

3.O Mercosul

O Mercosul é verdadeiramente um *processo* de integração: ainda hoje, treze anos após sua criação, a integração está sendo desenhada por seus membros. De fato, a gradação é um princípio importante neste processo de integração.

Neste sentido, o Tratado de Assunção, celebrado em março de 1991, definiu apenas os objetivos gerais do Mercosul e os mecanismos para alcançar a integração, bem como uma estrutura institucional transitória; tratados e protocolos posteriores é que definiram/estão definindo a estrutura definitiva do Acordo e instituíram suas regras de funcionamento e de tomada de decisões. Assim, o Mercosul adquiriu personalidade jurídica apenas em 1994, através do Protocolo de Ouro Preto, que marca o fim do período de transição. Desde 1995 constitui uma união aduaneira (incompleta).

Assim como se diz que o acordo do Nafta é “pioneiro” e “inovador” (Chambers e Smith, 2002), pois introduz amplas regras sobre investimentos estrangeiros num acordo de integração econômica entre membros cuja situação econômica, política e social é assimétrica, muitos são os que afirmam também ser o Mercosul um acordo “original” (Barbieri e Chaloult, 2001).

Não se trata de um mero acordo de livre comércio, posto que, conforme expresso no Tratado de Assunção, seus membros têm a intenção de criar um mercado comum (é, porém, um acordo diferente da União Européia); razões de natureza comercial, econômica, política e geopolítica estão presentes na conformação do Mercosul. Diferentemente do Nafta, o Mercosul tem vocação comunitária. Ainda, como veremos, é um acordo dotado de características tanto do regionalismo de primeira geração, quanto de segunda. Não se deve deixar de mencionar também que é um bloco regional de grande peso dentre os blocos de países em desenvolvimento.

Tratou-se, inicialmente, de uma área de livre comércio, que passou a ser uma união aduaneira a partir de 1995, e que, numa etapa mais avançada, pretende se tornar

um mercado comum, com políticas macroeconômicas, monetárias e setoriais comuns. Mais próximo do modelo europeu que do modelo do Nafta, o Mercosul tem em comum com este último o fato de os principais parceiros de cada bloco, Brasil e Estados Unidos, responderem por cerca de 75% da população e PIB total de cada bloco (ver tabela a seguir).

Tabela 2: Alguns dados sobre os membros do Mercosul (2002) – US\$

	Brasil	Uruguai	Argentina	Paraguai
População (milhões)	170,1	3,3	37	5,3
Superfície (Mil km ²)	8.000	176	2.800	406,8
PIB (bilhões)	452,4	12,3	102,2	5,4
IED (milhões)	32.800	273	11.700	118,6
Renda per capita	2.850	4.370	4.060	1.170
% da Renda detida pelos 20% mais pobres	2,2	4,5		1,9
Mortalidade infantil (por mil nascimentos)-2001	31	14	16	26
Analfabetismo -%	12,3	2,3	3,0	6,3
Expectativa de Vida (anos)	68,6	74,6	74,3	70,8
Computadores pessoais/000	63	110	91	14

Fonte: Banco Mundial. Tradução Livre.

Embora tenham sido criados na mesma época – início da década de 90 - e por isso compartilhem de uma mesmo contexto mundial, os acordos formadores do Nafta e do Mercosul são resultado de motivações e propósitos distintos; de fato, um mesmo contexto internacional influencia de maneira diversa as ações dos Estados, dependendo da inserção de cada um deles no sistema internacional.

Neste sentido, a próxima seção buscará analisar o contexto de criação do Mercosul, que é o mesmo contexto analisado quando tratamos do Nafta, porém, enfatizando-o do ponto de vista dos países sul-americanos.

3.1. O contexto mundial

Nas últimas duas décadas do século XX a América Latina e o Caribe passaram por reformas estruturais complexas, que alteraram e continuam alterando todo o esquema, antes existente, de alocação de recursos, produção, comércio, inserção internacional da região ao comércio global e inserção das empresas transnacionais na região, bem como outras dimensões da atividade econômica da região. Estas reformas são a chave do entendimento sobre o processo de integração que tem tomado forma na região.

Estas mudanças, por sua vez, estão diretamente ligadas ao contexto internacional mencionado quando da análise do Nafta, qual seja: o fim da Guerra Fria e a renovada influência exercida pela ideologia e prática neoliberalista sobre a política econômica internacional; as recomendações, fruto desta influência, emanadas do ‘Consenso de Washington’; a crise do petróleo, que trouxe mais dificuldades ao modelo de desenvolvimento adotado então pela América Latina; a crise da dívida dos países latino-americanos, que reduziu drasticamente o fluxo de recursos para a região etc.

Os acontecimentos na esfera internacional, aliados ao diagnóstico e recomendação das instituições internacionais sobre os rumos que deveriam ser tomados pelos novos governos latino-americanos, culminaram no ciclo de reformas estruturais vividos pelos Estados da região. Segundo aqueles, a crise da dívida que estrangulou a economia regional na década de 80 foi consequência direta do excessivo intervencionismo do Estado na atividade econômica, bem como do modelo de desenvolvimento – substituição de importações – maciçamente adotado na região.

A acelerada internacionalização dos mercados e da produção que caracteriza a atual fase de globalização é outro importante aspecto do contexto internacional que teve e continua tendo influência direta sobre as mudanças e novas formas de integração que a região tem adotado (Cepal, 2002). Este aspecto é fundamental para a compreensão do surgimento do Mercosul, por exemplo, como estratégia adotada por seus membros, para uma inserção mais competitiva no mercado global.

De fato, a marginalização da América Latina, alimentada pelos acontecimentos supracitados, somada ao maior dinamismo e competitividade que o comércio internacional adquiriu nas últimas décadas, tornou imperativa a tomada de alguma decisão por parte dos países latino-americanos para tentar acompanhar os acontecimentos mundiais.

Desta forma, a estratégia adotada por estes países envolveu a busca da cooperação regional e dos benefícios decorrentes desta, em termos de aumento de mercado, exploração de complementaridades econômicas, maior poder de barganha em negociações internacionais, diversificação das correntes de comércio e atração de investimentos estrangeiros diretos.

Em um trabalho de 1994, a Cepal reconhece que, nas experiências de integração anteriores (de até meados de 1980), a persistência do modelo de industrialização substitutiva de importações e a limitação do mercado regional não melhoraram a inserção da América Latina e Caribe na economia mundial.

Porém, sustenta a Cepal no mesmo artigo, independente da interpretação que se dê ao fenômeno da integração regional atualmente, trata-se de um fenômeno benéfico para a região. Este argumento retoma, em parte, a discussão levantada no Capítulo anterior sobre a relação entre os acordos regionais e o sistema multilateral de comércio.

Neste sentido, os países que adotam acordos de integração sustentam que a finalidade dos mesmos é a instalação de uma economia internacional mais aberta e transparente, livre de protecionismo e de entraves à troca de produtos e serviços. Assim, considera a Cepal, ‘pelo menos do ponto de vista conceitual’, os compromissos de integração não seriam formas alternativas, ao multilateralismo, de inserção dinâmica na economia mundial, mas sim processos complementares para atingir esta finalidade.

Porém, estes mesmos países que adotam acordos de integração reconhecem os riscos de que a proliferação de blocos crie um mundo fragmentado, no qual o livre comércio é praticado entre os blocos apenas.

“..Por esta perspectiva, a integração continua a fazer sentido, desta vez como um mecanismo de defesa para compensar alguns dos custos de um isolamento ainda maior, resultante do eventual aumento do protecionismo nos países desenvolvidos. Assim, a

integração latino-americana e caribenha se justifica – ainda que por razões distintas – em qualquer destas duas situações. No primeiro caso, a integração regional é compatível com uma ordenação mais aberta e transparente da economia mundial; no cenário alternativo, ela se converte num mecanismo de diversificação de riscos, numa economia internacional carregada de incertezas” (pág. 943).

Daí o respaldo da Cepal aos processos de integração na América Latina, seja como forma de contribuir para a abertura da economia internacional, seja como forma de preservar a região do isolacionismo decorrente da fragmentação do mundo em blocos.

Diante de um contexto externo agressivo, os diferentes processos de integração sub-regional avançaram a um ritmo acelerado, durante a primeira metade da década de 90, podendo-se citar, como exemplos, o Tratado de Assunção e a constituição de uma união aduaneira poucos anos depois, o remodelamento do Pacto Andino (que passou a ser Comunidade Andina) e do Mercado Comum Centro Americano, transformado em CARICOM. Simultaneamente a estes desenvolvimentos, a Cepal (2002) ressalta a celebração de acordos parciais, bilaterais e de “nova geração”, entre os países latino-americanos.

Acordos de “nova geração” são aqueles que possuem “...metas exigentes quanto à liberalização do comércio de bens e à incorporação de compromissos em áreas complementares, como serviços e promoção de investimentos....Estes acordos foram promovidos pelos novos compromissos e temas contidos no Nafta e têm se materializado nos tratados bilaterais e plurilaterais em que o México é o ator principal” (pág. 197). O Nafta, e outros acordos que adotaram cláusulas similares a este, são exemplos de acordos de “nova geração”.

Ainda segundo a Cepal (1994), dependendo de seu conteúdo e escopo, acordos de integração podem ser contrários ou complementares à mudança em direção a uma maior interdependência guiada por forças de mercado e com o objetivo de uma melhor integração com a economia mundial.

Assim, para esta instituição, o tipo de integração que deveria ser estimulado na América Latina é aquele denominado de “regionalismo aberto”:

“...a process of growing economic interdependence at the regional level, promoted both by preferential integration agreements and by others policies in a context of liberalization and deregulation, geared towards enhancing the competitiveness of the

countries of the region and, **in so far as possible**, constituting the building blocks of a more open and transparent international economy”(pág.2)

A Cepal lista ainda uma série de elementos que conduziriam ao regionalismo aberto, e que foram incorporados ao Mercosul, tais como listas negativas de desgravação tarifária, tarifas externas comuns, busca por estabilização política etc. A Cepal sugere ainda que as instituições criadas pelos processos de integração devem ser flexíveis, para garantir a adaptação dos Estados-membros ao momentum do processo.

Tendo em mente a definição cepalina de acordos de “nova geração” e “regionalismo aberto”, torna-se útil uma breve análise de outras classificações utilizadas pelos especialistas em integração, e que serve como parâmetro de comparação entre diferentes processos.

Barbieri e Chaloult (2001) qualificam o acordo do Mercosul como sendo de segunda geração, mas mantendo algumas características dos acordos regionais de primeira geração. Esta classificação, criada por Deblock e Brunelle (1996), distingue o contexto mundial em que cada acordo é criado; neste sentido, o regionalismo de primeira geração é aquele implantado no pós-guerra, que se desenvolveu paralelamente ao sistema multilateral do GATT e que tinha como pano de fundo a Guerra Fria.

Assim, a OECE (1948), a CEE (1957) e a ALALC (1960) são exemplos de experiências regionais de primeira geração, que, a despeito de suas diferenças, apresentariam, segundo os autores, características comuns: i) são projetos que se desenvolveram dentro de um contexto intervencionista e partilhavam de uma “visão construtivista de integração, inspirada nos parâmetros keynesianos de política pública”; ii) tinham como objetivo ampliar a autonomia dos Estados na condução de políticas nacionais, mediante o estabelecimento de políticas e instituições comuns; iii) a linha de demarcação entre diferentes projetos regionais residia em se tratarem de políticos ou econômicos, mais do que em se tratarem de acordos entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos (Barbieri e Chaloult, 2001, pág.28).

Uma diferença importante entre o regionalismo de primeira e segunda geração diz respeito ao papel exercido pelas multinacionais/grandes corporações, que passaram a operar verdadeiramente a um nível global, segundo os autores, a partir da

queda do muro de Berlim e do declínio do Socialismo. Lideram, atualmente, a globalização econômica e influenciam, desta forma, as formações regionais.

O conjunto de mudanças da década de 80 e 90, especialmente a predominância do neoliberalismo como diretriz de políticas econômicas, criou um contexto que possibilitou “a passagem para uma nova forma de regionalismo econômico, chamada de *deep integration...*” (pág. 29). Segundo Barbieri e Chaloult, trata-se de “uma integração, em profundidade, das atividades das empresas no interior dos espaços cobertos pelos acordos assinados...”. Uma forma de integração, pois, que permite aos Estados realizarem mais eficientemente seus objetivos, e com mais segurança, num novo contexto internacional.

Nas palavras de Deblock e Constantin (2000),

“O objetivo dos Estados signatários desses novos acordos é duplamente securitário: primeiramente para as empresas, criando um ambiente normativo propício para o desenvolvimento de suas atividades transfronteiriças; em segundo lugar, para os Estados em si, na medida em que é também, e paralelamente ao primeiro objetivo, uma forma de melhor coordenar o seu ambiente internacional” (pág. 30)

Os acordos do Nafta e o projeto da Alca são exemplos mais evidentes de regionalismo de segunda geração; porém, como veremos, o Mercosul também apresenta características deste regionalismo.

O regionalismo de segunda geração também é conhecido por “integração aberta”, justamente a forma que tomou o Mercosul com a finalidade de integrar as economias regionais e promover uma abertura intra-regional de seus mercados. Este objetivo, por sua vez, derivou da necessidade dos Estados aumentarem sua capacidade de concorrência num mundo em que a globalização econômica se tornou cada vez mais forte a partir dos anos 90 (Camargo,1997).

Este é o entendimento de grande maioria dos autores que escreveu sobre o Mercosul, qual seja, o de que o objetivo central do Mercosul é aumentar o poder de barganha de seus membros num mercado mundial mais competitivo. Para Maristela Basso (1997), por exemplo,

“esse Tratado (de Assunção) representa um passo inovador no processo de cooperação integração latino-americana e insere-se, perfeitamente, dentro da realidade atual de formação de blocos econômicos entre países de uma mesma sub-região que buscam uma melhor posição no comércio mundial, através do acesso a novas tecnologias, da formação de parcerias empresariais e do aumento das exportações“ (pág.17).

3.1.1. Regionalismo Econômico na América Latina

Do período do pós-Guerra para os dias atuais, a América Latina “abriu-se”; passou de um modelo de desenvolvimento voltado para dentro para um modelo “aberto”, e neste movimento também se enquadram as experiências de integração na região.

O projeto de desenvolvimento da América Latina criado e defendido pela Cepal na década de 50 tinha como base a idéia de que o livre comércio imposto aos países em desenvolvimento gerava deterioração dos termos de troca, fazendo com que estes países se tornassem cada vez mais dependentes da produção e exportação de produtos não manufaturados, i.e, de baixo valor agregado.

Com este diagnóstico, a estratégia do desenvolvimento por substituição de importações passou a ser o cerne do projeto de desenvolvimento da região: a imposição de barreiras à importação de produtos manufaturados e o desenvolvimento da indústria nacional passaram a ser políticas adotadas pela maioria dos países latino-americanos. Neste modelo, os Estados têm papel fundamental, ao mesmo tempo estimulando e protegendo o processo de industrialização, mediante subsídios, isenções fiscais, cotas de importação etc.

Segundo Conceição Tavares (1978), esta estratégia, cujo auge foi a década de 50, pode ser entendida como um processo de desenvolvimento “fechado” e reativo às restrições do comércio exterior. O regionalismo econômico adotado então estava intrinsecamente ligado a esta estratégia defendida pela Cepal; era, em verdade, condição fundamental para o processo de industrialização, através da exploração de complementaridades econômicas entre os Estados e aumento do mercado consumidor, que permitiria, por sua vez, maiores ganhos de escala.

A idéia de criar um mercado comum latino-americano baseava-se no objetivo de alcançar o desenvolvimento econômico e, ao mesmo, transformar a relação centro-periferia, garantindo uma relação mais favorável com o resto do mundo, através da construção de vantagens competitivas na região (pág.33). Em 1956 a Cepal volta a defender a idéia de se criar um mercado regional como forma de acelerar o

processo de industrialização, e, com o impulso dado pela assinatura do Tratado de Roma, em 1957, a Cepal passa a realizar reuniões com os Estados, debatendo a idéia.

Conforme nota Almeida (1993), a idéia inicial era formar uma zona de preferências tarifárias, primeira etapa na formação de uma área integrada, mas tiveram que desistir da idéia para se adequarem às regras do GATT. Estas autorizavam, por meio do artigo XXIV, a formação de áreas de livre comércio e uniões aduaneiras, mas não sistemas de preferências tarifárias¹. Assim então foi feito.

Em 1960, Argentina, Brasil, Chile, Uruguai, Paraguai, Peru e Bolívia assinam o Tratado de Montevideu, criando a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), cujo objetivo último era criar um mercado comum, a partir de uma zona de livre comércio, a ser criada no prazo de 12 anos.

Outros Tratados de integração econômica foram assinados na América Latina na década de 60, com a mesma inspiração teórica² da ALALC: o Mercado Comum Centro-Americano (1960), a Associação de Livre Comércio do Caribe – CARIFTA (1968), o Mercado Comum do Caribe Oriental – MCCO (1968), atualmente Comunidade do Caribe – CARICOM, e o Pacto Andino de 1969.

Diversas explicações foram levantadas para o relativo fracasso de algumas destas experiências de integração, que ocorreram paralelamente à bem sucedida experiência européia: para Gonçalves et al (pág. 86), a ALALC fracassou pois, dentre outras razões, os membros do acordo viam seus vizinhos mais como concorrentes na exportação de produtos primários do que como aliados em busca de desenvolvimento regional; foi, inclusive, uma insatisfação com este comportamento que levou os países andinos a assinarem seu próprio acordo de integração.

Para Vizentini (em Costa Lima e Almeida Medeiros, 2000), desconfianças e rivalidades entre os membros explicam parte do relativo fracasso destas experiências; outras, porém, são as razões principais, tais como a decisão de alguns Estados de se aproximarem dos Estados Unidos mais que outros (“diferenças com relação ao

¹ Acordos preferenciais parciais passaram a ser admitidos a partir da Rodada de Tóquio, para países em desenvolvimento.

² A origem desta corrente teórica, segundo Gonçalves et al, encontra-se nos argumentos protecionistas e em conceitos como indústria nascente, de List.

regime de segurança nacional”), e o próprio caráter das economias de substituição de importações, pouco propícias à abertura de mercados.

Para Almeida (1993), apesar de um início relativamente bem sucedido, com a criação de um sistema de compensação de pagamentos entre os membros da ALALC e de listas comuns de diminuição tarifária, a onda de regimes militares que varreu a América Latina de meados da década de 60 até a década de 80 dificultou o processo integracionista, uma vez que muitos dos regimes militares tendiam à auto-suficiência e à autarquia. Divisões internas levaram, em 1969, os países andinos a assinarem o Acordo de Cartagena em busca da formação de um subgrupo regional andino.

Almeida enfatiza ainda a evolução do Grupo Andino nos primeiros cinco anos de sua existência, com o estabelecimento de tarifas externas comuns, programas setoriais de desenvolvimento industrial, programas de desgravação tarifária etc, dinamismo este que foi desacelerado com a crise do petróleo da década de 70 e a posterior crise da dívida que assolou a América Latina.

A crise do modelo de substituição de importações e do modelo de desenvolvimento para dentro, em fins da década de 70, revela por fim a crise dos processos integracionistas na América Latina. Em meados da década de 1970, verificado o esgotamento do sistema preconizado pela ALALC, o ideal integracionista ganha nova força com a criação, em 1975, do Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), composto por todos os países latino-americanos, inclusive Cuba. No âmbito deste Sistema os Estados decidem acordar novas regras, gerando um novo Tratado de Montevideú, em 1980.

Assim é que surge a Associação Latino-Americana de Integração - ALADI, acordo regional já inserido no contexto do “regionalismo aberto”, conforme denominação da Cepal. A ALADI criou um marco geral para a integração, não produziu em si a integração da América Latina. Já sem a proibição do GATT, a ALADI cria mecanismos mais flexíveis, de caráter bilateral, para a conformação de uma área de preferências tarifárias, abandonando assim as listas comuns e prazos rígidos, característicos da ALALC. No âmbito da ALADI, pois, qualquer país podia entrar em acordo com outro, sem ser obrigado a estendê-los aos demais.

Ainda assim, a ALADI já nascera num momento difícil, e logo em seu início enfrenta a crise da dívida e o conseqüente ressurgimento de políticas protecionistas, já que os países latino-americanos engajaram-se num esforço exportador a fim gerar as divisas que estavam então tão escassas no mercado mundial. A integração regional, segundo Almeida (1993), parecia ter chegado a uma situação de esgotamento de suas possibilidades³.

Nas palavras de Gonçalves et al (1998):

“A crise do processo de substituição de importações na América Latina...levou os países latino-americanos a recolocar a questão do mercado externo no centro de uma estratégia de crescimento econômico” (pág 76).

As políticas econômicas inspiradas em Keynes sofreram mais desgastes a partir da crise do petróleo, do surgimento da estagflação e do fim do crescimento acelerado do pós-guerra (a “Época de Ouro”), num período de crise mundial que alavancou do ostracismo o pensamento liberal. É a partir, pois, das mudanças da década de 80 e 90, sugeridas pelo FMI e Banco Mundial como forma de contornar a crise da dívida externa que assolou a grande maioria dos países latino-americanos na década de 80, que se dá a ruptura com o modelo de desenvolvimento anterior.

Assim, recomendou-se a redução do papel do Estado na economia, a implementação de programas de privatização, a abertura comercial, a estabilização da moeda, o controle dos gastos públicos, o controle inflacionário etc, ou seja, políticas totalmente diferentes daquelas que vinham sendo adotadas pelos países latino-americanos sob o abrigo da Cepal. A idéia central era de que a crise generalizada na região seria fruto da intervenção do Estado, que passara a substituir o mercado como alocador de recursos, fazendo com que o setor privado se viciasse na busca por subsídios, proteção alfandegária, crédito preferencial etc.

Como destacam Gonçalves et al, o Brasil, num primeiro momento, não adotou as políticas neoliberais em voga, como o fizeram Chile, México, Argentina e Uruguai; a resposta brasileira baseou-se no crescimento com endividamento, ainda assim resultando em reformulação do projeto cepalino, já que esta resposta baseava-

³ A este respeito, porém, lembra Guimarães (1999) que a ALADI não deve ser subestimada, já que é seu tratado o instrumento legal que permite aos Estados-membros conceder tratamento preferencial entre si, sem ter de obedecer aos requisitos do art.24 do GATT (atual OMC).

se no crescimento das exportações e em empréstimos externos, não sendo, pois, voltada “para dentro”. Apenas a partir da década de 90 é que o Brasil passou pelo mesmo processo de reformas pelas quais os supracitados países haviam passado.

A partir destas mudanças da década de 80 e 90, os países latino-americanos passaram a se inserir na economia mundial através de um modelo de desenvolvimento “aberto”; como não podia deixar de ser, também as propostas de acordos regionais passaram a ser dar sob este novo enfoque, aberto. E é, portanto, sob este enfoque que é criado o Mercosul, no marco criado pela ALADI.

“Os acordos estabelecidos nos moldes do regionalismo aberto vão se inscrever dentro de um processo de liberalização paralelo e complementar ao que é seguido em nível multilateral” (pág.35, Barbieri e Chaloult).

Além da preocupação com a modernização competitiva, o Mercosul aborda os temas da democracia e do desenvolvimento, constituindo um modelo de integração de segunda geração, porém preservando algumas características dos modelos de primeira geração (Barbieri e Chaloult, pág 36): aborda questões que vão além daquelas relativas à criação de um ambiente seguro para os investimentos, tão centrais no Nafta e propostas de Alca.

Assim, segundo os autores, por sua tendência federalista de integração, pela forte presença do Estado e por sua motivação político-estratégica, o Mercosul compartilharia características dos acordos de primeira geração; por outro lado, a importância dada à questão da competitividade e ao esforço exportador, bem como a gradual liberalização tarifária frente aos não-membros, faz do Mercosul um modelo aberto, inserido no contexto internacional.

3.1.2. A relação Brasil-Argentina

Segundo Camargo, a cooperação entre os dois maiores países da América do Sul, Brasil e Argentina, é a raiz da integração sul-americana. A relação entre os dois países, marcada por períodos de conflitos e aproximações, consolidou-se, a partir da década de 80, em torno da lógica da cooperação, tornando real o projeto de integração sul-americana, com a posterior entrada, no processo integracionista, do Uruguai e do Paraguai.

Por ser considerada o embrião do Mercosul, a relação entre os dois países será aqui relembrada, a fim de se resgatar o antecedente histórico deste acordo. De acordo com Almeida (1993), o projeto de integração não é algo inédito na América do Sul, mas a diferença é que, atualmente,

“esse processo segue uma orientação mais realista, mais pragmática e por isso mesmo mais factível, rompendo com a tradicional postura de uma retórica integracionista contraposta a uma prática secular de afirmação dos exclusivismos nacionais disfarçados na defesa da soberania absoluta dos Estados do continente” (pág.73).

Assim, Almeida lembra do projeto argentino de construção de uma união alfandegária (um ‘bloco austral’), de 1941, que incluiria o Brasil e Chile; um tratado chegou a ser assinado entre estes países, com a possibilidade de adesão dos países limítrofes, mas este não saiu do papel, devido a divergências posteriores sobre a posição de cada país na Segunda Guerra Mundial. Também durante a Guerra Fria a relação entre os dois países seria marcada por diferenças ideológicas e rivalidades, de forma que outra tentativa de aproximação, o Pacto ABC, durante o segundo Governo Vargas (1951-54), também resultou fracassada.

Outra tentativa de aproximação, segundo Vizentini, ocorreu durante o governo de Jânio Quadros, quando Brasil e Argentina assinaram o Tratado Uruguaiana, criando brechas de cooperação entre os dois países nas áreas tecnológica e comercial, além de prever consultas diplomáticas para firmamento de posições em questões internacionais. Ainda assim, a relação entre os países era marcada pela instabilidade.

A postura cooperativa dos dois países consolidou-se, segundo Almeida (1999) e Camargo (1997), após a resolução do embate diplomático gerado a partir do Tratado Brasil/Paraguai sobre a construção da Itaipu, em meados da década de 70, que dividiu os países em torno do aproveitamento hídrico do Rio Paraná. Em 1979 o problema foi resolvido, com o acordo tripartite sobre Itaipu, e as rivalidades foram substituídas por um período de cooperação e entendimento.

Em 1985, com a Declaração de Itaipu, Brasil e Argentina criam uma Comissão Mista de Alto Nível, formada pelos Ministros de Relações Exteriores, para estudar a integração entre os dois países, além de estabelecerem uma ‘Declaração Conjunta sobre Política Nuclear’, com o objetivo de criar cooperação bilateral nesta área. A

partir daí a relação Brasil-Argentina passou por um processo acelerado de aprofundamento da integração.

Para Almeida, o fato de Argentina e Brasil não terem se relacionado mais estreitamente no passado deve ser explicada pela presença de regimes autoritários da década de 70, que competiam por prestígio e poder regional. Para ele, a redemocratização dos dois países teve papel fundamental para o início de comportamentos cooperativos de ambos os lados. Outro fator importante foi a crise da dívida que passou a impor limites para o modelo de desenvolvimento, voltado para dentro, adotado até então.

Assim, para este autor,

“a necessidade econômica de uma integração Brasil/Argentina pode ser facilmente explicada pela nova estrutura da economia mundial, na qual a internacionalização crescente dos circuitos produtivos e de investimentos se dá *pari passu* com a emergência dos novos espaços geoeconômicos.” (pág.76).

Desta forma, a oportunidade aberta a partir da redemocratização do Brasil e da Argentina, aliada à percepção de que a integração econômica constitui uma estratégia política fundamental para aumentar o poder de barganha na nova ordem econômica internacional, foram as razões principais para o fim de desentendimentos e rivalidades entre os dois países.

Vizentini (*in* Lima e Medeiros, 2002), por sua vez, entende que o acercamento Brasil-Argentina não é resultado do processo de redemocratização, e sim de um processo anterior. Segundo ele, diversas mudanças na política mundial nas décadas de 70 e 80 – revolução tecnológica, onda globalizante, crise soviética, crise da dívida externa, crise do petróleo etc - tornaram a inserção mundial brasileira ainda mais problemática, de forma que o então governo Geisel passou a valorizar a América Latina mais do que até então outros governos o fizeram.

Buscando melhorar as relações com a Argentina, pois, Geisel negociou a solução da disputa em torno de Itaipu, iniciativa colaborativa esta que foi continuada no governo Figueiredo, já na década de 80. Na Guerra das Malvinas, o autor cita como exemplo, o Brasil apoiou a Argentina de tal forma que se pode falar na formação de uma aliança entre os dois países.

Para este autor, a aproximação sistemática entre os dois países, que culmina na formação do Mercosul, é uma resposta aos novos desafios gerados no seio da ordem política internacional, a qual marginalizou a América Latina de tal forma que os dois principais parceiros comerciais voltaram-se um para o outro em busca de fortalecimento e de complementaridades econômicas. Segundo ele,

“...quanto mais se deterioravam as condições internacionais, mais a política externa brasileira tratou de criar uma nova realidade regional...por meio da integração, além de benefícios econômicos, se reforçaria a base regional como forma de incrementar a participação do Brasil e seus parceiros no plano mundial...neste sentido, o Mercosul não constituía um fim em si mesmo, nem o aspecto comercial constituía o objetivo essencial..mas fazia parte de um projeto mais abrangente...” (pág. 36).

Este processo integracionista, por sua vez, teve início no governo Geisel, e apenas se intensificou com a reabertura política dos dois países.

Também Almeida vê o Mercosul como resposta, criativa, à nova dinâmica das economias nacionais e internacional, e uma busca por uma nova forma de inserção mundial, mais aberta.

O aprofundamento da integração se dá através de etapas: em 1986, é estabelecido o Programa de Integração e Cooperação Econômica – o PICE, o qual, gradualmente, flexivelmente, equilibradamente e simetricamente, iniciou a integração por setores industriais. O resultado foi o aumento do comércio entre os dois países, cujo nível tinha baixado durante o “esforço exportador” da primeira metade da década de 80. Posteriormente, em 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e Argentina estabelece o prazo de dez anos para a formação de um espaço econômico comum e para a harmonização de políticas aduaneiras, comerciais, industriais etc.

No mesmo ano de lançamento da “Iniciativa para as Américas” – 1990 – Brasil e Argentina assinam a Ata de Buenos Aires, que redefiniu o prazo para o estabelecimento do mercado comum bilateral, que passaria a ser 1994 e não mais 1998, e criou o Grupo de Mercado Comum, de caráter binacional. O passo seguinte, ainda em 1990, foi a elaboração, no âmbito da ALADI, do Acordo de Complementação Econômica nº 14, consolidando a liberalização comercial prevista bilateralmente.

O Uruguai, que havia participado dos encontros e negociações entre Brasil e Argentina, passa também a participar do processo de integração, num movimento de defesa similar ao canadense quando das negociações entre México e EUA, dado o receio de ficar isolado com a concreta aproximação entre os dois vizinhos. Quando da assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, o Paraguai já entrara no novo concerto regional, devendo-se enfatizar aqui, mais uma vez, que os contornos do acordo foram estabelecidos quase que exclusivamente por Brasil e Argentina.

A visão oficial brasileira é de que a integração Brasil-Argentina foi impulsionada por três fatores principais: a) a superação das divergências geopolíticas bilaterais; b) o retorno à plenitude do regime democrático nos dois países; e c) a crise do sistema econômico internacional. O aprofundamento desta relação, em fins da década de 80, foi, por sua vez, resultado de uma série de circunstâncias políticas e econômicas, decorrentes das grandes transformações da ordem econômica internacional:

“... o fenômeno da globalização da economia, com o surgimento de uma nova estrutura de produção e o advento de um novo padrão industrial e tecnológico; a formação dos megablocos econômicos e a tendência à regionalização do comércio, com influência no direcionamento dos fluxos de capital, bens e serviços; os impasses do multilateralismo econômico, prevaletentes em certas fases do processo de negociação da Rodada Uruguai do GATT; o protecionismo e o quadro recessivo em muitas economias desenvolvidas, responsáveis pela absorção de cerca de 65% das exportações latino-americanas; o esgotamento do modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações; a tomada de consciência da necessidade de aprofundar o processo de integração como forma de aproveitar o entorno geográfico; a convergência na adoção de novas políticas econômicas que privilegiavam a abertura do mercado interno, a busca de competitividade, a maximização das vantagens comparativas e a reforma do papel do Estado - mais democrático e menos intervencionista “ (website: www.mercosul.gov.br).

3.2.

A teoria de integração e o Mercosul

Funcionalistas e realistas analisam de forma diversa o grau de institucionalização de um processo de integração. Para os primeiros, há maiores incentivos para cooperar, reduzir custos de transação e desenvolver regimes regulatórios comuns na medida em que há maior interdependência econômica entre os membros. Para os neorealistas, são os conceitos de hegemonia, liderança e ganhos

relativos que nos permitem compreender as forças e debilidades dos incentivos para a construção de instituições regionais.

Para Bouzas e Soltz (2001), tais enfoques não são exclusivos, e devem ser utilizados de forma complementar para se compreender o surgimento de instituições regionais, e é através de ambos que os autores analisam as instituições do Mercosul. As teorias funcionalistas e neo-funcionalistas são propícias, segundo eles, para explicar a “demanda” por instituições, quando existe um alto grau de interdependência econômica entre os membros que crie incentivos para harmonizar políticas nacionais.

Com relação à forma que as instituições tomam, as teorias realistas e neo-realistas contribuem mostrando que esta depende da disposição e capacidade dos atores políticos envolvidos em abrir mão de sua autonomia. Isto é, ajudam a entender as condições de “oferta” de instituições.

Além das condições de “oferta” e “demanda” por instituições regionais, podem exercer papel importante na conformação dos processos de integração os “componentes reativos”, baseados em “motivações defensivas ou de efeito dominó”. Neste caso, as condições de oferta e demanda não são tão importantes.

Para os autores,

“en el diseño institucional del Mercosur han estado presentes dos factores contextuales. El primero es el bajo nivel de interdependencia inicial entre los Estado parte y su caracter fuertemente asimétrico. El segundo es el peso que han tenido las consideraciones ‘defensivas ‘ en el establecimiento y desarrollo del proceso de integración...”(pág. 194).

Desta forma, o que caracterizou o Mercosul, do ponto de vista da “demanda” por instituições regionais, foi a baixa interdependência econômica entre seus membros. Por conta disso, o Mercosul teria sido criado não com o objetivo de administrar os efeitos da mesma, mas sim para gerar incentivos para o aumento de tal interação econômica entre os Estados da região, o que de fato ocorreu já na primeira metade da década de 90.

Com relação ao Nafta, pode-se dizer que, antes de sua constituição, já existia um elevado grau de interdependência econômica entre os Estados-membros, especialmente do México e Canadá com os Estados Unidos. Dentro da lógica de Bouzas e Soltz, existia uma “demanda” por um acordo regional que administrasse e controlasse melhor

o intenso fluxo comercial na região. Não bastasse isso, o processo de integração foi “beneficiado” com o fato dos três Estados já convergirem em torno das mesmas políticas, dado que o México, já na década de 80, havia passado por reformas estruturais profundas, inclusive como pré-requisito para a futura integração com os vizinhos do Norte.

Embora a demanda por instituições regionais tenha sido fraca, no caso do Mercosul, dada a ausência de interdependência econômica, um outro fator contribuiu para a convergência das economias regionais numa mesma direção, qual seja, as reformas estruturais realizadas por grande parte dos países latino-americanos nos anos oitenta e noventa, centradas na abertura comercial e minimização da intervenção estatal.

Assim, o crescimento da interdependência econômica foi facilitado pela convergência dos Estados-membros em torno de políticas comerciais, macroeconômicas e setoriais similares, que privilegiavam a abertura comercial e permitiram um rápido e linear programa de desgravação tarifária.

O segundo aspecto citado pelos autores também contribuiu para o crescimento da interdependência econômica, já que o contexto externo, especialmente a criação do Nafta e a proposta da Alca, gerou incentivos defensivos que, por sua vez, estimularam a canalização de esforços políticos no processo de integração.

A teoria funcionalista ajuda a entender, portanto, a forma de institucionalização do Mercosul ao mostrar que inexistiu demanda (“pressões funcionais”) por instituições sólidas e rígidas, já que seus membros (especialmente o sócio maior, o Brasil) preferiram a flexibilidade em detrimento de mecanismos mais formais e regras mais rígidas; tal preferência se manteve mesmo com o crescimento da interdependência econômica, apesar da segunda opção ser mais interessante aos países pequenos.

A institucionalidade do Mercosul é ainda melhor compreendida quando se acrescenta a abordagem realista à funcionalista, focando na questão da liderança para explicar a “precariedade institucional” do Mercosul. Da mesma forma, tal abordagem é fundamental para se compreender o Nafta, posto que somente a abordagem funcionalista não seria capaz de explicar o formato que o acordo tomou.

De fato, a liderança política e econômica exercida pelos Estados Unidos influenciou o conteúdo do acordo e das regras. Exemplos da preponderância dos interesses americanos são as regras sobre direitos do investidor estrangeiro; a inclusão, na última hora, de regras protetoras do meio ambiente e do trabalho, dado o receio, por parte dos EUA, do “dumping social” mexicano que poderia pôr em risco os empregos americanos (como consequência de ser a mão de obra mexicana mais barata, das regulações sobre trabalho e meio ambiente serem diferentes etc); as regras dedicadas à proteção da propriedade intelectual etc.

No caso do Mercosul, as precárias condições de oferta para o estabelecimento de instituições sólidas, i.e, a ausência de liderança, justificam as instituições existentes, bem como ajudam a entender a ausência de coordenação regional, seja no plano macroeconômico, setorial, monetária etc. Neste sentido, os sócios maiores, que poderiam exercer a liderança necessária para a coordenação política, preferem cultivar a flexibilidade a abrir mão de níveis da discricionariedade no estabelecimento de políticas comuns.

Para compreender o porque de tal preferência, é importante ressaltar que *“la disposición a construir instituciones que impliquen una disminución en la capacidad de acción discrecional depende en parte de los resultados esperados de la integración”* (pág. 198).

Esta disposição, segundo os autores, existiu num primeiro momento, influenciada pelo contexto externo e regional, mas não teve continuidade. Com o tempo, a interdependência aumentou e o processo de integração passou de “negativo” (eliminação de barreiras) para “positivo” (criação de novos mecanismos e instituições, coordenação etc), mas a disposição para “ofertar” o que se demandava faltou.

As demandas mais complexas por coordenação exigem a atuação de um líder regional que exerça o papel de ponto focal, facilitando e proporcionando bens coletivos em favor do grupo. Por outro lado, a adoção de regimes institucionais mais formais e transparentes aumenta o custo de não cumprir com o pactuado, e reduzem a margem de discricionariedade. O que se percebe, pois, é que os sócios maiores não quiseram/puderam abrir mão destes fatores exercendo o papel de ponto focal da integração regional.

A seguir, veremos como o Mercosul funciona através de suas instituições, para muitos uma estrutura precária e aquém das ambições do acordo.

3.3.

Estrutura Institucional

Através do Tratado de Assunção, celebrado em 1991, foram criados dois órgãos, – o Conselho do Mercado Comum e o Grupo do Mercado Comum (além da Secretaria, com sede em Montevidéu) – cuja função era constituir o Mercado Comum do Sul. Em doze artigos, o Tratado estabelece os princípios e objetivos do processo de integração, além de prever uma data - dezembro de 1994 - para o fim do período de transição, quando então uma estrutura permanente e regras sobre tomada de decisões deveriam estar acordadas.

Em cinco anexos, o Tratado dispôs ainda sobre um programa de liberalização comercial, linear, automático e generalizado; um regime geral de origem; um mecanismo transitório de salvaguardas intra-regionais; um prazo para a implementação de um mecanismo de solução de controvérsias; e dez grupos de trabalho para coordenar as políticas macroeconômicas e setoriais (Bouzas e Soltz, 2001). No mesmo ano, 1991, os Estados assinaram o Protocolo de Brasília sobre Solução de Controvérsias, que estabeleceu um regime transitório sobre o assunto, como será visto mais adiante.

O Protocolo de Ouro Preto sobre a Estrutura Institucional do Mercosul (POP), celebrado em dezembro de 1994, por sua vez, marca o fim do período de transição. O POP consolidou os órgãos criados pelo Tratado de Assunção e acrescentou outros três: a Comissão de Comércio, a Comissão Parlamentar Conjunta e o Foro Consultivo Econômico e Social. Além disso, no corpo de seus cinquenta e três artigos e um anexo o POP deu personalidade jurídica internacional ao Mercosul, precisou as fontes legais do acordo, definiu mais detalhadamente o alcance do mecanismo de solução de controvérsias e criou um novo procedimento de interposição de reclamações à Comissão de Comércio do Mercosul, dentre outras mudanças. Estes três instrumentos jurídicos conformam, pois, a base institucional do Mercosul.

Segundo Gonçalves et al (1998), o Tratado de Assunção não deve ser comparado com o Tratado de Roma, mas sim com a Convenção Benelux entre

Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos, já que este possui instituições intergovernamentais, e não supranacionais; além disso, seu objetivo era criar uma união aduaneira e harmonizar políticas econômicas e sociais – segundo eles, pois, foi neste acordo que o Mercosul se inspirou.

Tampouco para Bouzas e Soltz (2001) o Mercosul pode ser comparado com o Tratado de constituição da EU, já que este

“és un acordo de tipo ‘constitucional’ que se distingue.....por la existencia de un orden legal ‘autónomo’ y por los procedimientos establecidos para tomar decisiones y producir nuevas reglas” (pág. 182).

Diferentemente deste, a estrutura institucional criada pelo Tratado de Assunção - e posteriormente redefinida pelo Protocolo de Ouro Preto - tem natureza intergovernamental, i.e, são sempre os governos que negociam entre si e decidem os rumos da integração, não existindo órgãos supranacionais. Além disso, as decisões no MERCOSUL são sempre tomadas por consenso. As normas elaboradas pelos órgãos decisórios não têm, pois, aplicação automática nos Estados Partes, fazendo-se necessária a incorporação destas nos ordenamentos jurídicos nacionais.

Tais características conformam a natureza flexível e gradual do processo. Uma decisão apenas é alcançada quando todos os membros concordam com ela, e então estes se comprometem, informalmente, a adotar procedimentos nacionais para incorporar a norma acordada ao seu ordenamento jurídico nacional.

O Mercosul, segundo Bouzas e Soltz (2001) também difere do acordo do Nafta, que é radicalmente oposto ao acordo da EU: trata-se, segundo os autores, de um acordo “contratual” que

“en 245 artículos...establece compromisos y reglas precisas que deben cumplir los signatarios. El TLCAN creó un aparato institucional mínimo y no estableció ningún mecanismo para la creación de nuevas reglas. En esto sentido, és un acuerdo ‘estático’ que crea obligaciones para sus miembros por única vez” (pág. 182).

Enquanto o Tratado de Roma caracteriza-se pelo aparato institucional complexo e desenvolvido, o Nafta possui uma estrutura mínima, dado o caráter essencialmente de cooperação econômica de seu acordo. O Mercosul, por sua vez, difere destes acordos, os principais do sistema internacional atual, embora também apresente similaridades com ambos. Do Tratado de Roma o Mercosul se assemelha pela vocação “comunitária” que possui, e com o Nafta por sua natureza

intergovernamental e aparato institucional simplificado, embora as razões para uma tal natureza sejam diferentes em cada caso.

Ainda de acordo com Bolzas e Soltz (2001), as três principais características institucionais do Mercosul são justamente: i) o perfil exclusivamente intergovernamental de seus órgãos; ii) o caráter incompleto dos atos legais que estes produzem e iii) a ausência de uma instância jurisdicional independente. O segundo aspecto refere-se à ausência de efeito direto dos atos emanados dos órgãos decisórios do Mercosul que, apesar de obrigatórios, não têm aplicação imediata, o que resulta em morosidade do processo de criação de normas.

Segundo os autores, foi este desenho institucional que permitiu aos governos membros manterem um alto grau de controle sobre a tomada de decisões e sobre a implementação do acordo, assegurando o almejado gradualismo e flexibilidade do processo de integração (pág.183).

De fato, todos os órgãos decisórios do Mercosul, i.e, que exercem funções de caráter executivo, (Conselho do Mercado Comum – o CMC; Grupo Mercado Comum – o GMC; e a Comissão de Comércio do Mercosul – a CCM) têm um caráter intergovernamental, sendo os funcionários nacionais responsáveis pela condução da integração.

O CMM, composto pelos Ministros de Economia e Relações Exteriores, é a instância decisória máxima, que delibera a partir da obtenção do consenso. Ao Conselho cabe o papel de articulador político da integração, definidor do ritmo e direção do processo de integração. A presidência do CMM é exercida por rotação dos Estados-Parte, em ordem alfabética, por um período de 6 meses.

Logo abaixo do CMM está o GMC, composto por representantes dos ministérios envolvidos no processo, e que é responsável pela implementação e supervisão das regras do Acordo. O GMC desenvolve negociações técnicas, estabelece o material a ser discutido pelas reuniões do CMM e implementa as decisões emanadas deste.

Os Subgrupos de Trabalho (SGT) são órgãos criados para lidar com o trabalho cotidiano necessário à implementação do acordo e cumprimento das decisões, auxiliando o GMC nesta tarefa. Exercem, pois, um trabalho essencialmente técnico.

A CCM, criada em 1994, surgiu da necessidade de se administrar as questões relacionadas ao comércio intra-zona e implementar as políticas comerciais comuns. A CC conta com a assessoria de dez comitês técnicos (CTs) para operar os mecanismos de política comercial do Mercosul, administrar as disputas comerciais e dar seguimento a negociações técnicas.

Outro órgão da instância decisória do Mercosul é a Comissão Parlamentar Conjunta, composta por 16 parlamentares de cada país-membro, e cuja função é auxiliar, nos procedimentos legislativos nacionais, a internalização das decisões dos órgãos executivos. Além disso, a CPC é responsável pela harmonização das legislações internalizadas.

O Foro Consultivo Econômico e Social, criado em 1995, surgiu da percepção de que o caráter intergovernamental dos órgãos e do processo de tomada de decisões isolou a sociedade civil e outros atores públicos deste processo. Composto por representantes da sociedade civil, tais como sindicalistas e empresários, a ele cabe discutir as questões que afetam as populações dos países-membros. Apesar da intenção, grande parte dos autores vê este órgão como meramente simbólico.

A estrutura atual do Mercosul possui cerca de cinquenta foros negociadores, alguns de natureza exclusivamente técnica, outros com funções políticas ou executivas. Além dos supracitados órgãos, há ainda a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM), que processa informações, divulga as decisões, armazena dados, recebe as notificações de implementação de decisões por parte dos membros etc.

No trabalho em que compara a institucionalidade dos acordos de integração do Mercosul e da Comunidade Andina, Camargo (1997) pressupõe que

“é possível estabelecer uma relação funcional entre as características de um projeto de integração determinado, em termos de um conjunto de objetivos inicialmente postulados, e as características de seu marco jurídico-institucional, constituído formalmente como meio para se alcançar os fins previstos” (pág.1).

Neste sentido, é possível avaliar o grau de institucionalização do acordo em relação aos objetivos perseguidos pelo mesmo, concluindo-se pela sua adequação ou não.

Com relação ao Mercosul, a autora argumenta que o contexto de liberalização econômica vivido pelos países latino-americanos reorientou a integração sul-

americana no sentido do mercado, em busca de uma melhor adequação às exigências de competitividade impostas pelo contexto internacional, de forma que a orientação inicial, desenvolvimentista, foi substituída por uma orientação comercialista.

Tal resultado seria, segundo ela, também derivado do fato de terem os empresários grande participação na liderança do Mercosul, beneficiando-se da maior abertura comercial e da facilidade de instalação de grandes empresas, nacionais e multinacionais, no novo espaço integrado. Desta forma,

“..o que está atualmente em funcionamento no Mercosul se limita a uma zona de livre comércio e uma união aduaneira imperfeita, processo essencialmente conduzido por regras de mercado” (pág.24).

A dimensão política do projeto, explícita no Tratado de Assunção, foi deixada em segundo plano, a ponto de muitos especialistas afirmarem que um mercado comum está longe de acontecer. De fato, para Camargo, as instituições atualmente existentes não são suficientes para levar adiante os objetivos iniciais, e abrangentes, do Tratado de Assunção:

“...nos acordos em que se pretende chegar a um mercado comum, como no caso do Mercosul, a realização dos objetivos previstos exige a criação de novas instâncias de decisão e de regulação, com competências e faculdades ampliadas...” (pág. 25)

As instituições atuais, de acordo com este ponto de vista, são condizentes, apenas, com os objetivos comercialistas prevalecentes atualmente.

Também Bouzas e Soltz realizaram uma avaliação crítica do desempenho institucional do Mercosul de acordo com dois quesitos levantados por Jackson (1997): uma avaliação da eficácia dos procedimentos para criação de normas e outra para eficácia dos procedimentos para aplicação das mesmas, incluindo-se aí o mecanismo de solução de controvérsias.

O argumento central dos autores é de que as instituições e regras do Mercosul foram relativamente eficazes na primeira metade da década de 90, tendo sofrido rendimentos decrescentes desde então. Este resultado, por sua vez, advém do fato de o processo ter adquirido maior complexidade sem que as instituições tenham, paralelamente, se desenvolvido.

Segundo eles, num primeiro estágio as instituições foram bem sucedidas, pois o grau de interdependência econômica era baixo e o comprometimento político com a

integração era elevado; na medida em que a interdependência econômica cresceu e crises políticas e econômicas ocorrem, instituições mais estáveis e complexas passaram a ser necessárias, principalmente quando o objetivo do processo é a formação de um mercado comum. Neste sentido, as instituições atuais não seriam suficientes para lidar com o grau de interdependência econômica e complexidade interacional entre os membros.

Com relação à criação de normas no Mercosul, Bouzas e Soltz (2001) sustentam que, dado que as decisões não têm efeito direto e que os procedimentos para internalização das normas são precários, como já foi dito, o processo é lento e vulnerável à conjuntura política interna dos membros. Sobre a atuação dos órgãos decisórios do Mercosul (CMM, GMC e CC), os autores fizeram uma análise sobre sua atuação e verificaram que todos eles tiveram rendimentos decrescentes na segunda metade da década de 90, com reuniões esparsas e nós nas negociações, sendo necessária a intervenção presidencial para solucionar imbróglios.

Com relação à solução de controvérsias, os autores argumentam que seu caráter mais favorável à negociação, embora tenha proporcionado a flexibilidade almejada, gerou a manutenção de um nível alto de controvérsias sem solução.

Apesar das muitas críticas válidas que o grau de institucionalização do Mercosul tem recebido, há também que se levar em conta os argumentos oficiais sobre o assunto. Pretende-se criar, no longo prazo, um mercado comum, de forma que se caminhe até este nível de integração gradativamente e cautelosamente, de acordo com as conjunturas políticas e econômicas dos países membros. Esta é uma postura basicamente brasileira, já que o ritmo e a direção do processo de integração é fortemente determinado por este país, o mais rico do bloco.

O fato de os países do bloco ainda passarem por períodos de crise econômica, aliada ao fato de que um projeto de integração hemisférico está em curso, desmotivam o Estado a buscar, imediatamente, uma institucionalização mais profunda, e de caráter menos intergovernamental, do Mercosul. Alguns, por outro lado, defendem justamente o contrário: por estarmos em plena negociação da Alca, dever-se-ia reforçar e aprofundar o Mercosul para que este se fortaleça e não sucumba diante de um acordo mais abrangente como a Alca. O fato é que o grau de

institucionalização do Mercosul é resultado de uma opção estratégica de seus membros, que desejam manter a flexibilidade do processo.

3.4. O Mecanismo de Solução de Controvérsias

Segundo o *site* oficial do Mercosul, a estrutura jurídica do mesmo foi pautada pela busca de uma estrutura ágil e pouco onerosa, além de refletir a necessidade constante de negociação e formação de consenso como garantias para a consolidação e o aprofundamento do processo de integração. É assim que os governos justificam, inclusive, as críticas que são feitas ao sistema do Mercosul: não se quer imitar o sistema europeu de supranacionalidade, mas sim adequar o sistema do Mercosul às suas próprias realidades.

Segundo Moura (2002), para o Brasil, o sistema arbitral introduzido pelo Protocolo de Brasília é pioneiro, dado que não existe solução de controvérsias no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração; além disso, no antigo sistema do GATT, que antecedeu o Entendimento para Solução de Controvérsias da OMC, os pareceres não eram obrigatórios, mas de caráter recomendatório.

O sistema de solução de controvérsias do Mercosul estava baseado unicamente, até a criação, em 2002, do Protocolo de Olivos, no que dispõe o Protocolo de Brasília (1991) e no Anexo do Protocolo de Ouro Preto (1994). Antes de descrever o Mecanismo atual, convém lembrar como se deu a evolução do que hoje vigora no Mercosul.

Como relata Moura, o Tratado de Assunção estabeleceu, em seu artigo 3, um sistema de solução de controvérsia para vigorar durante o período de transição, até 31 de dezembro de 1994. Este esquema simplificado, descrito no Anexo III, já previa negociações diretas como o primeiro passo para a solução dos conflitos; caso esta não fosse suficiente, a controvérsia poderia ser submetida ao Grupo Mercado Comum (GMC), o qual poderia convocar grupo de especialistas para prestar assessoria técnica. Se não fosse alcançada solução nessa fase, a controvérsia seria elevada ao Conselho do Mercado Comum, órgão superior, para as recomendações pertinentes.

Segundo a autora, este sistema inicial apenas foi acionado uma vez, pelo Paraguai contra a Argentina, com relação a uma taxa cobrada na importação por este país, e a divergência foi resolvida no âmbito do GMC, em 1993.

Este esquema deveria vigorar até que um mecanismo de solução de controvérsias para o período de transição (até dezembro de 1994) fosse aprovado. Desta forma, ainda em 1991 foi criado o Protocolo de Brasília, que deveria vigorar durante o período de transição (sendo que o Protocolo passou a ter vigência apenas em 1993, quando o quarto membro o incorporou à sua legislação).

O Protocolo de Ouro Preto, de dezembro de 1994, que definiu a estrutura institucional do Mercosul, incluiu, em seu artigo 43, as diretrizes aprovadas pelo novo órgão - a Comissão de Comércio do Mercosul, no rol de fontes jurídicas do sistema de solução de controvérsias.

A evolução seguinte se deu a partir da agenda de “relançamento do Mercosul” quando os Governos decidiram aperfeiçoar o Protocolo de Brasília, elaborando propostas de mudanças para o mesmo. O resultado foi a aprovação do protocolo de Olivos, em fevereiro de 2002, cujas mudanças não chegam a representar uma revisão do sistema de solução de controvérsias, como será visto adiante.

O Protocolo de Brasília (PB) criou, para controvérsias entre os Estados Partes, três fases de solução de conflitos: a negociação direta, a conciliação (pelo GMC) e a arbitragem⁴. Segundo Moura, o mecanismo contém as “características clássicas da arbitragem entre Estados - negociações diplomáticas e etapa jurisdicional”. As negociações diretas e a intervenção do GMC, segundo o PB, são etapas obrigatórias que condicionam o acionamento da arbitragem ad hoc.

Caso a controvérsia tenha origem na reclamação de um particular, o governo do Estado no qual o particular tem residência pode acionar o mecanismo de solução de controvérsias através do que dispõe o Capítulo V do PB. Segundo estas regras, num primeiro momento, o Governo determina a procedência da denúncia de violação de uma norma e a existência ou ameaça de um prejuízo ao particular em questão.

⁴ Informações obtidas do *site* oficial (brasileiro) do Mercosul: www.mercosul.gov.br.

De acordo com o art. 27 deste Protocolo, se a Seção Nacional decidir patrocinar a reclamação do particular, optará entre a negociação direta com a Seção Nacional do GMC do Estado-Parte ao qual se atribui a violação ou levará o caso, sem mais consultas, diretamente ao GMC; este poderá denegar a reclamação, se carecer dos requisitos necessários, ou receber a reclamação, convocando a seguir grupo de especialistas para emitir parecer sobre sua procedência.

Uma vez no GMC, as delegações avaliam os fundamentos de aceitação, pelo Estado-Parte, da reclamação do particular, que somente será rejeitada através de consenso (regra do consenso negativo). Se a mesma não for rejeitada, o GMC convocará de imediato um grupo de especialistas, responsável por emitir um parecer sobre a procedência da reclamação no prazo improrrogável de 30 dias.

Sendo considerada a reclamação, pelos especialistas, procedente, qualquer Estado Parte poderá requerer a anulação da medida questionada ou a adoção de medidas corretivas. Se não for atendido em 15 dias, poderá recorrer ao procedimento arbitral estabelecido no Capítulo IV.

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

É preciso ter em mente, porém, que o fato de uma reclamação não tramitar pelo Capítulo V do PB (procedimento específico para particulares) não quer dizer que a mesma não teve origem em particular já que, na maioria das controvérsias, há uma reclamação de particular, mas o Estado a encampa, sem necessidade de que o particular invoque o procedimento específico para particulares.

O procedimento do Capítulo V obriga o Estado a se manifestar formalmente sobre os pedidos para se iniciar uma controvérsia, mas os procedimentos são mais complicados e, em última instância, continuam a depender do aval do Estado para irem adiante. Então, a tendência é só ser utilizado quando o Estado não quer mover a controvérsia, ou porque acha que não cabe, ou porque há sensibilidades políticas.

Segundo Moura, a idéia de diferenciar o procedimento conforme sua origem

reside na possibilidade, dada aos Estados, de filtrar as reclamações, selecionando para arbitragem somente os casos de maior envergadura econômica ou jurídica.

A autora produziu um quadro com as diferenças entre os dois procedimentos, segundo as regras do PB que, por sua didática sumarização, merece aqui ser reproduzido:

Cap. II e III (entre Estados)	Cap. V (Reclamação de Particular)
<p>Âmbito de aplicação: Interpretação, aplicação ou não cumprimento do Tratado de Assunção, acordos, Decisões do CMC, Resoluções do GMC e Diretrizes da CCM</p> <p>Negociações diretas ↓ 15 dias Intervenção do GMC ↓ 30 dias Procedimento arbitral Máximo 90 dias</p>	<p>Âmbito de aplicação: Sanção ou aplicação de medidas legais ou administrativas de efeito restritivo, discriminatórias ou de concorrência desleal, em violação do TA, acordos, Decisões do CMC, Resoluções do GMC e Diretrizes da CCM</p> <p>Apresentação ao Estado Parte ↓ sem prazo Consultas com o EP demandado Ou Elevar diretamente ao GMC ↓ sem prazo GMC avalia a procedência ↓ 1ª reunião subsequente Grupo de Especialistas ↓ 30 dias Parecer ao GMC, pedido de medidas corretivas ↓ 15 dias Procedimento arbitral Máximo 90 dias</p>

Fonte: Moura (2002)

As duas primeiras etapas desse procedimento, pois, têm caráter intergovernamental; a solução arbitral, diferentemente, está a cargo de terceiros independentes. Aciona-se a negociação direta como pré-requisito para se chegar à etapa seguinte, no caso da controvérsia não ter se iniciado através de reclamação na CCM (conforme dispõe o protocolo de Ouro Preto) ou pela via do Capítulo V do PB (particulares). Neste último caso, a reclamação é levada diretamente ao GMC, após ser aceita pelo Estado-Parte de origem do particular.

A etapa seguinte, prevista no PB, para controvérsias entre Estados (intervenção do GMC) permite que os demais membros conheçam a controvérsia e se manifestem sobre a mesma. O GMC pode requerer o assessoramento de especialistas, se julgar necessário, os quais serão selecionados da lista de especialistas depositada pelos Estados-Parte na sede da SAM. Esta faculdade, segundo Moura, ainda não foi utilizada pelo GMC.

Para que o GMC solucione o conflito, é preciso haver consenso entre os Estados Parte, o que significa dizer que o Estado reclamado estará admitindo sua violação de norma do acordo. Para ilustrar a pouca probabilidade disto acontecer, já que o Estado reclamado já havia rechaçado a violação durante negociações diretas, Moura ressalta que nenhum dos casos, até 2002, foi resolvido por recomendação do GMC, embora 38% das controvérsias não tenham avançado para além da etapa do GMC (as práticas violadoras cessaram ou o demandante não quis passar à fase arbitral).

Para a autora, a intervenção do GMC ainda assim se justificaria, pois permite que os Estados se posicionem sobre a controvérsia, o que pode levar um Estado a modificar uma conduta que prejudica os sócios. Porém, como veremos, o Protocolo de Olivos tornou esta intervenção não mais obrigatória, mas facultativa, aos Estados.

Cumprida a segunda etapa, os Estados partes na controvérsia poderão solicitar, individualmente, a constituição de um tribunal arbitral ad hoc para analisar a controvérsia, tribunal este que deverá ser composto por três árbitros, dois indicados por cada uma das partes e um terceiro, que presidirá os trabalhos, escolhido pelas partes de comum acordo dentre os nomes que integram as listas de árbitros registradas na SAM.

Ressalte-se que não cabe recurso da decisão do Tribunal, e o não cumprimento da decisão enseja a adoção de medidas compensatórias. O PB não previa recurso sobre o laudo, apenas esclarecimentos sobre a decisão e a forma de cumpri-la, regra que foi modificada pelo Protocolo de Olivos.

O Protocolo de Ouro Preto adicionou aos procedimentos estabelecidos pelo PB a possibilidade de se levar reclamações diretamente à Comissão de Comércio (CC), órgão também criado por este Protocolo, cujo objetivo principal é aplicar os

instrumentos de política comercial comum acordados pelos EPs para o funcionamento da união aduaneira. Uma das funções deste órgão passou a ser o recebimento de reclamações originadas nos EPs ou em demandas de particulares, quando tratarem de temas em sua área de competência (substancialmente, na área comercial).

As reclamações na CCM são apresentadas pelas Seções Nacionais dos EPs e, caso não seja resolvida na reunião do órgão, a mesma é remetida a um Comitê Técnico, convocado especialmente para analisar a reclamação. Segundo Moura, o Comitê Técnico tem sido integrado por funcionários governamentais dos Estados Partes, indicados conforme o assunto da reclamação, e tem a função de apresentar um parecer à CCM, em trinta dias corridos. Se não for alcançado consenso após o parecer, a CCM encaminha a reclamação ao GMC, que tem mais trinta dias para se pronunciar.

Havendo consenso, seja no âmbito da CCM ou do GMC, o Estado reclamado deverá tomar as medidas recomendadas no prazo que for indicado; caso contrário, ou no caso do Estado reclamado não tomar as medidas aprovadas dentro do prazo, o país reclamante poderá recorrer diretamente ao procedimento arbitral, conforme previsto no PB.

Segundo dados levantados por Moura, foram apresentadas à CCM, até o 2002, um total de quinze reclamações: oito pela Argentina, três pelo Brasil, uma pelo Paraguai e três pelo Uruguai. Das quinze, dez haviam sido objeto de consulta na Comissão de Comércio (que não constitui uma etapa da solução de controvérsias) e três evoluíram até chegar ao procedimento arbitral.

Os conflitos referentes às Licenças de Importação do DECEX (Brasil) e aos Subsídios à exportação de Carne Suína Brasileira tramitaram via Protocolo de Ouro Preto (POP), e o conflito resultante das salvaguardas argentinas aos têxteis é exemplo de trânsito pela via do protocolo de Brasília.

Constituiu assim, o POP, uma segunda via para a arbitragem, através de reclamações à CCM, em matérias relacionadas ao trabalho da CCM .

Neste esquema criado pelo PB e POP, pois, os Estados Partes procuram inicialmente resolver suas diferenças mediante consultas e negociações diretas (que

seguem procedimentos pré-estabelecidos), buscando esclarecimentos da outra parte e administrando conflitos comerciais que não justificariam uma reclamação formal. As consultas podem ser feitas pelo Estado-Parte em representação a administrações centrais, locais ou ao setor privado.

Como já dito, em 2000, a Decisão CMC 25/00 lançou uma agenda para o aperfeiçoamento do Sistema de Solução de Controvérsias do Protocolo de Brasília, no âmbito de relançamento do Mercosul, com o objetivo de melhorar, especificamente, a etapa posterior ao laudo arbitral, i.e, o cumprimento dos laudos e alcance das medidas compensatórias, além de considerar necessária uma maior estabilidade dos árbitros e alternativas para uma interpretação uniforme da normativa Mercosul, dentre outros aperfeiçoamentos.

Assim, com o objetivo de aperfeiçoar os mecanismos em vista da evolução do processo de integração, trazendo mais segurança jurídica para o âmbito do Mercosul, foi assinado, em fevereiro de 2002, o Protocolo de Olivos (P.O) sobre Solução de Controvérsias.

Embora muitas disposições do Protocolo de Brasília tenham sido mantidas - a etapa diplomática de negociações diretas e a instância jurisdicional (Tribunais Ad hoc), por exemplo - o Protocolo de Olivos traz algumas modificações do sistema original estabelecido pelo PB, dentre as quais a mais importante é a criação de um Tribunal Permanente de Revisão, instituição que funciona como instância de revisão dos laudos arbitrais produzidos pelos Tribunais ad hoc. A criação de um Tribunal Permanente de Solução de Controvérsias tende a fortalecer, segundo opinião dos juristas, a estrutura institucional do Mercado Comum do Sul, contribuindo para a aplicação uniforme das normas do Mercosul.

De fato, o sistema do Protocolo de Brasília estabelecia tribunais temporários, de forma que não se formava uma jurisprudência uniforme, o que se entendeu ser fonte de insegurança jurídica para as partes.

O novo Tribunal deverá ser composto por cinco árbitros, quatro dos quais elegidos por cada Estado-Parte, e um outro que deverá ser eleito por unanimidade dentre uma lista, feita pelos membros, de oito nomes – cada Estado indicando dois nomes. O pronunciamento emanado deste Tribunal é definitivo e prevalece sobre o

laudo do Tribunal Ad Hoc. Ainda, no caso do Estado Parte beneficiado pelo laudo considerar que as medidas adotadas pelo Estado condenado não correspondem ao cumprimento da decisão, pode recorrer ao Tribunal de Revisão.

Outra importante inovação do P.O é a permissão para o Estado demandante, caso seja de seu interesse, escolher o foro internacional para decidir a lide, seja a OMC ou outro acordo preferencial de que os Estados, individualmente, façam parte. Escolhido o foro, outro não poderá ser acionado. Desse modo, evitará decisões duplas sobre a mesma controvérsia, como já ocorreu entre o Brasil e a Argentina, nas questões têxteis e avícolas. Esta é uma tendência dos acordos de última geração, a qual o Mercosul aderiu.

O P.O regulamenta ainda a etapa *post laudo*, ou seja, o cumprimento do laudo pelo Estado condenado, bem como os efeitos de seu eventual descumprimento, vindo a sofrer as medidas compensatórias. Contém também uma regulamentação mais detalhada sobre a escolha dos árbitros e sobre opiniões consultivas, reconhecendo-se a necessidade de definir tais matérias com mais rigor, em nome da segurança jurídica.

Por fim, outra importante mudança diz respeito ao papel do Grupo Mercado Comum, cuja intervenção deixou de ser uma fase obrigatória do Mecanismo de Solução de Controvérsias (conhecida como a etapa institucional) para se tornar uma opção, dependendo de acordo entre as partes. Tal medida foi adotada com o intuito de acelerar a resolução do conflito.

A este respeito, deve-se lembrar que a participação da CCM, como prevista no Anexo do POP, continua em vigor como forma de solucionar reclamações oriundas dos Estados ou de particulares, efetuadas ante a Seção Nacional da CCM. Tal órgão tem exercido o papel de articulador de forma mais eficiente que o GMC, dado seu caráter mais técnico e menos politizado do que o do outro órgão. O fato de que o GMC não necessariamente interferira no processo é visto como forma de despolitizar as questões a serem solucionadas.

Atualmente quase todas as reclamações de particulares que chegam à Divisão do Mercosul no Brasil (DMC) dão origem a consultas na Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), que não representa solução de controvérsias propriamente dita, mas

serve para esclarecer um tema/problema ou conseguir sua solução sem necessidade de solução de controvérsias formal (a consulta não é porém, pré-requisito para controvérsias). Nem todas as consultas chegam a virar controvérsia formal, mesmo quando não são resolvidas na fase de consultas.

Apesar de ter o Uruguai defendido a necessidade de habilitar o acesso de particulares – pessoas físicas ou jurídicas de direito privado - ao Tribunal, as linhas gerais do Protocolo de Brasília foram mantidas. Assim, continua sendo condição para acionar o procedimento arbitral a aceitação do Estado-Parte onde residem habitualmente ou tem a sede de seus negócios.

“Los particulares continúan desprotegidos, pendientes de la voluntad de nuestros Estados; contaremos con un Tribunal Arbitral de Revisión. Es innegable que un paso hacia adelante ha sido dado; empero, afirmar que la legitimidad está garantizada, que la interpretación uniforme del derecho del bloque será un hecho a partir de la previsión de receptor opiniones consultivas, o que se consolidará la seguridad jurídica a través de los cambios que apenas matizan la imprevisibilidad e incerteza reinantes en el campo jurídico, es pecar de un optimismo que más que exagerado, es irreal”.

A forma que uma empresa ou indivíduo possui de entrar com uma ação contra uma regra (internalizada) do Mercosul, pois, é através da Justiça de seu próprio país ou, no caso do particular ou o Governo sentir-se afetado pela conduta do Governo de outro Estado Parte, tem à sua disposição o sistema de solução de controvérsias estabelecido pelo Protocolo de Brasília de 1991, pelo Anexo do Protocolo de Ouro Preto de 1994 e pelo Protocolo de Olivos de 2002, ressaltando-se que o particular o fará através de reclamação ao seu Estado de origem.

Na diretriz 17/99, do Conselho de Mercado Comum, estabelece-se o novo mecanismo de consultas feitas a este órgão, dada a percepção de que “a multiplicidade de temas sobre os quais se tem acordado instrumentos de política comercial comum e os avanços no processo de integração tornam necessário modificar o Mecanismo de Consulta”.

Este instrumento regula a forma com que se darão as consultas feitas por um Estado-Parte a outro, primeiro estágio da solução de controvérsias. Cada Seção Nacional do CMM analisa as reclamações levadas e ele e decide se levará a mesma até as reuniões do CMM. Segundo a diretriz, o Estado Parte consultante dará por

“Concluída” uma consulta quando a resposta for considerada satisfatória, ou a causa que gerou a consulta tenha sido superada. Outrossim, poderá dar por “Concluída Insatisfatoriamente” uma Consulta se seu objeto não tiver sido resolvido e as possibilidades de solução no âmbito da CCM tiverem sido esgotadas.

Tal mecanismo de consultas não impede a um Estado Parte recorrer, em qualquer momento, ao Procedimento Geral de Reclamações (Anexo ao Protocolo de Ouro Preto) ou ao Procedimento de Solução de Controvérsias do Protocolo de Brasília. A formalização de uma reclamação ou de uma controvérsia, de conformidade com os instrumentos citados, no que respeita ao assunto objeto da consulta na CCM, dará por concluída insatisfatoriamente a referida Consulta.

3.5. Balauço dos casos julgados

Até a presente data, apenas nove casos foram julgados, por Tribunais Ad Hoc, no âmbito do Mercosul. Destes, três foram apresentados contra a Argentina e quatro contra o Brasil, os principais parceiros comerciais do bloco. Ressalte-se que, neste quadro, diferente daquele apresentado para o Nafta, não consta uma coluna denominada “Forum”, uma vez que este é sempre um Tribunal Ad Hoc, não existindo, no âmbito do Mercosul, organismos pré-estabelecidos que fazem os julgamentos, como no caso da ICSID e UNCITRAL para o Nafta.

São divulgados, no *site* oficial do Mercosul, todos os casos já resolvidos, com os respectivos laudos arbitrais, exigência de publicação esta inexistente no acordo do Nafta, no qual as partes divulgam o que querem.

Tabela de Casos (Janeiro 2003)

Data do Laudo Arbitral	Reclamante	Reclamado	Referente a:	Resultado
10 de março de 2000.	Brasil	Argentina	Aplicação de medidas de salvaguarda sobre produtos têxteis brasileiros.	Incompatibilidade da Resolução Argentina com as regras do Mercosul, decidindo o Tribunal revogá-la.
21 de maio de	Brasil	Argentina	Aplicação de Medidas Antidumping contra a	Não declara a incompatibilidade da

2001.			exportação de frangos inteiros, provenientes do Brasil.	norma Argentina com normativa do Mercosul..
29 de setembro de 2001.	Uruguai	Argentina	Restrições de acesso ao mercado argentino de bicicletas de origem uruguaia	Declara a incompatibilidade da resolução argentina e a revoga.
27 de setembro de 1999.	Argentina	Brasil	Subsídios à produção e exportação de carne de porco	Não aceitou duas reclamações argentinas, mas acatou uma.
28 de abril de 1999	Argentina	Brasil	Aplicação de Medidas Restritivas ao Comércio Recíproco, implementadas pela SECEX	Determina a compatibilidade do sistema da SECEX com as regras do Mercosul, mas impõe algumas condições a seu funcionamento.
9 de janeiro de 2002	Uruguai	Brasil	Proibição de importação de Pneumáticos Remoldados (Remolded) Procedentes do Uruguai”	Resolve que a Portaria SECEX é incompatível com a normativa MERCOSUL e ordena que o Brasil adapte sua legislação interna
4 de abril de 2003	Argentina	Uruguai	Incompatibilidade do Regime de Estímulo à Industrialização de Lã outorgado pelo Uruguai, com a regra do Mercosul	Decisão a favor da Argentina.
19 de abril de 2002	Argentina	Brasil	Obstáculos à entrada de produtos fitossanitários argentinos no mercado brasileiro	Dispõe que o Brasil deve incorporar as normativas do Mercosul em seu ordenamento, e revogar os obstáculos alegados pela reclamante.
21 de maio de 2002	Paraguai	Uruguai	Sobre a aplicação do "imesi" (imposto específico interno) à comercialização de cigarros.	Determina que o Uruguai cesse os efeitos discriminatórios com relação aos cigarros paraguaios.

Fonte: Site oficial do Mercosul em www.mercosul.org.uy.

O sistema de controvérsias do Mercosul enfatiza, pois, o caráter diplomático da resolução de conflitos, dando sempre ao Estado-Parte a faculdade de optar ou não por levar a reclamação adiante. No caso de reclamação de particulares, fica clara a

dependência deste de conseguir o consentimento de seu Estado de origem para apoiá-lo em sua demanda.

Porém, uma vez que a reclamação é considerada pertinente, tem-se à disposição um mecanismo para solucioná-la, mecanismo este que prevê a negociação, a intervenção do GMC e CCM e por fim, o estabelecimento de um tribunal arbitral ad hoc. O Protocolo de Olivos de 2002 criou ainda a figura do Tribunal Permanente de Revisão, que certamente dará mais segurança jurídica aos EPs, já que contribuirá para criar uma interpretação uniforme do acordo, além de garantir a eficácia dos laudos arbitrais. O Protocolo de Olivos faz parte do “relançamento do Mercosul”, que tem como objetivo aprofundar o processo de integração já existente.

O mecanismo de solução de controvérsias é um dos elementos que compõem a estrutura institucional do Mercosul, estrutura esta que vem recebendo críticas por conta de sua fragilidade, contraposta aos ambiciosos objetivos do acordo de integração. Como foi visto, o Mercosul apresentava, quando sua criação, as “condições de demanda” por instituições, que se manifestavam na vontade dos EPs em aumentar a interdependência na região. Faltaram, porém, as “condições de oferta”, já que nenhum EP exerceu papel de líder de uma forma tal que instituições sólidas fossem criadas.

Ao contrário, preferiu-se criar uma estrutura institucional cujo sistema de tomada de decisões está baseado no consenso entre órgãos intergovernamentais, sendo a característica principal de seus procedimentos a flexibilidade e o gradualismo. Por outro lado, o atual governo brasileiro tem manifestado o interesse em assumir o papel de líder, aprofundando a institucionalização do Mercosul, de forma que os objetivos de longo prazo do mesmo possam ser atingidos.

O mecanismo de solução de controvérsias (MSC) do Mercosul também reflete esta estratégia dos EPs: o acordo está baseado num consenso entre as partes, que vêem no Mercosul uma forma de defesa contra os acordos regionais na América do Norte e Europa, principalmente, e também como forma de melhorar a inserção internacional de suas economias. Assim, o MSC manteve a possibilidade dos EPs gerenciarem as controvérsias, de forma que conflitos políticos possam ser evitados

quando isto for necessário. O que se percebe, no âmbito de solução de controvérsias, é que os interesses dos particulares estão subordinados aos interesses dos Estados.