uma situação na qual os Estados não agem no sentido de solidificar as instituições, mas de atingir objetivos políticos de curto prazo, precarizando o Mercosul enquanto organização comunitária (FARIAS, 2013).

Interessante observar essa característica contraditória na institucionalidade do Mercosul, pois à medida que o Protocolo de Ouro Preto encerra a fase de transição e coloca o bloco com personalidade jurídica própria, também enfraquece as deliberações comunitárias e fortalece os Estados e seus respectivos governos. Isto posto, ressalta-se que o momento em questão é justamente um período em que os

atores regionais volta suas atenções para problemas internos, como inflação, endividamento e outros.

O referido protocolo também trouxe inovações positivas ao processo, como a definição do organograma do bloco, muitas vezes pouco analisado. O sistema de solução de controvérsias mantido pelo Protocolo de Ouro Preto se utiliza das deliberações desses órgãos da estrutura do Mercosul, por isso se faz necessário descrevê-los brevemente.

De acordo com o Protocolo de Ouro Preto, a administração do bloco deveria ser exercida pelos seguintes órgãos: Conselho do Mercado Comum (CMC), Grupo Mercado Comum (GMC), Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), Comissão Parlamentar Conjunta, Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM). Todos os órgãos citados possuem caráter intergovernamental, tornando as decisões possíveis através dos consensos envolvendo todos os representantes dos Estados signatários.

O Conselho do Mercado Comum é o órgão mais alto da hierarquia, pois conduz a política de integração do bloco. O CMC é o responsável direto pela edificação da integração regional, sendo formado pelos ministros das Relações Exteriores e da economia dos Estados membros. Os Estados revezam a presidência do conselho, tendo cada mandato um período de seis meses com reuniões, as reuniões ocorrem no mínimo duas vezes ao ano, contando com a presença dos presidentes de cada país.

Conforme o Artigo 8º do Protocolo de Ouro Preto, o CMC detém a personalidade jurídica do bloco, é o órgão superior em matéria de normativas e instância máxima em termos de negociação. Verifica-se que o CMC é uma estrutura completamente fechada aos demais atores da sociedade, o conselho é o ápice do estilo intergovernamental do Mercosul.

O CMC também é responsável por firmar acordos com países terceiros, com organizações internacionais e com outros blocos econômicos. Além disso, o conselho tem o poder de criar e extinguir órgãos quando entender necessário, escolher o diretor da Secretaria Administrativa e tomar decisões de cunho orçamentário.

O Grupo Mercado Comum, já mencionado na seção anterior, é o órgão executivo do bloco, ou seja, o departamento que responde pela gestão do Mercosul. O GMC é integrado por ministros de Relações Exteriores, economia e pelos presidentes dos Bancos Centrais. Ressalta-se que o GMC está subordinado ao

Conselho do Mercado Comum. A composição do GMC encontra-se detalhadamente no Artigo 11 do Protocolo de Ouro Preto,

O Grupo Mercado Comum será integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, designados pelos respectivos Governos, dentre os quais devem constar necessariamente representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia (ou equivalentes) e dos Bancos Centrais. O Grupo Mercado Comum será coordenado pelos Ministros das Relações Exteriores.

As funções do GMC podem ser encontradas no Artigo 14 do Protocolo de Ouro Preto, que elenca quatorze funções, dentre elas fiscalizar o cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados integrantes; lançar propostas de decisões ao CMC; negociar acordos com países terceiros, organizações e outros blocos, mas somente quando houver delegação através do CMC; aprovar orçamentos da Secretaria Administrativa e outras funções.

O supracitado GMC é o único órgão capaz de proferir decisões acerca das controvérsias comerciais, pois os atores não estatais, que se encontravam representados pelos subgrupos que estão abrigados no GMC, apenas poderiam fazer recomendações.

A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) também criada e oficializada pelo analisado protocolo. A CCM é um destacável órgão, porque é o órgão incumbido de implementar a política comercial do bloco e assuntos correlatos. A comissão administra normas de defesa da concorrência, de regime de origem e a da Tarifa Externa Comum (TEC).

Conforme o Artigo 16 do protocolo, a comissão deve auxiliar o GMC, zelar pelos instrumentos da política comercial acordados pelos Estados para o funcionamento da união aduaneira, bem como averiguar o temas relacionais ao comércio intrabloco e com terceiros países.

A CCM também é responsável por analisar reclamações feitas nas suas seções nacionais, por Estados ou particulares, conforme seu Artigo 21,

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.

De acordo com o Artigo 17, a CCM será formada por quatro membros titulares e quatro membros alternos por Estado membro, sendo coordenada também pelos ministros das Relações Exteriores. A CCM também tem uma forma intergovernamental, mas é um canal importante entre o Estado e outros agentes econômicos, como empresas e produtores/consumidores individuais.

A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) é o órgão representativo formado por parlamentares dos Estados signatários. A CPC deve se empenhar em harmonizar as legislações dos Estados do bloco, tarefa difícil uma vez que se conhece o caráter deste processo de integração. A CPC também encaminha recomendações ao Conselho do Mercado Comum, por intermédio do GMC, conforme do Artigo 26.

Os parlamentares que integram a CPC são escolhidos por seus respectivos parlamentos nacionais mediante processos internos. O Protocolo de Ouro Preto ainda assinala que a CPC será composta de até 64 parlamentares, sendo 16 por país, conforme o Artigo 24 do referido protocolo.

Vale ressaltar que a Comissão Parlamentar Conjunta não tem poder deliberativo, apenas se pronuncia por recomendações e opiniões. Aqui cabe uma consideração, sabe-se que nas democracias os parlamentares são legítimos representantes do povo, isso coloca a CPC como um espaço de representação da sociedade civil, que pode se valer das opiniões e recomendações de seus parlamentares.

O formato de representação entre os parlamentares na CPC coloca os povos do Mercosul em condições iguais de representatividade, já que há equivalência no número de parlamentares por Estado membro. Fazendo uma aproximação com os parlamentos nacionais que são considerados a “casa do povo”, a CPC é a “casa do

povo do Mercosul”, mesmo esse povo não tendo poder de decidir os rumos da integração de forma direta.

De acordo com o Artigo 25 do Protocolo de Ouro Preto,

Comissão Parlamentar conjunta procurará acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados Partes para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo. Da mesma forma, coadjuvará na harmonização de legislações, tal como requerido pelo avanço do processo de integração. Quando necessário, o Conselho do Mercado Comum solicitará à Comissão Parlamentar Conjunta o exame de temas prioritários.

Isto posto, pode-se verificar a importante missão que a CPC tem diante dos Estados, pois seus parlamentares teoricamente devem conciliar os interesses do conjunto da integração aos interesses dos seus respectivos países. Na prática a função da CPC está ainda distante de ser realizada satisfatoriamente em função do próprio desenho institucional do bloco que permite a vigência simultânea das legislações tratada anteriormente. Há um enorme descompasso entre os interesses nacionais imediatos e as disposições dos protocolos do Mercosul.

Ainda no espectro da representatividade há o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), o órgão é composto por representantes da sociedade civil e formula recomendações ao GMC a exemplo da CPC. O FCES tem um papel muito relevante na construção da integração e suas atribuições estão detalhadas no Artigo 29 do Protocolo de Ouro Preto.

O protocolo elenca oito funções para o FCES, dentre elas podem ser destacadas: promoção do desenvolvimento econômico e social do bloco, objetivando a formação de um mercado comum e sua coesão econômica e social; realizar atividades de acompanhamento e avaliação dos impactos das políticas da integração nos seus variados níveis; propor normas e políticas em matéria de integração.

Além das funções destacadas, pode-se encontrar ainda: realização de pesquisas, seminários, eventos sobre questões do cotidiano da integração; estabelecer relações com instituições públicas ou privadas, nacionais ou

estrangeiras e contribuir para participação da sociedade no processo de integração da região, promovendo a integração de fato, não só de mercadorias, mas da sociedade.

Ao analisar as relevantes funções do FCES evidencia-se outra lacuna entre a realidade vivenciada neste processo e o que está escrito em suas normas. Contudo não há dúvidas que a integração no campo social acontece gradualmente, a exemplo do intercâmbio de estudantes, do fluxo turístico, da articulação entre os movimentos sociais da região, do intercâmbio existente entre os centros de pesquisa.

Do final da década de 1990 para os dias atuais a importância da América do Sul cresceu diante da sociedade civil, há interesse pelos idiomas, pela produção científica, pela vida institucional dos vizinhos. Entretanto, ainda não se percebe o engajamento dessa mesma sociedade nos processos decisórios, aparentemente a integração desta sociedade civil anda separadamente da institucionalidade do bloco.

De todo modo fica colocado que há no Mercosul um espaço que deve funcionar como foro de discussão sobre os rumos da integração na região, local em que a sociedade civil deve ser protagonista, senão, a integração se tornará um mero exercício diplomático. O FCES é o espaço da sociedade civil no Mercosul.

O bloco traz também no seu organograma as “reuniões especializadas” que se vinculam ao GMC. Tais reuniões tratam de questões sociais específicas do Mercosul, como Ciência e Tecnologia, infraestrutura, questões de gênero e outros temas de fundamental importância para a harmonia do processo. Dentro dessa perspectiva, o bloco ainda possui os subgrupos de trabalho que tratam de temas relacionados ao desenvolvimento econômico dos países signatários. Estes grupos abrangem temas como mineração, transportes, finanças, comércio, dentre outros. Os subgrupos e as reuniões objetivam discutir os problemas e soluções para o bloco nas suas áreas de atuação, bem como acompanhar as ações de cada área.

Os comitês técnicos atuam nas áreas de aduana, normas e disciplinas comerciais, estatísticas de comércio exterior, defesa do consumidor, tarifas dentre outros. Os comitês técnicos buscam harmonizar os aspectos técnicos dos países membros, ou seja, padronizar determinadas funções que estão sob comando dos Estados nacionais. Há no organograma dos grupos *ad hoc* que desempenham funções específicas nas áreas de concessões, relacionamento externo, compras governamentais, setor açucareiro e outros de aperfeiçoamento do sistema de solução de controvérsias e para o exame da TEC.

O Mercosul ainda possui o Comitê de Cooperação Técnica (CCT), órgão que assessora o GMC e trata da Cooperação Técnica do Mercosul. O CCT coordena os órgãos do Mercosul para que cooperem tecnicamente. Os programas de cooperação do bloco devem passar pelo CCT, que atua como intermediador entre os Estados membros e as organizações que atuam na integração da região.

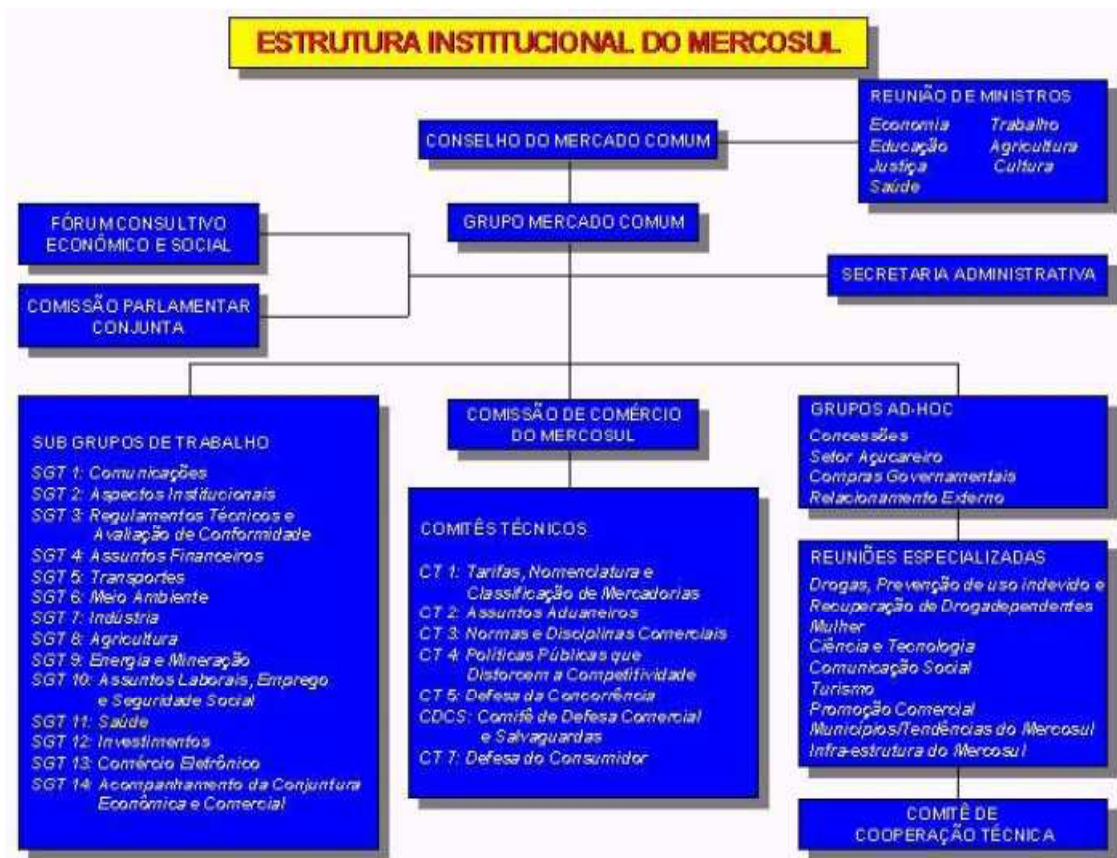
O CCT articula as instâncias do Mercosul que estão envolvidas em processos de cooperação. Assim, o Comitê articula os subgrupos de trabalho, as reuniões especializadas, os grupos *ad hoc* e os comitês técnicos. Todos esses elementos, conforme organograma, assessoram o GMC e funcionam para uniformizar os processos entre os membros do Mercosul. Cabe ressaltar a importância da cooperação técnica para o aprofundamento da integração de uma região, como destacada por autores funcionalistas, é preciso que haja aprendizado e uniformização de regras entre os membros.

Por fim, há no Mercosul sua Secretaria Administrativa (SAM), que é o órgão de apoio operacional. A SAM está sediada permanentemente em Montevidéu ficando responsável por questões mais burocráticas e pelo apoio aos outros órgãos. A criação da SAM foi inspirada na secretaria administrativa do GATT (MAIA, 2001).

Conforme o Artigo 33 do protocolo explorado, a SAM estará sob a responsabilidade de um diretor nacional de um dos Estados membros. O diretor será eleito pelo GMC mediante consultas aos países membros e designado finalmente pelo Conselho do Mercado Comum para um mandato de dois anos sem reeleição.

Assim, encerra-se a definição dos principais órgãos do Mercosul, que dão suporte às decisões do sistema de solução de controvérsias estabelecido pelo Protocolo de Brasília e efetivado pelo Protocolo de Ouro Preto. Abaixo segue a ilustração do organograma do Mercosul contendo os órgãos trabalhados nesta seção.

Figura 1: Estrutura Institucional do Mercosul.



O Protocolo de Ouro Preto aprimorou a organização do bloco e sua capacidade de oferecer soluções, ampliando o alcance das deliberações dos órgãos internos como CMC, GMC e a Comissão de Comércio. O protocolo estabeleceu normas vinculantes, mas não foi além da forma intergovernamental.

Ouro Preto centralizou ainda mais o poder deliberativo na órbita dos Estados, não dos segmentos sociais envolvidos no processo de integração regional, como previsto pelos autores funcionalistas. Sabe-se que a integração regional, de acordo com aqueles autores, deveria também ser impulsionada por grupos de interesse e elites nacionais. Este protocolo manteve a responsabilidade de fomento à integração aos atores estatais. O Mercosul reflete os interesses dos Estados envolvidos em sua composição, interesses que podem ser mediados por representantes legítimos destes Estados, como estadistas e burocratas.

2.3 O Protocolo de Olivos e seu duplo grau de jurisdição.

A função jurídica do Mercosul passou a vigorar efetivamente com o Protocolo de Olivos, de 2002, o qual instituiu o Tribunal Permanente de Revisão (TPR), com sede em Assunção, capital paraguaia, com o objetivo de controlar a legalidade das decisões arbitrais, alterando o sistema anteriormente empregado (MARTINS, 2006). O Protocolo de Olivos substituiu o Protocolo de Brasília e permite um duplo grau de jurisdição com a atuação do TPR e dos tribunais *ad hoc*.

O novo sistema formulado pelo Protocolo de Olivos vem a partir do entendimento de que era preciso alterar o sistema de solução de controvérsias, considerando a evolução do comércio intrabloco e a flagrante ineficiência da sistemática então adotada. O protocolo foi assinado em 2002 na cidade argentina de Olivos pelos membros do Mercosul, passando a vigorar em 2004.

O Protocolo de Olivos inicialmente proíbe que uma ação tramite na OMC e nos tribunais do Mercosul como nos protocolos anteriores. O Capítulo 1 do referido protocolo diz,

As controvérsias compreendidas no âmbito de aplicação do presente Protocolo que possam também ser submetidas ao sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio ou de outros esquemas preferenciais de comércio de que sejam parte individualmente os Estados partes do Mercosul poderão submeter-se a um ou outro foro, à escolha da parte demandante. Sem prejuízo disso, as partes na controvérsia poderão de comum acordo, definir o foro. Uma vez iniciado um procedimento de solução de controvérsias de acordo com o parágrafo anterior, nenhuma das partes poderá recorrer a mecanismos de solução de controvérsias estabelecidos nos outros foros com relação a um mesmo objeto (...).

Conforme o Protocolo de Olivos, as controvérsias que surgissem entre os países signatários do bloco sobre interpretação, aplicação ou descumprimento do Tratado de Assunção, do Protocolo de Ouro Preto, 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 estabelecidos no presente Protocolo.

A partir das disposições de Olivos, o sistema de solução do bloco torna-se mais rígido e avançado, não sofrendo intervenções de outros órgãos, como possível na configuração anterior. Além da criação do TPR, o protocolo foi responsável por outras inovações, como exemplo, a introdução de mecanismos de regulação para medidas compensatórias, novas normas procedimentais semelhantes as da OMC, novas atribuições ao GMC em relação à solução de controvérsias e a possibilidade de reclamação direta de particulares (MARTINS, 2006).

Olivos é uma inovação no caráter intergovernamental da estrutura do Mercosul, pois abriu espaço para a participação de atores não estatais, isto é, dos particulares. Deste modo, o protocolo ao reformular o Protocolo de Brasília, tornou o sistema de solução de controvérsias mais abrangente e sistemático.

O TPR é uma estrutura leve no seio deste processo, pois é formado em torno de controvérsias específicas, o tribunal não chega a ser um tribunal de justiça no bloco, mas é institucionalmente superior aos tribunais *ad hoc* trazidos pelo Protocolo de Brasília. Importante ressaltar que as figuras do TPR e dos tribunais *ad hoc* passam a coexistir no ordenamento do bloco. Além disso, o Protocolo de Olivos não reduziu a importância de reuniões diplomáticas, o formato intergovernamental foi mantido de modo mais atenuado.

Apesar do nome “permanente” do tribunal de revisão, ele não é o sistema permanente objetivado no Tratado de Assunção, pois os mecanismos arbitrais ainda estão mantidos como instrumentos de solução de controvérsias. No novo modelo, há o uso das tratativas diretas como no caso anterior, mas se os interessados poderão ir diretamente ao TPR, que funcionará como tribunal *ad hoc*, mas nesse caso as decisões não estarão sujeitas a recursos.

As tratativas diretas deverão durar no máximo quinze dias a partir do momento em que todas as partes estão informadas sobre a abertura do procedimento, excetuando os casos de acordo entre os interessados. Passadas as fases comentadas anteriormente de tratativas diretas, procedimentos arbitrais *ad hoc*, mas permanecendo a insatisfação de uma das partes envolvidas, o TPR é acionado.

Conforme o Artigo 17 do Protocolo de Olivos, qualquer uma das partes da controvérsia poderá apresentar um recurso de revisão da decisão do tribunal *ad hoc*, em no máximo quinze dias. O recurso só poderá tratar de assuntos inerentes à

controvérsia e sobre os desdobramentos da decisão do tribunal *ad hoc*. A SAM fica responsável pelas questões administrativas, como notificar as partes e o GMC sobre as decisões.

A decisão do TPR pode confirmar, alterar e até anular as decisões do tribunal *ad hoc*, a decisão do TPR se chama laudo de revisão. Importante ressaltar as decisões do TPR tem força de coisa julgada e não se submeterá a recursos de nenhuma das partes, apenas emitirá notas com o intuito de esclarecer os fundamentos de suas decisões.

As decisões (laudos) tanto do TPR quanto dos tribunais *ad hoc* devem ser cumpridas pelas partes do contencioso a partir do conhecimento do resultado da controvérsia. Se o Estado penalizado descumprir a decisão, a outra parte da controvérsia poderá impor as medidas compensatórias, mesmo sem notificar o TPR ou o tribunal arbitral. As medidas compensatórias foram mencionadas anteriormente, podem ser no sentido de suspender concessões ou obrigações.

Quaisquer medidas compensatórias a serem adotadas precisam ser informadas ao outro Estado envolvido com antecedência de quinze dias, o país que será atingido por medidas compensatórias ainda pode recorrer ao TPR para questionar os fundamentos das medidas.

O TPR também tem uma composição própria, podendo ser encontrada no Artigo 18 do Protocolo de Olivos. O tribunal será composto por cinco árbitros, cada país membro indica um árbitro com seu respectivo suplente para um mandato de dois podendo ser renovado duas vezes consecutivas. O artigo em questão traz também os critérios de admissão do quinto árbitro,

O quinto árbitro que será designado por um período de três (3) anos não renovável, salvo acordo em contrário dos Estados Partes, será escolhido, por unanimidade dos Estados Partes, da lista referida neste numeral, pelo menos três (3) meses antes da expiração do mandato do quinto árbitro em exercício. Este árbitro terá a nacionalidade de algum dos Estados Partes do Mercosul (...).

O artigo diz ainda que se não houver acordo em relação ao quinto integrante, a Secretaria Administrativa poderá fazer um sorteio com os nomes restantes da lista. A

lista é composta de oito árbitros, sendo cada par indicado por um Estado membro do bloco. Contudo, o parágrafo 4 do artigo indica a possibilidade dos países membros adotarem outro critério para a escolha do quinto árbitro, desde que haja um consenso.

A passagem ilustra uma fragilidade no arcabouço normativo do Protocolo, pois há situações em que os membros podem simplesmente agir em desacordo do que foi acordado e assinado. O Protocolo de Olivos mesmo inovando com o TPR e a possibilidade de reclamação por particulares, mantém diversas fissuras que possibilitam mudanças nas regras do jogo.

O Artigo 20 explica detalhadamente o funcionamento do TPR, as demandas serão julgadas por três árbitros quando a demanda envolver dois Estados ou cinco árbitros quando houver mais de dois Estados envolvidos na demanda. Os árbitros serão oriundos de cada um dos países envolvidos na controvérsia, com exceção do terceiro árbitro que será escolhido pelo diretor da secretaria administrativa através de sorteio, quando houver a necessidade de cinco árbitros o critério será o mesmo para a escolha do quinto, que também será o presidente.

A importância fundamental deste tribunal permanente relaciona-se ao objetivo de dar maior segurança jurídica aos julgamentos do bloco, pois os atores precisam reconhecer na organização internacional uma lealdade às regras do jogo. Trata-se, então, de um tribunal de revisão com poder para alterar os laudos da arbitragem adotados pelos árbitros de tribunais *ad hoc* de primeira instância. Os tribunais *ad hoc* trabalham baseados em decisões tomadas pelo Tribunal Permanente de Revisão, mesmo que precariamente o TPR fomenta a segurança jurídica criando uma jurisprudência em torno do bloco.

O protocolo também viabilizou a participação dos particulares na integração, como aludido anteriormente. A possibilidade aberta pelo protocolo poderia ser um dos pilares para uma verdadeira integração das sociedades, pois os atores não estatais passariam a figurar aos lados dos Estados, mas não foi dessa forma que aconteceu.

O protocolo instituiu as “Reclamações de Particulares” que possibilitou que os particulares fizessem reclamações perante a seção nacional do GMC. Quando o GMC constata a pertinência da controvérsia apresentada, o grupo convoca uma equipe técnica para emitir uma recomendação sobre a legitimidade da questão. O grupo realiza audiências conjuntas entre os representantes dos Estados envolvidos e o particular, seja uma empresa ou agente individual (FARIAS, 2013).

A sistemática apresentada pelo Protocolo de Olivos é aplicada às reclamações realizadas por particulares em virtude da aplicação de medidas vinculantes de efeito restritivo, discriminatórias ou de concorrência desleal, em casos de violação do Tratado de Assunção, do Protocolo de Ouro Preto, dos protocolos e acordos celebrados no marco do Tratado de Assunção, das Decisões do Conselho do Mercado Comum, das Resoluções do Grupo Mercado Comum e das Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul por parte dos Estados signatários.

Assim, conforme o Protocolo de Olivos, o Estado de origem do particular que o representa na controvérsia contra o Estado que cometeu a infração terá sua reivindicação submetida ao setor de consultas da respectiva seção. Encerradas as consultas sem que tenha obtido uma solução para a controvérsia, a Seção Nacional do Grupo Mercado Comum levará a reclamação ao Grupo Mercado Comum.

Conforme o Artigo 42, quando o GMC estiver de posse da reclamação, avaliará mais uma vez a razoabilidade desta reclamação, uma vez que se entenda que a mesma não possui as condições essenciais para o seu julgamento, pode rejeitá-la, de modo que esta decisão não esteja sujeita a recurso.

Se o Grupo Mercado Comum conceber a reclamação, será imediatamente a equipe técnica que deverá emitir um laudo no prazo improrrogável de trinta dias, contados a partir da respectiva designação da equipe, a qual será composta por três membros.

A equipe de técnicos será determinada pelo Grupo Mercado Comum ou, na ausência de acordo sobre um ou mais técnicos, estes serão escolhidos por votação que os Estados membros realizarão com os integrantes de uma lista de vinte e quatro especialistas.

A Secretaria Administrativa do bloco comunicará ao Grupo Mercado Comum o nome do técnico ou da equipe que tiver recebido o maior número de votos, sendo que um dos técnicos determinados não poderá ser oriundo do Estado contra o qual foi realizada a reivindicação, nem do Estado no qual o particular realizou sua reivindicação.

Serão oferecidas aos lados interessados e ao particular autor da demanda, a oportunidade de serem ouvidos e de apresentarem seus argumentos, em sessão conjunta.

A equipe de técnicos levará seu laudo ao Grupo Mercado Comum e se for comprovada a procedência da reclamação realizada, qualquer outro Estado signatário poderá solicitar a adoção de ações corretivas ou a anulação das ações

questionadas. Se não houver cumprimento, o autor da reclamação poderá recorrer diretamente ao procedimento arbitral.

Se a equipe técnica não alcançar um consenso para emitir uma decisão, levará suas diversas conclusões ao Grupo Mercado Comum que dará por encerrado o contencioso, podendo o Estado membro iniciar as negociações diretas ou o procedimento arbitral, procedimento que também poderá ser adotado se a decisão considerar ilegítima a reclamação.

Recapitulando, o Protocolo de Brasília, reformulado pelo de Olivos, tratava da solução de controvérsias baseado no Tratado de Assunção, nos acordos celebrados no âmbito do Tratado, nas decisões do Conselho Mercado Comum, nas resoluções do Grupo Mercado Comum e nas Diretrizes da Comissão de Comércio.

O Protocolo de Olivos criava o TPR, implementava mecanismos para regulamentação das políticas compensatórias, criava procedimentos semelhantes aos da Organização Mundial de Comércio (OMC), novas funções para o Grupo Mercado Comum e a possibilidade de reclamação de particulares, fato então inovador, mas não revolucionário.

Apesar das dificuldades estruturais do Mercosul, em virtude das diferenças socioeconômicas de seus integrantes, o bloco é considerado modelo de integração para outros atores da América Latina não membros do bloco, pois o Mercosul é baseado em princípios que contemplam não só a integração dos fluxos comerciais, mas a integração das culturas, da ação política e outros aspectos, como consta no Tratado de Assunção.

Observa-se que o velho ideal integracionista social e econômico está contemplado pelos atores envolvidos no bloco e por mais que não tenham realizado seus objetivos de forma imediata, a integração tem se feito presente pelo menos nas retóricas dos chefes de Estado da região, a partir da década de 2000 (CERVO, 2004), período que coincide com a ratificação e posterior vigência do Protocolo de Olivos.

Deve-se ressaltar que as dificuldades no processo de integração regional ocorrem justamente por toda a concretização dos objetivos do sistema depender exclusivamente dos atores estatais, não de setores importantes das sociedades, como juntas comerciais e organizações industriais. Apesar dos vários contratempos, o processo de integração do Cone Sul está persistindo através dos inúmeros acordos celebrados com terceiros, bem como pela entrada da Venezuela, importante

ator regional e importante produtor de petróleo. Além disso, existem grandes possibilidades da adesão de Bolívia e Equador.

No próximo capítulo serão tratadas algumas controvérsias recentes em que houve uso do Protocolo de Olivos aqui estudado, para uma melhor visualização do andamento da integração na região, já que a técnica é essencial ao processo integracionista. Além disso, se buscará conhecer o papel de alguns particulares no âmbito do processo de integração regional, para constatar como a posição de alguns grupos de interesse está delineando a integração na região.

Capítulo III

3 Algumas notas sobre os contornos das relações comerciais na região

Nesta seção analisaremos alguns conflitos comerciais recentes no âmbito do Mercosul, envolvendo os dois principais atores regionais, Brasil e Argentina, em que o sistema de solução de controvérsias examinado anteriormente foi empregado, indicando possíveis avanços e retrocessos na integração regional. Os setores mais ameaçados são um notável entrave à integração como mencionado anteriormente, pois se articulam diante dos governos para impor seus esquemas de proteção.

Assim, é imprescindível fazer uma releitura de alguns casos específicos avaliados pelo sistema de solução de controvérsias, onde não houve acordo e, conseqüentemente, retrocessos na união aduaneira. Quando há sucesso em alguma área da integração, o processo tende a avançar e se ramificar por outros setores, mas quando não existem ganhos notáveis, o desinteresse dos grupos emerge e o interesse pela sobrevivência torna-se mais evidente (MITRANY, 1966).

Os últimos anos apresentaram um alinhamento na política externa dos principais atores do bloco no que tange ao processo integracionista, uma vez que os governos nacionais, brasileiro e argentino, assemelharam-se ideologicamente. Como principais pontos desta convergência, pode-se destacar a preocupação com a superação das assimetrias de poder e a autodeterminação da região em relação à influência exercida pelos Estados Unidos da América na região (CERVO, 2004).

Contudo, os aspectos comerciais não foram tão semelhantes aos contornos políticos do processo, em função da concorrência intrabloco e da participação cada vez maior da economia chinesa nas transações comerciais. Afirmou-se, anteriormente, neste trabalho que as controvérsias indicam problemas pontuais e constituem um indicador de que o processo está vigorando, por isso é necessário um exame acerca das disputas existentes.

Apesar do aparente descrédito de grupos de interesse, principalmente os ligados ao comércio e à indústria, em relação ao processo em curso, a integração na região vem acontecendo através de atores importantes, como movimentos sociais, universidades, centros de pesquisas, organizações não governamentais e outros (MERCOSUL, 2012, p. 35). No que diz respeito ao comércio, há que se observar os fluxos e identificar os setores e grupos mais beneficiados, considerando também aqueles setores mais ameaçados pela competição.

De acordo com dados de exportação disponibilizados pelo Ministério da Indústria e Comércio Exterior do Brasil (MDIC), as empresas brasileiras que são destaque como exportadoras para o Mercosul estão inseridas nos segmentos automobilístico, mineração, autopeças, têxteis, químicos e plásticos, com exceção do Paraguai no caso automobilístico, em que o peso do segmento se faz menor.

Quando se observam as empresas que exportam para o Brasil que estão sediadas em países vizinhos, torna-se possível observar a presença maciça de empresas do setor agrícola, mas também a presença de empresas que estão sediadas em território brasileiro que fabricam e exportam componentes e outros produtos para o Brasil, a exemplo de grandes montadoras instaladas na Argentina.

Como discutido anteriormente, o Brasil possui vantagens nas relações de comércio no Mercosul, é líder na exportação de produtos básicos e industrializados, conseqüentemente, possui contas superavitárias. O bloco é o principal destino dos manufaturados brasileiros, revelando importância estratégica para o setor industrial da maior economia do bloco.

No caso do agronegócio a situação é mais insatisfatória, porque a agropecuária é uma antiga vocação no Cone Sul, o que ocasiona conflitos comerciais que envolvem barreiras e práticas desleais. A concorrência comercial entre os signatários do bloco é uma das grandes dificuldades que o processo possui para se consolidar.

O Brasil, por sua vez, tem um potencial agrícola diferenciado, devido às diversidades climáticas, extensão territorial, mecanização no campo e outros fatores. Deste modo, o país consegue oferecer produtos de forma eficiente, causando descontentamento nos produtores rurais vizinhos. Tendo em vista as divergências inerentes ao processo em curso, serão feitas algumas considerações acerca de problemas recentes.

Utilizando o constructo teórico funcionalista é possível afirmar que o setor insatisfeito forma uma coalização com interesses comuns para pressionar os governos a aderirem ou não a seus propósitos. Assim, o sistema de solução de controvérsias tem uma tarefa que extrapola a dimensão jurídica, pois tem a possibilidade de influenciar o jogo político na arena doméstica.

Um sistema de solução convincente, aliado de outros aspectos, é capaz de influenciar as escolhas dos atores, já que perceberão seus interesses sendo atendidos e as regras do jogo sendo mantidas. Falta ao Mercosul uma institucionalidade que tire o aspecto de reunião de cúpula, dando o caráter de

organismo supranacional e que viabilize a participação dos atores não estatais, pois nem o TPR foi capaz de dar a institucionalidade necessária ainda.

Quando as soluções são justas e os entraves removidos, a integração avança porque as partes interessadas passam a depositar confiança na institucionalidade vigente, mas quando as soluções são insatisfatórias, há um efeito de descrédito e o lado mais anárquico das relações entre Estados emerge. Ressalta-se ainda o aspecto estrutural das economias da região, marcada por modelos primários, típicos de países colonizados (OLIVEIRA, 2008).

O histórico de assimetrias é importante para entender parte dos atuais litígios na união aduaneira mercosulina, pois a configuração do bloco é uma de suas primeiras dificuldades, já que o Brasil detém aproximadamente 75% das riquezas produzidas na região e aproximadamente o mesmo percentual em matéria de território. Assim, a negociação da tarifa externa se apresenta como uma dificuldade decorrente da anterior.

Países como Uruguai e Paraguai possuem pequeno mercado interno, indústria diminuta e produção eminentemente agrícola, o que os torna importadores de manufaturados. Deste modo, os dois países deficitários têm dificuldades para compartilharem uma tarifa externa, já que são meramente importadores e possuem pequena capacidade produtiva.

Produtos manufaturados a exemplo de bens de capital, produtos de informática e eletrônicos estão excluídos de uma tarifa externa comum em função das características dos países menores, que não aceitariam uma tarifa externa comum alta para adquirir bens de alto valor agregado.

O Brasil possui uma dinâmica diferente, enquanto importa manufaturados da China, dos EUA e da UE, exporta sua manufatura para o Mercosul e importa um volume pequeno dos seus vizinhos que são majoritariamente agrícolas. Justamente no segmento do agronegócio reside maior parcela das controvérsias apreciadas pelo sistema de solução de controvérsias.

Argentina também se apresenta como o Brasil neste processo, o país é um importador de produtos oriundos da China, dos EUA e da UE, embora possua um parque industrial significativo. Contudo, os argentinos importam mais que os brasileiros no Mercosul, principalmente, produtos manufaturados de origem brasileira.

Assim, observa-se a zona de influência que o bloco representa para o Brasil, já que consegue manter superávits significativos e lograr dividendos políticos e

estratégicos. Tal aspecto ainda é muito insatisfatório, já que o objetivo de uma integração não é a satisfação de um único ator, mas a geração de riqueza, bem-estar e poder dentro da área integrada.

O crescimento econômico do Brasil e sua inserção internacional mais madura intensificaram ainda mais as divergências no processo. As instabilidades cambiais ao fim dos anos 1990 e a crise argentina precarizaram a competitividade do país platino, tornando os produtos brasileiros uma ameaça à sobrevivência de setores produtivos de expressão (SOUZA, 2008).

A inflexão econômica do final da década de 1990 foi um óbice ao Mercosul, já que houve a necessidade de se proteger os setores mais importantes de cada Estado parte. Mais uma vez constata-se a influência que os setores domésticos exercem quando a integração não lhes beneficia. Nessa perspectiva, as controvérsias ensejadas foram o reflexo de uma crise que escancarou os diferenciais de competitividade na região.

3.1 Controvérsias Recentes e a atuação do Sistema de Solução de Controvérsias.

O agronegócio é a principal arena de conflito, obviamente em função do modelo primário exportador na região, mas em função, também, dos diferenciais de produtividade existentes e da relevância que este setor representa para cada um dos países signatários. O fato torna-se notório quando verificado o perfil dos casos submetidos ao sistema de solução de controvérsias.

Vale ressaltar que as determinações dos laudos são aplicadas diretamente aos países membros, mas esbarrando sempre na soberania dos atores envolvidos. Assim, nenhuma sanção tem caráter vinculante, a exemplo de uma decisão proferida por um tribunal comunitário. Os casos que serão tratados aqui representam questões de relevo para o sistema de solução de controvérsias e demonstram a recente desenvoltura da institucionalidade do Mercosul.

A partir dessa análise de laudos arbitrais proferidos por tribunais *ad hoc* e pelo TPR, pode-se compreender o papel do Mercosul enquanto instituição política para o avanço da integração regional, a partir da análise da postura dos principais atores diante das orientações advindas do sistema de solução da controvérsias. A

abordagem funcionalista preconiza o papel decisivo das instituições e dos atores nacionais e subnacionais para o êxito do processo de regionalização.

Cabe ressaltar que cada decisão emanada de um tribunal *ad hoc* ou do TPR gera um impacto no comportamento de atores domésticos relevantes, já que o Estado afetado nada mais é que a síntese de forças sociais de um território. À medida que se trata do comportamento de um ator estatal, trata-se também do comportamento de grupos de pressão, como entidades patronais de agropecuaristas, atacadistas, industriais e outros tantos.

Tais grupos são determinantes para o incremento do processo ou seu estancamento. As controvérsias existentes apontam problemas que devem ser contornados, mas acima de tudo apontam a existência do comércio na região e os impactos positivos ou negativos que este comércio tem gerado em economias tão assimétricas.

As principais controvérsias envolvendo bilateralmente Brasil e Argentina foram tratadas pelos tribunais *ad hoc* no âmbito do Protocolo de Brasília conforme dados do próprio Mercosul. Assim, as controvérsias que envolvem diretamente os atores mais relevantes da região estão no arcabouço do Protocolo de Brasília, enquanto o TPR cuidou de outras demandas em que argentinos e brasileiros não disputaram diretamente.

Em 1999 o sistema de solução de controvérsias foi acionado para uma disputa envolvendo Brasil e Argentina que foi tratada com base no Protocolo de Brasília, isto é, diplomaticamente entre os entes estatais. A demanda foi acionada pela República Argentina e estava em torno de uma série de comunicados restritivos envolvendo o Estado brasileiro.

Cabe ressaltar o contexto econômico instável do momento em questão, quando ao fim do último século os dois principais Estados vivenciaram uma drástica crise em seus balanços de pagamentos, resultado de uma instabilidade cambial severa. Assim, o contexto era marcado pelo desejo de sobrevivência dos atores em uma economia globalizada, em que proteger seus setores era a alternativa mais viável e adequada (FRIEDEN, 2009).

As crises do final dos anos 1990, conforme exposto anteriormente, foram um ponto de inflexão no processo que estava em curso na região, portanto houve uso deliberado de práticas restritivas como esta que foi objeto de solução de controvérsia, culminando no Laudo I de 28 de Abril de 1999. O referido laudo serve

de base para decisões que foram tomadas posteriormente na esfera do Protocolo de Brasília.

A controvérsia estava precisamente em torno de barreiras ao comércio recíproco colocadas pelo Estado brasileiro, indo na direção contrária ao ratificado no Tratado de Assunção. Os argentinos ainda argumentaram nesta circunstância que tal ação brasileira inviabilizaria a confiança dos parceiros no processo integracionista.

A reclamação se dava, precisamente, contra os comunicados nº 37 de 17 de Dezembro de 1997 e nº 07 de 20 de Fevereiro de 1998 oriundos do departamento de comércio exterior (Decex) da Secretaria de Comércio Exterior (Secex) do governo brasileiro. Ambos os comunicados emanavam medidas restritivas ao comércio bilateral no momento.

Os representantes brasileiros souberam mostrar, por meio dos números, a evolução do comércio bilateral entre os litigantes. Nesse momento o Brasil já era o maior importador de produtos do bloco e o principal destino dos produtos argentinos, os produtos argentinos representavam 11,2% do total das importações brasileiras de acordo com Ministério da Indústria e Comércio Exterior (MDIC). A lógica da argumentação brasileira só ratificou a afirmação de que havendo mais comércio, mais controvérsias seriam ensejadas.

Assim sendo, o tribunal concluiu que,

As licenças automáticas são compatíveis com o sistema normativo do Mercado, desde que não contenham condições ou procedimentos restritivos e se limitem a um registro realizado sem demora durante o trâmite aduaneiro. As licenças não automáticas somente são compatíveis com esse sistema, desde que se refiram a medidas adotadas sob condições e fins estabelecidos no art. 50 do Tratado de Montevideu, com a eliminação de medidas não aduaneiras que configurem obstáculos comerciais (LORO, 2010, p. 72).

Na oportunidade, o Tribunal *ad hoc* se baseou nos princípios norteadores do Tratado de Assunção, que apontam como caminho o livre comércio na região integrada. Então, as medidas restritivas do Brasil foram tidas como improcedentes,

tornando a Argentina exitosa no contencioso. Ao Brasil foi sugerida a adequação de medidas restritivas ao disposto no Tratado de Montevideú.

Uma segunda controvérsia importante no âmbito do Protocolo de Brasília girou em torno da comercialização da carne suína, que ensejou o Laudo II de 27 de setembro de 1999. Neste caso, a agropecuária aparece como setor de relevo nas transações comerciais entre os vizinhos. A controvérsia foi levada ao conhecimento dos árbitros do Mercosul através do governo argentino.

O país platino denunciava a existência de subsídios à exportação da carne suína brasileira, ou seja, um ato que configura concorrência desleal. Tal prática prejudicava sobremaneira os produtores argentinos, pois perdiam competitividade de forma acentuada. Para os argentinos, a situação era um claro desrespeito ao disposto no Tratado de Assunção e na decisão 10/94 do CMC.

Em um processo de integração regional os membros devem garantir a livre entrada de produtos oriundos de países parceiros de forma equitativa. A partir do momento em que houve benefícios fiscais para produtos brasileiros, os produtos argentinos entraram no mercado brasileiro com desvantagens significativas, tornando diferenciada uma situação em que deveria existir isonomia.

Assim, o tribunal *ad hoc* precisou se posicionar de forma que equacionasse os diversos interesses. Neste caso, bem como no anterior, prevaleceram os interesses estratégicos do Mercosul ratificados no Tratado de Assunção, já que a normativa do bloco no momento era ainda mais precária. O tribunal instaurado buscou a alternativa que viabilizasse o avanço da união aduaneira.

O impasse foi de difícil solução, já que o Estado brasileiro estava agindo de acordo com seu ordenamento jurídico doméstico e a Argentina com uma reivindicação que utilizava o processo de integração regional como argumento. Conforme o Laudo,

El reclamo presentado inicialmente se refería a la existencia de stocks públicos de maíz (CONAB), al PROEX y a los Anticipos de Contrato de Cambio (ACC) y Anticipos de Contrato de Exportación (ACE). Después, la República Argentina agregó nuevos argumentos referidos a este último ítem e introdujo un nuevo reclamo referido al Crédito Presunto de IPI

(Crédito Presunto del Impuesto a los Productos Industrializados).

A Argentina questionava a existência de estoques de milho no Brasil financiados pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), criticava o Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) e os Adiantamentos de Contratos de Câmbio (ACC) e de exportação (ACE). Os argentinos também criticaram o crédito presumido ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Conforme se observa, o Estado argentino questionou uma sequência de políticas públicas brasileiras (LORO, 2010).

O milho é uma ração fundamental para a criação suína, por isso o questionamento argentino sobre a formação dos estoques. Os estoques contribuíam para estabilizar os preços nos momentos de entressafra e para contornar efeitos adversos das oscilações nos preços da ração. Assim, produtores suínos brasileiros obtinham vantagens, já que adquiriam o milho a preços inferiores ao praticado internacionalmente.

O Estado argentino entendia, conforme o laudo, que a iniciativa da Conab era um incentivo setorial aos exportadores suínos, agravando ainda mais a situação conflitante, pois a situação causava um benefício aos que exportavam carne suína para região. A carne brasileira adentrava a Argentina a preços muito competitivos, diferentemente do preço que seria praticado se a companhia não tivesse intervindo, prejudicando produtores argentinos. O país platino questionou com base na decisão nº10 do CMC de 1994, que proibia determinados incentivos à produção voltada para importação.

A situação da carne suína é emblemática, pois configura uma situação em que interesses brasileiros foram duramente afetados em função da integração regional e da interdependência das economias. Os suinocultores argentinos através de suas entidades representativas levaram suas demandas às câmaras de comércio e ao governo, cabendo aos representantes do Estado reivindicar junto a um Tribunal *ad hoc*.

O referido laudo ilustrou bem uma situação de concorrência entre parceiros em vez da complementaridade, que dificultava qualquer tomada de decisão. Como afirmado anteriormente, os Estados não são atores unitários dotados de vontade própria, suas decisões precisam passar pelo crivo da opinião pública, por isso o

comércio bilateral de carne suína não seria bem recepcionado pela sociedade argentina.

Para o Brasil qualquer recuo poderia assemelhar-se a uma cessão de soberania ao organismo internacional, Mercosul, algo que não seria bem recepcionado por maioria da sociedade brasileira, principalmente por um setor específico que produz carne suína. Como lembra Deustch (1982), as elites nacionais ou grupos de interesse dificilmente estão dispostos a perder sua soberania para um ator externo, sendo leais normalmente aos costumes e normas domésticos.

Deste modo, o Brasil teria a difícil missão de conciliar os interesses dos grupos ligados à produção suína do Mercosul e manter sua agenda de políticas públicas para o setor. O governo do Brasil alegou que agiu de acordo com suas leis domésticas e que não se opôs às normas do acordo regional. Formar estoques não é uma prática desleal em comércio exterior.

Conforme o Laudo, os representantes brasileiros afirmaram que a resolução nº 10 do CMC proíbe incentivos à exportação, mas não incentivos à produção interna. O Brasil afirmava que a formação de estoques objetivava estabilizar os preços do cereal, e não incentivar produtores de carne suína como afirmado pelos argentinos. Além disso, os representantes brasileiros na controvérsia mostraram que não consta proibição alguma nas normas do bloco em relação à formação de estoques.

O governo brasileiro ainda mostrou que a política implementada através da Conab estava de acordo com as normas da OMC e que a organização estava ciente de tal prática. O Brasil ainda apresentou uma série histórica indicando que os preços do milho no mercado doméstico estavam acompanhando a tendência dos preços internacionais para o cereal.

A segunda reclamação argentina versava sobre o Proex, que para os argentinos concedia incentivos para a exportação de bens e serviços, configurando uma prática desleal. O programa se baseava em duas vertentes, a primeira delas era a equivalência da taxa de juros:

Este sistema consiste en el pago de la diferencia entre la tasa de captación de recursos admitida por el Banco Central de Brasil y una tasa mínima internacional de captación. El financiamiento otorgado por el BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social) establece un spread que ES llamado ecualización, que

ES financiado por el Tesoro Nacional con recursos establecidos anualmente por el Poder Ejecutivo.

O governo argentino acusava o governo brasileiro de incentivar exportações por meio de financiamentos a taxas de juros menores. O uso do Proex também estaria afrontando o que foi disposto na mesma resolução do CMC, isto é, a resolução nº 10/94.

As taxas de juros praticadas configuravam uma vantagem para os exportadores brasileiros, já que o produtor poderia exportar um produto a preços menores do que o preço que seria praticado com o uso das taxas de juros domésticas. Assim, o Proex era uma intervenção direta do governo brasileiro por meio de seu tesouro de modo a desequilibrar o comércio entre os dois países.

O governo brasileiro argumentou que o uso do Proex estava de acordo com a portaria nº 93/99 do MDIC, que ratificava a impossibilidade de se utilizar o Proex para produtos exportados para o bloco sul-americano. Portanto, de acordo com os representantes brasileiros tal reivindicação era improcedente, já que não houve incentivo aos produtos transacionados no Mercosul.

Outra controvérsia ensejada girou em torno dos adiantamentos de contrato de câmbio e de exportação (ACC) e do (ACE), ambos os instrumentos financeiros configuravam incentivos aos exportadores brasileiros, conforme os representantes argentinos. Tais contratos eram firmados entre as empresas exportadoras e os bancos comerciais brasileiros.

As medidas implementadas pelo Brasil com estes contratos também contrariavam as recomendações da portaria nº10 do CMC, já que os instrumentos pareciam incentivos financeiros à exportação de bens de consumo. O favorecimento se dava com os exportadores brasileiros que contratavam juros menores de 12% a 15% ao ano em dólares, uma vez que a taxa de juros doméstica estava em torno de 30% ao ano naquele momento.

A reclamação argentina acusava o governo brasileiro de intervir no mercado para favorecer as instituições financeiras, conseqüentemente, os produtores nacionais eram contemplados com taxas de juros inferiores as praticadas no mercado e custos barateados. A intervenção se dava através da arbitragem de taxas de juros, isto é, um movimento legal de compra e venda com baixo risco e que pode proporcionar ganhos significativos.

A argumentação argentina ainda afirmava que,

La ganancia derivada del arbitraje financiero, permitiría la posibilidad al exportador brasileño de reinvertir los recursos obtenidos a través de ACC y ACE a tasas de interés internas en reales. De esta forma, habría una ganancia obtenida en función de la diferencia entre las tasas de interés interna y externa, producida por el mecanismo del subsidio.

Evidentemente, os mecanismos de ACC e ACE configuravam incentivos valiosos à produção interna, já que a economia brasileira atravessava um ciclo de instabilidades no período comentado. O final dos anos 1990 significou uma fase difícil nas relações regionais, já que o comércio exterior de cada país se voltava para as economias centrais. Além disso, os dois membros, Brasil e Argentina, passavam por severas crises em suas balanças comerciais e nos seus mercados internos.

Deste modo, o período representou o predomínio do conflito sobre a cooperação, já que os recursos e as possibilidades estavam escassos. A busca realista pela sobrevivência torna-se sempre crível em momentos como estes, porque o comércio sempre foi uma arena de conflitos que pode ensejar consequências tão danosas a um Estado quanto o conflito bélico, que é tão retratado na literatura da disciplina.

A controvérsia ainda pautou questões tributárias brasileiras, como o Imposto sobre Operações Financeiras e o crédito presumido do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). O governo brasileiro editou medida em 1997 que zerava o IOF para operações de câmbio relacionadas às importações de bens e serviços, beneficiando os bancos que concederam os instrumentos de ACC e ACE.

O caso do IPI foi ainda mais emblemático nessa controvérsia, porque foi verificada uma concessão por parte do Brasil aos seus exportadores, já que o governo estava devolvendo o valor de contribuições PIS e Cofins das compras de insumos básicos e intermediários. Conforme o laudo, a restituição era feita por meio de um “Crédito presumido de IPI” equivalente a 5,37% sobre o custo dos insumos da respectiva cadeia produtiva.

Para os Argentinos, a devolução de 5,37% era superior ao que era pago efetivamente com as contribuições PIS e Cofins. Assim, como uma restituição superior ao valor dispendido, os produtores do Brasil teriam um incentivo a mais

para produzir a custos menores e, conseqüentemente, repassar produtos mais competitivos ao mercado externo. Nota-se nas medidas comentadas um esforço do governo Brasileiro de, ao menos, incentivar a produção em diversos setores da economia brasileira.

Além de a situação ter afrontado o que foi elencado pelo CMC, havia também uma discrepância em relação ao que foi assinalado pelo Acordo de Subvenções e Medidas Compensatórias da OMC. Tal acordo veda restituição de contribuições sociais, a exemplo da PIS e da Cofins. A situação do crédito presumido não configurava exceção às normas do CMC, nem era uma prática adequada conforme a OMC, portanto, a política gerou um enorme desconforto entre os dois parceiros de bloco.

Os representantes do Brasil, em suas linhas de argumentação, começaram por cassar a reclamação que envolvia o crédito presumido do IPI e a referente ao uso de ACE e ACC, porque estas apenas foram inseridas depois de aberta a reclamação ao tribunal arbitral. De acordo com a decisão nº 17/98 do CMC, que regulamenta justamente a etapa arbitral da solução de controvérsias, apenas são considerados atos e argumentos presentes na abertura formal da reclamação.

Assim, o Brasil passou a responder sobre os estoques públicos de milho financiados pela Conab, conforme os representantes brasileiros, o país não havia violado nenhuma determinação do CMC, já que o órgão proíbe a concessão de incentivos à exportação para os bens que serão transacionados no bloco, mas não há proibição acerca da produção agrícola doméstica. Para estes representantes, não havia nexo causal entre o fomento à produção do cereal e a vantagem competitiva dos suinocultores.

Os brasileiros ainda afirmaram que a prática de manutenção de preços agrícolas foi comunicada à OMC e é lícita conforme o órgão multilateral. Com relação ao Proex, quesito polêmico na reclamação argentina, o Estado brasileiro afirmou não tê-lo usado para incentivar a exportação de bens e serviços para o Mercosul, ainda de acordo com os representantes, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior havia editado uma medida que proibia o uso do Proex para produtos exportáveis no âmbito do bloco.

Sobre o uso dos instrumentos ACC e ACE, o Brasil declarou que estes mecanismos estavam na esfera privada, não havendo assim intervenção estatal na questão suscitada para promover benefícios. Além disso, a reclamação ainda foi questionada enquanto a arbitragem das taxas de juros que estariam sendo

praticadas pelo Brasil, através do seu Banco Central, para favorecer seus exportadores.

Segundo o Laudo, a parte acusada explicou que não havia um mecanismo de arbitragem conduzido pelo governo, mas que o fenômeno acontecia de acordo com as leis do mercado, já que o exportador poderia efetuar seus investimentos onde o capital fosse mais rentável, tanto no mercado de ações, quanto na produção voltada à exportação. Com relação ao IOF, o governo do Brasil afirmou que a desoneração do imposto não constituía financiamento, já que o mesmo não incidia sobre operações de moeda estrangeira.

Por último, os brasileiros ainda justificaram o crédito presumido do IPI, explicando que a PIS e a Cofins eram tributações indiretas e que a restituição era permitida tanto pela decisão nº10 do CMC, quanto pelas normas da OMC. O Brasil mostrou que o crédito presumido era um registro contábil de receita e despesa, de modo que não havia restituição superior ao que foi desembolsado em contribuição.

O tribunal *ad hoc* instituído decidiu, unanimemente, que não procedia a reclamação argentina sobre a Conab, pois fomentar estoques públicos não era prática desleal e não afetava nenhuma resolução do CMC. A reclamação sobre o Proex, por sua vez, foi entendida como procedente pelos árbitros, levando o Brasil a reconsiderar sua posição sobre o programa. Portanto, foi decidido pela parte reclamada que,

A partir del 29 de Marzo de 1999, solamente podrán ser objeto de financiamiento PROEX las exportaciones con destino Mercosur que involucren bienes de capital a largo plazo que observen las condiciones de plazo y de tasas de interés compatibles con las aceptadas internacionalmente en operaciones equivalentes.

Os brasileiros atenderam a sugestão do Tribunal *ad hoc*, desagradando, possivelmente, interesses domésticos envolvidos no Proex. O caso mostrou que a institucionalidade do bloco conseguiu atuar através do convencimento e alterar a correlação de forças dentro da união aduaneira, já que o maior Estado da região precisou rever uma política doméstica de incentivo às exportações em um momento crítico de sua economia.

Dentre os pontos da controvérsia da carne suína, o Proex figurava como o ponto mais importante, e conseguiu ser removido pelos reclamantes. Pode-se dizer que o Mercosul, enquanto organização internacional, conseguiu atuar de forma eficiente e produzir um resultado eficaz, indicando um sucesso da técnica sobre questões políticas domésticas.

Contudo, os representantes brasileiros não cederam em relação ao uso de ACC e do ACE de forma unânime, já que o Tribunal também não percebeu os prejuízos causados por tais instrumentos aos produtores argentinos. Os árbitros acataram parcialmente a reclamação argentina e orientou que os signatários se adequassem ao ordenamento do bloco às normas multilaterais do comércio, mais uma vez o tribunal zelou pelos interesses do bloco.

Uma terceira controvérsia, envolvendo os dois principais atores regionais, ocorreu com os produtos têxteis, diferentemente dos dois casos anteriores que envolviam atividades agropecuárias, a controvérsia em questão se dava no setor industrial, tão caro aos dois litigantes. O laudo foi proferido em 10 de Março de 2000, desta vez o reclamante era o Brasil.

A questão estava em torno de medidas protecionistas adotadas pelo governo argentino no mercado de produtos têxteis de algodão, com base na Resolução 861/89 do *Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos*. Conforme o laudo do Tribunal *ad hoc*, a Argentina impôs cotas para os produtos têxteis de origem brasileira, configurando para o Brasil uma enorme deslealdade ao Tratado de Assunção e aos fundamentos básicos da integração regional.

Esta controvérsia acerca dos têxteis representa muito bem a conjuntura da época em que os dois atores atravessavam crises em seus balanços de pagamento e fuga de capitais (SOUZA, 2008). Evidentemente, as medidas protecionistas em curto prazo são importantes instrumentos de incentivo à indústria local e contribuem para a manutenção de seu nível de emprego, já que importar produtos é gerar empregos fora de seu território.

Mais uma vez percebeu-se a necessidade nacional acima dos interesses comunitários, pois era sabido que o protecionismo não se coadunava com os pressupostos liberais que orientam um processo de integração, mas com o nacionalismo que também foi um entrave à regionalização da Europa (HAAS, 1958). O caso têxtil demonstra os atores nacionais buscando a sobrevivência sem atender normas supranacionais de comércio, tendo em vista que o movimento é

impulsionado a partir de interesses de atores domésticos que querem se beneficiar de uma situação ou livrarem-se dos efeitos desfavoráveis.

O ministério argentino editou uma norma que atendia interesses de fabricantes do setor, enquanto que o Brasil formulava reclamação atendendo interesses de seus fabricantes, que se sentiam prejudicados por não participarem do mercado argentino no volume desejado. Assim, os representantes brasileiros reclamaram formalmente que,

La medida tiene carácter discriminatorio porque favorece a otros países fuera de la unión aduanera en detrimento de Brasil. Además, Brasil también considera la medida incompatible con las condiciones establecidas en el Acuerdo sobre Textiles y el Vestido (ATV) de la Organización Mundial de Comercio (OMC) porque conforme a la recomendación del Órgano de Supervisión de los Textiles (OST), Argentina debe suspender la aplicación de la medida.

O Brasil seguiu argumentando com base no Tratado de Assunção, em seu Programa de Liberalização Comercial, que se encontra vinculado à Aladi, bem como no Acordo de Complementação Econômica nº18. Conforme o Artigo 1 do anexo 1 do referido tratado, os Estados membros deveriam se comprometer com a eliminação de encargos e restrições ao comércio intrazona até o dia 31/12/1994, porque após esta data não seria possível a vigência de medidas restritivas de nenhuma espécie.

Os brasileiros ainda acrescentaram o caráter discriminatório da política comercial argentina, pois esta beneficiava parceiros externos à união aduaneira. O Brasil ainda considerou que as medidas de proteção para a indústria têxtil argentina estava contrariando o Acordo sobre Têxteis e Vestimenta (ATV) da OMC. O ATV foi um acordo polêmico ratificado após o período de adequação da união aduaneira, quando as regras foram redefinidas.

A controvérsia em questão ilustra bem o desejo brasileiro de se proteger setores estratégicos. Os argentinos souberam utilizar as normas adequadas para mostrar ao *Tribunal ad hoc* que a controvérsia era inexistente, porque o Mercosul não regulamentava essa questão, tornando possível que a legislação doméstica abarcasse a questão.

De fato, não poderiam existir medidas protecionistas na União Aduaneira mercosulina em função do Acordo de Liberalização Comercial lembrado pelo Brasil, mas após 1994 houve uma modificação significativa neste acordo com o advento do Regime de Adequação Final, que trazia em seu texto as listas de exceção no bloco. Tal regime encontra-se definido na Decisão 5/94 do CMC e na Resolução 48/94 do GMC, afirmando, dentre outros pontos, que,

Los productos comprendidos en Las Listas de Excepciones, podrán gozar de un plazo final de desgravación, lineal y automático, partiendo de los respectivos aranceles nominales totales vigentes a la fecha. Dicho plazo tendrá una duración de cuatro años para la Argentina y Brasil y de cinco años para el Paraguay y Uruguay, contados a partir del 1 de enero de 1995.

O documento demonstra uma clara intenção de conciliar as assimetrias econômicas da região, adicionando produtos à lista de exceção para protegê-los da competição intrabloco. As listas compõem o Regime de Salvaguardas do Tratado de Assunção, documento invocado pelos argentinos na questão dos têxteis para assegurar que a aplicação de salvaguardas intrabloco era condizente com a união aduaneira, pois no momento que a controvérsia foi levantada, o setor têxtil estava apenas integralmente ligado ao Mercosul, com eliminação tarifária, mas com uso de medidas não tarifárias.

Além disso, os argentinos souberam justificar indicando não haver política comercial comum para este setor, nem normas para a regulamentação do mesmo. No mais, o ATV deveria nortear o uso das medidas não tarifárias aplicadas no caso dos têxteis, isso era ponto de acordo entre os Estados divergentes, já que o Brasil questionava o protecionismo intrabloco. Portanto, o Regime de Salvaguardas e o ATV para os brasileiros não estavam incorporados ao bloco, sendo oportunos apenas em casos de relações com países terceiros.

O país platino sugeriu ao tribunal instaurado que a queixa brasileira era improcedente, porque não havia incompatibilidade entre o uso das medidas não tarifárias e as regras do bloco. O setor têxtil apresentava essa peculiaridade, não

estava inserido no arcabouço do Mercosul até então, tornando a solicitação brasileira discutível.

O tribunal acatou a solicitação argentina e o Brasil teve que aceitar a proteção ao setor têxtil argentino, pois os representantes daquele país souberam convencer os árbitros de que no Mercosul ainda não havia uma normativa específica que pudesse invalidar o uso de salvaguardas em um setor ainda não integrado totalmente. Portanto, o caso dos têxteis não poderia configurar uma afronta ao livre comércio que deveria vigorar no bloco.

O terceiro laudo foi uma amostra de que a institucionalidade do bloco ainda era precária, já que a Argentina venceu porque o sistema de solução de controvérsias não tratava do tema explicitamente, havia apenas documentos avulsos dando consentimento a tal prática. Por outro lado, percebeu-se uma independência do tribunal, que não se posicionou favoravelmente ao Brasil nesta questão tão delicada, sinalizando para uma estrutura que pode se solidificar sem atender aos interesses dos atores mais poderosos.

Outra controvérsia envolvendo Brasil e Argentina se deu no caso dos frangos inteiros congelados exportados do Brasil para o país vizinho. Neste caso, os argentinos implementaram uma política *antidumping* que penalizava severamente os produtores brasileiros. Mais uma vez o Setor Primário ganhava destaque no sistema de solução de controvérsias do Mercosul.

O caso dos frangos gerou o quarto laudo *ad hoc* do bloco em 21 de Maio de 2001. Os representantes brasileiros alegavam que práticas *antidumping* ratificadas pelo governo argentino afrontavam a normativa da zona integrada, a medida adotada pelo país platino estava de acordo com a Resolução nº 574/2000 do Ministério da Economia argentino.

No período em análise, o mercado internacional de frangos estava atingindo os menores níveis de preço, tornando inviável o escoamento do excedente da indústria argentina avícola. Assim, havia excesso de oferta de frangos abatidos na Argentina, enquanto ainda sofriam com a entrada de frangos brasileiros. A resolução mencionada anteriormente serviu de proteção aos avicultores argentinos.

A questão dos frangos mostra claramente a influência exercida por setores organizados na política externa de um país, já que a política comercial é uma linha de atuação diplomática. As nuances desta relação entre Estado e grupos de interesse moldam a política externa que, conseqüentemente, impactará a integração regional, neste caso negativamente.

A questão dos frangos se coaduna com as abordagens funcionalistas que retratam bem a influência mútua dos desdobramentos domésticos nas relações regionais, principalmente o papel dos grupos de interesse no alinhamento da política externa. Autores como Krasner e Katzenstein souberam mostrar os setores domésticos como influenciadores das relações exteriores dos Estados, principalmente no campo do comércio.

Os primeiros autores funcionalistas destacam o efeito transbordamento no processo de integração que culminaria na edificação de relevantes organizações supranacionais, mas com retrocessos no processo europeu, tais afirmações foram secundarizadas. Os dois autores mencionados avançaram ainda mais os estudos sobre os arranjos domésticos, destacando que o objetivo central da política externa é adequar as políticas públicas domésticas às demandas da economia internacional (KRASNER; KATZENSTEIN apud PUTNAM, 2010).

De acordo com o cientista político Robert Putnam, as disputas políticas que precedem as decisões dos Estados no sistema internacional podem ser concebidas como um jogo de dois níveis, sendo os níveis nacional e internacional,

A luta política de várias negociações internacionais pode ser utilmente concebida como um jogo de dois níveis. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo interdependentes e soberanos (PUTNAM, 2010, p.151).

As reclamações submetidas ao sistema de solução de controvérsias são retrato fiel dos dois níveis analisados por Putnam, os litigantes sempre buscam maximizar a satisfação dos atores domésticos, caso não sejam exitosos nesta tarefa, poderão perder o prestígio e a legitimidade diante dos seus nacionais. Assim, os

representantes dos Estados sempre se reúnem para lutar pelos interesses de suas bases, não pelos interesses da região. A busca pelo bem comum a todos os Estados fica em segundo plano, porque os representantes quando vão aos tribunais prezam pelos melhores acordos para seus países de origem.

O autor enquadra o processo de negociação entre os atores nacionais em dois estágios, o primeiro corresponde à barganha entre os negociadores que traz soluções provisórias e o segundo estágio corresponde às discussões com os atores domésticos sobre ratificar ou não um acordo, neste caso aceitar ou não as decisões das instâncias do Mercosul (Ibidem, p. 153). Portanto, as decisões tomadas pelos representantes dos Estados membros no âmbito da integração regional obedecem às expectativas dos agentes, cabendo ao sistema de solução de controvérsias emitir laudos claros com base nas regras e instituições do bloco, para que o avanço da integração não seja inviabilizado.

Até o quarto laudo observou-se uma sequência de conflitos no setor primário, mas também um grave problema na manufatura, como no caso têxtil. A integração regional dava sinais de exaustão no limiar do século XXI, em função da conjuntura internacional desfavorável e da convergência das economias em termos de especialização, pois os dois atores não mais se complementavam, mas competiam por mercados parecidos.

Deste modo, o Centro de Empresas Processadoras Avícolas (CEPA) desempenhou papel importante ao sugerir as medidas restritivas ao frango do Brasil, tornando-se um exemplo prático de ator decisivo para o entrave do processo e, por outro lado, de protetor de um relevante segmento doméstico.

Neste contexto, o Brasil recorreu a institucionalidade do bloco mostrando que os argentinos não tinham autonomia para realizar tais políticas unilateralmente, pois desde 1997 que a aplicação de medidas com esse cunho deveria passar pelos marcos do bloco e por procedimentos definidos pela OMC, conforme o laudo,

Brasil concluye del examen de la evolución normativa que hay normas Mercosur sobre aplicación de medidas antidumping al comercio intrazona y que el tema no está librado a la discrecionalidad de las partes como pretende Argentina. Desde 1997 la aplicación de medidas antidumping intrazona debe ser en conformidad con el Marco Normativo que refleja el

entendimiento común de los Estados Partes Del Mercosur (EPM) sobre las reglas y procedimientos establecidos en el Acuerdo Antidumping de OMC.

Os brasileiros souberam usar as normas da integração para embasar seus argumentos, enquanto os argentinos usaram suas normas domésticas para justificar a questão, já que a resolução que estabelecia a medida questionada estava amparada na legislação nacional e que o Mercosul não poderia superá-la. Para os argentinos um tribunal arbitral não poderia anular uma decisão doméstica.

A questão também mostra o realismo contido nas práticas de integração regional, dado que quando um Estado percebe que não existem ganhos, prefere não cooperar. No caso, a sobrevivência dos avicultores argentinos era mais necessária que o aprofundamento das relações intrabloco, porque opinião pública nacional dificilmente se contorna, ainda mais quando o nível de emprego está à prova.

O tribunal *ad hoc* julgou de forma favorável aos argentinos, afirmando que não havia normas específicas para investigações de *dumping* e medidas *antidumping* no bloco pelo sistema de solução de controvérsias, mas normas gerais do Tratado de Assunção que tangenciavam o tema. Assim, o tribunal não agiu no sentido de interferir na decisão argentina, mas de observar se a ação do país gerava entrave à livre circulação de mercadorias objetivada com a ratificação do tratado supracitado.

Os árbitros entenderam que não havia afronta ao livre comércio, já que o Marco Normativo não especifica as sanções ao *dumping* nesta situação, também não houve nenhuma sugestão ao governo reclamado para que houvesse revisão da polêmica medida. O Brasil não foi contemplado em sua reclamação, apesar da aparente dúvida que a decisão tenha causado. Mais uma vez viram-se lacunas no regramento regional a ameaçar o avanço do processo.

Os representantes argentinos conseguiram, assim, atender as necessidades dos agricultores que estavam em torno da CEPA, colocando o interesse de um grupo particular à frente das boas relações com o Estado brasileiro. Ao menos, neste caso, houve uma tentativa de se buscar uma solução conciliadora nas instâncias competentes do Mercosul.

O sétimo laudo proferido em 19 de Abril de 2002, no marco do Protocolo de Brasília, também envolveu Brasil e Argentina na questão da importação de produtos fitossanitários pelo Brasil. A controvérsia era resultante de uma reclamação

argentina sobre a não adequação do Brasil às resoluções do GMC de número 48/96, 87/96, 149/96 e 71/98.

Os argentinos insistiam que o Brasil não havia facilitado o comércio de produtos fitossanitários conforme o acordado entre os quatro membros restantes do Mercosul, a representação argentina argumentava que tal postura feria o livre comércio na região. A reclamação sobre os obstáculos colocados pelo Brasil foi bem elaborada, dentre outros pontos, enunciava que,

Con la finalidad de garantizar el uso de insumos eficaces y seguros para la producción agrícola, los Estados Partes armonizaron los requisitos técnicos para la evaluación y el registro de productos fitosanitarios similares. En tal acordaron un procedimiento de registro abreviado para el Mercosur.

O registro abreviado de produtos fitossanitários do Mercosul já estava incorporado ao ordenamento jurídico doméstico de Argentina, Paraguai e Uruguai, tornando-se um avanço do bloco enquanto organização internacional, já que houve adoção de uma norma comunitária pelos Estados soberanos. O Brasil ainda não tinha compatibilizado esta norma do GMC em suas leis internas.

A obrigação de produtos fitossanitários viabilizava o uso de insumos eficazes e ecologicamente corretos para a produção agrícola, além de conferir um padrão de qualidade dentro da União Aduaneira, porque os signatários do bloco harmonizaram suas normas técnicas e facilitaram o comércio, enquanto o Brasil fazia o tema retroceder naquele momento. O país platino em sua reclamação exigia uma adequação imediata do Brasil, em, no máximo, quinze dias.

O governo brasileiro argumentou que entendia a necessidade da harmonização das legislações sobre o caso específico, mas não sinalizou com prazos sua adequação. Além disso, o Tratado de Assunção não vedava a adoção de medidas unilaterais para seus membros nesses casos, além de não haver discriminação alguma do sistema de registro brasileiro para produtos nacionais e importados. Os brasileiros apresentaram o seguinte ponto de vista sobre os fitossanitários, baseando-se em uma exceção no Tratado de Montevideú,

O princípio do livre comércio, não saberia sobrepor-se a legítimas preocupações a proteção à saúde e ao meio ambiente, sob pena de flagrante violação do artigo 2º do Anexo I do Tratado de Assunção, o qual estabelece textualmente que não estão compreendidas no conceito de restrições não tarifárias, proibidas no Mercosul desde o final do regime de transição (...)

O tribunal *ad hoc* julgou a questão favoravelmente aos argentinos, levando em consideração o aspecto intergovernamental do processo de integração em curso. Assim, a determinação não seria obrigatoriamente atendida pelo Brasil, mas sua não adesão seria objeto de responsabilização internacional em relação aos outros atores que cumpriram as regras do bloco.

Os árbitros entenderam que um país membro não pode assumir obrigações sem prazos, isso não era válido juridicamente e o Brasil insistia nesta forma de proceder, assim, o prazo para o cumprimento das obrigações foi uma das linhas usadas pelos árbitros. Além disso, o tribunal entendeu que a exceção do tratado citado é bastante genérica.

Por unanimidade, os árbitros entenderam que o Brasil descumpriu os ditames do Protocolo de Ouro Preto, e determinaram a imediata adequação brasileira. O país foi orientado a adequar seus padrões de modo a evitar desgastes no âmbito do processo sul-americano em um prazo de 120 dias, excetuando casos cobertos pelo Tratado de Montevideu. Os atores devem ser leais ao bloco enquanto organização internacional, isso é o que se busca na integração e isso foi buscado pelo tribunal na controvérsia em questão.

3.2 O Protocolo de Olivos: ação do TPR

O TPR após sua edição foi acionado para resolver três controvérsias importantes, nos anos de 2005, 2006, 2007, 2008 e 2012. A primeira referente à importação de pneus remoldados do Uruguai pela Argentina, a segunda referente à interrupção de vias de acesso na Argentina questionada pelo Uruguai, a terceira e mais recente envolvendo a solicitação do Paraguai para participação nos órgãos do Mercosul e a não participação venezuelana.

Nos casos dos pneus o TPR se manifestou três vezes, o fato foi emblemático porque pela primeira vez o tribunal precisou emitir recurso sobre decisões já tomadas. O TPR precisou rever a proporcionalidade de uma medida compensatória que havia aplicado, já que houve descumprimento por uma das partes. O tribunal nesse caso reforçou as bases da integração regional, indicando que estas vão além de questões comerciais.

O TPR assinalou ainda que as controvérsias precisam ser analisadas sobre diversos aspectos, para que as decisões emanadas do TPR ou de um tribunal *ad hoc* não coloquem em risco a integração por meio do descrédito dos atores. O descumprimento da decisão também afetaria a integração tanto quanto uma decisão equivocada, este argumento foi presente nesta controvérsia específica. O TPR reconheceu no recurso subsequente, a necessidade de se revisar a decisão para que fosse mantida a coerência com decisões anteriores.

No caso da interrupção das vias de acesso, houve reclamação por parte do Uruguai de que o governo argentino estava inviabilizando o livre trânsito de mercadorias e o acesso às pontes internacionais de seu território. Mais uma vez o TPR agiu no sentido de respeitar os pressupostos básicos de um processo de integração regional, verificando se a parte reclamada estaria colocando em descrédito o processo em curso.

A controvérsia gerou recurso da parte argentina contra uma decisão do TPR, mas o recurso foi negado porque o tribunal entendeu o desrespeito da República Argentina em relação ao Tratado de Assunção nesta ocasião. A questão mostra a envergadura alcançada pela institucionalidade do bloco em determinado momento, pois se observa um ator mais vulnerável economicamente tendo seus pleitos atendidos, neste caso, o Uruguai.

Um acontecimento mais recente envolveu a controvertida suspensão paraguaia do Mercosul com base no Protocolo de Ushuaia que estabelece a cláusula democrática do Mercosul. O processo de *impeachment* sofrido pelo presidente Fernando Lugo foi considerado um motivo significativo para suspensão do Paraguai do bloco, pois o compromisso democrático não foi mantido pelo Parlamento daquele país, pois a cúpula do bloco interpretou a situação como golpe de Estado.

A questão ainda hoje suscita discussões, pois o *impeachment* do presidente Lugo pareceu obedecer às regras do jogo democrático naquele país diante da perda de legitimidade daquele governo. Para alguns analistas a questão foi política e não técnica (VIDIGAL, 2012). A queda do presidente foi classificada como afronta ao

estabelecido em Ushuaia, e serviu de oportunidade para adesão venezuelana ao Mercosul.

É sabido que o Paraguai era o único Estado que tinha objeções à entrada do país bolivariano no bloco, então, com sua suspensão foi possível que se incorporasse a Venezuela. A entrada deste importante ator do cenário regional, tanto pela sua dotação na produção de petróleo, quanto pela sua relevância política e estratégica, já que o país faz um importante contraponto à influência estadunidense na região, gerou insatisfação paraguaia e uma controvérsia formal para o TPR arbitrar.

O Paraguai, por meio de seu Ministro das Relações Exteriores, posicionou-se diante do TPR com a seguinte reclamação no Laudo nº1/2012,

A demanda apresentada tem por objeto a aplicação de uma medida excepcional de urgência, com base no artigo 24 do Protocolo de Ouro Preto, com a finalidade de se declararem inaplicáveis: 1) a decisão que suspende o Paraguai de participar nos órgãos do Mercosul e 2) a declaração que incorpora a República Bolivariana da Venezuela como membro pleno do Mercosul. Ambas as decisões foram adotadas pelos Presidentes da Argentina, do Brasil e do Uruguai na Reunião de Cúpula dos Presidentes (...).

O Paraguai em sua formulação também mostrou a aceitação do Presidente Lugo em relação ao ato do Parlamento, de acordo com o representante paraguaio, tal fato teve como base a Constituição paraguaia, não havendo golpe ou outro tipo de desrespeito à democracia. O Estado reclamante assinalou o dano irreparável que a decisão da cúpula de presidentes poderia causar ao processo de regionalização, tendo em vista o desrespeito a uma decisão soberana do país cofundador.

Os paraguaios ainda questionaram a legitimidade da reunião de presidentes, porque as reuniões de cúpula não integravam os órgãos permanentes do Mercosul e indicaram um descompasso entre a decisão desta última cúpula com a normativa interna do bloco. Para os reclamantes, a adesão venezuelana também desrespeitava outras normas internacionais e que esta não poderia ser viabilizada sem a permissão de um dos membros do bloco.

As partes reclamadas solicitaram que o TPR não arbitrasse a questão, por ser um órgão inadequado para essa matéria, os reclamados argumentaram que o tribunal deveria atuar apenas em questões comerciais, logo, o TPR jamais poderia invadir a esfera política. Além disso, argumentaram que a democracia era um princípio superior aos protocolos e tratados e que esta teria sido desrespeitada pelo Estado paraguaio.

O TPR em sua decisão, como mostra o laudo, beneficiou as partes reclamadas quando assinalou a incapacidade do tribunal para deliberar sobre a matéria. O tribunal na sua decisão resolveu não se pronunciar sobre o mérito da questão, como solicitado pelos outros Estados membros. A questão colocou o sistema de solução de controvérsias em situação delicada, já que restringiu seu alcance de atuação.

Aparentemente, no caso comentado, houve um abandono das normas construídas no processo de integração para inserir um ator relevante no bloco. A demanda paraguaia não foi atendida e a Venezuela tornou-se membro pleno. O caso mostra como as conveniências e o pragmatismo dos Estados podem se contrapor às regras e acordos internacionais, como afirma a vertente realista das Relações Internacionais.

3.3 A influência dos atores setoriais no avanço da integração *versus* o discurso governamental

Como se observou nos tópicos anteriores, a integração é um jogo que ocorre em dois níveis, já existe a empatia de inteligências entre os governos da região, mas há flagrantes conflitos entre setores econômicos domésticos nos países integrantes. A integração regional é constantemente colocada à prova na região estudada, tendo em vista a insatisfação de alguns setores, como os mais ligados ao agronegócio que foram tratados na seção anterior.

Os setores produtivos afetados diretamente pela integração regional assemelham-se aos grupos de interesse trabalhados pelos autores funcionalistas das Relações Internacionais. Os funcionalistas argumentavam que nas modernas sociedades os grupos de interesse são vários, para exemplificar, podem ser mencionados os partidos políticos, as classes sociais, a imprensa, empresas, organizações não governamentais, entidades de classe e muitos outros que não se

faz necessário citar. Tais grupos sempre desejam maximizar seus ganhos, mesmo em detrimento de outros.

Apesar do apelo dos funcionalistas, o Estado-Nação permanece sólido mesmo com o surgimento dos regionalismos, ou seja, o Estado ainda continua sendo o ator que determina em última instância o que será ou não acordado no âmbito internacional. Esta constatação é importante, pois no seio do Estado os conflitos tomam forma.

Os grupos de interesse pressionam o Estado em suas áreas específicas para que políticos e burocratas tomem ou deixem de tomar decisões que lhes interessem, a exemplo das tratativas dos tribunais *ad hoc*. Assim, para que qualquer política pública seja desenvolvida, os interesses imediatos dos grupos mais fortes em cada área temática precisam ser atendidos. A essência da integração regional reside neste fato, pois a política externa de uma nação é uma política pública como outra qualquer, ou seja, uma ação do Estado que é aceita por determinados grupos.

A política está contida em todas as partes deste processo, pois o Estado enquanto instituição não é um ser com vida própria e interesses próprios, como destacado por autores realistas, a exemplo de Kenneth Waltz (1979). Portanto, há uma interação entre grupos que barganham com tomadores de decisão, ratificando a tese de que a ação do Estado é um processo político repleto de contradições. A técnica convive com a política de forma simbiótica.

Nem sempre a identificação destes grupos é simples de ser percebida, pois suas interações transcendem as fronteiras nacionais, de modo que se torna difícil perceber onde começam e terminam os enraizamentos. Assim sendo, a implementação das ações políticas dependerá sempre da correlação de forças entre os diversos grupos envolvidos e que possuem representação política nas diversas instâncias, como Estado ou organização internacional (DIAS; MATOS, 2012, p. 40).

O funcionalista Deutsch argumentava ainda que,

Qualquer decisão verdadeiramente importante relativa à política externa seria, então, o resultado da interação desses vários atores internos em disputa, e qualquer política externa de longo prazo teria que ser adotada

através de um processo pluralístico e competitivo semelhante. (DEUTSCH, 1982, p. 109)

O êxito das ações dos Estados e organismos internacionais dependerá da coesão desses grupos de interesse. Então, os organismos internacionais e o Estado precisam perceber quais são os pontos de convergência destes grupos, ou fazê-los perceber tais pontos. As organizações políticas precisam coordenar ações para que os grupos tenham consciência de que determinada ação é importante e que seus interesses podem ser atendidos.

No caso específico da integração regional há que se analisar principalmente o papel das organizações internacionais e de seus respectivos órgãos, não que os Estados aglutinados pela organização sejam menos importantes, mas uma análise do conjunto é bastante complexa e pode falhar em função do escopo. Assim, é necessário compreender as ferramentas que as organizações possuem para resolver os problemas inerentes aos grupos.

Deustch (1982) em sua “Análise das Relações Internacionais” estudou bem o papel das elites enquanto grupo de interesse nas sociedades modernas. Para o autor, a elite é um grupo numericamente pequeno de indivíduos, mas que detém mais dos valores passíveis de mensuração que a maioria dos indivíduos. As elites podem ser políticas, econômicas, intelectuais, e muitas vezes possuem interesses difusos.

Contudo, o autor destacava que mesmo existindo elites políticas, econômicas e intelectuais, esses valores eram aglutinados, de modo que uma elite tivesse poder, riqueza e capacidade científica e tecnológica. Destacava, ainda, que os grupos de interesse quando grandes davam origem a elites específicas que os dirigiam (DEUSTCH, 1982).

A noção de elites nacionais em um processo de integração é de vital importância, porque cabe aos tomadores de decisão, como políticos e diplomatas, traduzirem as expectativas destes grupos de interesse que podem ser representado por políticos, empresários, acadêmicos, sindicalistas e outros. Sobre a coesão destes grupos, o autor funcionalista destaca,

Se um grupo se une em torno de expectativa de obter vários tipos de vantagens e, portanto, com base em vários interesses específicos, sua solidariedade tende a ser ainda mais forte. E se os laços comuns se relacionam a inúmeros tipos de recompensas e valores comuns, essa solidariedade pode tornar-se genérica ou disseminada entre seus membros; eles agora se sentirão ligados não apenas quanto a este ou aquele interesse específico, mas também quanto a quaisquer necessidades, interesses e valores que lhes venham a dizer respeito. (Ibidem, p.93)

No Mercosul, os representantes dos setores produtivos colocam-se como atores essenciais aos avanços e retrocessos dentro da regionalização, enquanto o sistema de solução de controvérsias apresentou-se como instrumento a serviço da integração porque a partir deles grupos domésticos puderam depositar ou não a confiança no bloco enquanto organização internacional.

A integração na região foi convergente no discurso político nos últimos anos, sobretudo, na emergência do Estado Logístico na região (CERVO, 2004), colocando os governos da região em constante diálogo sobre o futuro da regionalização e seu uso pragmático como ferramenta de inserção internacional. Por outro lado, a integração esbarra em entraves comerciais que se tornam frequentes em função das assimetrias encontradas na região, desde os níveis de produção e consumo, território, desenvolvimento econômico e outros.

Apesar da convergência ideológica da integração, seus custos são altos e difíceis de serem aceitos pelos atores domésticos. Nos casos em que o sistema de solução de controvérsias foi acionado, a sobrevivência dos produtores estava ameaçada pelo livre-comércio presente na retórica da integração. Bueno ensina que,

Não se pode pretender que, em nome de um *aggiornamento*, a lógica política contrarie a lógica econômica, esbarrando em interesses econômicos específicos. Por isso, a busca da integração deve ser cautelosa, realista, sem retórica e sem tiradas de entusiasmo. Nas relações internacionais não há lugar

para arrebatamentos ou atuação movida por simpatias ou antipatias ancestrais ou ideológicas (BUENO, 2005, p. 90).

O pragmatismo dos atores envolvidos no processo se sobrepõe ao idealismo contido em discursos de cúpula, e se observa nos fluxos de comércio da região. O Mercosul para o Brasil tem tido valor estratégico de absoluta relevância, pois é o destino das exportações industriais do país em larga medida. A maior economia da região consegue obter superávits com as demais economias da região.

A liderança política brasileira e sua participação no comércio regional justificam em partes a adesão do país ao processo, mesmo havendo pressões pelo fim da união aduaneira por parte de outros setores mais prejudicados. No caso dos outros membros do bloco, que atualmente possuem estruturas produtivas predominantemente agrárias, o bloco tem sido menos proveitoso.

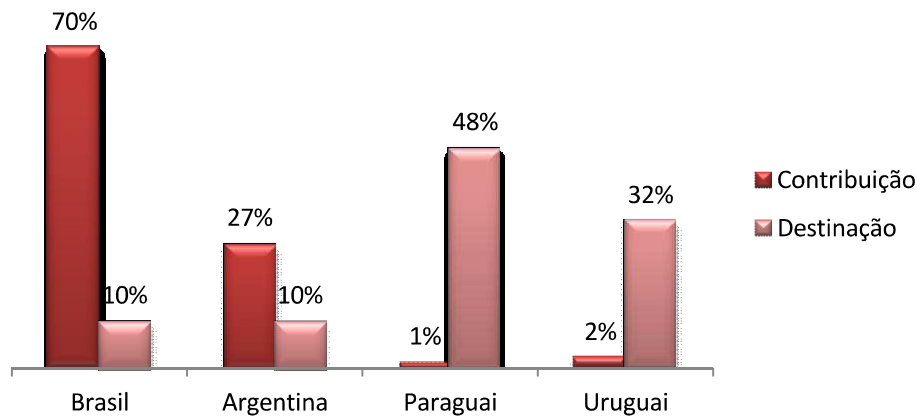
Um caminho possível é a busca pela convergência estrutural dessas economias para que estas possam competir de modo menos desigual ou até mesmo participar do comércio de forma complementar e especializada. As ideias nacionalistas de List e as teses cepalinas acerca da integração de se buscar o desenvolvimento industrial como requisito para uma competitiva participação no comércio internacional parece apropriada neste momento.

As economias menores do bloco podem afastar-se da integração econômica e buscarem acordos bilaterais se não houver percepção de que a integração pode ampliar o bem-estar social de suas populações. Setores mais voltados aos mercados de países centrais não se entusiasmam e reivindicam retrocessos na união aduaneira, já que a TEC frequentemente se torna um empecilho (VIGEVANI, 2004).

O bloco, institucionalmente, conta com o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) que objetiva superar as assimetrias econômicas da integração, com uma agenda ampla que compreende incentivos à produtividade, projetos de infraestrutura, promoção do desenvolvimento social em áreas fronteiriças dentre outros objetivos. Os recursos originam de contribuições dos países membros, sendo que o Brasil participava com 70%, Argentina 27%, Uruguai 2% e Paraguai 1% no ano de 2005.

As contribuições são feitas em quotas semestrais proporcionalmente ao PIB de cada Estado membro. Assim, o Brasil participa com 70% dos aportes, Argentina com 27%, Paraguai 1% e Uruguai 2%. A lógica da destinação dos recursos obedece a uma lógica inversa a das contribuições, porque as economias maiores arcam com o ônus da cooperação, portanto, o Brasil e a Argentina têm direito a 10 % cada do montante, enquanto Paraguai e Uruguai têm direito a 48% e 32%, respectivamente. O gráfico 2 a seguir ilustra a relação de contribuições e destinações de recursos através do Focem.

Gráfico 2: Contribuição e destinação de recursos do Focem



Fonte: Fundo para Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem)

A existência do Focem tem acomodado as assimetrias da região, já que a consolidação da união aduaneira plena foi postergada, e o fundo não apresenta prazos bem definidos (PEREIRA, 2014). Além disso, a superação das assimetrias regionais depende principalmente das políticas públicas domésticas orientadas para o crescimento econômico.

Uma conclusão importante sobre o Focem é a de que o protecionismo não poderá ser o caminho para superação das assimetrias do Mercosul, já que o bloco é uma estratégia pensada nos moldes do Regionalismo Aberto tratado anteriormente. Assim, o que está em pauta no atual processo de integração é a adesão à união aduaneira plena ou o retorno à área de livre comércio.

O bloco precisa se mostrar como alternativa viável para o futuro da região, e nisto os chefes de Estado comprometidos terão papel fundamental, pois não fará

muito sentido o uso retórico da integração nas políticas externas diante de um eventual retrocesso do Mercosul enquanto bloco econômico. O desafio é conciliar os interesses dos setores domésticos que se encontram ameaçados com mecanismos compensatórios e metas estabelecidas.

O Mercosul é bastante significativo para a indústria brasileira, já que o bloco é o maior destino das exportações industriais. Portanto, a integração precisa parecer viável para outros setores produtivos nos países membros e para setores brasileiros que não possuem o bloco como principal destino dos seus produtos. Apesar do sucesso do volume transacionado, existe ceticismo em segmentos sociais de cada país membro, inclusive do Brasil que é o maior beneficiado.

As cadeias produtivas mais globalizadas dos países da integração do cone sul preferem acordos de livre comércio com economias maiores, como EUA e a própria UE, desde o resfriamento do comércio internacional em 2011 (ZERO, 2014). Neste momento, é imprescindível a discussão sobre o formato de políticas comerciais, industriais e de cooperação tecnológica comuns, para que a integração avance à medida do seu valor retórico.

Os atuais fundos estão desempenhando um papel importante, mas o atual quadro é crítico porque não se pode precisar ainda o interesse dos atores domésticos. O Mercosul pode permanecer como área de livre comércio e união aduaneira parciais ou atenderá a um projeto maior, que objetive o desenvolvimento econômico, o bem-estar social e a inserção dos países da região no sistema internacional de forma contumaz.

Os desafios são grandes e só poderão ser superados com projetos estatais sólidos independentes da alternância de governos na região, ou seja, os impulsos precisarão vir dos atores domésticos de cada Estado parte, não somente da vontade estatal. Além das intenções dos grupos, há que se existir uma confiança nas normas e órgãos do Mercosul conjuntamente, porque a integração só é fortalecida com efeitos de aprendizagem, nesse aspecto o sistema de solução de controvérsias poderá desempenhar papel fundamental.

Considerações Finais

O TPR completou dez anos de funcionamento em 2014 e sua aparência ainda é tímida diante dos desafios que o bloco ainda tem para alcançar. Ao longo do período o tribunal atuou por meio da emissão de seis laudos arbitrais, estando a maior parte das controvérsias inseridas no Protocolo de Brasília com seus tribunais *ad hoc*. Contudo, constata-se a relevância do órgão enquanto iniciativa institucional a serviço da integração, já que tais órgãos costumam alcançar solidez de forma custosa e lenta.

O TPR não conseguiu livrar-se de forma satisfatória das deficiências da sistemática anterior, em que os atores não estatais, como as entidades do setor produtivo, não conseguiam acessar de modo direto o sistema de solução de controvérsias, tornando-se dependentes das ações diplomáticas. É sabido que a integração precisa evoluir tecnicamente, por meio das regras e instituições comuns, ou então permanecerá apenas no plano retórico.

A convergência entre os governos da região, sobretudo, verificada a partir de 2003, momento próximo da fundação do TPR, serviu como fator essencial para a reciprocidade e cordialidade entre os vizinhos, mas trouxe alguns entraves ao sistema. A fim de manterem a cordialidade nas relações e assegurarem os rumos estratégicos da integração, os governos não viabilizaram a participação dos atores domésticos organizados, ou seja, os grupos de interesse e elites nacionais na condução da integração.

As expectativas de tais atores domésticos são diversas e costumam não se voltar ao Mercosul quando os outros mercados são mais atraentes, já que o capital tende a ir para onde ele possui mais estrutura para gerar lucros. Assim, entende-se a preocupação dos governos progressistas do momento em não ceder as diretrizes do bloco aos setores internos muitas vezes não convergentes.

Assim sendo, o Mercosul passou a representar um relevante fórum de negociações e zona de influência regional, sobretudo, da parte do Brasil. Por outro lado, o sistema de solução de controvérsias não pôde se desenvolver, porque as discussões sobre entraves técnicos passou ao largo da arbitragem, sendo conduzidas pelas cúpulas de presidentes e chanceleres que debatiam as barreiras comerciais, acordos e sanções.

De modo a não perder a afinidade entre os atores seria natural que os Estados envolvidos negociassem amistosamente as divergências entre os setores produtivos

afetados pela integração, evitando controvérsias e um possível esvaziamento das relações. Contudo, ao fazer um paralelo com a UE, processo exitoso pela ótica institucional, observa-se a necessidade de valorizar os órgãos e regras acordadas, para que os demais atores confiem e invistam na integração.

Se não houver espaço para os atores internos na condução e fomento do processo, nem lealdade às práticas e deliberações comunitárias o processo se dissolverá. Importante levar em consideração os retrocessos inerentes ao Mercosul, pois vão além de um ceticismo de elites nacionais sem compromisso com o Cone Sul.

As assimetrias entre os parceiros do bloco, a falta de complementaridade entre as economias e a recorrente concorrência na esfera da Agropecuária e os mercados internos pequenos, fazem com que setores mais relevantes busquem participar das cadeias globais do comércio internacional, não por falta de compromisso com a região, mas por realismo econômico, já que setores econômicos importantes também incentivaram a integração nos anos 1990. Deste modo, a TEC e a União Aduaneira aparecem como obstáculos para acordos bilaterais com outros blocos e países.

Então, a integração proposta pelo Mercosul é bastante incerta com relação aos objetivos econômicos definidos no Tratado de Assunção, pois a União Aduaneira está constantemente à prova e a formalização da etapa Mercado Comum mais distante em função da baixa atratividade para o capital. Por outro lado, a integração avança quando se observa a identidade dos atores políticos como governos, movimentos sociais e culturais, e os processos de cooperação e intercâmbio que estão amadurecendo.

Portanto, a integração regional analisada tem servido como espaço de influência para os atores mais poderosos, como Brasil e Argentina, e um instrumento para tornar estes países mais representativos, mesmo com o Brasil atuando conjuntamente com outros agrupamentos, a exemplo dos BRICS que congregam economias emergentes que fazem um importante contraponto no sistema internacional. No plano econômico há uma enorme lacuna entre o assinalado pelo Tratado de Assunção e o verificado na atualidade, momento de involução no interesse que os setores produtivos possam possuir com o processo.

O quadro institucional explicado ao longo deste trabalho é um reflexo claro das contradições existentes na região, pois apesar do significativo avanço representado pelo sistema de solução de controvérsias, incluindo os dois formatos analisados,

existe uma precariedade proposital dos governos que mantêm a integração em caráter intergovernamental. Ao se colocar a integração somente em poder dos governos, o processo retrocede como explicado pela teoria neofuncionalista, ademais, o processo retrocede em função do próprio perfil econômico dos atores e das nuances da economia política internacional, que mostra de forma clara os fluxos do comércio e dos investimentos na atualidade.

Assim, o futuro da integração depende bastante dos interesses dos setores domésticos. Os Estados apenas avançam pelos contornos políticos, estratégicos e culturais do processo integracionista e esforçam-se para catalisar o desenvolvimento e a competitividade na região por meio das iniciativas já citadas. O processo só poderá avançar se os membros estiverem dispostos a maiores dispêndios com o tema, o que é difícil em virtude da arena doméstica, que normalmente, demanda mais recursos.

Os eventuais dispêndios serão para aceleração do crescimento econômico, redução das assimetrias, planejamento econômico que objetive a complementaridade das economias, investimentos na infraestrutura da região e incentivos à competitividade dos setores produtivos, isto é, um projeto de longo prazo a ser abraçado por políticos de curtos mandatos e por setores produtivos que objetivam retorno rápido dos investimentos realizados. Enquanto estes assuntos não saírem da pauta para a realidade, o processo será determinado pelos ciclos e fluxos do comércio internacional e dos investimentos.

REFERÊNCIAS

- BALASSA, Bela. *Towards a theory of economic integration*. 1961. *Kyklos*, 14: 1-17.
- BAPTISTA, Luiz Olavo. O Mercosul após o protocolo de Ouro Preto. *Estudos Avançados*, 1996.
- _____. *Análise da funcionalidade do sistema de solução de disputas do Mercosul. BRASI: solução de controvérsias no Mercosul*. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 101-113, 2003.
- BASSO, Maristela (Org.). *Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-Membros*. Porto Alegre: LTr, 1992.
- BERNAL-MEZA, Raúl. *Sistema mundial y Mercosur: globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latino-Americano, 2000.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- CANO, Wilson. *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: Unesp, 2000.
- CARNEIRO, Cynthia Moraes. *O direito de integração regional*. Belo Horizonte: Del Rey., 2007.
- CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- _____. *História da política exterior do Brasil*. 2. ed. Brasília: UNB, 2002.
- CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: UNESP, 2004.
- CORAZZA, Gentil. O regionalismo aberto da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-142, maio/2006.
- COSTA, Edmilson. *A globalização e o capitalismo contemporâneo*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.
- DEUTSCH, Karl. *Análise das relações internacionais*. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.
- DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012.
- FARIAS, Tâmara Gregol. *Mercosul: A retórica de política externa brasileira em face do princípio da segurança jurídica e do princípio da democracia (2002-2012)*. Brasília, 2013. 134f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, UnB.

GIAMBIAGI, Fabio. Moeda única do Mercosul: notas para o debate. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 41, p. 24-39, 1998.

GILPIN, Robert. *A economia política das relações internacionais*. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

GONÇALVES, Reinaldo. *Economia política internacional: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GOMES, Fábio Guedes; NASCIMENTO, Thiago Cavalcanti do. A integração econômica numa perspectiva teórica e a tipologia dos processos históricos na América Latina. In: ENC NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA DILEMAS DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO, 16, 2011, Uberlândia: UFU, 2011.

HAAS, Ernst. Regionalism, functionalism, and universal international organization. *World Politics*, Cambridge, v. 8, n. 2, p. 238-263, 1956.

HELD, David; MCGREW, Anthony. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

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

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. *Introdução às Relações Internacionais: teorias e abordagens*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar: 2007.

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

KUME, Honorio; PIANI, Guida. *Comércio e tarifa externa comum (TEC) no Mercosul: uma perspectiva brasileira*. Ipea, Brasília, cap. 2, p. 39-67, março/2003.

LAVAGNA, Roberto. *Argentina, Brasil, Mercosur: una decisión estratégica, 1986-2001*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998.

LIST, Georg Friedrich. *Sistema nacional de economia política*. São Paulo: Nova Cultural, 1986. (Coleção Os Economistas).

LORO, Eusébio Basso. *O sistema de solução de controvérsias: Uma análise dos contenciosos comerciais entre os estados-membros*. 121f. Dissertação (Mestrado em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás.

MACHLUP, Fritz. *A history of thought on economic integration*. Londres: International Economic Association/Macmillan, 1977. p.61-85.

MAIA, Jayme de Mariz. *Economia internacional e comércio exterior*. São Paulo: Atlas, 2001.

MARTINS, Eliane M. Otaviano. Sistemática de solução de controvérsias do Mercosul: o protocolo de Brasília e o protocolo de Olivos. *Cadernos Prolam/USP*, v. 1, n.5, p. 79-93, 2006.

MENEZES, Alfredo da Mota; PENNA FILHO, Pio. *Integração regional: os blocos econômicos nas relações internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

MICHALISZYN, Mario; TOMASINI, Ricardo. **Pesquisa:** orientações e normas para elaboração de projetos, monografias e artigos científicos. Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

MITRANY, David. The Functional Approach in Historical Perspective. *International Affairs*, v. 47, n. 3, p. 532-543, 1971.

MORAES, Henrique Choer. A atuação internacional do Estado em benefício de interesses privados: uma análise jurídica da formação da “micropolítica” externa. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 2, n. 45, p. 114-134, 2002.

NORTH, Douglas. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NYE, Joseph S. *Cooperação e conflito nas relações internacionais*. São Paulo: Gente, 2009.

OLIVEIRA, Flávio Rocha. *Realismo e liberalismo no estudo das relações internacionais: Guerra do Golfo, 1990-91*. São Paulo: Plêiade, 2009.

OLIVEIRA, Odete Maria de. *Velhos e novos regionalismos*. Florianópolis: Unijuí, 2009.

PIERSON, Paul. *The path to European integration: a historical-institutionalist analysis*. New York: Oxford Press, 1998.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 36, p. 147-174, 2010.

SILVA, Eurosina Saraiva. Das reclamações dos particulares no sistema de solução de controvérsias. *Estudos*, v. 36, n. 3/4, p. 353-372, 2009.

SOUZA, Nilson Araújo de. *Economia brasileira contemporânea: de Getúlio a Lula*. São Paulo: Atlas, 2008.

STRENGER, Rafael Dahne. *Laudos arbitrais do Mercosul e seus princípios norteadores*. São Paulo, 2009. 200f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil) – Faculdade de Direito, USP.

TRINDADE, Otávio Cançado. *O Mercosul e o Direito Brasileiro: incorporação das normas de segurança jurídica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

VAZ, Alcides Costa. *Construção do Mercosul*. Brasília: Instituto brasileiro de relações internacionais, 2002.

_____. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002.

VILLA, Rafael; KALIL, Suzeley (Org). *Ensaio Latino-Americanos de política internacional*. São Paulo: Hucitec, 2007.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. *Entrevista concedida ao programa direito sem fronteiras*. Brasília: TV Justiça, 2012.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo; MENDES, Ricardo. Instituições e conflitos comerciais no Mercosul. *Perspectiva*, São Paulo, v.16, n. 1, jan./mar. 2002.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Perseu Abramo, 2008.

WALTZ, Keneth N. *O homem, o Estado e a guerra: uma análise teórica*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

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

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

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

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

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. Montevidéu – Uruguai, 28 abril 1999.

MERCOSUL. *Laudo do Tribunal Arbitral Ad Hoc*. Subsídios à produção e exportação de carne de porco. Buenos Aires – Argentina, 27 setembro 1999.

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.

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. Montevidéu – Uruguai, 21 maio 2001.

MERCOSUL. *Laudo do Tribunal Arbitral Ad Hoc*. Proibição de importação de pneumáticos remoldados (remolded) procedentes do Uruguai. Montevidéu – Uruguai, 9 janeiro de 2002.

MERCOSUL. *Laudo do Tribunal Arbitral Ad Hoc*. Obstáculos à entrada de produtos fitossanitários argentinos no mercado brasileiro. Não incorporação das Resoluções GMC n° 48/96, 87/96, 149/96, 156/96 e 71/98, o que impede sua entrada em vigência no Mercosul. Assunção – Paraguai, 19 abril 2002.

MERCOSUL. *Laudo do Tribunal Arbitral Ad Hoc*. Procedimento Excepcional de Urgência Solicitado pela República do Paraguai em Relação à Suspensão de sua participação nos Órgãos do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e à incorporação da Venezuela como membro pleno. Assunção – Paraguai, 9 de Julho de 2012.