



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
(ILAESP)**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
INTEGRAÇÃO CONTEMPORÂNEA DA
AMÉRICA LATINA (PPGICAL)**

**O SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DO MERCOSUL E O SEU
PAPEL NA INTEGRAÇÃO REGIONAL**

LUCAS GONÇALVES DE OLIVEIRA FERREIRA

Foz do Iguaçu
2021



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
(ILAESP)**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
INTEGRAÇÃO CONTEMPORÂNEA DA
AMÉRICA LATINA (PPGICAL)**

**O SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DO MERCOSUL E O SEU
PAPEL NA INTEGRAÇÃO REGIONAL**

LUCAS GONÇALVES DE OLIVEIRA FERREIRA

Dissertação apresentada ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Integração Contemporânea da América Latina.

Orientador: Prof. Doutor Mauro Victoria Soares

Foz do Iguaçu
2021

LUCAS GONÇALVES DE OLIVEIRA FERREIRA

**O SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DO MERCOSUL E O SEU
PAPEL NA INTEGRAÇÃO REGIONAL**

Dissertação apresentada ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Integração Contemporânea da América Latina.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Doutor Mauro Victoria Soares
(UNILA)

Prof. Doutor Gustavo Oliveira Vieira
(UNILA)

Prof^a. Doutora Maria Lúcia Navarro Lins Brzezinski
(UNILA)

Prof^a. Doutora Regiane Nitsch Bressan
(UNIFESP)

Foz do Iguaçu, 28 de junho de 2021.

Catálogo elaborado pelo Setor de Tratamento da Informação
Catálogo de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA - PTI

F383s

Ferreira, Lucas Goncalves de Oliveira.

O sistema de solução de controvérsias do Mercosul e o seu papel na integração regional / Lucas Goncalves de Oliveira Ferreira. - Foz do Iguaçu, 2021.
102 fls.: il.

Universidade Federal da Integração Latino-Americana, ILAESP, PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM INTEGRAÇÃO CONTEMPORÂNEA DA AMÉRICA LATINA (PPGICAL).

Orientador: Mauro Victoria Soares.

1. Mercosul. 2. Direito internacional privado - Arbitragem comercial. 3. Integração Regional. I. Soares, Mauro Victoria. II. Título.

CDU 339.923(8)

TERMO DE SUBMISSÃO DE TRABALHOS ACADÊMICOS

Nome completo do autor(a): Lucas Gonçalves de Oliveira Ferreira

Curso: Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina (PPGICAL)

Tipo de Documento	
(.....) graduação	(.....) artigo
(.....) especialização	(.....) trabalho de conclusão de curso
(X) mestrado	(.....) monografia
(.....) doutorado	(X) dissertação
	(.....) tese
	(.....) CD/DVD – obras audiovisuais
	(.....) _____

Título do trabalho acadêmico: O Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul e o seu papel na Integração Regional.

Nome do orientador(a): Prof. Doutor Mauro Victoria Soares

Data da Defesa: 28/06/2021

Licença não-exclusiva de Distribuição

O referido autor(a):

a) Declara que o documento entregue é seu trabalho original, e que detém o direito de conceder os direitos contidos nesta licença. Declara também que a entrega do documento não infringe, tanto quanto lhe é possível saber, os direitos de qualquer outra pessoa ou entidade.

b) Se o documento entregue contém material do qual não detém os direitos de autor, declara que obteve autorização do detentor dos direitos de autor para conceder à UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana os direitos requeridos por esta licença, e que esse material cujos direitos são de terceiros está claramente identificado e reconhecido no texto ou conteúdo do documento entregue.

Se o documento entregue é baseado em trabalho financiado ou apoiado por outra instituição que não a Universidade Federal da Integração Latino-Americana, declara que cumpriu quaisquer obrigações exigidas pelo respectivo contrato ou acordo.

Na qualidade de titular dos direitos do conteúdo supracitado, o autor autoriza a Biblioteca Latino-Americana – BIUNILA a disponibilizar a obra, gratuitamente e de acordo com a licença pública *Creative Commons Licença 3.0 Unported*.

Foz do Iguaçu, 28 de junho de 2021.

Lucas Gonçalves de Oliveira Ferreira

Dedico este trabalho primeiramente a Deus, sem o qual nada seria possível. À minha esposa e filho, pois sem o seu apoio e amor não haveria motivo para seguir adiante.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus que com sua imensa misericórdia e graça trouxe paz e inspiração para que esse trabalho fosse realizado.

Reservo, também, um agradecimento especial a meu professor orientador, não só pela constante orientação neste trabalho, mas sobretudo pela sua amizade e longas conversas das quais tirei inspiração na busca do conhecimento necessário à conclusão desse trabalho.

Às professoras Doutora Maria Lúcia Navarro Lins Brzezinski (UNILA) e Prof^a. Doutora Regiane Nitsch Bressan (UNIFESP), integrantes da banca, pelas preciosas orientações e contribuições necessárias ao aprimoramento desta pesquisa, e ao Prof. Doutor Gustavo Oliveira Vieira por tão prontamente aceitar compor a banca de defesa deste trabalho.

À minha esposa Caroline e ao meu filho Dante pelo encorajamento, compreensão e paciência demonstrada durante o período do projeto.

A todos os meus amigos do curso de mestrado que compartilharam dos inúmeros desafios colocados a nossa frente, sempre superados com espírito colaborativo.

Também quero agradecer à Universidade Federal da Integração Latino-Americana e o seu corpo docente que demonstrou estar comprometido com a qualidade e excelência do ensino.

“Ad astra per alas porci.”
John Ernst Steinbeck Jr.

FERREIRA, Lucas Gonçalves de Oliveira. **O Sistema de Solução de Controvérsia do Mercosul e o seu papel na integração regional**. 2021. 102 p. Dissertação de Conclusão de Curso de mestrado em Integração Contemporânea da América Latina – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2021.

RESUMO

A presente trabalho tem por objetivo, a avaliação do papel do atual “Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul” quanto a sua função de promover a integração regional do Mercosul como bloco, sendo para tanto empregado os aportes teóricos relacionados ao conceito de juridificação (ou “legalização”), os quais serviram de parâmetro de análise. A discussão foi realizada inicialmente com os resgates de perspectivas teóricas para se pensar a integração do bloco e dos fundamentos da dinâmica da solução de controvérsias. Tudo visando lançar luz sobre qual a relevância do sistema de solução de controvérsias do Mercosul. Metodologicamente o referido sistema foi analisado à luz da teoria da juridificação (ou “legalização”) com vistas a discutir, a partir das dimensões de juridificação internacional (obrigação, precisão e delegação), as implicações desse sistema sobre o processo de integração do bloco, tendo por objetivo final avaliar o referido sistema em sua contribuição para a consolidação da integração por meio da ampliação da segurança jurídica. Contudo os resultados obtidos, indicam uma considerável incapacidade jurídico institucional do sistema de solução de controvérsias mercosulino alcançar a pacificação de conflitos e a promoção da integração como processo, ora por problemas institucionais, como o baixo orçamento e a precária condição institucional, ora devido ao modelo teórico intergovernamentalista, preponderante na formação do bloco, que resiste a qualquer tentativa de cessão de soberania, inviabilizando que o Mercosul siga a tendência da implementação de um sistema jurisdicional supranacional. Resultando em questionamentos se o sistema atual seria capaz de influenciar positivamente a integração mercosulina, sem que fosse necessária uma drástica mudança estrutural ou até mesmo sua refundação sob premissas diferentes das utilizadas atualmente.

Palavras-chave: Mercosul. Integração Regional. Solução de Controvérsia. Juridificação. Intergovernamentalismo.

FERREIRA, Lucas Gonçalves de Oliveira. **O Sistema de Solução de Controvérsia do Mercosul e o seu papel na integração regional**. 2021. 102 p. Dissertação de Conclusão de Curso de mestrado em Integração Contemporânea da América Latina – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2021.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to evaluate the role of the current "Mercosur Dispute Settlement System" in terms of its role in promoting the regional integration of Mercosur as a bloc, with theoretical contributions related to the concept of legalization being used, which served as an analysis parameter. The discussion was initially carried out with the rescue of theoretical perspectives to think about the integration of the bloc and the fundamentals of the dynamics of the dispute settlement. All aiming to shed light on the relevance of the Mercosur dispute settlement system. Methodologically, this system was analyzed in the light of the theory of legalization to discuss, from the dimensions of international legalization (obligation, precision, and delegation), the implications of this system on the bloc's integration process, with the ultimate objective of evaluating the referred system in its contribution to the consolidation of the integration through the expansion of the legal security. However, the results obtained indicate a considerable institutional legal incapacity for the Mercosur dispute settlement system to achieve conflict pacification and the promotion of integration as a process, due to institutional problems, such as the low budget and the precarious institutional condition, due to the model intergovernmental theorist, predominant in the formation of the bloc, which resists any attempt to cede sovereignty, making it impossible for Mercosur to follow the trend of implementing a supranational jurisdictional system. Resulting in questions as to whether the current system would be able to positively influence the Mercosur integration, without the need for a drastic structural change or even its refoundation under different premises than those currently used.

Key words: Mercosur. Regional Integration. Dispute Settlement. Legalization. Intergovernmentalism.

FERREIRA, Lucas Gonçalves de Oliveira. **O Sistema de Solução de Controvérsia do Mercosul e o seu papel na integração regional**. 2021. 102 p. Dissertação de Conclusão de Curso de mestrado em Integração Contemporânea da América Latina – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2021.

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo evaluar el papel del actual "Sistema de Solución de Controversias del Mercosur" y su función para promover la integración regional del Mercosur como bloque, usando contribuciones teóricas relacionadas con el concepto de juridificación (o "Legalización"), que sirvió de parámetro de análisis. La discusión se realizó inicialmente con el rescate de perspectivas teóricas para pensar sobre la integración del bloque y los fundamentos de la dinámica de solución de controversias. Todo ello con el objetivo de arrojar luz sobre la relevancia del sistema de solución de controversias del Mercosur. Metodológicamente, este sistema fue analizado a la luz de la teoría de la legalización (o "legalización") para discutir, desde las dimensiones de la legalización internacional (obligación, precisión y delegación), las implicaciones de este sistema en el proceso de integración del bloque, con el objetivo último de evaluar el referido sistema en su contribución a la consolidación de la integración a través de la ampliación de la seguridad jurídica. Sin embargo, los resultados obtenidos indican una considerable incapacidad jurídica institucional del sistema de solución de controversias del Mercosur para lograr la pacificación de conflictos y la promoción de la integración como proceso, debido a problemas institucionales, como el bajo presupuesto y la precaria condición institucional, o todavía debido al modelo teórico intergubernamentalista, preponderante en la formación del bloque, que se resiste a cualquier intento de ceder soberanía, imposibilitando al Mercosur seguir la tendencia de implementar un sistema jurisdiccional supranacional. Resultando en interrogantes sobre si el sistema actual podría incidir positivamente en la integración del Mercosur, sin necesidad de un cambio estructural drástico o incluso su refundación bajo premisas distintas a las que se utilizan actualmente.

Palabras clave: Mercosur. Integración regional. Solución de controversias. Juridificación. Intergubernamentalismo.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Procedimento de solução de controvérsia previsto no Protocolo de Olivos	49
Figura 2 – Procedimento de apuração de reclamação de particular no SSCM	52
Figura 3 – Esquema do processo de juridificação do SSCM	79

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Esquema gráfico das teorias da integração	18
Quadro 2 – As dimensões da juridificação	57
Quadro 3 – Formas e Níveis da Juridificação Internacional.....	58
Quadro 4 – Indicadores de Obrigação	61
Quadro 5 – Indicadores de Precisão	66
Quadro 6 – Indicadores de Delegação.....	69
Quadro 7 – O “Continuum” de Independência: Seleção e Posse	71
Quadro 8 – Investimentos anual no SSCM	73

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ALALC	Associação Latino-americana de Livre Comércio
ALADI	Associação Latino-americana de Integração
APC	Acordos Preferenciais de Comércio
CCM	Comissão de Comércio do Mercosul
CE	Comunidade Europeia
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
CMC	Conselho do Mercado Comum
CPC	Comissão Parlamentar Conjunta
CRPM	Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul
FCCP	Foro de Consulta e Concertação Política
FCES	Foro Consultivo Econômico-Social
FOCEM	Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GMC	Grupo Mercado Comum
IMEF	Instituto Mercosul de Formação
ISM	Instituto Social do Mercosul
LPA	Liga dos Países Árabes
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
OA-OMC	Órgão de Apelação da OMC
ODM	Observatório da Democracia no Mercosul
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PB	Protocolo de Brasília
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
PM	Parlamento do Mercosul
PO	Protocolo de Olivos
POP	Protocolo de Ouro Preto
SAM	Secretaria Administrativa do Mercosul
SSC	Sistemas de Solução de Controvérsias
SSCM	Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul

TJCE	Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias
TPR	Tribunal Permanente de Revisão
UE	União Europeia
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 MERCOSUL: A INTEGRAÇÃO E A SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS	16
2.1 INTEGRAÇÃO REGIONAL E SUAS TEORIAS	17
2.1.1 Teorias da Integração	19
2.1.1.1 <i>Funcionalismo</i>	19
2.1.1.2 <i>Neofuncionalismo</i>	21
2.1.1.3 <i>Transacionismo ou Transnacionalismo</i>	22
2.1.1.4 <i>Intergovernamentalismo</i>	23
2.2 OS MATIZES HISTÓRICO-TEÓRICOS DA INTEGRAÇÃO NO MERCOSUL	26
3 A SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS NO ÂMBITO DO MERCOSUL	38
3.1 TEORIA GERAL DOS SISTEMAS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS ...	39
3.1.1 O conceito de Controvérsia Internacional	41
3.1.2 Meios de Solução de Controvérsias	43
3.2.2 SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DO MERCOSUL	46
4 UMA ANÁLISE DO SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DO MERCOSUL À LUZ DAS DIMENSÕES DA TEORIA DA JURIDIFICAÇÃO	55
4.1 O CONCEITO DE JURIDIFICAÇÃO COMO PARÂMETRO DE ANÁLISE.	56
4.1.1 Dimensão da Obrigação	61
4.1.2 Dimensão da Precisão	66
4.1.3 Dimensão da Delegação	69
4.1.3.1 <i>A independência</i>	71
4.1.3.2 <i>O acesso</i>	76
4.1.3.3 <i>O enraizamento</i>	78
4.2 UMA ANÁLISE DOS NÍVEIS DE JURIDIFICAÇÃO E SUAS IMPLICAÇÕES NO SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DO MERCOSUL	80
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
REFERÊNCIAS	89

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por objetivo, entre outros, avaliar o papel do atual “Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul”¹ na propiciação de um ambiente profícuo de integração do Mercosul como bloco de integração regional, utilizando-se da teoria da juridificação (ou “legalização”) como parâmetro de análise daquele sistema.

A discussão será feita em quatro etapas. Na primeira delas, serão investigadas as principais Teorias da Integração que trazem contribuições para a explicação da construção institucional. Em um segundo momento, o trabalho apresenta uma revisão da teoria geral da solução de controvérsias, conforme estudado pelo Direito Internacional. Em seguida, será formulada uma recapitulação tanto do processo de integração do Mercosul como do seu Sistema de Solução de Controvérsias.

Desta maneira, após os resgates de perspectivas teóricas para se pensar a integração do bloco e da reconstrução da dinâmica da solução de controvérsias. O sistema de solução de controvérsias do Mercosul será analisado à luz da teoria da juridificação (ou “legalização”) com vistas a discutir, a partir das dimensões de juridificação internacional, as implicações desse sistema sobre o processo de integração do bloco. O objetivo final é avaliar o referido sistema em sua contribuição para a consolidação da integração por meio da ampliação da segurança jurídica, e como tal resultante do sistema de solução de controvérsias, pode ou não, influenciar o crescimento sadio da integração ou corroborar para sua ruína.

É fundamental, antes de tudo, abordar brevemente os principais antecedentes históricos que levam ao surgimento das iniciativas de integração regional na América-Latina e posteriormente de seus SSC’s. A realidade do cenário internacional no pós-Guerra Fria demonstrou-se eivada por uma complexidade crescente, onde os Estados nacionais se viram despojados de suas aptidões elementares de concretizar sozinho políticas públicas capazes de enfrentar os desafios de um mundo que a cada dia se aprofundava nas veredas da interdependência.

¹ O termo “Solução de Controvérsias do Mercosul” poderá ser mencionado sob a sigla SSCM, bem como “Sistema de Solução de Controvérsias” substituído pela a sigla SSC.

O processo de complexificação das relações internacionais tornou inevitável o surgimento de uma ordem internacional cujas manifestações econômicas e políticas têm como expressão máxima o fenômeno da regionalização e da multilateralização das relações entre os Estados (SILVA e COSTA, 2013). A evolução desse quadro não ocorre, naturalmente, sem percalços. Desde meados da última década, o posicionamento multilateralista tem perdido seu vigor, desgastando-se as iniciativas multilaterais diante de uma tendência a uma postura unilateralista negociada bilateralmente conforme os interesses dos Estados. Assim sugere BERNAL-MEZA (2005, p. 10), ao insistir que “hoje, como poucas vezes na história regional, ao definirem as suas respectivas inserções hemisféricas e mundiais, os países da América Latina têm muito poucos elementos políticos que sirvam para unir os diversos países”.

Não obstante, a América do Sul desenvolveu várias tentativas de integração entre Estados sul-americanos, entretanto com pouco êxito prático: exemplos disso são a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), criada em 1960 com o objetivo de criar um mercado comum, e a Associação Latino-americana de Integração (ALADI) de 1980, a qual substituiu a primeira.

Mesmo com um histórico pouco exitoso de integração regional, a integração regional na América do Sul sempre se mostrou como uma saída factível para a superação dos obstáculos e fragilidades individuais dos Estados sul-americanos frente ao cenário internacional. Com isso em mente, o projeto de integração regional denominado Mercado Comum do Sul (Mercosul) surgiu com a assinatura, entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, do Tratado de Assunção em 26 de março de 1991. O Mercosul desde então vem sendo implementado, sempre marcado pela morosidade e pelas instabilidades políticas de seus membros.

Como um bloco de integração regional, o Mercosul desde o início já concebia a ideia de que seriam necessárias estruturas que pudessem dirimir de forma isenta os conflitos e controvérsias, já que em essência conflitos de interesse entre Estados em Integração são inerentes à coexistência dos diversos interesses nacionais presentes no processo de integração. Vale ainda salientar que negligenciar tais conflitos, pode com o tempo erodir a estabilidade e a harmonia nas relações interestatais, elementares à construção de um processo sólido de integração (GEHRKE, 2003). Nesse mesmo sentido, OLIVEIRA (2012, p. 3) demonstra que a inexistência de um sistema de solução de controvérsias institucionalizado, pode gerar

e agravar conflitos envolvendo competência, interpretação do direito internacional, gerando potencial entrave à integração.

O Mercosul, na tentativa de dar solução aos seus conflitos intrabloco, instituiu seu SSC, o qual foi delimitado no protocolo de Brasília – e que no início de 2002 foi reestruturado por meio do Protocolo de Olivos, com a instituição de um Tribunal Permanente de Revisão (TPR) entre outras mudanças – visando galgar algum nível de institucionalização e aprimorar os procedimentos arbitrais de solução de controvérsia do bloco.

A implementação de tal sistema sempre esteve envolta em densa névoa de desconfiança, devido à frustração de muitos como as mudanças apresentadas pelo Protocolo de Olivos, consideradas insuficientes e tendenciosas.

Uma forma de se avaliar os limites e potenciais do sistema implementado é analisar o modelo e aspectos constitutivos do SSCM, e de como ele pode influenciar o processo de integração, a partir dos pressupostos apresentados por Kenneth W. Abbott, Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter, e Duncan Snidal (2006, pp.115-130) em seu trabalho acerca do conceito de juridificação internacional.

O presente trabalho propõe a categorização do Mercosul e seu SSC com base nas dimensões que compõem a juridificação, a saber a obrigação, a precisão e a delegação, tornando-se possível realizar o exame das potencialidades e deficiências do SSCM.

A hipótese proposta por este estudo é a de que o SSCM, em seu modelo atual, não detém as características e ferramentas necessárias para o cumprimento de seu papel institucional, de modo a trazer os ganhos reais necessários ao processo de integração (pacificação das lides e segurança jurídica), em especial considerando sua natureza desprovida de supranacionalidade.

A pesquisa proposta foi metodologicamente executada sob o crivo do Método Hipotético-dedutivo onde:

[...] o cientista, através de uma combinação de observação cuidadosa, hábeis antecipações e intuição científica, alcança um conjunto de postulados que governam os fenômenos pelos quais está interessado, daí deduz ele as conseqüências por meio de experimentação e, dessa maneira, refuta os postulados, substituindo-os, quando necessário, por outros, e assim prossegue (KAPLAN, 1972, p. 12).

O trabalho foi desenvolvido em uma perspectiva explicativo-descritiva,

baseando-se em pesquisas bibliográfica e documental junto aos arquivos do SSCM e do Mercosul, com intuito de buscar dados que possam validar a hipótese central desta pesquisa, além de fomentar a análise com base no Marco teórico proposto.

O trabalho se estruturará primeiramente em um capítulo em que se buscará fornecer um panorama das principais Teorias da Integração e como seus aportes teóricos podem trazer elementos para uma análise do processo de integração do Mercosul, bem como da realidade que gerou e influenciou as estruturas e modelo de trabalho do SSCM.

Em um segundo momento, serão trabalhadas as características e peculiaridades do sistema de solução de controvérsias existente no Mercosul, abordando-se posteriormente conceituações de termos-chave como o de controvérsia, seguido por uma breve teoria geral da solução de controvérsia internacional e finalizando-se com a análise pormenorizada da estrutura e histórico do SSCM.

Em seguida, será feita uma exposição sistemática do marco teórico a ser utilizado como base para as análises do SSCM e sua relevância para o futuro do processo de integração regional no âmbito do Mercosul. Nessa exposição serão trabalhadas as concepções de juridificação de sistemas internacionais, em consonância com o exposto por Kenneth W. Abbott, Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter, e Duncan Snidal (2006, pp.115-130), e como tais ideias podem ser aplicadas ao contexto do Mercosul, assim como a categorização do bloco dentro do esquema teórico proposto, lançando bases para um diagnóstico e a elaboração das considerações oportunas.

Por fim, tomando de todas as constatações feitas, o presente trabalho busca compreender qual a relevância do sistema de solução de controvérsias atual, quais suas deficiências e potencialidades como órgão promotor do processo de integração regional. A partir da avaliação apresentada, discutir-se-á se o sistema de solução de controvérsias do Mercosul é capaz de cumprir com seu papel frente aos desafios impostos diariamente ao processo de integração do bloco.

2 MERCOSUL: A INTEGRAÇÃO E A SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

A partir da década de 1950, o mundo assistiu a uma multiplicação sem precedentes de Acordos Preferenciais de Comércio (APC), os quais alteraram o panorama internacional desde então (REIS; AZEVEDO; LELIS, 2014, p. 352). Essa multiplicação está diretamente ligada a uma nova onda de regionalismo, distinta das ocorridas em décadas passadas, onde, segundo Prebisch (2012), às políticas econômicas não lograram atender as necessidades de crescimento dos Estados, fazendo com que os países subdesenvolvidos, em especial os latino-americanos, não conseguissem competir em igualdade de armas com os países ricos, o que denotaria a necessidade de incentivos especiais para o desenvolvimento de seus próprios processos de industrialização.

A nova onda de regionalismo, surgida a partir de 1990 na América-Latina, teve como elemento fundante a ideia de promoção e inserção dos países dos novos blocos na economia mundial e a implantação de políticas de atração de investimento com objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social de seus integrantes (REIS, AZEVEDO & LELIS, 2014, pp. 352-354).

Nesse mesmo período, colaborando com o crescimento do regionalismo, constata-se um expressivo aumento nas dificuldades de se fazer avançar negociações no âmbito da OMC, em geral resultado da criação de um número crescente de barreiras protecionistas tarifárias e não-tarifárias, o que resultou em uma paulatina substituição dos acordos multilaterais pactuados junto a OMC, por regras regionais negociadas pelos APC's (BHAGWATI & PANAGARIYA, 1996).

Outro ponto a se considerar é a aceleração do processo de globalização, o qual resultou em uma intensificação a estruturação de projetos regionais de integração, o que era uma resposta a incapacidades dos Estados de lidarem por si só com seus problemas em âmbito doméstico que já não mais respeitam os limites fronteiriços tradicionais.

Considerando os diversos fatores convergentes já citados, é possível observar o surgimento de uma conjuntura fértil ao surgimento de blocos regionais como a União Europeia (UE), e mais tarde na América do Sul, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União das Nações Sul-Americanas (Unasul), entre vários outros. Valendo ressaltar que tais blocos não guardam necessariamente contemporaneidade uns com os outros, contudo se configuram como bons exemplos de integração

advinda da conjuntura apresentada.

Esses esforços integrativos conduziram os Estados por caminhos onde a cooperação se mostrava como a única solução viável, no entanto exigia ação conjunta e coordenada de diferentes Estados, na tentativa de implementar políticas públicas transnacionais para solução de problemas que até então eram tratados somente no âmbito doméstico (SILVA & COSTA, 2013). Hoje se observa que tentativas de coordenação demandam mais capital político que a maiorias dos países estavam dispostos a empregar.

Um efeito inerente a essas tentativas de instituição de políticas conjuntas foi o surgimento de conflito entre os interesses nacionais dos membros do movimento integrativo, que se não saneados podem até culminar na ruptura do bloco regional. É então que os sistemas de solução de controvérsias (SSC) adquirem importância e passam a ser parte indispensável da integração regional.

Reforçando a ideia da importância do surgimento dos sistemas de solução de controvérsias Feijó (2012, pp. 71) expõe que:

[...] O Sistema de Solução de Controvérsias [...] nasceu da necessidade de se criar uma estrutura capaz de atender às questões de dissenso e de conflitos que surgissem das relações entre os Estados e, mais do que isso, de alcançar os objetivos predispostos. Além disso, era necessária a conformação de um sistema como arena para solução de litígios que viesse a conferir maior segurança jurídica aos Estados—Membros [...].

Assim, à guisa introdutória, nas seções abaixo, será realizada uma breve análise dos pontos elementares acerca da integração, suas teorias e seus efeitos nos processos de integração, assim como dos conceitos básicos da resolução de conflitos e a importância dos sistemas de solução de controvérsias para a integração regional.

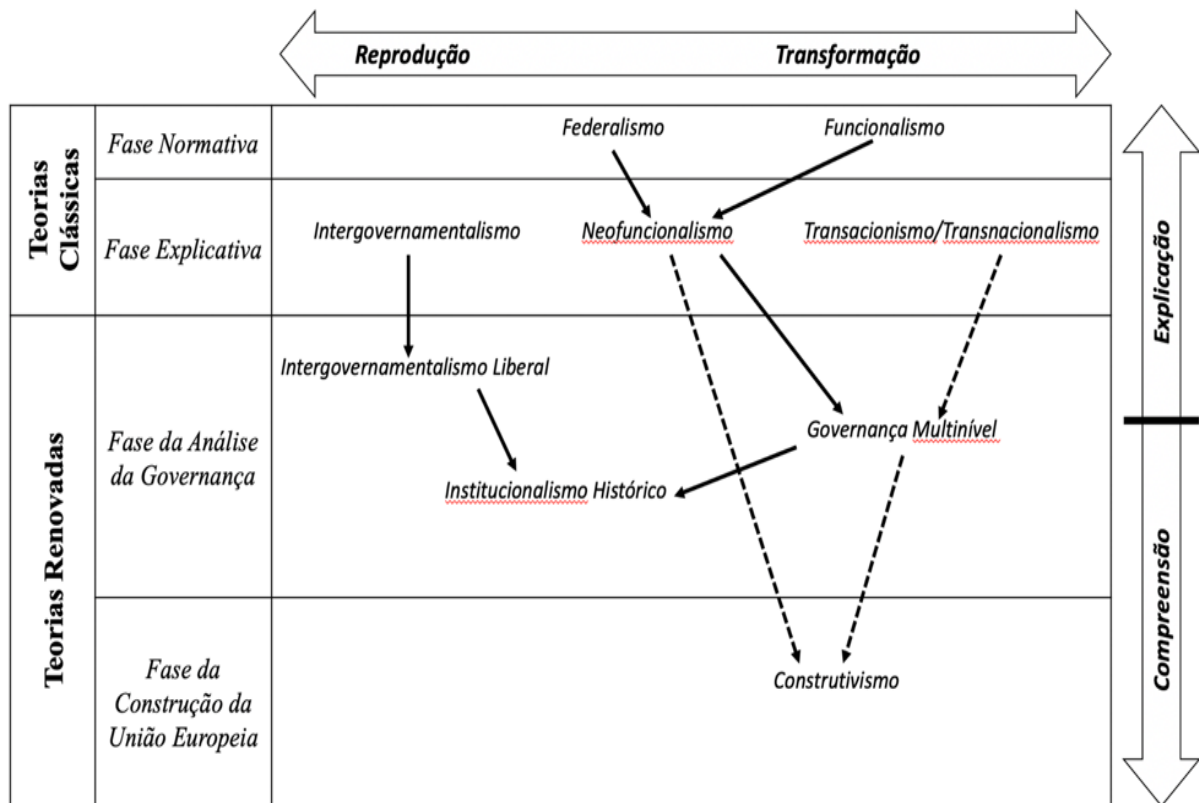
2.1 INTEGRAÇÃO REGIONAL E SUAS TEORIAS

Antes de maiores considerações acerca do processo de integração do Mercado Comum do Sul (Mercosul), e visando lançar bases sólidas à discussão acerca dos mecanismos de solução de controvérsias no âmbito dos processos de integração, especialmente quanto ao Mercosul, é prudente apreciar algumas das diversas abordagens teóricas que ao longo do tempo foram surgindo na tentativa de explicar a integração regional, buscando localizar a influência desses paradigmas teóricos na construção da estrutura e cultura organizacional do Mercosul.

A princípio, ao se tratar dos aspectos teóricos da integração regional, via de regra os modelos explicativos têm caráter apenas norteador, não contemplado de forma completa e suficiente as questões e aspectos de um processo de integração, especialmente considerando a complexidade dos processos de integração existentes na América Latina. Daí a constante busca pelas sínteses teóricas², dada a insuficiência individual das abordagens teóricas dominantes em explicar o todo.

Assim, para criar um arranjo explicativo que seja compreensível, toma-se como ponto de partida a organização teórica proposta por Ramos, Marques & Jesus (2009, pp. 55-91), a qual fica claramente ilustrada no quadro abaixo:

Quadro 1 - Esquema gráfico das teorias da integração



Fonte: RAMOS; MARQUES; JESUS, 2009, p.90.

Desta feita, e considerando a temporalidade do processo de integração do Mercosul, delimitar-se-á a análise nesse trabalho apenas à primeira onda de teorias da integração, as chamadas teorias clássicas, com destaque para teorias como o Funcionalismo; o Neofuncionalismo; o Transacionismo ou Transnacionalismo e o

² O termo "sínteses teóricas" aqui é utilizado para definir o resultado de um processo de composição teórica a partir de partes de vários corpos teóricos distintos, somando suas potencialidades teóricas, no intuito de criar uma nova forma de explicar um determinado assunto.

Intergovernamentalismo, sendo tais teorias abordadas de forma mais detida nas seções abaixo.

2.1.1 Teorias da Integração

Como já descrito anteriormente, as principais teorias clássicas da integração são o Funcionalismo; o Neofuncionalismo; o Transacionismo ou Transnacionalismo e o Intergovernamentalismo. Contudo, tais teorias, em regra, foram geradas pensando as demandas e peculiaridades europeias, o que por si só já demanda cautela ao se tentá-las transpor para realidades diferentes das quais elas originalmente pretendiam explicar.

Logo, tentativas de aplicação direta de perspectivas teóricas, como as elencadas acima, em processos de integração diversos do europeu, geralmente, tem se mostrado mais como motivo de entrave do avanço da integração, do que de seu desenvolvimento. Feita esta breve ressalva, passar-se-á à análise individualizada das principais correntes teóricas clássicas da integração.

2.1.1.1 *Funcionalismo*

A primeira metade do século XX foi marcada pelos horrores de duas guerras mundiais, as quais geraram caos estrutural, político e humanitário em escala global. O Funcionalismo surge exatamente buscando repensar a forma de organização do cenário político internacional e enfrentar suas vulnerabilidades. Coloca-se como uma teoria da integração na medida em que buscou entender o processo de integração europeu como estratégia para reconstrução e manutenção de uma Europa pacífica (RAMOS; MARQUES; JESUS, 2009, pp. 60-61).

Em síntese, é possível afirmar que em meados da década de 50, o surgimento do Funcionalismo como teoria é uma tentativa enfática de reinterpretação do movimento de ordenação política internacional decorrente do período do pós 2ª Guerra Mundial.

Tendo em conta tal precedente histórico, Mitrany (1943;1966), principal autor do Funcionalismo, expõe que a teoria funcionalista deveria ser entendida por meio de dois espectros distintos. Ora como uma teoria da integração que buscava

compreender como se dava o processo de integração na Europa, ora como uma estratégia de integração, na medida que detinha fortes elementos normativos na tentativa de levar a cabo a reconstrução pacífica de um cenário pós-guerra.

Segundo Calegari (2009, p. 98), em razão de Mitrany ter desenvolvido os fundamentos da teoria funcionalista no período entre guerras, o autor era crítico contumaz dos Estados soberanos, por entender que a valorização exacerbada do conceito de soberania não ajudava em nada na prevenção da guerra no âmbito das relações internacionais, pois preservava os sentimentos nacionalistas exacerbados como elemento fomentador de conflitos.

De forma que a teoria funcionalista defende que “para que esta paz se concretizasse, deveria haver a transferência gradual de autoridade e de funções dos Estados soberanos para órgãos internacionais, possuindo, cada um desses órgãos, domínio sobre áreas funcionalmente específicas.” (CALEGARI, 2009, p. 98)

A teoria funcionalista, no entanto, não buscava a supressão total das soberanias, apenas o descolamento de parte dessa soberania a um nível supranacional que surgiria à medida que o processo de integração evoluísse (RAMOS; VILA MAIOR, 2007).

O argumento teórico-central é a ideia de que a cooperação internacional em áreas ou tarefas específicas deveria ser incumbência de organizações internacionais autônomas, e que tais instituições levariam ao desenvolvimento de um sistema internacional mais próspero e pacífico (RAMOS; MARQUES; JESUS, 2009, p. 61).

É perceptível que para lógica funcionalista é extremamente importante a separação entre as áreas políticas e as áreas técnicas, ideia fruto das origens liberais do funcionalismo, que em outras palavras, é a ideia de separação entre a “alta política” e a “baixa política”³. Sendo assim os atores técnicos, estariam acima dos interesses nacionais defendidos pelos atores políticos, estando em posição de operacionalizar um ambiente de cooperação para a pacificação das relações internacionais e difusão do bem-estar em escalas globais, não ficando afetos às paixões e interesses nacionais que movem, via de regra, o agir dos agentes políticos.

³ Conforme definição apresentada por Ramos; Marques e Jesus (2009, p. 61), “Alta política” diz respeito à área de segurança internacional, com destaque para os interesses estratégicos dos Estados – ou seja, temas diretamente vinculados à questão de soberania estatal, ao passo que a “Baixa política” diz respeito a temas socioeconômicos ou de bem estar.

Essa base tecnocrata, cerne do pensamento funcionalista, também é sua grande fraqueza, haja vista que a separação dos aspectos técnicos cooperativos e dos aspectos políticos se mostra algo artificial, que na prática não se sustenta, pois demandaria a delegação de parte da soberania dos Estados a essa classe tecnocrática - a qual paradoxalmente, em nível internacional, passaria também a exercer prerrogativas do agir político. É plausível concluir que a referida ideia tem seus limites na exata proporção em que exista negligência na interação existente na dinâmica entre alta e baixa política.

2.1.1.2 Neofuncionalismo

No decorrer dos anos 1950 e 1960, o mundo vê surgir uma série de teorias da integração norteadas por um maior comprometimento científico. Entre elas temos o Neofuncionalismo que a partir das obras de Ernst B. Haas (1961;1976) e Philippe C. Schmitter (1969) afirmava “que a integração regional pode ser promovida pela interação gradual de áreas setoriais específicas e ‘transbordar’ – *spillover* - das áreas integradas para outras áreas” (RAMOS, MARQUES, JESUS, 2009, p. 62).

Considerando tal premissa, é possível sintetizar o cerne teórico do neofuncionalismo da seguinte forma: a teoria neofuncionalista se funda primeiramente no conceito de “transbordamento” ou “*spillover* funcional”, que nada mais é do que a ideia de que ao haver iniciativas de integração setorial exitosas, essas levarão, via de regra, a novas iniciativas de integração em outras áreas.

O transbordamento ainda pode comportar um aspecto político ou *spillover* político, em que a premissa é a de que a integração em áreas específicas resultará no apoio das novas autoridades políticas que surgirem a partir dos processos setoriais exitosos de integração.

Por fim, o neofuncionalismo de Ernst Haas (1958) dá destaque às estruturas institucionais regionais autônomas, às quais atribui papel central na promoção e consolidação da integração, de forma que:

[...] essa nova institucionalidade estimularia expectativas positivas nos atores em relação à integração regional e promoveria uma transferência de lealdades para as instâncias comunitárias, permitindo que interesses coletivos transnacionais pudessem ser considerados sem os entraves das lógicas nacionalistas dos governos que muitas vezes priorizam interesses de curto prazo, em detrimento de projetos de longa duração. Esse fortalecimento institucional e aumento de expectativas positivas em relação à integração não

se verificaram nas experiências integracionistas da América Latina. (BRESSAN; LUCIANO, 2018, p.2)

Ainda vale salientar que no plano social a comunidade supranacional (bloco de integração), em suas primeiras etapas não é uma comunidade acabada, segundo Ramos e Vila Maior (2007), “ela mobiliza primeiramente determinados grupos de interesses e as elites políticas e burocráticas [...]”, as quais na medida em que veem seus interesses contemplados transferem mais ou menos sua lealdade às estruturas supranacionais que vão surgindo durante o processo de integração.

Em suma, o neofuncionalismo seria uma teoria centrada nos atores não estatais para a promoção da integração, sendo a integração um processo esporádico que pouco a pouco criaria pressões regionais, a saber, as pressões dos grupos de interesses e das elites políticas e burocráticas sobre os Estados nacionais, que acabariam por ceder paulatinamente mais autoridade às organizações regionais por eles criadas no interior do processo de integração, na medida em que seus setores internos transferissem sua lealdade a tais organizações.

2.1.1.3 Transacionismo ou Transnacionalismo

Até certo ponto contemporâneo ao Neofuncionalismo, o Transacionismo ou Transnacionalismo desenvolvido em especial por DEUTSCH (1957;1967;1978), buscou evidenciar a relevância da edificação de “comunidades”, com a finalidade de criar condições efetivas de paz e segurança tanto no nível nacional, quanto no internacional.

Esse papel preponderante dos traços comunitários na teoria de Deutsch se revela em seu modelo explicativo, no qual tais comunidades têm por função propiciar ambiente aos fluxos de comunicação entre as partes ou entre transações no sistema internacional.

Como elemento basilar da teoria transacionista, o conceito de comunidade foi cuidadosamente definido. Deutsch descreve que comunidade deve ser entendida como “[...] uma crença, da parte dos indivíduos membros de um grupo, de que chegaram a um acordo sobre pelo menos uma matéria: a de que problemas sociais comuns devem ser resolvidos por processo de mudança pacífica.” (DEUTSCH, 1957, p.05, apud RAMOS, 2005, p. 333).

Elemento posterior ao surgimento de uma comunidade, segundo o Transacionismo, é a criação de uma estrutura comunitária, processo esse designado por Deutsch de “Amálgama”. Contudo, no Transacionismo integração e amálgama não são interligadas ou interdependentes.

De forma que existem quatro formas de se classificar uma organização internacional, em consonância com as diferentes combinações de amálgama e integração. São elas: a) Sistema de Estados – não integrados e não amalgamados; b) Impérios – não integrados e amalgamados; c) Comunidades pluralistas de segurança – integradas e não amalgamadas; d) Comunidades de segurança amalgamadas – integradas e amalgamadas (PUCHALA, 1981, p. 155).

Em resumo, o Transacionismo se difere das demais abordagens clássicas devido à ênfase que dá aos aspectos socioculturais e econômicos da integração em detrimento de seus aspectos políticos. É relevante sua contribuição ao definir a importância das comunidades humanas de base, na edificação e consolidação de construções políticas (RAMOS, 2005, p. 335).

Por fim, ainda cumpre salientar que dentro desse esquema teórico se cunha o conceito de “mobilização social”, que seria o processo no qual os indivíduos se desvinculariam de suas tradições e vínculos nacionais e se tornariam disponíveis a novos padrões de comunicação e de comportamento, sendo tal processo primordial à compreensão da integração regional, em especial em regiões onde os indivíduos já compartilham certo grau de tradições e instituições básicas (RAMOS, MARQUES, JESUS, 2009, pp. 65-66).

2.1.1.4 Intergovernamentalismo

A teoria intergovernamentalista tem seu fundamento básico nas ideias de Stanley Hoffman (1966, pp.862-915), que prega a relevância dos Estados-nação dentro do processo de integração, posição que se contrapõe ao Neofuncionalismo, o qual se voltava para a superação do modelo estadocêntrico nas relações internacionais. Tal corpo teórico é resultado de um movimento de crítica a posicionamentos liberais e pluralistas da integração, tal como o Funcionalismo e o Neofuncionalismo.

O Intergovernamentalismo atribui aos Estados-membros a manutenção da

soberania nacional e o controle das decisões políticas, colocando os Estados como atores proativos da integração, construindo suas explicações do fenômeno da integração sobre o paradigma estadocêntrico, portanto considerando os resultados do processo integrativo como consequência das negociações interestatais.

Tem como fundamento explicativo dois pressupostos básicos: a) o reconhecimento da existência de uma sociedade internacional e dos canais abertos à negociação; b) a reafirmação da centralidade do Estado nos assuntos internacionais (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2019, p. 65).

Contudo, em decorrência do paradigma estadocêntrico de análise, o Intergovernamentalismo restringe a mudança apenas a alterações na estrutura estatal, desconsiderando a análise de mudanças como as advindas do processo de globalização das relações sociais ou da atuação dos interesses de agentes supranacionais. Deste modo, torna-se incapaz de explicar os motivos que levam os Estados a concederem submissão a estruturas de autoridade de caráter supranacional a partir das dinâmicas de seus grupos de interesse internos.

A tradição intergovernamentalista, devido à crise do modelo neofuncionalista, predominou por boa parte dos anos 70 e esteve presente influenciando o pensamento neorrealista e neoliberal, partindo do ponto comum do estadocentrismo, mas produzindo explicações diferentes. De especial relevância foi sua vertente neoliberal, a qual posteriormente vem a ser conhecida como intergovernamentalismo liberal, tendo seu foco na análise da política externa de integração regional, fornecendo, nessa direção a ideia de que tal política deve ser considerada como uma forma de se criar instituições multilaterais que estabelecem normas e criam estruturas no seio das quais acordos intergovernamentais podem ser concretizados (KEOHANE, 1992).

Ainda sobre as instituições multilaterais, acrescenta Oliveira (2012, p. 150), que elas têm a função de promover cooperações entre os governos, aumentando a capacidade individual de cada um e, posteriormente, integrando-os, para fazerem frente aos novos desafios emergentes do cenário internacional.

Dessa maneira, o intergovernamentalismo liberal se fundamenta na premissa de que as políticas externas no contexto da integração regional são uma forma de resposta política gerada pelos Estados modernos em reação ao crescimento da interdependência econômica entre os países (KEOHANE & NYE, 1989).

Do exposto, é possível observar que a teoria intergovernamentalista liberal

parte de três elementos essenciais: a) o comportamento racional do Estado; b) a formação da preferência nacional e c) a negociação interestatal.

O primeiro elemento é o comportamento racional do Estado, que em síntese é a capacidade de formulação de um conjunto de objetivos, alinhados à busca pela concretização dos interesses nacionais, e em um segundo momento avalia as diferentes alternativas que se apresentam, decidindo adotá-las considerando o custo-benefício de cada alternativa.

O segundo elemento é a formação da preferência nacional, que se define quando o governo de um Estado determina seu conjunto de interesses com a finalidade de "barganhar" com outros países, visando a concretização de certos objetivos selecionados. A formação das preferências nacionais, via de regra, são definidas pelos atores políticos que compõem a "liderança" dentro do governo nacional, que pelo menos em teoria, são reflexo dos anseios da sociedade civil, doméstica e transnacional (MORACVSIK, 1994 apud OLIVEIRA, 2012, p. 152).

Quanto aos aspectos de formação da preferência nacional, ela é resultado de diversos fatores como as "pressões domésticas exercidas por grupos econômicos e sociais, cujas preferências seriam agregadas por representantes políticos, os quais, junto ao governo, exerceriam o papel de defesa dos interesses dos grupos econômicos e sociais que representam" (MORACVSIK, 1994 apud OLIVEIRA, 2012, p. 152).

O último elemento é a negociação interestatal, que consiste num primeiro momento, em relações baseadas em pontos comuns das preferências nacionais das partes envolvidas, relegando a segundo plano divergências de outras naturezas mais difíceis de serem resolvidas. Abre-se assim a chance do surgimento de uma agenda de negociação que propicie a busca de um denominador comum impulsionador do processo de integração.

O Mercosul pode ser inserido como um exemplo de processo de integração onde os modelos intergovernamentalistas balizaram o cerne de sua estrutura, sendo inequivocamente conduzido por negociações entre os governos dos Estados membros. Tem nas vias diplomáticas-oficiais os meios preponderantes de negociação, ao passo que também tem aí sua maior dificuldade, ao ficar à mercê das agendas dos governos dos países membros.

Em suma, como bem resumem Ramos, Marques e Jesus (2009, p. 68), o Intergovernamentalismo consiste em "[...] uma teoria que afirma que os Estados

cooperam na medida em que esta cooperação atenda os seus interesses”, sendo os Estados os únicos agentes competentes a operar no âmbito internacional e desconsiderando-se, assim, a competência de qualquer outro agente.

2.2 OS MATIZES HISTÓRICO-TEÓRICOS DA INTEGRAÇÃO NO MERCOSUL

O Mercosul surge ao fim de grandes crises impostas por regimes autoritários na América Latina, em especial as ocorridas no Brasil e na Argentina, via de regra, consequência de golpes de Estado. Tendo dentre seus vários objetivos, o ideal de fortalecimento e a manutenção no tempo dos projetos democráticos dos países membros, em sua maioria advindos de contextos devastado por ditaduras e graves crises econômicas. (MOTTA et.al., 2013, p. 182).

O bloco de integração regional do Mercosul tem seu marco inicial no Tratado de Assunção, assinado em 1991, obtêm sua personalidade jurídica internacional apenas com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto (POP) no ano de 1994, o qual foi responsável pelo desenho institucional do bloco econômico formado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Nesse momento o Mercosul tinha seu principal foco na liberalização comercial, haja vista que desde o início de 1995, o Mercosul é uma União Aduaneira em um processo paulatino de busca pela construção de um Mercado Comum.

O surgimento do Mercosul como bloco de integração regional não foi um processo simples, e sim um extenso processo de aproximação entre os quatro países membros fundadores, tendo sido iniciado em meados da década de 1970. O andamento das negociações e tratativas para criação do bloco enfrentaram obstáculo de natureza tanto política quanto econômica, “[...] já que os regimes de exceção nesses países não privilegiavam políticas comuns de desenvolvimento de relações que pudessem levar a um benefício comum” (PREVIDELLI; NUNES, 2017, p. 64).

No entanto, parte dos teóricos considera o início do processo de integração do Mercosul em um momento anterior à década de 1970, indicando que já na década de 1950 a existência de estratégias de desenvolvimento para a região latino-americana definidas por meio da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), a qual fomentou políticas que propiciariam a integração econômica regional evitando, o que mais tarde foi definido como dependência dos países. (PINTO, 2010, p. 52)

A CEPAL, já nos anos 50, apontava para a integração das economias da região latino-américa, como uma necessidade para o desenvolvimento destas (VERSIANI, 1987, p. 27). O problema apresentado pela CEPAL era justamente relacionado à “estagnação das economias latino-americanas quanto à contração de suas capacidades de importação e suas limitações no que diz respeito às exportações, o que gerava sérios déficits nos balanços de pagamentos desses países” (PREVIDELLI; NUNES, 2017, p. 64).

Dessa forma, considerando as propostas apresentadas pela CEPAL, nessa época, foi assinado em fevereiro de 1960 o Tratado de Montevidéu, onde países como Argentina, o Brasil, o Chile e o Uruguai, participam da criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), sendo essa um gérmen da busca de uma zona de livre comércio.

Vale ainda lembrar, que uma década depois temos mais uma tentativa de integração, com a assinatura do novo Tratado de Montevidéu, em 1980, o qual cria a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) que veio para substituir a ALALC.

O objetivo dos Tratados de Montevidéu de 1970 e 1980 eram de ordem generalista, a fim de compatibilizar a tendência anterior a acordos bilaterais ou sub-regionais com a sobrevivência do aparelho institucional preexistente. Dessa forma, explicita-se, no tratado, a ideia de que uma integração econômica ‘por convergência’: a partir de acordos limitados geográfica ou setorialmente, convergiria para uma vinculação de maior amplitude. (VERSIANI, 1987, p. 36).

Na década de 1980, com criação da ALADI em substituição à ALALC, surgiram as condições necessárias ao desenvolvimento do processo de integração sul-americano, como bem apresenta Previdelli e Nunes (2017, p. 65):

Foi somente a partir da década de 1980, com a criação da ALADI, em substituição à ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio), que se geraram as condições necessárias ao processo de integração latino-americana. Para tanto, foi necessário extinguir a “cláusula de nação mais favorecida regional”, adotada pela ALALC, passando à aplicação de preferências tarifárias entre dois ou mais países da ALADI, sem a extensão automática das mesmas a todos os membros da Associação, o que viabilizou o surgimento de esquemas sub-regionais de integração, como o Mercosul.
(grifo nosso)

Nesse íterim, o surgimento do Mercosul foi precedido por uma série de acordos bilaterais, sendo o primeiro deles a “Declaração de Iguazu” celebrada em 1985 pelos então presidentes Sarney (Brasil) e Alfonsín (Argentina). A declaração

destacava dois grandes temas: o primeiro era a importância do fortalecimento do processo democrático e o segundo a união de esforços na defesa de interesses comuns aos dois países nos foros internacionais. Ainda foi reafirmado o desejo de convergência entre as duas economias, com a criação da Comissão Mista de Cooperação e Integração Bilateral, a qual foi incumbida de formular propostas de integração entre o Brasil e Argentina. (PREVIDELLI; NUNES, 2017, p. 65).

No ano de 1986, foram estabelecidos os princípios basilares do "Programa de Integração e Cooperação Econômica" – PICE, através da assinatura da "Ata de Integração Brasileiro Argentina". O programa teve como propósito criar um espaço econômico comum, fazendo isso por meio de uma abertura seletiva dos mercados dos países envolvidos. A referida ata é de grande relevância pois "[...] este documento pode ser considerado como um marco embrionário do que viria a ser o Mercosul." (PREVIDELLI; NUNES, 2017, p. 65)

Os movimentos rumo a integração Brasil-Argentina continuam avançando com o tempo. Em 1988, é assinado o "Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento", que objetivava a construção, no prazo máximo de dez anos, de um espaço econômico comum por meio da liberalização integral do comércio recíproco. O tratado ainda previa a eliminação de todos os obstáculos tarifários e não-tarifários ao comércio de bens e serviços e a elaboração de políticas comerciais conjuntas de forma gradual. Foram ainda assinados vinte e quatro protocolos adicionais em diversas áreas, sendo que os de natureza comercial foram posteriormente consolidados em um único instrumento: o Acordo de Complementação Econômica nº 14, da ALADI (PREVIDELLI; NUNES, 2017, p. 66). Dessa forma, estavam lançadas as fundações do processo de criação de um bloco comercial que levaria ao surgimento do Mercado Comum do Sul.

Assim é possível concluir que o início do processo integrador que resultaria na criação do Mercado Comum do Sul – Mercosul, "ocorreu no ano de 1985 quando Brasil e Argentina iniciaram as negociações comerciais, no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), com o objetivo de formar de um mercado regional." (PREVIDELLI; NUNES, 2017, p. 66)

Destaca-se ainda a assinatura da "Ata de Buenos Aires", firmada entre Brasil e Argentina no ano de 1990, onde restou fixado que a data de 31 de dezembro de 1994 seria a data limite para a formação definitiva de um mercado comum entre os referidos países. (PREVIDELLI; NUNES, 2017, p. 66).

Frente a todo o esforço de integração realizado por Brasil e Argentina, mais dois países se uniram à empreitada, Paraguai e Uruguai, em especial devido à conjuntura presente na década de 1990, conforme bem ilustrado por Klor (2009, p. 36) no trecho abaixo:

[...] al iniciarse la década de los noventa, caracterizada por la creación de nuevos espacios geográficos con clara definición unificadora de sus intereses y de su accionar, unida a las circunstancias por las que atravesaban las economías de los países latinoamericanos, fueron marco propicio para la firma del Tratado de integración económica. Este documento se firma en Asunción el 26 de marzo de 1991. (KLOR, 2009, p. 36)

Em decorrência da união Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, inicia-se a formulação do projeto de criação do Mercado Comum do Sul, o Mercosul, dando ensejo a assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991. No referido tratado são tratados em linhas gerais que os países signatários acordam com a criação do Mercosul, Instituição essa que teria como objetivo a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os Estados-signatários, bem como o refreamento das barreiras alfandegárias e tributárias.

Ainda quanto ao Tratado de Assunção, Baumann (2001, pp. 22 e 23) sintetiza com precisão os objetivos inerentes a ele:

O Tratado tinha como objetivos: a) promover uma inserção mais competitiva das economias dos quatro países no cenário internacional; b) favorecer economias de escala e, portanto, aumento de produtividade; c) estimular fluxos de comércio com o resto do mundo, tornando mais atraentes os investimentos na região; d) promover esforços de abertura das economias dos quatro países; e e) balizar as ações do setor privado, principais motores do processo de integração.

Em complemento ao Tratado de Assunção foram incorporados protocolos adicionais, dentre eles o Protocolo de Brasília (PB) para a solução de Controvérsias no Mercosul, de 17 de dezembro de 1991, e posteriormente, o Protocolo de Ouro Preto, em 17 de dezembro de 1994, tratando da estrutura institucional do bloco.

Vale ainda ressaltar que conforme pontuam Florêncio e Araújo (1996, p.41), essa primeira etapa de negociações e tratativas pré-institucionalização do Mercosul foi um período de maturação e absorção do conceito de integração pelos setores empresariais e a sociedade civil em geral, em resumo, um período de acomodação das ideias de integração nos ideários nacionais dos países membros.

Um fato importante a se considerar diz respeito à criação do bloco, que formalmente ocorreu em 1991, entretanto sua real consolidação se deu apenas em

1995, como a entrada em vigor do Protocolo de Ouro Preto, o que demonstra um processo de integração gradual e moroso. À luz do exposto e visando uma compreensão didática do processo de integração do Mercosul é vantajoso a utilização da ideia de divisão da evolução do bloco em 3 fases apresentada por Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008, p. 103).

A primeira denominada fase de constituição, compreendeu o período entre 1991 e 1997, no qual foram lançados os fundamentos institucionais do bloco. A segunda, compreendida entre os anos de 1998 e 2002, é marcada como a fase de crise, embora boa parte dessa crise fosse reflexo do momento econômico conturbado dos países membros do bloco (HOFFMANN, COUTINHO & KFURI, 2008, p. 103). A partir de 2003 se inicia um movimento de retomada do processo de integração no Mercosul, surgindo assim uma terceira fase, agora de revitalização do projeto de integração do Mercosul, tendo tal fase coincidido com a mudança a esquerda dos governos do Brasil, Argentina e no Uruguai, e com uma “mudança de paradigma: aos poucos a ideia de um Mercosul puramente comercial vai dando lugar a uma preocupação maior com a integração física, social e a institucionalização.”(HOFFMANN, COUTINHO, & KFURI, 2008, p. 103).

Ainda, é possível se cogitar a existência de uma quarta fase a partir dos eventos políticos iniciados em 2016, quando se iniciou uma guinada neoliberal à direita nos governos de alguns países do bloco, inaugurando um período incerto quanto à manutenção das políticas de integração regional, cenário este que paulatinamente vem degradando a consolidação do bloco já alcançada. Contudo, tal possibilidade não será alvo de considerações neste momento, passando a seguir à análise de cada uma das três etapas apresentadas.

A primeira fase demonstrada por Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008, pp. 104-106), é denominada pelos autores de fase de constituição do Mercosul, ocorrida de 1991 até 1997. Com a criação do Mercosul no ano de 1991, onde os participantes do bloco fizeram opção por um arranjo institucional intergovernamental, compondo os órgãos do Mercosul com representantes dos poderes executivos dos Estados-membros e sob um sistema de tomada de decisão por consenso.

Em um primeiro momento o Mercosul, conforme disposto no Tratado de Assunção, contaria com dois órgãos, o Conselho do Mercado Comum (CMC) e o Grupo Mercado Comum (GMC). O primeiro com status órgão superior do Mercosul, composto pelos ministros de Relações Exteriores e pelos ministros de Economia de

cada um dos Países-membros, além da participação dos presidentes dos Estados-membros em pelo menos uma reunião anual (HOFFMANN, COUTINHO, & KFURI, 2008, p. 104).

Já o segundo ficaria responsável pela condução política do bloco e a tomada de decisões para a institucionalização do Mercosul, tendo sido instituído como um órgão executivo, formado por representantes dos ministérios das Relações Exteriores, Economia e dos Bancos Centrais dos países membros, com a incumbência de zelar pela observância do Tratado e demais instrumentos legislativos do Mercosul, além de tomar as providências necessárias para o cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho, ou seja, “propor medidas concretas para a aplicação do Programa de Liberação Comercial, com a coordenação de políticas macroeconômicas e a negociação de acordos frente a terceiros e fixar o programa de trabalho que assegure o avanço para a constituição do Mercado Comum” (HOFFMANN, COUTINHO, & KFURI, 2008, p. 104). Para a operacionalização de tais funções, foram criados subgrupos de trabalho no âmbito do GMC.

Tal estrutura institucional do Mercosul seria a responsável pelo período de transição para o estabelecimento do Mercado Comum, previsto para 31 de dezembro de 1994. No final do ano de 1994, por meio do Protocolo de Ouro Preto, a estrutura institucional do bloco foi ampliada, tendo sido criados mais quatro órgãos: a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM); a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM).

A CCM foi criada como um órgão auxiliar ao GMC, coordenado pelos ministérios das Relações Exteriores, encarregado da aplicação e revisão dos instrumentos de política comercial comum para o correto funcionamento da união aduaneira, do comércio intra-Mercosul e com terceiros países.

Outro órgão criado foi a CPC, a qual foi atribuído caráter consultivo, como representação dos Parlamentos dos Estados-Partes no âmbito do Mercosul, sendo integrada por um número igual de parlamentares representantes de cada Estado-parte. Vale ressaltar que a CPC tinha como uma de suas principais funções acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados-Partes de internalização das normas exaradas no âmbito do Mercosul.

Já o FCES foi concebido para representar os interesses e anseios de setores econômicos e sociais, tendo apenas função consultiva e estando submetido

ao GMC.

Por fim, a SAM, com a função de prestar apoio operacional aos demais órgãos do Mercosul, teve sua sede permanente fixada em Montevideu. Entre suas funções originais, estavam a organização das reuniões do GMC, do CMC e da CCM, a publicação das decisões adotadas no âmbito do Mercosul e o acompanhamento e informação sobre as normas emanadas dos órgãos do Mercosul incorporadas pelos Estados-partes aos seus ordenamentos jurídicos nacionais. (HOFFMANN, COUTINHO, & KFURI, 2008, pp. 104-105)

No entanto, mesmo com o crescimento da estrutura institucional do Mercosul, o bloco manteve seu padrão decisório inalterado, dando continuidade ao modelo baseado em decisões consensuais, obrigatórias, mas penderes de internalização no ordenamento jurídico de cada Estado-membro e não tendo aplicação direta.

Nesse período de 1991-1997 é imperioso ressaltar que “O aspecto comercial é a tônica do projeto de integração e orienta a estruturação institucional do bloco” (HOFFMANN, COUTINHO, & KFURI, 2008, pp. 104).

Outro ponto que deve ser ressaltado nesse período, e que tange o processo de institucionalização do Mercosul, é a criação do sistema de solução de controvérsias, o qual foi trazido pelo Protocolo de Brasília, em dezembro de 1991, mas entrou em vigor apenas em abril de 1993. O protocolo previa que as disputas deveriam, prioritariamente, ser negociadas diretamente entre as partes, sendo que, se a autocomposição não fosse possível, o caso poderia ser submetido à consideração do GMC, podendo em última instância, caso nenhuma solução fosse alcançada, acionar os tribunais arbitrais *ad hoc* para a resolução da contenda.

A segunda fase elencada, a fase de crise no processo de integração do Mercosul, deu-se do ano de 1998 até o ano de 2002. A estrutura institucional já consolidada no bloco continuou operando, mesmo em tempos de crise econômica e comercial. Uma prova disso está no número de diretivas da Comissão de Comércio que entraram em vigor nesse período.

Segundo Hoffmann; Coutinho e Kfuri (2008, pp. 106-107) é possível constatar que muitas das diretivas criadas entre 1994 e 1997 foram internalizadas pelos países-membros neste período, tendo nos anos de 1998 e 2002 entrado em vigor 51 normas emanadas da Comissão, sendo 14 delas normas que haviam sido criadas no período anterior.

O único acréscimo à estrutura institucional do Mercosul nesse período foi a criação do Foro de Consulta e Concertação Política (FCCP), em 1998, sendo o referido fórum composto por funcionários das chancelarias dos países componentes do Mercosul, e tendo por objetivo qualificar e intensificar o diálogo entre os membros do Mercosul em temas de política externa e da agenda política comum, através da produção de recomendações ao CMC.

Um episódio que deve ser considerado nesse período da história do Mercosul são os esforços de fortalecimento do bloco que ocorreram nos anos de 2000 e 2002. Em 2000, uma série de normas foram criadas e foram chamadas de "Relançamento do Mercosul", que foi composta de decisões em diversas áreas, em tentativas pontuais de destravar o funcionamento do bloco.

Outra iniciativa na direção do fortalecimento institucional do bloco foi realizada em 2002, com a aprovação dos símbolos do Mercosul, por decisão do CMC, sob a justificativa de que essa iniciativa ajudaria a consolidar a identidade e a imagem do processo de integração.

Por fim, a terceira e última fase, a fase de revitalização do projeto Mercosul, inicia-se a partir de 2003 e se estende até meados de 2018. Nesse período, o Mercosul sofreu novas mudanças em sua estrutura institucional, com uma significativa expansão da agenda do processo de integração. Nesse contexto foram criados novos órgãos, com destaque para criação de instituições para tratar de questões sociais, direitos humanos e defesa da democracia.

Esse processo coincidiu com as mudanças nos governos regionais nesse período, quando:

No Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, que tomou posse em janeiro de 2003, defendia em seu programa de governo a necessidade de revigorar o Mercosul. Na Argentina, Néstor Kirchner assumiu o poder em maio, com um posicionamento favorável ao fortalecimento do Mercosul, às expensas da Área de Livre Comércio das Américas (Alca). No Uruguai, Tabaré Vázquez foi eleito em 2004, por uma coligação de esquerda, com a proposta de trabalhar pelo relançamento do Mercosul e sua reforma institucional. (HOFFMANN, COUTINHO, & KFURI, 2008, p. 110)

Hoffmann; Coutinho e Kfuri (2008, p. 104) ainda apontam, que entre as novas estruturas criadas no bloco está a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM), criada no ano de 2003, com sede em Montevideu. Tinha como suas principais funções prestar assistência ao Conselho do Mercado Comum e a Presidência Pro-Tempore do Mercosul em todas as atividades que fossem requeridas por qualquer deles; apresentar iniciativas ao Conselho do Mercado Comum sobre

matérias relativas ao processo de integração do Mercosul, às negociações externas e à conformação do Mercado Comum; fortalecer as relações econômicas, sociais e parlamentares no Mercosul, estabelecendo vínculos com a Comissão Parlamentar Conjunta e o Foro Consultivo Econômico e Social, assim como com as Reuniões Especializadas do Mercosul.

No ano seguinte foram criadas, a Reunião das Altas Autoridades nas Áreas de Direitos Humanos e o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, ambos atrelados ao CMC. No mesmo ano de 2004 foi criado o Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito e designado um Grupo de Alto Nível para a elaboração de uma Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego.

É também nesse momento em que o assunto das assimetrias no Mercosul começa a ser considerado. Resultado disso é a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), encarregado de promover a competitividade e a coesão social dos Estados Partes, reduzir as assimetrias, sendo uma demanda especialmente defendida pelo Paraguai e Uruguai.

No final de 2005, o CMC aprovou o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (PM), sendo que o Parlamento foi efetivamente inaugurado apenas em dezembro de 2006. Em sua primeira legislatura (2007-2010), está formado por representantes dos parlamentos dos Estados-Partes. Previa-se, a partir de 2011, ter seus integrantes eleitos por sufrágio direto, universal e secreto.

Ainda que a criação do Parlamento do Mercosul possa significar um avanço na estruturação institucional do bloco, o Parlamento galgou pouco êxito em relação ao que já vinha sendo realizado pela CPC e continuou a ter caráter meramente consultivo, sem nenhuma competência legislativa.

O ano de 2006, foi marcado por uma série de novas criações na estrutura institucional do Mercosul, tendo o CMC proposto o estabelecimento de duas novas instituições: o Observatório da Democracia no Mercosul (ODM) e o Instituto Social do Mercosul (ISM), as quais foram ambas criadas no início de 2007. O primeiro tinha a função de acompanhar o desenvolvimento social e democrático de seus Estados-membros, já o segundo visava trazer para a estrutura institucional do bloco uma atenção especial sobre temas sociais no Mercosul

Em meados de 2007 foi criado também o Instituto Mercosul de Formação (IMEF), com o objetivo de programa de natureza acadêmica para a capacitação e

especialização dos funcionários públicos em temas ligados à integração regional.

Por fim, ao se fazer um balanço desse período fértil do processo de integração do Mercosul, constata-se a criação de diversos órgãos, o que demonstra uma preocupação com a ampliação do escopo do projeto de integração, em especial com a inclusão mais contundente de temas como democracia, direitos humanos e questões sociais nas discussões do bloco, assim como a incorporação de atores subnacionais como participantes do processo.

No entanto, boa parte desses órgãos restaram como instâncias unicamente consultivas, não tendo mecanismos reais de atuação nas políticas do bloco, o que dá indícios da existência de uma institucionalização vazia, ou seja, instituições que formalmente existem e desempenham suas atribuições, mas na prática têm pouca ou nenhuma representatividade na defesa dos assuntos a elas atribuídas.

Tendo em conta todo o histórico do processo de integração do Mercosul, em especial quanto aos aspectos institucionais e normativos, não é provável que todos os múltiplos acontecimentos existentes neste projeto de integração sejam fruto da aleatoriedade. Em verdade, o processo de integração do Mercosul desde seu início é impregnado pelos corolários intergovernamentalistas, possíveis de serem constatados em diversos pontos das etapas dispostas descritas acima.

Para essa corrente, as tratativas entre Estados quando existem interesses específicos é o que leva à integração regional, sendo a dependência mútua o “cerne” para ocorrência de processos de integração. (MALAMUD, 2003, p. 338).

Conforme análise do próprio Tratado de Assunção, feita por Baptista (1996, p.181), o Mercosul foi desenhado sob um sistema intergovernamental e colaborativo:

Entretanto, podemos dizer com certa liberdade de linguagem que o Tratado de Assunção já carregava em si o código genético do que pode vir a ser a integração definitiva ou mais avançada. A matriz desse código genético é a maneira como estão sendo e serão conduzidos o processo de integração e a constituição do mercado comum desenhado pelo Tratado de Assunção. Consiste na opção por um sistema de cooperação entre Estados, ao invés de um regime de administração comunitária da generalidade dos setores da vida econômica.

Observa-se ainda que o Tratado de Assunção, deliberadamente evita soluções e estruturas usadas na União Europeia (UE), afim de evitar o modelo comunitário típico daquele bloco, fez-se a opção por modelos pouco definidos e flexíveis, que se aperfeiçoariam como o andamento do processo de integração (BAPTISTA, 1996, pp.181-182).

O modelo intergovernamentalista, via de regra, é composto por órgãos deliberativos compostos por representantes dos Estados Membros, os quais se subordinam aos interesses nacionais do Estado aos quais estão atrelados, conforme se vê na estrutura do Mercosul.

As decisões proferidas pelos órgãos do Mercosul não têm efeito direto sobre os Estados e não têm posição hierárquica superior ao direito doméstico, característica típica de modelos intergovernamentais, sendo normalmente necessário que os Estados ainda submetam as decisões e normas de integração a um processo legislativo constitucional de internalização, antes de que exista qualquer aplicabilidade jurídica interna.

Outro ponto que corrobora com as inserções intergovernamentalistas no Mercosul é a escolha dos Estados-membros do Mercosul optarem por um modelo que implicaria no respeito ao instituto da soberania estatal clássica, ficando assim os Estados dotados de amplos poderes de decisão e decidindo com base em seus interesses individuais, e não necessariamente nos do bloco de um modo geral (CABRAL; CABRAL, 2014).

O Mercosul ainda, ao pautar-se pela aplicação do Direito Internacional Público, não aceita a existência de uma autoridade central com capacidade coercitiva, ficando o cumprimento de obrigação dos Estados apenas atrelado ao princípio do “*pacta sunt servanda*”. Sendo tal elemento uma característica de um modelo de intergovernamentabilidade, no qual as decisões são vinculadas à vontade política e interesses dos Estados, resta em última análise a esses decidir se vão ou não cumprir com determinada obrigação. Portanto, no Mercosul:

[...] é inegável a centralidade dos Estados nacionais nas formulações que determinam os destinos da integração. As negociações conducentes às revisões dos Tratados ocorrem em âmbito intergovernamental e as entidades supranacionais são criadas pelos próprios governos, que lhes delimitam as competências. (DRUMMOND, 2001, p. 280)

Por fim, conforme observam Malamud (2003, pp. 329-330) e Drummond (2001, pp. 280-281), no Mercosul os governantes dos Estados nacionais desempenham um papel preponderante e extremamente ativo na condução dos processos de integração, haja vista que os grandes avanços na integração resultaram de Conferências entre os poderes executivos dos estados envolvidos.

Desse modo, é possível afirmar que a integração regional no Mercosul vem decorrendo de um processo de negociação intergovernamental capitaneado pelos

poderes executivos dos Estados-membros. Resultado de sucessivas negociações, o desenvolvimento do bloco esteve condicionado às iniciativas das cúpulas presidenciais – e conseqüentemente ao cenário político que circundava cada avanço. Contudo, apesar de sua estrutura institucional não ter evoluído para a composição de mecanismos supranacionais consolidados, é inegável que os mecanismos disponíveis são funcionais para a promoção de formas particulares de integração decisória.

Feito esse exame do processo de integração regional em suas etapas, procuremos então compreender o papel do sistema de solução de controvérsias na composição de mecanismos decisórios favoráveis ao desenvolvimento institucional do Mercosul. É o que se propõe a fazer o próximo capítulo.

3 A SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS NO ÂMBITO DO MERCOSUL

Após os períodos de beligerância ocorridos em 1914-1918 e entre 1939-1945, grandes foram as mudanças em todo o mundo, em especial na economia e na política. Os países passaram a adotar estrategicamente meios de desenvolver suas economias sem necessidade de dominar territorialmente outros países, assim instaurando uma política de convivência, em que “os Estados passaram a conviver entre si numa verdadeira comunidade jurídica organizada, chamada comunidade internacional” (BASSO, 1997, p.15).

É nesse contexto que as sementes da integração germinam, impulsionadas pela busca dos países em coordenar suas economias, melhorar sua infraestrutura, otimizar seus recursos e alcançar desenvolvimento econômico, sem que uma política imperialista tradicional tivesse que ser executada, gerando novos conflitos armados.

Neste tempo, o processo de integração tinha por objetivo o acréscimo de vantagens dos Estados e a manutenção da paz. Contudo, durante o período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial, a bipolaridade protagonizada pelos Estados Unidos da América (EUA) e União Soviética (URRS) gerou uma série de disputas por hegemonia política, econômica e cultural no mundo. Dessa disputa é possível identificar dois tipos de conflitos: os conflitos de concepção e os de interesse (STRENGER, 2009, p. 10).

O primeiro tipo de conflito se caracteriza por resultar de uma questão que envolve posicionamentos políticos e culturais arraigados na identidade dos Estados e que normalmente não estão disponíveis para serem negociados, o que os caracteriza como de difícil solução.

Já o segundo tipo é basicamente um conflito de vantagem econômica, ou envolvendo o sistema financeiro. Tais conflitos são contornáveis, já que as premissas econômico-negociais e de solução de conflitos dos diversos Estados são similares.

Assim, o sucesso de um processo de integração, passa invariavelmente por negociação e solução de conflitos de interesse (de solução mais simples) e alguns de concepção (de solução mais complexa). Contudo, grandes são os desafios, mesmo na solução dos conflitos de interesse, os quais demandam a criação de um denominador comum entre os interesses dos Estados e o processo de integração.

Para fazer frente a esses desafios, são criados os sistemas de solução de controvérsias que, no âmbito dos processos de integração, propõem-se a dirimir

conflitos e pacificar as relações entre os Estados membros, na busca de um ambiente saudável ao desenvolvimento da integração.

3.1 TEORIA GERAL DOS SISTEMAS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

Desde os primórdios das interações humanas, o conflito foi parte invariável da história humana. A partir do século XVII, o direito internacional surge afim de racionalizar a solução de lides envolvendo relações entre Estados. Contudo, a inexistência de órgãos centralizados para julgar as lides, mediante as normas de direito internacional firmadas entre os Estados, fez com que o caráter jurídico desse ramo do direito fosse duramente questionado, já que era incapaz de moldar o comportamento dos países (*jus cogens*⁴), especialmente pela ausência de meios coercitivos para impor o disposto no incipiente e fragmentário ordenamento jurídico internacional.

O sistema de direito internacional tem uma forma bastante simples, parecido aos sistemas jurídicos mais primitivos, os quais, segundo Hart (2001, p. 89-109) podem ser caracterizados pela existência de três debilidades fundantes: estaticidade, ineficácia e incerteza.

A estaticidade é resultado direto da inexistência de normas de mudança que permitam a existência de adaptabilidade do sistema jurídico a novas realidades que possam vir a surgir. Já a incerteza é baseada na constatação da inexistência de critérios claros para aplicação das normas, ao passo que a ineficácia é resultado da não instituição de autoridades competentes a julgar os conflitos, e assim aplicar as normas de forma a conformar o comportamento desviante.

O sistema jurídico internacional, a partir dos fundamentos lançados pelas Convenções de Haia de 1899 e 1907 e seus vários dispositivos, em sua maioria voltados à regulamentação da solução de conflitos entre Estados, inaugura uma nova fase para o direito internacional e a solução de controvérsias.

Essa nova fase é marcada por uma maior institucionalização dos mecanismos de solução de controvérsia, com a proliferação de cortes e tribunais em

⁴ “*Jus cogens*”, também conhecidas como normas imperativas, são normas que podem ser impostas coercitivamente aos Estados, prevalecendo sobre qualquer outra forma de tratativa internacional. Esse tipo de norma não pode ser objeto de derrogação por parte dos Estados; só podem vir a ser modificada mediante norma de mesma natureza.

âmbito regional, e concomitantemente pelo processo de aprimoramento dos métodos de solução pacífica de conflitos, como a arbitragem.

Tais progressos podem ser caracterizados em cinco principais eixos (AMARAL JUNIOR, 2011, pp. 33-34): a jurisdicionalização, a universalização, a regionalização, a diferenciação e a heterogeneidade.

Segundo Amaral Jr. (2011, pp. 33-34), a jurisdicionalização nomina o crescente aumento das normas secundárias que estabelecem autoridades competentes para dirimir conflitos e aplicar o direito internacional ao caso concreto. Vale salientar que a jurisdicionalização indica a transposição do direito internacional de um sistema simples, análogo à ordem jurídica primitiva, a um sistema complexo formado por normas primárias e secundárias (BOBBIO, 1990, p. 321).

Quanto à tendência de universalização da jurisdição, ela surge como o resultado da competência concebida a certos tribunais para julgar controvérsias, não se limitando a uma área geográfica do globo. Em nível regional, houve “grande desenvolvimento dos meios jurisdicionais de solução de controvérsias com a constituição de cortes judiciais permanentes, ou, de forma trivial, com a previsão do recurso à arbitragem para resolver os conflitos decorrentes da integração econômica” (AMARAL JUNIOR, 2011, pp. 33-34). Tais cortes em geral devem ser “órgãos autônomos, dotados de poder jurisdicional conferido pelos Estados, com competência para dirimir sob a égide do Direito Internacional questões ligadas à sua aplicação, por meio de um rito processual e procedimental judiciário que tem seu fim em uma sentença que deve ser obrigatoriamente cumprida pelas partes” (MENEZES, 2013, p.151).

Amaral Jr. (2011, p. 34) ainda agrega considerações sobre os traços da diferenciação e da heterogeneidade. A primeira diz respeito à necessidade de se criarem formas particulares de solução de controvérsias em áreas específicas do direito internacional, exemplo disso é o uso ostensivo da arbitragem na solução de conflitos decorrentes da integração econômica. A segunda designa as diversas possibilidades e métodos para resolução de disputas que hoje existem, bem como os vários graus de institucionalização que exibem.

Durante o século XX, os sistemas de solução de controvérsias passaram por transformações profundas, em parte pela aceleração da interdependência entre as relações dos Estados, frente a tendência globalizante das últimas décadas do referido século.

O recorrente temor dos Estados em se associar a instâncias jurisdicionais que sobrepujassem suas soberanias esfriou com o aparecimento de inúmeras cortes e tribunais dotados de jurisdição compulsória. Assim, parte das limitações decorrentes do exercício da soberania e a premissa de que não existe obrigação internacional sem consentimento do Estado foram mitigadas.

Ao mesmo tempo, a institucionalização dos meios de solução de controvérsias angariou expressivos avanços, por meio dos quais procedimentos permanentes passaram a dividir espaço com os procedimentos *ad hoc*, em alguns casos até os substituindo. Os principais fatores explicativos dessas mudanças são:

[...] (1) o aumento da densidade, do volume e da complexidade das normas internacionais requer instituições sofisticadas de solução de controvérsias para garantir o cumprimento dos novos tratados, bem como a elucidação do teor das suas disposições; (2) o maior empenho em relação à regra jurídica internacional em detrimento da diplomacia orientada pelo poder (*power oriented*); (3) o alívio das tensões internacionais que, no passado, tolheram o progresso dos procedimentos de adjudicação; (4) a experiência positiva de alguns tribunais, ilustrada pela Corte de Justiça das Comunidades Europeias e pela Corte Europeia de Direitos Humanos, motivou a criação de instituições similares; e (5) a inadequação da CIJ e outros tribunais preexistentes para tratar de vários tipos de disputa, particularmente aquelas que envolvem problemas que demandam grande especialização ou que serão mais bem resolvidas no plano regional. (AMARAL JUNIOR, 2011, pp. 33-34).

3.1.1 O conceito de Controvérsia Internacional

Definir o conceito de controvérsia internacional não é uma tarefa simples, pois a controvérsia consiste na falta de acordo, na diferença de opiniões ou na contraposição de pontos de vista entre sujeitos de direito. Configura-se em uma discordância sobre a materialidade de um fato ou interpretação de uma regra jurídica.

O Estado, ao exercer a faculdade jurídico-internacional, atua acerca de uma questão fática ou jurídica, em especial, quando essa faculdade é capaz de surtir efeitos contrários aos interesses de outro Estado, sendo a controvérsia instaurada no exato momento que esse Estado contrapõe à lesão dos seus interesses (MAGALHÃES, 2005).

Segundo Magalhães (2005, pp. 1-2), duas são as circunstâncias em que as controvérsias internacionais surgem: na existência de disputa sobre a interpretação de norma internacional existente ou na divergência quanto ao enquadramento dos fatos, e esses venham a motivar o surgimento de nova regra.

Na primeira circunstância, conforme ensina Magalhães (2005, pp. 1-2), os litigantes discordam sobre o sentido da norma. Na segunda, não existe regramento prévio: a controvérsia em torno dos fatos demanda a criação de norma nova para fazer cessar o antagonismo de interesses.

A autora ainda chama atenção para outro ponto a ser considerado é à classificação das controvérsias, as quais podem ser a grosso modo dissociadas em controvérsias jurídicas e controvérsias políticas. Tanto as controvérsias políticas quanto as jurídicas são separadas por tênues diferenças que vez ou outra invadem o território uma da outra, em geral devido ligação íntima entre o direito e a política no relacionado ao cenário internacional.

As disputas internacionais revelam tanto aspectos políticos como jurídicos, que não são facilmente dissociáveis. Sob tal argumento pouca ou quase nenhuma relevância prática decorre dessa forma de classificação.

É igualmente inócua a divisão feita entre controvérsias econômicas e controvérsias jurídicas. Pois, como já exposto, as controvérsias econômicas nunca poderão ser exclusivamente de ordem econômica, sempre conterão considerável teor jurídico.

Uma última classificação é a que considera as partes envolvidas, sendo divididas da seguinte maneira: a) controvérsias de direito internacional público – são partes envolvidas dois ou mais Estados, um Estado e uma organização internacional ou duas organizações internacionais; b) controvérsias de direito internacional privado – tem como partes particulares como pessoas físicas ou jurídicas, situadas em jurisdições diferentes.

Por fim, cumpre ainda diferenciar os conceitos de controvérsia internacional e de tensão política. Segundo Charles de Visscher (1957, p.31, apud AMARAL JUNIOR, 2011, p.31), em obra clássica, a tensão política é uma hostilidade que não tem objeto definido ou dimensões delimitadas. Em geral caracteriza-se por pretensões difusas, de cunho passional, desprovidas de critérios racionais, o que a torna insubmissa às soluções pacíficas.

Para o autor, há diferenças entre as tensões de equilíbrio e as tensões de hegemonia; as primeiras relacionam-se ao equilíbrio nas relações de força, com ajustamentos mais fáceis e suaves, já as tensões de hegemonia são caracterizadas por elementos como a dominação, a ubiquidade e pela diversidade dos motivos e meios de ação e pela organização segundo estratégias próprias.

Tensões políticas que se protraem no tempo são deletérias para o direito, pois dificultam as negociações de convenções multilaterais e afetam negativamente os fluxos comerciais. A solução das controvérsias internacionais sofre fortes consequências das tensões políticas, que impedem o tratamento racional do conflito e a formulação das pretensões em termos jurídicos.

O caráter fortemente passional das atitudes dos litigantes é incompatível com uma lógica e ordenada exposição dos argumentos, requisito para o exercício do contraditório, sem o qual a solução pacífica não tem condições reais de ser alcançada. Diante da tensão política, a fuga da jurisdição internacional se faz resultado inevitável (VISSCHER, 1957, pp.104-105, apud AMARAL JUNIOR, 2011, p.32).

3.1.2 Meios de Solução de Controvérsias

A solução de conflitos é considerada uma das funções precípua do direito, podendo ser exercida das seguintes maneiras: preventivamente, quando se tenta evitar seu surgimento e sucessivamente, aplicando-se a norma e colocando termo no caso em que conflitos já tenham surgido.

Para Soares (2002, p.163), os meios de solução de controvérsias devem ser entendidos como “instrumentos elaborados pelos Estados e regulados pelo Direito Internacional Público, para colocar fim a uma situação de conflito de interesses, e até mesmo com a finalidade de prevenir a eclosão de uma situação que possa degenerar numa oposição definida e formalizada em polos opostos”

A classificação dos meios de solução de litígios internacionais não é pacífica na doutrina. Contudo, para obter clareza didática, convém adotar uma classificação híbrida entre as classificações propostas por autores como Celso Duvivier de Albuquerque Mello (1997, pp. 1383-1397), Guido Fernando Silva Soares (2002, pp. 163-181) e Hildebrando Accioly (2012, pp. 1153-1230) na qual se optou por dividir os meios de solução de controvérsia em três grandes grupos: diplomáticos, jurídicos e políticos.

O primeiro grupo é composto por: a) Negociações diretas; b) Sistema consultivo; c) Mediações; d) Bons ofícios; e e) Congresso e conferências. As negociações diretas podem assumir diversas formas, a depender da gravidade e complexidade do problema; podem ser bilaterais (envolvendo apenas duas pessoas

de Direito Internacional Público), ou multilaterais (quando o interesse de várias pessoas de Direito Internacional Público estiver envolvido em uma determinada situação). O mecanismo de negociação direta em geral apresenta resultados mais expressivos, por ser esse meio dotado de grande informalidade e baseada nos usos e costumes internacionais, o que propicia maior celeridade na busca por uma solução.

As consultas são meios de solução de controvérsias que consistem no intercâmbio de opiniões entre dois ou mais Estados interessados num litígio internacional para que possam alcançar uma solução que contemple a todos. Exemplo de tal método são as consultas realizadas no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Já a Mediação constitui-se na interposição, mediante um terceiro estado alheio à disputa, de solicitação para que intente esforços em solucionar pacificamente um litígio. Vale lembrar que a mediação é facultativa e não vinculante, podendo haver oferecimento de recusa à solução proposta pelo mediador, o que não deve ser considerado ato inamistoso.

Os bons ofícios são a iniciativa amistosa de um ou vários Estados de inaugurarem uma via às negociações entre as partes interessadas ou de reatar negociações que foram interrompidas - sendo o terceiro Estado interventor um mero intermediário que tenta encurtar as diferenças entre os Estados litigantes para os levar entrar em negociações. Vale salientar ainda que apesar de institutos diferentes, os bons ofícios e a mediação na prática são quase indistinguíveis.

Por fim, quanto aos congressos ou conferências internacionais, tem-se que tais meios são de grande utilidade quando, “a matéria ou assunto em litígio interessa a diversos Estados, ou quando se tem em vista a solução de um conjunto de questões sobre as quais existem divergências” (ACCIOLY; NASCIMENTO E SILVA; CASELLA, 2012, p. 1165). Os congressos reservados à reunião de soberanos ou chefes de Estado, enquanto as conferências se enquadrariam em todos os demais casos (no entanto tal diferenciação desde muito não é usual).

O segundo Grupo, o dos meios jurídicos, é composto pelos seguintes meios: a) Comissões de inquérito; b) Conciliação; c) Soluções Arbitrais e d) Soluções judiciárias.

As comissões internacionais de inquérito (ou de investigação) são criadas com intuito de facilitar soluções de litígios internacionais ou para lançar luz sobre fatos controvertidos. Sua função primeira é investigar os fatos que têm ligação direta com

litígio, sem emitir opinião valorativa. A instituição de tais comissões é feita por meio de convenções e geralmente indicam a instituição de uma comissão permanente, para que de antemão já exista um organismo ao qual se submeter litígios que venham a surgir.

Na conciliação, as lides vêm a ser dirimidas por um órgão que detêm a confiança comum dos Estados litigantes: mediante procedimentos com certa formalidade, são apresentadas conclusões sobre a questão contenciosa. Diferentemente dos procedimentos de investigação, a conciliação possibilita que os conciliadores emitam opiniões valorativas e formulem sugestões aos Estados litigantes, embora a solução e sugestões propostas não vinculem as partes.

Já a arbitragem é o meio pelo qual é eleito um árbitro ou um tribunal para dirimir o conflito. A escolha é feita através de um compromisso arbitral que estabelece as regras básicas a serem seguidas e os litigantes aceitam previamente a decisão a ser tomada, a qual será apresentada na forma de sentença definitiva, salvo cláusula em contrário ou quando existir fato novo que possa gerar modificação da decisão. Ressalte-se que é passível de anulação qualquer sentença arbitral se comprovada corrupção, excesso de poder da parte dos árbitros e quando desrespeitado o contraditório de uma das partes, podendo a anulação ser invocada livremente pelas partes lesadas.

Albuquerque Mello (2002, p. 1401) descreve a existência de três tipos de arbitragem, uma primeira realizada por chefes de Estado que assumem o papel de árbitros, tipo esse que tem caído em desuso nos dias atuais. Uma segunda forma de arbitragem é a realizada por comissões mistas compostas por nacionais dos Estados litigantes, com a presença de um superárbitro, normalmente nacional de um terceiro Estado alheio a lide, com poder de desempate. Esse tipo tem a vantagem de os próprios interessados decidirem suas questões controversas.

Por último, o terceiro tipo é a arbitragem realizada por Tribunal, onde a maioria dos juízes não é nacional das partes. É considerada a forma mais avançada e mais utilizada, especialmente por entregar maior imparcialidade em suas decisões. Destaque-se ainda que após cumprir sua função os tribunais arbitrais desaparecem, sendo instituído um novo tribunal caso nova lide surja. Exemplo desse último tipo de arbitragem são os tribunais *ad hoc* de solução de controvérsias do Mercosul.

Dos meios de solução de controvérsias jurídicos, o último tipo é a solução judiciária, que são definidas como a submissão do litígio a um tribunal judiciário

institucionalizado, formado por juízes independentes, investidos previamente ao litígio e que continuam suas funções após a sua solução. Difere da solução arbitral por não haver indicação dos julgadores pelas partes envolvidas na lide. Nesse sentido assevera Soares (2002, p. 173) que:

Sua grande diferença em relação às outras formas de solução pacífica de litígios entre Estados reside na institucionalização de um organismo com funções claras e determinadas, fixadas em instrumentos internacionais solenes [...], [...] com jurisdição e competência permanentes e, em princípio, independente de qualquer manifestação de vontade dos litigantes. Sua permanência no tempo, assegurada pela presença de um corpo de juízes nomeados pelos Estados para mandatos definidos [...], [...] e a existência de um secretariado fixado com sede conhecida, entre outros elementos, permite a formação de uma jurisprudência mais definida do que os casos julgados por árbitros, não só quanto às normas de sua competência, mas também quanto a questões de fundo.

O último grupo diz respeito aos meios políticos de solução de controvérsias, que consistem naqueles exercidos quando da existência de litígio de considerável gravidade ou quando o atrito no cenário internacional leve à iminência de uma guerra entre os Estados envolvidos. Isto posto, os órgãos políticos ou organizações internacionais avocam a responsabilidade pela solução do conflito. As ações podem ocorrer mesmo com a discordância de uma das partes.

Esse meio de solução é de competência da Assembleia Geral e o Conselho de Segurança, das Nações Unidas, que nesses casos atuam como instâncias políticas de solução dos conflitos. O Conselho de Segurança é acionado com mais frequência do que a Assembleia Geral, em parte por ser mais acessível e ainda por ter à disposição meios mais eficazes de ação quando da iminência de um conflito. A solução em geral está revestida de provisoriedade (REZEK, 2005, p. 346).

Além dos mecanismos existentes na Organização das Nações Unidas (ONU), existem outros arranjos regionais especializados, que pode atuar como meio político de solução, a exemplo da Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Liga dos Países Árabes (LPA).

3.2.2 SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DO MERCOSUL

Como visto no capítulo anterior, o início do sistema de solução de controvérsias do Mercosul se deu através do disposto no Protocolo de Brasília de 1991, que foi regulamentado posteriormente pelo Protocolo de Ouro Preto no ano de

1994, tendo sido incorporado ao primeiro no formato de anexo.

O sistema de solução de controvérsias, instaurado pelo Protocolo de Brasília, era caracterizado pela provisoriedade, já que o sistema definitivo deveria ser implementado até 31 de dezembro de 1994, quando o Mercosul deveria hipoteticamente chegar ao modelo de mercado comum, conforme o disposto no arts. 2º e 3º do Anexo III do Tratado de Assunção.

Como a meta de alcançar um mercado comum não foi alcançada, o Protocolo de Ouro Preto veio a ser assinado em dezembro de 1994, reformulando mesmo que provisoriamente a estrutura institucional e o SSCM.

O procedimento trazido pelo Protocolo de Brasília, cuja competência de aplicação repousava sobre o GMC, se dividia em duas etapas: uma primeira diplomática, pautada por negociações diretas e posterior mediação do GMC; e uma segunda arbitral através de tribunais arbitrais *ad hoc*, que ocorrerá apenas subsidiariamente a primeira em caso de insucesso das tentativas diplomáticas.

Eduardo B. Gomes (2002, p. 160) define bem as etapas da fase diplomática:

A fase diplomática estabelecida pelo Protocolo de Brasília pode ser assim esquematizada:

- a) Surgida uma controvérsia, os Estados-Partes deverão tentar resolver a questão mediante negociações diretas, do que prestarão informações ao GMC;
- b) Decorrido o prazo de quinze dias sem que haja solução para a controvérsia, haverá a intervenção do GMC, que atuara como mediador. Nessa oportunidade o GMC, após dar oportunidade às partes para que se manifestem sobre o objeto da controvérsia, poderá utilizar-se do assessoramento de peritos, que darão parecer com a finalidade de subsidiar a solução a ser proposta;
- c) O GMC formulará recomendações aos Estados-partes, as quais deverão ser aceitas por consenso entre os litigantes;
- d) Caso as partes não aceitem as recomendações do GMC, instaurar-se-á o procedimento arbitral, mediante prévia comunicação pelo Estado Interessado.

Restando infrutíferos os esforços da fase diplomática, fica facultado a qualquer das partes solicitar à Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM) a abertura de procedimento arbitral, que também é esquematizado por Eduardo B. Gomes (2002, p. 161), sendo composto das seguintes etapas:

- a) constituição de um tribunal *ad hoc*, composto de três árbitros, incumbido a cada Estado-Parte litigante indicar um, no prazo de quinze dias, sendo o terceiro escolhido, não nacional, por comum acordo entre as partes ou, na sua possibilidade, por sorteio de um árbitro numa lista de dezesseis, organizada pelo GMC;
- b) escolhidos os árbitros, o tribunal fixará sua sede e seguirá as regras,

observando o contraditório e a produção de provas;

c) instalado o tribunal arbitral, esse irá proferir sua decisão segundo as disposições do ordenamento jurídico do Mercosul e os princípios do Direito Internacional pertinentes a questão, podendo decidir, mediante autorização das partes, por equidade, no prazo de trinta dias. As decisões são tomadas por maioria;

d) as decisões são inapeláveis, devendo ser cumpridas de imediato ou no prazo fixado pelo tribunal, facultando-se aos litigantes, no prazo de quinze dias, solicitar esclarecimentos a respeito da decisão ou da forma como deverá ser cumprida;

e) as despesas são custeadas pelos Estados-Partes, em proporções iguais, e as decisões são lavradas nos idiomas espanhol e português.

Um ponto a salientar ainda do procedimento disposto pelo Protocolo de Brasília é que ele não garante acesso direto de particulares, sendo o acesso possível apenas por vias indiretas.

Tomando por base a apreciação e julgamento dos três primeiros laudos arbitrais do Mercosul, operacionalizados sob o procedimental do Protocolo de Brasília, foram detectadas deficiências, o que resultou na necessidade da criação de uma nova metodologia para garantir a correta interpretação, aplicação e efetividade no atendimento das necessidades do processo de integração, bem como do conjunto normativo do Mercosul.

Regiane N. Bressan (2012, p. 21), sobre processo de aprimoramento do SSCM, ressalta que *“o debate tornou-se mais intenso com a agenda do “Relançamento do Mercosul”, em 2000, quando os governos manifestaram sua disposição de superar a crise vivida pela integração do Cone Sul [...]”*. A autora ainda acrescenta que o movimento de “Relançamento do Mercosul” foi marcado por “[...] discussões a respeito da adoção de medidas que assegurassem maior estabilidade ao bloco, além de reiterar o compromisso político com a integração.” (BRESSAN, 2012, p. 21).

Na Decisão do CMC Nº 25/00, adotada durante a XVIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, delegou-se ao Grupo *Ad Hoc* de Aspectos Institucionais a elaboração de uma proposta alternativa de aperfeiçoamento do Sistema de Solução de Controvérsias do Protocolo de Brasília.

Fundamentada na análise do Grupo *Ad Hoc* de Aspectos Institucionais, sobre o aperfeiçoamento do sistema de solução de controvérsias, foi proferida a Decisão do CMC nº 65/00, pela qual realizou-se uma série de encontros internacionais para viabilizar as tratativas acerca do projeto de reforma do SSCM.

Durante essas negociações era evidente que Argentina e Brasil tinham

interesses na continuidade da estrutura intergovernamental bloco, a qual tinha como principal característica a inexistência de supranacionalidade em qualquer instância da estrutura institucional do Mercosul, possibilitando que Argentina e Brasil mantivessem maior controle e influência sobre o processo integracionista.

Diversamente, Paraguai e Uruguai mantinham posições favoráveis a criação de instituições e instâncias supranacionais no Mercosul, bem como a uma guinada no fundamento teórico da integração mercosulina, objetivando mitigar as influências e controle que a Argentina e o Brasil, países economicamente mais relevantes, exerciam sobre eles e sobre o processo de integração como um todo (BREISSAN, 2012, p. 24).

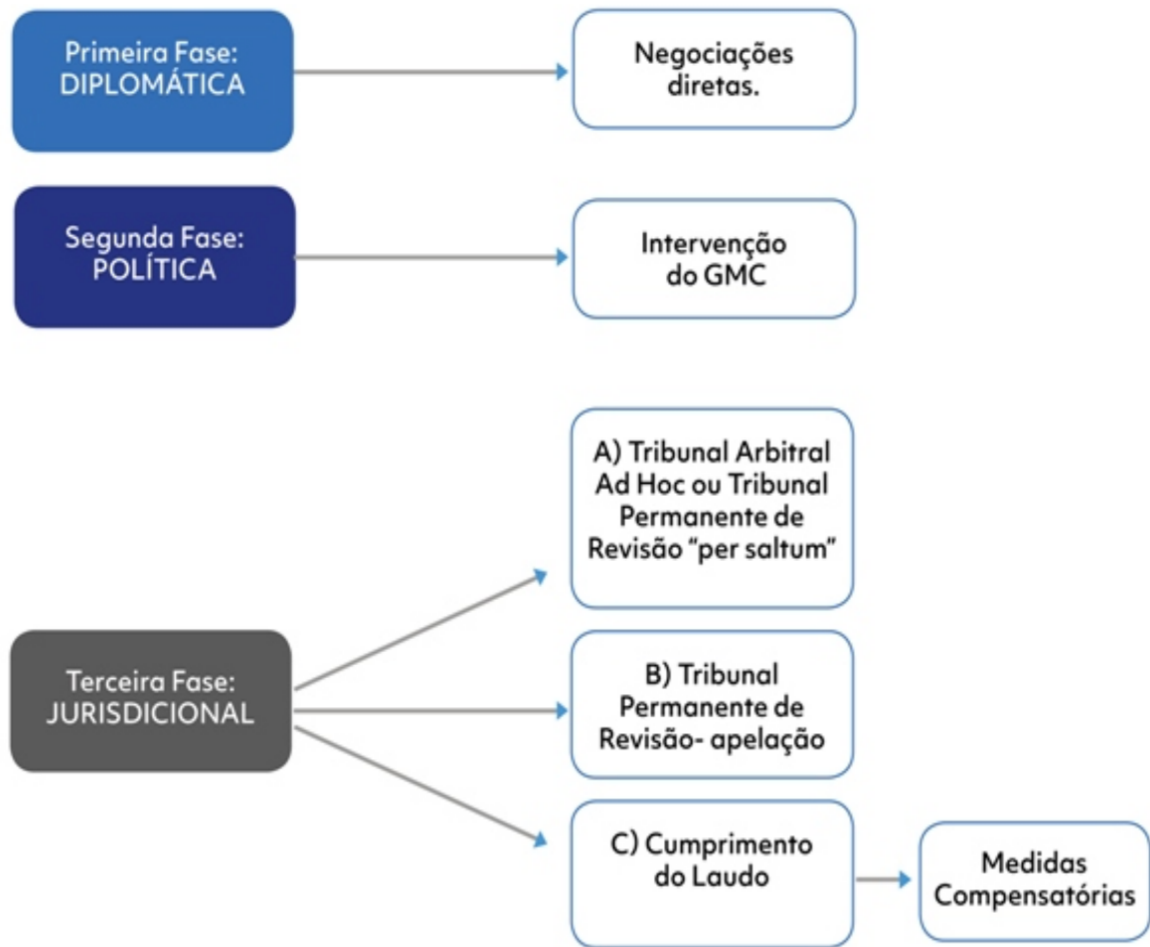
Os esforços de revisão culminaram na assinatura, em 18 de fevereiro de 2002, do Protocolo de Olivos (PO), derogando expressamente o Protocolo de Brasília.

O referido protocolo tinha por objetivo instituir uma nova metodologia de processamento de controvérsias, visando consolidar a segurança jurídica e conceder uma maior juridicidade e procedimentabilidade ao sistema de solução de controvérsias do Mercosul, o que necessariamente não se concretizou totalmente, como averiguado posteriormente.

Em seu artigo 4º, o Protocolo de Olivos dispõe que os Estados-Partes, em caso de controvérsia, procurarão resolvê-la, preferencialmente, mediante negociações diretas em prazo não superior a quinze dias, salvo se acordado entre as partes prazo diverso.

Se, mediante as negociações diretas, não se conseguir um acordo, ou se a controvérsia for solucionada apenas parcialmente, qualquer dos Estados-Partes integrantes da controvérsia poderá iniciar diretamente o procedimento arbitral. Resumidamente o procedimento previsto pelo PO pode ser esquematizado da seguinte forma:

Figura 1 - Procedimento de solução de controvérsia previsto no Protocolo de Olivos



Fonte: Sítio eletrônico do TPR⁵

Não obstante o Protocolo de Olivos derogue o Protocolo de Brasília, ele não prevê a adoção de um sistema permanente de solução de controvérsias para o Mercosul, conforme se previa originariamente no Tratado de Assunção, o que para alguns juristas indica a precariedade e provisoriedade do Protocolo de Olivos. Contudo é inegável que o novo sistema de solução de controvérsias do Protocolo de Olivos apresenta alguns avanços significativos em relação à sistemática anterior.

Assim, conforme indica Martins (2009), podemos destacar os seguintes avanços: 1) a criação de um Tribunal Permanente de Revisão (TPR); 2) implementação de mecanismos de regulamentação das Medidas compensatórias; 3) criação de normas procedimentais inspiradas no modelo da OMC, como as que determinam que o objeto da controvérsia seja limitado na reclamação e resposta apresentadas ao Tribunal *Ad hoc*; 4) intervenção opcional do GMC; 5) possibilidade

⁵ Disponível em: https://www.tprmercosur.org/pt/sol_contr_ini_proc_gral.htm. Acesso em: 05 fev. 2021

de eleição de foro; e 6) Possibilidade de Reclamação dos Particulares.

Um dos maiores avanços do Protocolo de Olivos foi a criação do Tribunal Permanente de Revisão (TPR), o qual deveria desempenhar três funções principais: a função de instância recursal, a de órgão de instância única e a função consultiva.

Vale lembrar que o sistema adotado pelo Protocolo de Olivos não abandona a figura dos tribunais arbitrais *ad hoc*; apenas os mesclam ao órgão jurisdicional, havendo supressão dos referidos tribunais arbitrais somente nos casos em que as partes, voluntariamente, decidam se submeter, em única instância, ao TPR.

Nestes casos, exclusivamente, o TPR assume a função de órgão de instância única, e seus laudos devem ser obrigatoriamente observados pelos Estados-Partes da controvérsia, adquirindo força de coisa julgada (Protocolo de Olivos, art. 23, 2).

Quanto à função recursal, o Protocolo de Olivos estabelece em seu art. 17 procedimento próprio para revisão, consignando que a qualquer das partes é possível apresentar recurso de revisão do Laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* ao TPR, no prazo de até quinze dias, a partir da sua notificação. Todavia, o recurso restará limitado a questões de direito tratadas na controvérsia e às interpretações jurídicas desenvolvidas no Laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc*.

No que toca à última função do Tribunal Permanente de Revisão, vale salientar que a possibilidade de o TPR funcionar como uma jurisdição consultiva encontra guarida no art. 3º do Protocolo de Olivos, o qual expressamente dispõe sobre tal possibilidade.

Observe-se que até a regulamentação acerca dos procedimentos das opiniões consultivas, as controvérsias que apareceram entre os Estados-partes do Mercosul, versando sobre aplicação, interpretação ou descumprimento das disposições contidas no direito comunitário do bloco, foram resolvidas através de negociações diplomáticas diretas.

No caso de tais negociações diretas não chegassem a um acordo ou se a controvérsia só fosse solucionada parcialmente, eram aplicados os procedimentos previstos no Sistema de Solução de Controvérsias vigentes entre os Estados-partes do Tratado de Assunção, primeiramente dispostos no Protocolo de Brasília e depois no Protocolo de Olivos (POZZATTI JUNIOR; LOPES SALDANHA, 2007, p. 04).

Foi apenas com a decisão nº 37 de 2003 do CMC que, pela primeira vez no âmbito do Mercosul foi criado um mecanismo de interpretação e harmonização do

direito mercosulino. No entanto o mecanismo das opiniões consultivas sofre grande esvaziamento por não ser dotada de efeito vinculante. Nesse sentido, o árbitro Dr. Wilfrido Fernández de Brix, na Opinião Consultiva n. 01/2007, já chamava atenção para necessidade de avanços nas competências dos mecanismos de solução de controvérsia do Mercosul:

Em primeiro termo, é característica de todo tribunal sua imperatividade, mas, muito mais que isso, com um sistema não obrigatório, nem vinculante ao magistrado nacional, se desnaturaliza por completo o conceito, a natureza e o objetivo do que deve ser um correto sistema de interpretação prejudicial [...]. Nosso sistema atual, lamentavelmente, não tem comparação no Direito Comparado.

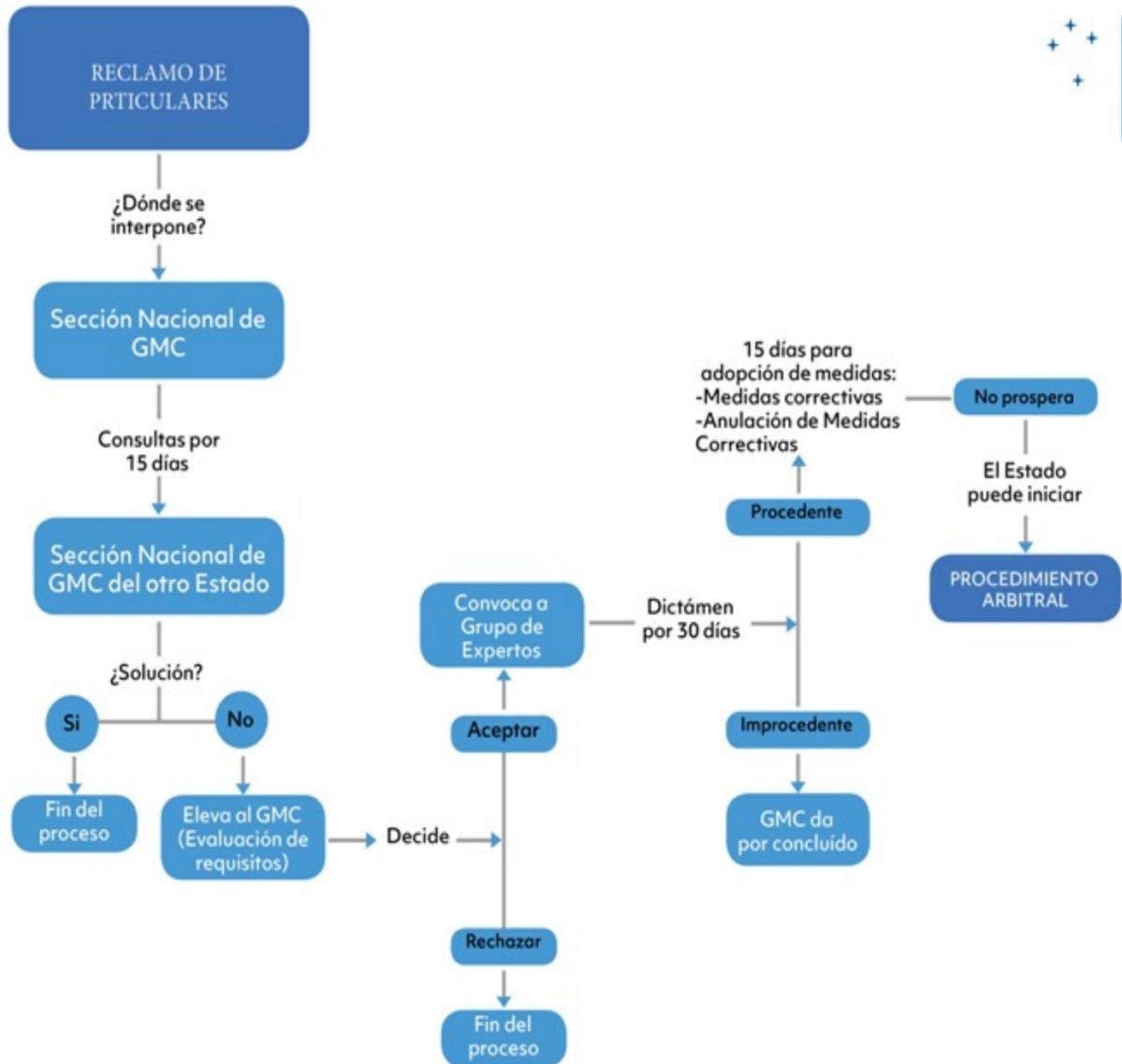
Outra relevante inovação instituída pelo Protocolo de Olivos, nos seus art. 39 a 41, se consubstancia na possibilidade da existência de reclamações de particulares, haja vista também serem legítimos atores no processo integrativo.

A processualística relativa às reclamações de particulares (pessoas físicas ou jurídicas) será aplicável sempre que identificável sanção ou aplicação de medidas legais ou administrativas restritivas, discriminatórias ou de concorrência desleal, em violação o direito comunitário do Mercosul.

O processo se inicia com a formalização por escrito das reclamações perante a Seção Nacional do GMC do Estado-Parte, arts. 40 e 46 da Decisão CMC n° 37/03, onde se encontra a sede da pessoa jurídica ou onde resida habitualmente a pessoa física.

Os reclamantes deverão fornecer os corpos provatórios capazes de demonstrar a violação ou ameaça de um prejuízo real. Após a análise de admissibilidade realizada por especialistas convocados pelo GMC e frustradas as negociações diretas entre as partes, grupo de especialistas do Mercosul emitirá parecer sobre a questão em voga. Conforme ilustrado na figura a seguir:

Figura 2 - Procedimento de apuração de reclamação de particular no SSCM



Fonte: Sítio eletrônico do TPR⁶

No entanto, a seara arbitral fica fora do alcance do particular, o qual continua apenas tendo acesso de forma indireta através de seu Estado nacional, não havendo qualquer evolução entre o Protocolo de Olivos e o derogado Protocolo de Brasília nessa questão.

Em suma - e não obstante as significativas alterações trazidas pelo Protocolo de Olivos - o sistema de solução de controvérsias adotado atualmente no Mercosul ainda se prende ao modelo arbitral, apesar das discussões e opiniões que demonstram a necessidade da adoção de um sistema judicial de solução de conflitos consubstanciado em uma ordem jurídica supranacional, que asseguraria uniformidade

⁶ Disponível em: https://www.tprmercosur.org/pt/sol_contr_ini_proc_gral.htm. Acesso em: 06 fev. 2021

de interpretação e maior grau de pacificação social.

A flexibilidade do sistema de solução de controvérsias do Mercosul não é de todo um problema, favorecendo soluções negociadas, muito adequadas a países que têm de lidar com uma constante instabilidade política e econômica, bem como com os abalos sofridos por influências políticas externas.

Sem embargo, avanços em direção a uma maior institucionalização do sistema jurídico legal de solução de controvérsias traria benefícios consideráveis, como a previsibilidade, a segurança jurídica e a uniformização da jurisprudência. Para tanto, contudo, seria ainda necessário um amadurecimento dos níveis de juridificação do SSCM, rumo a um futuro de institucionalização juridicamente mais robusta.

4 UMA ANÁLISE DO SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DO MERCOSUL À LUZ DAS DIMENSÕES DA TEORIA DA JURIDIFICAÇÃO

Como discutido nos capítulos anteriores, a realidade internacional nas últimas décadas se mostrou um cenário de complexidade crescente, onde os Estados perderam paulatinamente a aptidão de concretizar sozinho suas políticas públicas, convergindo para uma grande interdependência global.

A resultante desse processo de complexificação das relações internacionais é origem de uma ordem internacional cujas manifestações econômicas e políticas têm como expressão máxima o fenômeno da regionalização e da multilateralização das relações entre os Estados (SILVA e COSTA, 2013).

A América do Sul não ficou à margem dessa tendência, mesmo que com pouco êxito. Conforme examinado no capítulo 2, surgiram iniciativas buscando a integração entre Estados sul-americanos em vários momentos dos séculos XX e XXI: exemplos disso são a Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC), criada em 1960 objetivando a construção de um mercado comum, e a Associação Latino-americana de Integração (ALADI) de 1980, a qual substituiu a primeira.

Mesmo ao se considerar o histórico parcialmente exitoso da integração regional sul-americana até o início dos anos 90, a integração regional na América do Sul pode ser pensada como uma saída factível para a superação dos obstáculos e fragilidades individuais dos Estados frente ao cenário internacional atual – ainda que a bilateralização das relações entre os países e o enfraquecimento do multilateralismo tenha sido a tônica no último quinquênio (SOUTO MAIOR, 2004, pp. 187-188).

Vimos que o Mercosul vem sendo implementado de forma morosa e via de regra ritmada pelas necessidades particulares de cada um de seus membros, conforme estas vão surgindo e ganhando relevo político. Como todo processo de integração regional, o Mercosul tem que lidar com conflitos e controvérsias entre os interesses nacionais de seus membros, que nem sempre estão em consonância com os interesses supranacionais do bloco. Considera-se assim que os atritos em essência são inerentes à coexistência dos diferentes interesses nacionais no interior do processo de integração e são um desafio indissociável na construção de uma identidade regional comum a todos os membros.

É necessário destacar que dos diversos conflitos intrabloco, os de ordem

econômico-comercial são os que assumem maior relevo, em especial em um bloco com as origens do Mercosul. À vista disso, se do comércio emana a maior parte dos conflitos e da ausência de solução pacífica de tais conflitos advêm a instabilidade nas relações interestatais, elementar deduzir pela necessidade da construção de um sistema sólido e eficaz para a resolução pacífica das diferenças comerciais surgidas entre os Estados que tentam se integrar (GEHRKE, 2003). Afinal, conflitos mal resolvidos são dotados da capacidade de minar as fundações de um processo de integração, a ponto de comprometer todo um sistema de acordos entre países parceiros.

Após a instituição do sistema de solução de controvérsias do Mercosul, delimitado no protocolo de Brasília - o qual em 2002 foi reestruturado por meio do Protocolo de Olivos, com a instituição de um Tribunal Permanente de Revisão (TPR) entre outras mudanças - tentou aumentar o nível de institucionalização de mecanismos de solução de controvérsias, implementando algumas modificações significativas.

Dessa forma, como avaliar essa evolução do sistema instituído no Mercosul? Em resposta a esta pergunta, empregar-se-á neste trabalho o instrumental teórico ligado ao conceito de Juridificação-Institucionalização (ou “legalização”) desenvolvido pelos autores Kenneth W. Abbott, Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter e Duncan Snidal, em trabalho conjunto publicado em 2007 no livro “International Law and International Relations”, o qual passa a ser objeto de análise na sessão abaixo.

4.1 O CONCEITO DE JURIDIFICAÇÃO COMO PARÂMETRO DE ANÁLISE.

Segundo os autores citados ao final seção anterior (ABBOTT, K. W. et al., 2007), o conceito de juridificação⁷ se coaduna com um conjunto particular de características que as instituições podem (ou não) possuir. Essas características são estabelecidas considerando-se três dimensões: a obrigação, a precisão e a delegação.

A dimensão da obrigação denota que Estados ou outros atores vinculam-

⁷ A juridificação é uma forma de institucionalização do campo jurídico e se caracteriza pelas existências de três dimensões: obrigação, precisão e delegação (KEOHANE; MORAVCSIK; SLAUGHTER, 2007, p. 132).

se por um conjunto de regras ou compromissos. Notadamente, é ponto fundamental que eles estejam juridicamente ligados, no sentido de que seu comportamento seja sujeito a averiguação – ou seja, responsabilizável - sob regras gerais, procedimentos e normativas de direito internacional e, reiteradamente, também do direito interno.

Já a dimensão da precisão se define por regras que inequivocamente incidem de forma certa sobre a conduta que exigem, autorizam ou prescrevem. A precisão é um elemento de determinação das normas internacionais de suma importância, em vista da baixa institucionalização do ordenamento internacional e da descentralização que naturalmente caracteriza sua produção legislativa. Por fim, a dimensão da delegação se expressa quando terceiros recebem autoridade de implementar, interpretar e aplicar as regras; para resolver disputas; e possivelmente criar outras regras.

Cada uma dessas dimensões são pautadas na existência de inúmeros graus de incidência e manifestação, não sendo em suma uma dicotomia rígida entre existir e não existir. Consequentemente, o conceito de juridificação abarca um “continuum multidimensional”, oscilando entre “tipos ideais” de juridificação, nos quais todas as três dimensões estão presentes em sua totalidade, passando por formas intermediárias como na juridificação “hard”, onde todos os três (ou pelo menos obrigação e delegação) são elevados; ou na forma de uma juridificação “suave” envolvendo diferentes combinações de atributos em níveis menos acentuados; e, por fim, à total ausência de juridificação, outro tipo ideal.

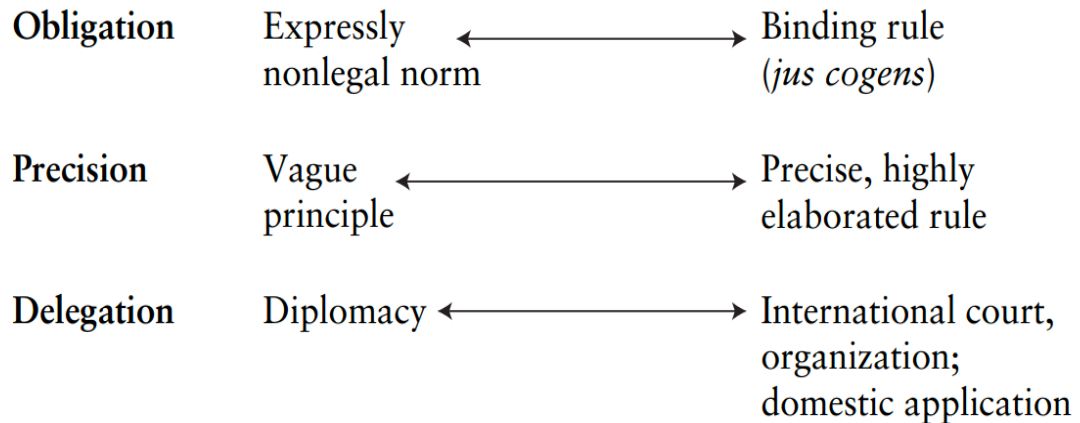
A concepção de juridificação ou “legalização” de ABBOTT, K. W. et al. (2007) propicia a caracterização de um campo sobreposto de atuação para cientistas políticos e juristas, afastando-se da visão estreita de que a lei exige execução por um soberano coercitivo, já que na prática nenhuma instituição internacional possuiria esse padrão de coercibilidade o que, todavia, não inibe a importância a operacionalidade do direito internacional e suas organizações.

Nesse mesmo sentido os trabalhos como os de Abram Chayes e Antonia Hadler Chayes (1993, pp. 175-205) e Downs, Rocke, Barsoon (1996, pp. 379-406), que demonstram que cada vez mais a teoria vem se desviando do conceito rígido do imperativo da aplicação centralizada e pensando diferentes formas de institucionalização, em especial tendo a promoção da cooperação internacional como foco principal. De mais a mais, é possível constatar que formas de juridificação vistas na virada do milênio seguem se desenvolvendo na ausência de um sistema

centralizado de coerção.

As três dimensões da concepção de juridificação ou legalização (ABBOTT, K. W. et al., 2007) são variáveis em um contínuo, conforme ilustrado no quadro abaixo:

Quadro 2 - As dimensões da juridificação



Fonte: ABBOTT, K. W. et al., 2007, p. 117.

No quadro acima cada elemento da definição aparece como um *continuum*, variando da forma mais tênue (caracterizada pela ausência de obrigação legal, precisão ou delegação) à esquerda para a manifestação mais intensa ou "*hardest*" à direita.

O quadro ainda destaca a independência entre as dimensões, o que conceitualmente pode resultar em combinações de qualquer nível de obrigação, precisão e delegação para definir uma instituição de forma adequada, a partir da consideração de suas características específicas. Nesse sentido, certas combinações são empregadas mais regularmente do que outras.

Valendo-se ainda do quadro 1, é possível localizar onde um arranjo institucional se enquadra nas três dimensões da juridificação, culminando na determinação do nível de juridificação alcançado. Por exemplo, um determinado instrumento ou regime institucional ao longo do tempo pode apenas ser minimamente vinculante, pouco preciso e fracamente institucionalizado; contudo, pode evoluir rumo a um imperativo legal e impor obrigações legais, enunciar conceitos precisos e criar instituições implementadoras, o que demonstraria sua evolução e o posicionaria como um processo altamente legalizado.

Isso posto, ABBOTT et al. (2007, pp.119-120) apresentam no quadro abaixo oito possíveis combinações dessas dimensões, organizando-as em forma

decrecente de juridificação, com obrigação legal, uma faceta peculiarmente importante da juridificação, com peso maior, delegação em seguida, e precisão com o mínimo de peso:

Quadro 3 - Formas e Níveis da Juridificação Internacional

Type	Obligation	Precision	Delegation	Examples
Ideal type:				
Hard law				
I	High	High	High	EC; WTO – TRIPs; European human rights convention; International Criminal Court
II	High	Low	High	EEC Antitrust, Art. 85–6; WTO – national treatment
III	High	High	Low	U.S.–Soviet arms control treaties; Montreal Protocol
IV	Low	High	High (moderate)	UN Committee on Sustainable Development (Agenda 21)
V	High	Low	Low	Vienna Ozone Convention; European Framework Convention on National Minorities
VI	Low	Low	High (moderate)	UN specialized agencies; World Bank; OSCE High Commissioner on National Minorities
VII	Low	High	Low	Helsinki Final Act; Nonbinding Forest Principles; technical standards
VIII	Low	Low	Low	Group of 7; spheres of influence; balance of power
Ideal type:				
Anarchy				

Fonte: ABBOTT, K. W. et al., 2007, p. 119.

Frente à existência de uma gama de possibilidades institucionais de juridificação, é possível chegar à definição de um grupo de elementos usados com frequência nos processos de juridificação internacional, os quais destacam as compensações envolvidas no enfraquecimento (ou fortalecimento) de elementos

específicos de tais processos.

Por conseguinte, os tipos demonstrados na parte superior do quadro (linha I) correspondem a situações próximas do tipo ideal de juridificação total, como em analogia com sistemas jurídicos domésticos altamente desenvolvidos, o que ocorre em algumas convenções e organizações (A legislação da Comunidade Europeia (CE) em grande parte se localiza aqui). Além disso, a OMC também se localiza em situação muito próxima do tipo ideal de juridificação total ao administrar um conjunto extremamente detalhado de acordos internacionais juridicamente vinculativos; também opera um mecanismo de solução de controvérsias, com a previsão de um sistema recursal para tribunal com autoridade significativa – a quem cabe interpretar e aplicar esses acordos no curso da resolução de disputas específicas (ABBOTT et al., 2007, pp.119-120).

As linhas II-III, por sua vez representam situações em que a obrigação legal permanece alta, ao passo que um dos outros dois elementos, também é codificado como “alto” - e o terceiro como baixo - gerando nessa combinação de regras relativamente imprecisas e delegação forte uma resposta institucional eficaz à incerteza. Contudo, devido à baixa delegação de autoridade, tais arranjos devem ser considerados menos legalizados do que aqueles discutidos anteriormente (ABBOTT et al., 2007, pp.121-122).

Avançando pelo quadro, as dificuldades de aplicação das três dimensões se tornam mais evidentes, requerendo uma análise cuidadosa e específica das formas de obrigação, precisão e delegação utilizadas em cada caso. As linhas intermediárias do quadro 1 sugerem a existência de uma ampla gama de formas "leves" ou intermediárias de juridificação. Elas podem ter normas de difícil aplicação, sendo tais arranjos frequentemente usados em ambientes onde as normas são contestadas e as preocupações com a autonomia soberana são fortes, o que torna a exigência de níveis mais altos de obrigação, precisão ou delegação inaceitáveis.

Outras formas "leves" ou intermediárias de juridificação (linhas VI, VII e VIII) são as situações em que as regras não são legalmente obrigatórias, mas nas quais os Estados aceitam formulações normativas precisas ou delegam autoridade para implementação de princípios gerais. Os Estados muitas vezes delegam autoridade discricionária para julgamentos que combinem preocupação com padrões profissionais são necessários, mesmo que critérios políticos estejam implícitos.

Finalmente, na parte inferior do quadro, se localiza o tipo ideal de anarquia

proveniente sobretudo da teoria das relações internacionais. O termo “Anarquia” é facilmente mal compreendido e erroneamente identificado, sendo o termo aqui desprovido da conotação de "caos", simplesmente um indicativo da ausência de um poder hierárquico no âmbito internacional.

Hedley Bull (2002, pp. 57-62) explica que “a sociedade internacional anárquica” seria uma ordem social sem a existência de uma autoridade central; no entanto, é a ligação entre ordem e sociedade que definiria a existência de uma sociedade. Essa posição logicamente leva ao reconhecimento da existência de uma sociedade internacional, uma vez que é factível observar uma série de regularidades comportamentais dos Estados, derivadas de um tipo de ordem no cenário internacional, ainda que não possa ser comparada às ordens internas dos Estados, ficando o “tipo ideal anarquia” longe de significar a completa ausência de normas e instituições; pelo contrário, se assemelha mais a formas mais fracas de juridificação.

Em suma a sociedade internacional se caracteriza pela não existência de hierarquia ou centro de autoridade, o que convencionou-se denominar como sociedade internacional "anárquica". Nas palavras de Hedley Bull (2002, p. 57):

Order within the modern state is the consequence, among other things, of government; order among states cannot be, for international society is an anarchical society, a society without government. But primitive stateless societies also present this spectacle of 'ordered anarchy', and it is worth considering the resemblances and differences between the ways in which order is created and maintained in the one case and in the other.

Superada a caracterização geral do conceito de juridificação, é necessário um estudo mais detido de suas três dimensões, no intuito de possibilitar seu uso como instrumental de análise do caso do SSCM. Dessa maneira passa-se ao exame das referidas dimensões e sua correlação com a realidade do Mercosul.

4.1.1 Dimensão da Obrigação

As regras e compromissos jurídico-legais ditam uma forma particular de obrigação vinculativa sobre Estados e outros agentes (como organizações internacionais). Tais obrigações diferem de outros tipos de obrigações resultantes de coerção, cortesia ou moralidade, sendo as obrigações legais essencialmente resultado de normas, procedimentos e formas determinadas no sistema jurídico internacional.

As obrigações no âmbito jurídico internacional se alicerçam no princípio jurídico do “*pacta sunt servanda*”, o que denota que as regras, compromissos e acordos internacionais tenham caráter obrigatório, passíveis de várias formas de responsabilização. De fato, o direito internacional consuetudinário, geralmente, determina que o cumprimento de obrigações internacionais assumidas deva ser adimplido de boa-fé, independentemente das disposições conflitantes do sistema legal doméstico.

O direito internacional também se submete a princípios, mediante os quais a violação de uma obrigação legal ensejará “responsabilidade legal”, que não exige uma demonstração de intenção (dolo) por parte de dos envolvidos.

Seguindo nessa direção, ABBOTT et al sugerem que os compromissos internacionais podem variar amplamente no que concerne ao aspecto da obrigação, como resumido a abaixo:

Quadro 4 - Indicadores de Obrigação

High

Unconditional obligation; language and other indicia of intent to be legally bound

Political treaty: implicit conditions on obligation

National reservations on specific obligations; contingent obligations and escape clauses

Hortatory obligations

Norms adopted without law-making authority; recommendations and guidelines

Explicit negation of intent to be legally bound

Low

Fonte: ABBOTT, K. W. et al., 2007, p. 119

Um exemplo de regra jurídica rígida é o artigo 24 da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, o qual define que os arquivos e documentos de missões diplomáticas são invioláveis a qualquer momento e onde quer que estejam, e reflete a intenção das partes signatárias de instituir obrigações vinculativas e juridicamente reguladas pelo direito internacional.

Este tipo de regra e as obrigações delas derivadas, via de regra, estão circunscritos a disposições de algum acordo juridicamente vinculativo, delimitado por uma redação rigidamente pensada que circunscreva sua força obrigatória apenas aos

casos de interesse dos Estados signatários, evitando interpretações extensivas.

Na outra extremidade das possibilidades encontram-se os instrumentos que rechaçam claramente qualquer intenção de criar obrigações legais, a exemplo da Ata Final de Helsinque de 1975, que ao pormenorizar que o acordo resultante dos trabalhos diplomáticos não poderia ser registrado na Organização das Nações Unidas (ONU), despiu-o de qualquer natureza jurídico internacional mais abrangente ou definidora de obrigações.

Ainda é possível tomar como exemplo os trabalhos entre agências governamentais nacionais, os quais são explicitamente detentores de carácter não-vinculante, sendo normalmente definidos como “recomendações” ou “diretrizes” (PALMER, 1992, p. 270).

Dentro desse espectro de possibilidades, os atores internacionais podem acordar obrigações legais entre os dois extremos apresentados. Segundo Palmer (1992) muitas vezes são criados arranjos surpreendentes entre forma e conteúdo, fazendo com que até mesmo declarações não vinculantes possam com o tempo formatar as práxis de Estados e outros atores internacionais, influenciando suas condutas, levando ao surgimento do direito consuetudinário ou o surgimento de novos acordos.

O Mercosul, por sua natureza intergovernamental, implica em um forte controle estatal sobre o processo de integração. Este controle também existe sobre as decisões existentes no SSCM, ao se notar que o mecanismo se divide em dois planos distintos: o primeiro diz respeito às normas obrigacionais existentes no escopo jurídico do Mercosul e a sua baixa capacidade regulatória; o segundo elemento que caracteriza o sistema é a possibilidade de não acatamento das decisões do SSCM, que em *ultima ratio* deveria gerar obrigações primordiais à manutenção do equilíbrio e paz institucional do bloco.

Em seu capítulo IV, artigos 38 e 40, o Protocolo de Ouro Preto dispõe que:

Capítulo IV - Aplicação Interna das Normas Emanadas dos Órgãos do Mercosul

Artigo 38 - Os Estados Partes comprometem-se a adotar todas as medidas necessárias para assegurar, em seus respectivos territórios, o cumprimento das normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no artigo 2 deste Protocolo.

Parágrafo único - Os Estados Partes informarão à Secretaria Administrativa do Mercosul as medidas adotadas para esse fim.

Artigo 40 - A fim de garantir a vigência simultânea nos Estados Partes das normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo, deverá ser observado o seguinte procedimento:

i) Uma vez aprovada a norma, os Estados Partes adotarão as medidas necessárias para a sua incorporação ao ordenamento jurídico nacional e comunicarão as mesmas à Secretaria Administrativa do Mercosul; ii) Quando todos os Estados Partes tiverem informado sua incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos internos, a Secretaria Administrativa do Mercosul comunicará o fato a cada Estado Parte; iii) As normas entrarão em vigor simultaneamente nos Estados Partes 30 dias após a data da comunicação efetuada pela Secretaria Administrativa do Mercosul, nos termos do item anterior. Com esse objetivo, os Estados Partes, dentro do prazo acima, darão publicidade do início da vigência das referidas normas por intermédio de seus respectivos diários oficiais. (Grifo Nosso)

As disposições do protocolo, ao não tratarem de forma impositiva a internalização e ao deixar tal atividade à livre disposição dos estados membros, não impõem qualquer obrigatoriedade aos Estados de incorporar compulsoriamente os regramentos ditados pelo Mercosul.

Em seu art. 42 o Protocolo de Ouro Preto prevê que as normas do Mercosul, “*quando necessário*” serão incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país. A faculdade que se concedeu aos Estados componentes do Mercosul de reconhecer internamente uma norma do bloco apenas quando necessário traz grande instabilidade e insegurança jurídica para a integração do Mercosul, pois como bem explica Trindade (2006, p. 63), “basta que um dos sócios não proceda a internalização para que a norma não tenha vigência regional e, assim, não seja oponível aos demais sócios”. Vale acrescentar que essa liberdade de decisão tem sido usada como uma conveniência de idoneidade duvidosa.

As consequências da atual forma de tratamento jurídico dado pelos países-membros às normas criadas pelo Mercosul demonstram que “a falta de mecanismos efetivos que corroborem para pressionar os Estados a internalizar as normas emanadas do Mercosul é uma das grandes dificuldades enfrentadas hodiernamente no processo de integração regional.” (VIEIRA; CHIAPPINI, 2007, p.22)

Um processo eficaz de internalização das normas, bem como seus efeitos no sistema jurídico doméstico dos Estados-membros, seria um passo importante que revelaria um incremento no grau de integração regional pretendido no bloco. Todavia, a busca por preservar soberanias e autonomias individuais diante dos órgãos do Mercosul tem se mostrado estrategicamente mais importante do que o processo de integração (BRESSAN, 2012, p. 31).

O segundo critério que demonstra os níveis baixos de obrigação no sistema jurídico do Mercosul e em seu sistema de solução de controvérsias é a falta de monitoramento das decisões jurisdicionais do bloco. Bressan (2012, p. 31) ressalta que no Mercosul os Estados não são obrigados a cumprirem as resoluções arbitrais, tampouco a internalizar as regras do bloco, conforme já tratado acima. Segundo a autora, a criação do Protocolo de Olivos pretendia superar essa deficiência se valendo do instituto do recurso de esclarecimento sobre o cumprimento do laudo. Mas tal medida não assegurou o cumprimento de decisões, apenas manteve uma realidade que reduz a eficácia e alcance das decisões dos próprios órgãos institucionais do Mercosul.

Um exemplo emblemático dessa situação foi o não cumprimento da decisão proferida no Laudo n. 1/2005, como narra Camilla de Freitas Feijó (2012, pp. 86-87). Nesse caso, o Uruguai – ciente do não cumprimento da decisão proferida no referido laudo– resolve levar ao conhecimento do Tribunal Permanente de Revisão para que se pronunciasse. O Uruguai argumentava que a Argentina continuava descumprido o Laudo n. 1/2005 quando resolveu, à época, apenas sancionar norma que ameniza a proibição de importação dos pneus, sem, no entanto, eliminar o objeto da lide.

A manifestação do TPR, considerou que a República Argentina, ao promulgar uma lei que ameniza o caráter discriminatório vigente na lei anterior, não eliminava a discriminação existente. Além disso, a decisão proferida pelo Tribunal no Laudo n. 1/2005, “tem força de coisa julgada e não prevê meios de escusa de caráter suspensivo ou interruptivo do prazo fixado, que desobrigue o Estado argentino de cumprir a decisão” (FEIJÓ, 2012, p. 87). Note-se, entretanto, que o modelo intergovernamental empregado pelo bloco não viabiliza – no caso de descumprimento do laudo – o emprego de medidas pecuniárias coercitivas que obriguem o Estado descumpridor a implementar o disposto na decisão (FEIJÓ, 2012, p. 87).

Do exposto nessa sessão, e considerando que as considerações apresentadas são apenas uma parte de uma conjuntura desestabilizadora do processo integrativo, é seguro inferir que os níveis da dimensão obrigação, que compõe o processo de juridificação/institucionalização jurídica do Mercosul, são baixos, boa parte resultado de uma não-obrigatória e deficiente internalização das normas regionais, somada à falta de mecanismos de imposição supranacional das decisões proferidas pelo Sistema de Solução de Controvérsias do bloco.

4.1.2 Dimensão da Precisão

Uma regra necessita ser dotada de uma forma clara e inequívoca, perfeitamente ajustada em termos do objetivo pretendido e dos meios de o alcançar num determinado conjunto de circunstâncias. Em outros termos, a precisão de uma norma pode ser definida pela relação estreita entre sua finalidade e a possibilidade de uma interpretação razoável dessa finalidade. Sobre a precisão, ABBOTT *et al.* (2007, p. 124) explicam:

A precise rule is not necessarily more constraining than a more general one. Its actual impact on behavior depends on many factors, including subjective interpretation by the subjects of the rule. Thus, a rule saying “drive slowly” might yield slower driving than a rule prescribing a speed limit of 55 miles per hour if the drivers in question would normally drive 50 miles per hour and understand “slowly” to mean 10 miles per hour slower than normal.[...]

[...] In addition, precision can be used to define limits, exceptions, and loopholes that reduce the impact of a rule. Nevertheless, for most rules requiring or prohibiting particular conduct – and in the absence of precise delegation – generality is likely to provide an opportunity for deliberate self-interested interpretation, reducing the impact, or at least the potential for enforceable impact, on behavior.

Para Thomas Franck (1990, pp. 52-53), em um sistema de regras jurídicas elas devem ser determinadas, ou seja, em um conjunto de regras, a precisão resulta não apenas em um conjunto de interpretação inequívoca, mas sim em um sistema onde as regras estão relacionadas umas com as outras de uma forma ordenada, coordenada e não contraditória, criando uma estrutura dentro da qual a interpretação caso a caso pode ser realizada de forma consistente e coerente.

Em sistemas jurídicos altamente desenvolvidos, as diretrizes normativas são frequentemente formuladas como normas relativamente precisas, contudo muitas diretivas importantes também são formuladas como padrões gerais. Cabe salientar que as regras podem ser “*ex ante*”, quando as normativas são normalmente elaboradas pelos órgãos legislativos, ou “*ex post*”, quando as decisões são delegadas aos tribunais (alta delegação), que ao considerarem as normativas gerais podem decidir quanto a determinados atores ou situações, embora às custas do sacrifício assegurado pelas normas “*ex ante*” (KENNEDY, 1976, p. 1689).

No contexto institucional dos sistemas jurídicos internacionais, as normas imprecisas são a maioria, frequentemente interpretadas e aplicadas pelos próprios

atores aos quais tais normas destinam-se a regulamentar. Além disso, ao se constatar, como vimos, que a maioria das normas internacionais são criadas por meio do consentimento direto ou prática dos Estados, e não existindo assim um sistema centralizado de legislatura ou judiciário, tais normas podem ficar à mercê de interpretações inadequadas e egoístas (ABBOTT *et al.*, 2007, pp. 124-125).

Assim, a precisão vem ganhando maior relevância como marca caracterizadora do processo de juridificação a nível internacional. Muito do direito internacional é de fato bastante impreciso, mas a precisão parece estar aumentando consideravelmente na forma como muitos tratados modernos são explicitamente projetados para aumentar a determinação e estreitar as questões de interpretação, mediante “codificação” e “desenvolvimento progressivo” da lei costumeira (ABBOTT *et al.*, 2007, pp. 125-126).

Ainda assim, muitos compromissos firmados nos tratados são vagos e gerais. Como sugerido por ABBOTT *et al.* (2007, p. 124) o nível de precisão pode ser avaliado nos moldes apresentados no quadro abaixo:

Quadro 5 - Indicadores de Precisão

High

Determinate rules: only narrow issues of interpretation

Substantial but limited issues of interpretation

Broad areas of discretion

“Standards”: only meaningful with reference to specific situations

Impossible to determine whether conduct complies

Low

Fonte: ABBOTT *et al.*, 2007, p. 126.

Vale lembrar, como sustentam os autores, que as disposições jurídicas nos documentos internacionais, que dão margem a amplas áreas de discricionariedade para os atores afetados, na verdade não são o resultado de uma falha de elaboração legal, mas de uma escolha deliberada, dadas as circunstâncias da política interna e internacional. Contudo tais disposições podem assumir um caráter tão geral que não viabilizem sua aplicação adequada, fazendo pairar um nevoeiro de dúvidas sobre sua força legal (ABBOTT; SNIDAL, 2000, p. 423).

O Mercosul, como o bloco de integração regional, segue o padrão do ordenamento jurídico internacional, mantendo considerável parte de sua produção

normativa imbuída de alto grau de generalidade, e por conseguinte, baixos níveis de precisão em seu ordenamento jurídico. Contudo, ao longo das décadas de sua existência, o Mercosul tem produzido grande quantidade de acordos e protocolos sobre assuntos específicos em que demonstra o aumento dos níveis de precisão das normas. Foram celebrados, de 1991 até 2019, 163 instrumentos normativos específicos⁸, dotados de bons níveis de precisão.

Apesar desse incremento de normas específicas, uma ressalva é necessária quanto aos baixos níveis de precisão em alguns diplomas legais, que transferem um encargo relevante à função do árbitro, conforme exposta por Feijó (2012, p. 86):

[...] à função dos árbitros no processo de controvérsia, requer-se extrema habilidade e se exige uma capacidade interpretativa muito grande, especialmente em face do próprio caráter de transitoriedade e evolução do Sistema e pela necessidade de busca do direito aplicável caso a caso. (grifo nosso)

Quando a autora indica a necessidade de o árbitro ter uma capacidade interpretativa muito grande e destaca a existência de dificuldade em se buscar o direito aplicável ao caso concreto, ficam evidenciados que carecem de precisão as normas do bloco, já que uma norma precisa necessariamente demanda pouca ou nenhuma interpretação para ser aplicada se seu propósito e o objeto sobre o qual surtirá efeitos estão detalhados precisa e exhaustivamente.

A demanda de grande esforço interpretativo traz certo nível de discricionariedade oriunda da imprecisão, o que outorga ao aplicador do direito poderes adicionais na elaboração normativa.

Nesse sentido, é possível identificar indícios de imprecisão também nas decisões dos órgãos jurisdicionais do SSCM, como constatado no primeiro laudo proferido pelo TPR, Laudo n.1/2005, no qual o Tribunal apresentou decisão genérica (FEIJÓ, 2012, p. 86), um reflexo da liberdade e discricionariedade existentes nas normas que definem os procedimentos de apreciação de controvérsias. A imprecisão transfere ao aplicador/julgador maior poder de decidir na prática os efeitos da lei.

Em síntese, o Mercosul deve seguir trilhando caminhos mais precisos na elaboração de seu arcabouço jurídico, pois como alerta Gisele Leite (2018):

Devemos entender que as normas jurídicas ultrapassam o momento de

⁸ Disponíveis no endereço eletrônico https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx

elaboração legislativa, já que, por mais sábio que se considere o legislador, não existe racionalidade capaz de dar conta da realidade; portanto, precisamos trabalhar a dimensão da aplicação jurídica, com o intuito de esclarecer porque a única segurança possível numa sociedade complexa como a que vivemos somente pode advir da unicidade da situação de aplicação [...], [...] o que implica em superar a ilusão de que as normas gerais e abstratas resolveriam todos os eventuais conflitos jurídicos. (Grifo nosso)

4.1.3 Dimensão da Delegação

A terceira dimensão da juridificação ou legalização pode ser entendida como o nível de delegação de autoridade a terceiros designados (como tribunais, árbitros e organizações administrativas) que os Estados e outros atores internacionais estão dispostos a tolerar na busca dos objetivos comuns.

A forma característica da delegação legal é a concessão a terceiros nos mecanismos de resolução de litígios, autorizando-os a interpretar regras e aplicar a fatos particulares sob as doutrinas estabelecidas no direito internacional (ABBOTT *et al.*, 2007, p. 127).

A delegação é especialmente importante na constituição de mecanismos de solução de disputas, nos quais quanto maiores níveis de juridificação apresentam, mais acentuada é a concessão realizada pelas partes, que aceitam ficar sob a égide das decisões vinculativas de terceiros isentos, desde que necessariamente baseadas em regras claras e aplicáveis.

Contrariamente, menores níveis de juridificação envolvem menor delegação de competências e privilegiam uma maior ação política de barganha: as partes podem aceitar ou rejeitar propostas sem oferecerem justificativa legal, consubstanciando suas ações na defesa de seus interesses e na sua soberania.

Na prática, conforme demonstrado abaixo no quadro 6, mecanismos de solução de controvérsias abarcam uma gama extremamente ampla de situações: de nenhuma delegação (como na tradicional interação internacional baseada na tomada de decisão política); por formas institucionalizadas de negociação, como mediação (OMC) e conciliação (Convenção do Mar); arbitragem não vinculativa (mecanismo do antigo Acordo Geral de Tarifas e Comércio - GATT⁹); arbitragem vinculativa; e, finalmente, para a adjudicação real (Tribunal Europeu de Justiça - TEJ) (ABBOTT *et*

⁹ A sigla GATT vem da tradução em língua inglesa do acordo “General Agreement on Tariffs and Trade”.

al., 2007, p. 127).

Quadro 6 - Indicadores de Delegação

a. Dispute resolution

High

Courts: binding third-party decisions; general jurisdiction;
direct private access; can interpret and supplement rules;
domestic courts have jurisdiction

Courts: jurisdiction, access or normative authority limited or consensual

Binding arbitration

Nonbinding arbitration

Conciliation, mediation

Institutionalized bargaining

Pure political bargaining

Low

b. Rule making and implementation

High

Binding regulations; centralized enforcement

Binding regulations with consent or opt-out

Binding internal policies; legitimation of decentralized enforcement

Coordination standards

Draft conventions; monitoring and publicity

Recommendations; confidential monitoring

Normative statements

Forum for negotiations

Low

Fonte: ABBOTT et al., 2007, p. 128

À medida que crescem os níveis de implementação da delegação, as ações dos tomadores de decisão são cada vez mais guiadas e legitimadas por regras (aumenta a juridificação): exemplo disso é o processo de delegação a terceiros julgadores, que depende diretamente da adoção de regras de adjudicação.

Destaca-se que a delegação de autoridade legal não se limita à resolução de disputa, estendendo-se à atuação de novos atores e novas formas de política, onde os agentes imbuídos de autoridade legal delegada, na busca de seus próprios interesses, atuam subsidiariamente, mais ou menos limitados conforme o alinhamento de seus interesses com as condições da concessão de autoridade realizada pelos Estados.

Ainda sobre a dimensão da delegação, Keohane, Moravcsik e Slaughter (2007) explicam que:

Three dimensions of delegation are crucial to our argument: independence, access, and embeddedness. [...], independence specifies the extent to which formal legal arrangements ensure that adjudication can be rendered impartially with respect to concrete state interests. Access refers to the ease with which parties other than states can influence the tribunal's agenda. Embeddedness denotes the extent to which dispute resolution decisions can be implemented without governments having to take actions to do so. We define low independence, access, and embeddedness as the ideal type of interstate dispute resolution and high independence, access, and embeddedness as the ideal type of transnational dispute resolution. Although admittedly a simplification, this conceptualization helps us to understand why the behavior and impact of different tribunals [...]. (KEOHANE; MORAVCSIK; SLAUGHTER, 2007, p. 132)

Assim considerando a importância da dimensão da delegação, válido é o estudo mais detido dos três aspectos que a compõe: independência, acesso e enraizamento, que se mensurados podem auxiliar na análise acerca das estruturas de solução de conflitos no Mercosul.

4.1.3.1 A independência

O propósito da variável independência é mensurar até que ponto os juízes de uma autoridade internacional encarregada da resolução de controvérsias são capazes de deliberar e julgar de forma independente dos governos nacionais envolvidos.

O modelo internacional tradicional de resolução de disputas, conforme explicam KEOHANE, MORAVCSIK e SLAUGHTER (2007, pp. 134-135), coloca o controle puro do processo na mão dos Estados, que resolvem as disputas por meio dos seus próprios agentes. Cada lado oferece sua própria interpretação das regras e dos fatos, bem como sua aplicabilidade ao caso em análise; as divergências são resolvidas por meio de negociações interestatais por vias político-diplomáticas. Caso não existam regras de procedimento ou precedentes legais permanentes, a resolução de disputas, mesmo que negociada, deve guardar coerência com o direito internacional.

Cabe aqui uma ressalva: o tal modelo tradicional é fortemente arraigado nos preceitos da teoria intergovernamentalista e guarda grande semelhança com o desenho mercosulino, o qual é construído sob os mesmos preceitos teóricos.

Seguindo no sentido oposto do modo interestadual tradicional de resolução de disputas, o requisito de independência demanda a flexibilização das restrições

políticas impostas aos julgadores. A ampliação do nível de independência dos membros de um tribunal internacional pode, por seu turno, ser aferida pela existência ou não de pelo menos três categorias de restrições institucionais: seleção e mandato, discricionariedade legal e controle sobre recursos materiais e humanos.

As regras de seleção e posse de juízes variam amplamente. Várias instituições internacionais mantêm um controle nacional rígido sobre a resolução de disputas por meio de regras de seleção e posse (ROMANO, 1999, pp. 711-713), enquanto na arbitragem internacional *ad hoc* o processo de seleção é geralmente dirigido pelos disputantes e o tribunal é instituído para um único caso específico, sendo dissolvido após exauridas as suas finalidades.

Em casos particularmente afeitos a países autoritários, os juízes podem ser vulneráveis à retaliação quando retornam para seus países após finalizarem seus mandatos; mesmo em democracias liberais, o futuro profissional e o avanço na carreira podem ser manipulados pelo governo (RAMSEYER; ROSENBLUTH, 1997).

O espectro da independência legal medida pelas regras de seleção e posse é mostrado no quadro abaixo:

Quadro 7 - O Continuum de Independência: Seleção e Posse

Level of independence	Selection method and tenure	International court or tribunal
Low	Direct representatives, perhaps with single-country veto	UN Security Council
Moderate	Disputants control ad hoc selection of third-party judges	PCA
	Groups of states control selection of third-party judges	ICJ, GATT, WTO
High	Individual governments appoint judges with long tenure	ECJ
	Groups of states select judges with long tenure	ECHR, IACHR

Fonte: KEOHANE; MORAVCSIK; SLAUGHTER, 2007, p. 136.

No SSCM observam-se níveis consideravelmente baixos de independência relacionada às formas de nomeação e posse dos membros julgadores. Inicialmente devido à forma de seleção dos membros, que no caso dos tribunais *ad hoc* têm a escolha atrelada a cada Estado parte na lide, o árbitro atua como um “quase

advogado”, ou seja, é escolhido por critérios políticos e provavelmente defenderá o pleito da parte que o determinou àquela função” (AOKI, 2005, p. 24). Segundo o art.10 do Protocolo de Olivos, os Estados Partes podem designar um árbitro titular constante em lista prévia conforme determinado no protocolo em seu art.11.

Contudo, no art.12 do referido protocolo resta a possibilidade dos Estados partes solicitarem esclarecimentos e apresentarem objeções sobre a escolha das demais partes da lide. Para KFOR (2002, p. 122) “o sistema em que se pode contestar os árbitros pode abalar a confiança entre as partes e enfraquece o sistema, pois uma consulta injustificada pode resultar no veto daquele árbitro indicado para a controvérsia.”.

Já no caso do TPR as escolhas dos membros são realizadas conforme o disposto no art. 18 do Protocolo de Olivos, segundo o qual cada Estado Parte do Mercosul designará um árbitro e seu suplente por um período de dois anos, renovável por no máximo dois períodos consecutivos; o quinto árbitro, que será designado por um período de três anos não renovável, salvo acordo em contrário dos Estados Partes, será escolhido por unanimidade dos Estados Partes. Tal dinâmica demonstra a completa a ingerência dos Estados Parte sobre as escolhas dos árbitros no TPR.

A discricionariedade jurídica, o segundo critério para mensuração da independência judicial, refere-se à amplitude do mandato conferido ao órgão de resolução de disputas. Certos órgãos de resolução de disputas institucionalizados devem respeitar rigorosamente os textos dos tratados; contudo, como bem descreve Karen Alter (2000, p. 489), alguns órgãos julgadores também podem realizar seus julgamentos para além do ordenamento jurídico internacional positivado - exemplo disso é a Corte Europeia de Justiça, que decidiu pela supremacia da legislação comunitária da Comunidade Europeia (CE) sem base explícita no texto de nenhum tratado ou em interesse dos governos nacionais.

De modo mais geral, as instituições tendem a julgar para além do direito posto, como argumentam Abbott e Snidal (2000, p. 421), quando existem condições relevantes de complexidade e incerteza, que tornem os tratados e demais instrumentos legais necessariamente lacunosos e, portanto, tornando-se necessários mais do que o ato de aplicar padrões e normas precisas ao caso concreto. Nesses casos, demanda-se a interpretação de normas e a resolução de conflitos entre normas concorrentes, assim como a complementação das lacunas normativas, respeitando os princípios básicos do direito internacional, no contexto de casos apreciados.

O SSCM, apresenta um nível de discricionariedade legal entre o intermediário e o alto, não ficando adstrito unicamente à letra da lei, sendo menos legalista que tribunais como o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) e o Órgão de Apelação da OMC (OA-OMC) (ZANOTO, 2006, p. 111) - o que de certa forma concede um pouco mais de autonomia aos árbitros do sistema mercosulino, em especial no âmbito das decisões e opiniões consultivas proferidas pelo TPR.

O último critério para independência judicial são os recursos financeiros e humanos, ou seja, a disponibilização de uma estrutura física, financeira e de pessoal, que possibilite aos juízes resolver seus processos de forma rápida e eficiente (HELPER; SLAUGHTER, 1997). Esses recursos são essenciais ao processamento das reclamações e para tomada de decisões consistentes e adequadas. Destaca-se que, em geral, quanto maior os recursos financeiro e humano disponíveis para um tribunal, maior será sua independência jurídica. (KEOHANE; MORAVCSIK; SLAUGHTER, 2007, pp. 137)

Nesse quesito a decisão MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 29/10, em seu art. 1º, estabelece que o orçamento anual destinado a cobrir os gastos de funcionamento do TPR assim como o SSCM, deverá ser financiado, em partes iguais, por contribuições dos Estados-membros.

No entanto, as peças orçamentárias são um tanto peculiares, haja vista a grande oscilação de valores existente, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Quadro 8 - Investimentos anual no SSCM

Ano	Orçamento destinado em US\$	Outros ingressos de valores	Cota-parte de cada Estado membro
2021	449.484		112.371
2020	664.465		166.116
2019	686.661	304.144	95.629*
2018	811.360		202.840
2017**	787.948		157.590
2016**	812.360		162.472
2015**	782.839	53.896	145.789
2014**	657.230		131.446
2013**	740.496		148.099

2012	376.810	94.203
2011	341.967	85.491,75
2010	307.502	76.875,50
2009	354.926	88.731,50
2008	164.286	41.072
2007	40.670	10.167,50
Total	7.979.004	1.718.893

Fonte: Dados trabalhados pelo autor, dados disponíveis nas resoluções anuais do GMC estabelecendo orçamento anual do SSCM/TPR. (https://www.tprmercosur.org/pt/norm_administrativa.htm)

Notas: *A cota parte foi significativamente menor devido ao repasse de 304.144 dólares não gastos no orçamento anterior. ** Venezuela conta como 5º membro contribuinte.

Depreende -se do quadro 8 que os valores destinados ao SSCM, variam ao gosto dos ventos políticos que sopram nos países membros, não existindo constância ou previsibilidade orçamentária, o que dificulta o planejamento e a efetividade a longo prazo. Comparando-se valores, os investimentos se mostram muito aquém dos destinados a outros sistemas de solução de controvérsias e tribunais internacionais. A título de comparação, o Órgão de Apelação da OMC e o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias dispuseram em 2019 de orçamentos nos valores de US\$195.500.000,00 e US\$ 429.000.000,00 respectivamente¹⁰.

No tocante aos recursos humanos, podemos dividi-los em dois grupos: Tribunais *ad hoc* e TPR. O primeiro grupo é composto de grupos de doze árbitros designados por cada membro do bloco, sendo chamado a fazer parte da composição dos tribunais *ad hoc* conforme a conveniência do país pelo qual for indicado. Já o TPR, é composto, por 5 árbitros/juizes e por uma Secretaria de apoio. Segundo a MERCOSUL/GMC/RES. nº66/05, esta é composta por 5 cargos, um secretário, um responsável pela biblioteca e arquivo, um técnico da área de informática, uma responsável pela secretaria de administração e um responsável pelo setor jurídico, tendo a estrutura sido acrescida, por meio da MERCOSUL/GMC/RES. Nº 58/08, de mais um cargo de apoio administrativo.

Em conclusão, quanto aos recursos humanos à disposição do SSCM, estes são diminutos, é impossível se pensar em eficiência ao se cogitar que um tribunal

¹⁰ Os valores orçamentários foram obtidos por meio de consulta aos relatórios anuais de gestão dos referidos órgãos internacionais e estão disponíveis nos sites: <https://www.wto.org> e <https://curia.europa.eu>.

internacional possa ser conduzido por 6 funcionários e 5 árbitros, ao passo que tribunais como o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, segundo o relatório anual-2019, empregam cerca de 2256 funcionários; muito menos se pensar em independência ao se considerar o controle político exercido pela GMC na criação de novos cargos, o que ocorreu apenas uma vez, conforme já citado.

Em suma, quanto maior for a liberdade de um órgão de solução de controvérsias em relação ao controle dos Estados membros sobre aspectos como a seleção e mandato, a discricionariedade legal e os recursos financeiros e humanos, maior será sua independência jurídica e maior sua isenção e efetividade na solução de conflitos.

Assim, ponderando sobre o modelo de solução de controvérsias adotado pelo Mercosul, é possível afirmar que a seleção e mandato dos membros do sistema é dotada de nível de liberdade entre baixo e moderado, há uma discricionariedade legal, com espaço para julgamentos fora das leis e dos tratados, e existem restritos recursos orçamentários e humanos. Desta forma, o SSCM, ao se considerar a graduação apresentada por KEOHANE; MORAVCSIK; SLAUGHTER (2007, pp. 134-137), enquadra-se como um sistema com baixa independência.

4.1.3.2 O acesso

O acesso, assim como a independência, é uma variável relevante. Do ponto de vista jurídico, o acesso mensura o conjunto de atores sociais e políticos que têm legitimidade para enviar uma disputa para ser resolvida pelo sistema de solução de conflitos.

Do ponto de vista político, o acesso mede o alcance daqueles que podem definir a agenda de assuntos passíveis de apreciação. O acesso é particularmente importante no que diz respeito aos tribunais e outros órgãos de resolução de disputas porque, em contraste com os mecanismos executivos e legislativos internacionais, eles são órgãos passivos, regidos pelo princípio da inércia; ou seja, incapazes de iniciar ações de maneira unilateral, sem provocação das partes legítimas (KEOHANE; MORAVCSIK; SLAUGHTER, 2007, pp. 137-138).

O acesso é escalonado dentro de uma lógica na qual em um extremo nenhum ator social ou político pode apresentar disputas e, na outra extremidade, qualquer um com uma reclamação legítima dirigida às questões de interesse do bloco

e do seu regramento jurídico pode apresentar uma reclamação de maneira fácil e economicamente viável. Entre os dois extremos descritos, estão situações como as em que os indivíduos podem apresentar suas queixas apenas tutelados por seus governos nacionais - sendo nesses casos missão árdua convencer os governos a mover a máquina pública para apoiar sua reivindicação, em especial se tratando de reivindicação do tipo particular contra outro governo, ou envolvendo um procedimento de alto custo.

Dessa forma, quanto mais restritivas são as condições para levar uma reclamação ao conhecimento do Sistema ou Tribunal de solução de controvérsias internacionais, mais caro também será para os atores fazê-lo.

Indivíduos e grupos ainda podem exercer influência sobre os sistemas de solução de controvérsias, mesmo não tendo acesso direto a ele, mas eles devem fazê-lo por meios domésticos, onde via de regra os meios políticos são o caminho. Mesmo assim esses indivíduos geralmente têm pouca influência sobre a decisão do governo nacional de iniciar litígios interestaduais ou sobre a condução dos procedimentos resultantes. Tais indivíduos e grupos em sistemas controlados pelo Estado, ou seja, eminentemente intergovernamentais, acabam depositando nas mãos dos Estados suas reclamações, não tendo grandes meios oficiais para interferir no transcorrer do processo, e dependem assim da postura e boa vontade do seu governo nacional.

O Mercosul adota uma forma de acesso interestatal mitigado, onde os únicos legitimados para intervir no procedimento de solução de controvérsias são os Estados Partes (art.1 do Protocolo de Olivos e art. 43 Protocolo Ouro Preto), sendo que particulares (pessoas físicas ou jurídicas) podem interferir ou iniciar uma reclamação unicamente quando os seus interesses tenham sido afetados como consequência de decisões adotadas pelos Estados Partes do bloco e que sejam contrárias ao ordenamento jurídico instituído pelo bloco (art. 39 Protocolo de Olivos). Devem valer-se, para tanto, da respectiva seção nacional do GMC.

Vale ainda ressaltar que, caso a controvérsia não seja sanada no âmbito do GMC, é legitimado apenas ao Estado Parte para iniciar o procedimento arbitral, exaurindo-se aí as possibilidades diretas de intervenção para além do modelo meramente intergovernamentalista.

Em síntese, o SSCM pode ser considerado um sistema de acesso baixo, pois - mesmo legitimando particulares a intervir no processo de solução de controvérsias - restringe sua atuação a níveis quase irrelevantes; na prática

processual os Estados são os únicos reais legitimados.

4.1.3.3 O enraizamento

A implementação e o correto transcurso processual em disputas internacionais são bem mais problemáticos do que em sistemas judiciários domésticos, em especial porque pressupõem delegação de parcelas de soberania¹¹. O significado político de delegar autoridade sobre a resolução de disputas depende, portanto, do grau de controle exercido por governos individuais sobre a promulgação legal e a implementação de sentenças.

À vista disso, a ideia de enraizamento consiste na internalização, ou não, de legislação internacional ou comunitária, que diminua a ingerência dos Estados na executividade das decisões internacionais, reduzindo assim o controle que os Estados membros tem sobre tais decisões.

O espectro de do enraizamento judicial pode ser resumido em uma linha evolutiva que vai desde um forte controle dos governos nacionais sobre a promulgação e implementação de decisões proferidas até um controle muito fraco, com a existência de legislação doméstica regrado a execução destas decisões no âmbito interno dos Estados (KEOHANE; MORAVCSIK; SLAUGHTER, 2007, pp. 137-138).

A título de exemplo, no extremo onde o controle é forte, encontram-se os sistemas nos quais os litigantes individuais podem vetar a promulgação de uma sentença *ex post*; esse era o caso do antigo sistema do GATT, no qual as decisões dos painéis de resolução de disputas tinham que ser afirmadas por consenso, garantindo aos litigantes individuais um veto *ex post* (KEOHANE; MORAVCSIK; SLAUGHTER, 2007, pp. 137-138).

Em uma posição intermediária temos a menos controlada OMC, que tem suas disputas entre os governos membros, resolvidas por meio de painéis quase judiciais e com decisões vinculativas.

¹¹ Nesse ponto está sendo considerada a existência de delegação mesmo que parcial de soberania, pressupondo sistemas de solução de controvérsias que tenham um mínimo grau de juridificação-institucionalização e tenham suas decisões dotadas de força coercitiva independente de processos de internalização ou homologação das referidas decisões (ABBOTT *et al.*, 2007, pp. 116-121), o que via de regra as reveste em certa parcela da soberania delegada para que possam ter executividade internacional, independente dos interesses nacionais envolvidos.

A maioria dos sistemas jurídicos internacionais se enquadra na mesma categoria do sistema da OMC; ou seja, os Estados são obrigados pelo direito internacional a cumprir as sentenças de cortes ou tribunais internacionais, mas nenhum mecanismo legal interno garante a exequibilidade legal (KEOHANE; MORAVCSIK; SLAUGHTER, 2007, pp. 137-138). As decisões ficam à mercê dos executivos e legislativos nacionais, os quais podem não agir, devido à conjuntura política doméstica ou simplesmente devido à inércia. O resultado dessa ingerência política na exequibilidade das decisões internacionais não impede que os Estados incorram em uma obrigação legal internacional adicional de reparar os danos.

No outro extremo, onde o controle de governos individuais é mais limitado pelo enraizamento das normas internacionais, estão os sistemas nos quais tribunais nacionais autônomos podem proferir sentenças internacionais contra seus próprios governos. O expoente deste modo de aplicação é o sistema jurídico da Comunidade Européia, no qual os tribunais nacionais de todos os Estados-Membros reconhecem que o direito comunitário é superior ao direito nacional (supremacia).

No caso Mercosul, a realidade do bloco é descrita com maestria pela professora Regiane Nitsch Bressan, que afirma o seguinte:

Ao analisar o Sistema de Solução de Controvérsias, verifica-se a inexistência de monitoramento eficiente quanto ao cumprimento da decisão jurisdicional. O Sistema do Mercosul não compele os Estados envolvidos a cumprirem as resoluções arbitrais, tampouco a internalizar as regras do bloco, o que garantiria a vinculação mais efetiva dos Estados ao processo de integração. O Protocolo de Olivos pretendia superar essa deficiência, através do recurso de esclarecimento sobre o cumprimento do laudo. Entretanto, essa medida de esclarecimento também não assegurou o acatamento da decisão e a incorporação das normas no plano doméstico de cada Estado. Por sua vez, a estrutura institucional do Mercosul de caráter estritamente intergovernamental proporcionou que governos tivessem um alto grau de controle sobre a tomada de decisões e implementação dos acordos do bloco, reduzindo a eficácia e alcance das decisões dos próprios órgãos institucionais [...]
 [...] a internalização das normas do Mercosul e seus efeitos no ordenamento jurídico interno dos Estados-membros não só garantiriam a eficácia do Sistema de Solução de Controvérsias [...]
 (BRESSAN, 2012, p. 31)

Frente a tal realidade, resta claro o alto controle estatal sobre as decisões proferidas em sede de solução de controvérsias existentes no Mercosul - e por decorrência lógica a existência de um baixo nível de enraizamento legal, que tem afetado a credibilidade e eficácia do sistema de solução de controvérsias e até mesmo do processo de integração como um todo.

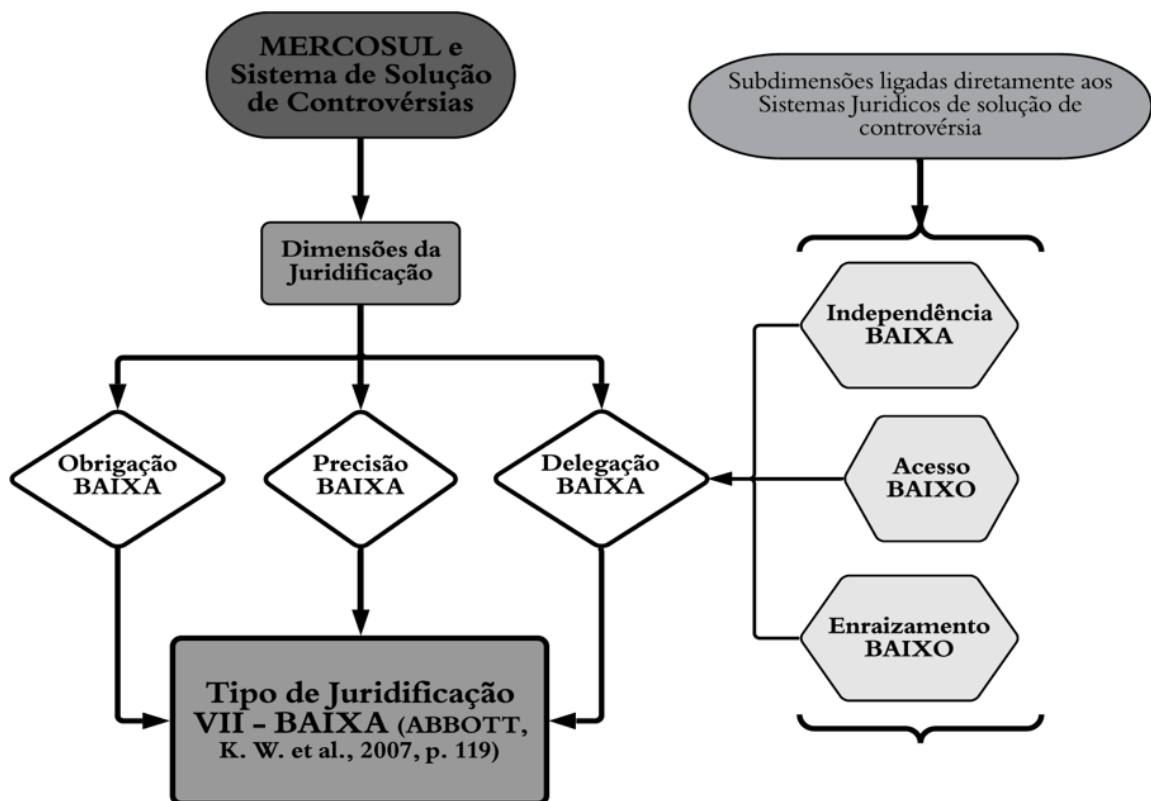
4.2 UMA ANÁLISE DOS NÍVEIS DE JURIDIFICAÇÃO E SUAS IMPLICAÇÕES NO SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DO MERCOSUL

Apresentado todo o arcabouço teórico e fático acerca das dimensões do processo de juridificação dos SSC de atores internacionais, é didático sintetizar as observações e constatações feitas no decorrer das seções anteriores quanto ao nível de juridificação existente no Mercosul.

A priori, pode-se destacar que o processo de juridificação se mostra como um parâmetro bastante satisfatório de aferição do desenvolvimento de sistemas jurídicos internacionais, o que engloba os SSC's, haja vista que ao se aferir as dimensões que compõem o conceito é possível mensurar se o sistema está mais ou menos perto do tipo ideal de eficiência legal.

Observe-se a figura abaixo:

Figura 3 - Esquema do processo de juridificação do SSCM



Fonte: Compilação do autor

Em análise ao esquema acima, constata-se que o SSCM, assim como o

Mercosul, é dotado via de regra de níveis bastante baixos em todas as dimensões que compõem o processo de juridificação (ou “legalização”) e, por consequência, pode nesses termos ser avaliado como um sistema de baixo nível de legalização.

Na Figura 1, com base nas análises das dimensões realizadas nas seções anteriores deste capítulo, demonstra-se que a aferição do processo de juridificação, realizada através da avaliação de suas dimensões, no caso do Mercosul e de seu SSC, não demonstra grandes variações nos níveis de suas dimensões, sendo em sua maioria de níveis baixos.

No Quadro 3 (p. 56), onde ABBOTT, K. W. et al. (2007, p. 119) delimitam as formas e tipos ideais de juridificação, é possível enquadrar o SSCM nos tipos VII. Conforme os autores:

Rows VI and VII include situations where rules are not legally obligatory, but where states either accept precise normative formulations or delegate authority for implementing broad principles. States often delegate discretionary authority where judgments that combine concern for professional standards with implicit political criteria are required (ABBOTT, K. W. et al., 2007, p. 119).

O Tipo VII é caracterizado por composições institucionais usadas para administrar padrões de coordenação e integração, no qual os agentes condicionam-se a seguir normas comuns, desde que exista contrapartida dos demais agentes do bloco. Ainda o referido tipo é comumente visto em cenários onde ações legalmente obrigatórias seriam politicamente inviáveis de serem implementadas.

Feito esse enquadramento teórico, vale agora adentrar as implicações desse aporte teórico para a avaliação do processo de integração do Mercosul - o qual, ao se apresentar entre os tipos de níveis mais baixos de juridificação, demonstra que o SSCM não foi definido pensando no modelo juridicamente ideal ao bloco, mas sim na necessidade de adequação ao cenário político institucional característicos dos países que compõe o bloco. Não se optou pelo modelo com maior eficácia e ganhos jurídico-integrativos, mas sim pelo modelo que melhor se adequa aos interesses e projetos nacionais dos Estados-partes.

O sistema mercosulino de solução de controvérsias esbarrou também na preponderância do modelo intergovernamentalista, modelo este que prima pela manutenção dos Estados nacionais como atores no processo de integração e pela manutenção da soberania estatal, sendo a ideia de delegação de competências soberanas algo improvável. As características do intergovernamentalismo podem ser

consideradas uma das principais explicações da estagnação da evolução do SSCM, que basicamente se manteve atrelado a práticas arbitrais de resolução de lides. Não são um modelo suficiente às complexidades das comunidades internacionais, quando comparado a cortes internacionais dotadas de competências que demandam grande cessão de soberania por parte dos Estados que se submetem a sua jurisdição, e conformam altos níveis de juridificação, em suas três dimensões.

Mesmo que ABBOTT, K. W. et al. (2007, pp. 120-121) ressalvem não ser possível assumir a posição de que uma legalização maior, ou qualquer forma particular de legalização, seja inerentemente superior a outra, é bastante pacífico que níveis maiores de juridificação geram sistemas juridicamente mais elaborados e precisos, trazendo em si os ganhos de maiores níveis de segurança jurídica.

Mesmo tendo seus méritos próprios, o SSMC é um mecanismo arbitral, marcado pelo fato de que “as partes das controvérsias são soberanas e isso acaba tornando o ofício do tribunal sujeito a limitações políticas” (VASCONCELOS, 2019, p. 92), o que também faz com que os interessados, além de partes envolvidas no litígio, sejam os agentes que criam as normas, definem os responsáveis por resolver as lides e em último plano decidem quando se submeterão às decisões do SSCM - pois como já dito são partes soberanas não subordinadas à jurisdição do sistema mercosulino. (VASCONCELOS, 2019, p. 92)

Assim, é possível inferir que o SSCM permanece à mercê de interesses nacionais, que condicionam sua evolução, obstando um sistema juridicamente pacificador e normativamente eficiente. Tal situação acaba por diminuir drasticamente a capacidade de pacificação e resolução de conflitos, comuns ao dia a dia do processo integrativo, o que afeta o ambiente de integração no âmbito do Mercosul.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do presente esforço de pesquisa, foram abordados os aspectos fundamentais referentes ao Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul e sua influência sobre o processo de integração mercosulino. Intentou-se verificar as principais características do atual modelo de solução de controvérsias do Mercosul, bem como apontar sua relação com o processo de integração do bloco.

Para o desenvolvimento do presente estudo, foram recapitulados os diversos campos teóricos que buscam explicar a integração, ficando clara a opção dos Estados-membros do Mercosul pelo modelo Intergovernamentalista, que influenciou de diversas formas o desenvolvimento do Mercosul como bloco e de seu sistema de solução de controvérsias.

A fim de situar melhor a pesquisa, primeiramente foram observados os aspectos históricos e evolutivos do Mercosul e posteriormente do seu sistema de solução de controvérsias, os quais podem explicar as decisões que mantiveram a opção por um modelo arbitral de caráter provisório, ao invés de consolidar um sistema com maior grau de institucionalização e com jurisdição obrigatória. Em face do histórico, tudo indica ter sido tal escolha uma decisão deliberada e não um acontecimento aleatório.

O grande salto de paradigma do SSCM, é o Protocolo de Olivos, que mesmo não trazendo as mudanças esperadas, reformou o sistema com melhoras que o tornam um instrumento com considerável eficiência procedimental. Contudo, permanece com pouca credibilidade institucional, seja pela falta de obrigatoriedade/coercibilidade no cumprimento de suas decisões, seja pelo fato dos Estados membros do Mercosul, nas últimas décadas, terem preferido resolver seus conflitos em instâncias internacionais, fora da jurisdição mercosulina (Justino; França; Dantas, 2020, p. 55).

Em meio às turbulências políticas dos Estados-membros do Mercosul, o SSCM foi se desenvolvendo pautado por um modelo bastante diferente do seguido na maioria dos outros blocos de integração, nos quais a opção foi pela secção de soberania aos sistemas e a criação de tribunais com jurisdição obrigatória aos países que acordaram em se submeter a eles. O modelo arbitral mercosulino é evidentemente um resultado do processo integrativo intergovernamentalista existente no bloco.

Destacou -se aqui ainda os principais apontamentos doutrinários acerca da solução de controvérsia, a fim de dirimir dubiedade conceituais e confusões interpretativas acerca da teoria geral da solução de controvérsias.

Ademais, foi tratado detidamente o instrumental teórico a ser utilizado na análise do SSCM, a fim de se verificar se ele detinha as características necessárias para compreender o processo de integração regional mercosulino. O referido instrumental valeu-se do recurso à teoria da juridificação desenvolvida por Kenneth W. Abbott, Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter, e Duncan Snidal (2006, pp.115-130), na qual os autores defendem uma estrutura classificativa das organizações internacionais por seu nível de juridificação /institucionalização, mensurando tal nível pela verificação das três dimensões fundamentais do processo de juridificação de sistemas internacionais: como já dito em capítulo anterior, a obrigação, a precisão e a delegação.

Por meio desse referencial teórico foi possível constatar que o Mercosul se encontra entre os níveis mais baixos de juridificação, podendo ser classificado como uma instituição internacional de Tipo VII. Seu formato caracteriza-se pela existência de composições institucionais pensadas para fomentar os Estados a seguir normativas comuns, desde que exista contrapartida dos demais agentes do bloco. Esse nível de juridificação é comumente visto em cenários onde ações legalmente obrigatórias seriam politicamente inviáveis de serem implementadas, como já dito anteriormente, em função das inclinações estratégicas dos membros do bloco (correspondente às previsões do modelo intergovernamentalista).

Ainda quanto aos achados durante a análise do SSCM, procurou-se também explorar as subdimensões subjacentes à dimensão da delegação, as quais guardam relação direta com a juridificação dos sistemas jurídicos internacionais, como o SSCM.

O primeiro desses pontos foi a constatação de que o SSCM goza de pouca independência, sendo o processo de solução de controvérsias vulnerável à ingerência dos Estados-membros em diversos níveis, tendo destaque especial: a) as nomeações políticas dos membros julgadores do sistema e sua vinculação aos interesses nacionais do Estado que os indicou; b) o controle dos recursos financeiros e humanos, os quais dificultam a gestão independente dos órgãos de solução de controvérsias; e c) e o controle sobre a amplitude de juízo dos julgadores, os quais veem seu direito de julgar limitado muitas vezes por pressões externas ao processo arbitral.

Em um segundo ponto, observou-se que o acesso ao SSCM carece de reforma, devido a seus indicativos de desincentivo institucional para que atores legitimados possam acioná-lo; ou ainda pela necessidade de se incluir novos legitimados como pessoas físicas e jurídicas, sem a necessidade da tutela dos respectivos Estados, o que possibilitaria um maior espectro de atuação do SSCM e um aumento na relevância e credibilidade do sistema.

Entretanto há de se atentar que na última reforma do SSCM tentada no bloco, delegada ao Grupo *Ad Hoc* de Aspectos Institucionais, pela Decisão do CMC Nº 25/00, resultou uma negociação bastante polarizada, em que Argentina e Brasil tinham interesses na continuidade da estrutura intergovernamental do bloco, resguardando-se o controle e influência sobre o processo integracionista dos referidos países. No outro polo das negociações se encontravam o Paraguai e Uruguai, com posição favoráveis à criação de instituições e instâncias supranacionais na estrutura institucional do Mercosul, bem como objetivavam mitigar as influências e controle que da Argentina e do Brasil exerciam sobre eles e sobre o processo de integração como um todo (BRESSAN, 2012, p. 24).

Assim, ao se cogitar qualquer reforma, é necessário que se considere também que o formato intergovernamentalista está presente no bloco devido a interesses nacionais, em especial de Brasil e Argentina - o que, direta ou indiretamente, afeta o processo de integração do Mercosul.

Um terceiro ponto discutido foi também a questão bastante peculiar do enraizamento das normas regionais nos ordenamentos jurídicos pátrios. O modelo existente hoje no Mercosul não obriga a internalização compulsória de normas proferidas no âmbito do Mercosul, o que causa uma série de lacunas quando da aplicação desse direito regional às lides levadas à apreciação do SSCM. Dessa forma, em certas ocasiões é impossível operacionalizar certas decisões ou julgamentos por inexistir regra internalizada que respalde aplicação de regramento internacional do Mercosul na esfera jurídica doméstica dos Estados.

Mas o que mais chama a atenção é a presença de indícios de que a mora de internalização vem sendo usada exatamente com o intuito de se evadir de obrigações internacionais advindas do Mercosul.

Em síntese, observa-se que todos esses vários aspectos da delegação de competência para adjudicação se ligam à discussão central acerca da cessão de soberania ao Mercosul e o SSCM, os quais se dotados de supranacionalidade lidariam

com maior facilidade nas dificuldades próprias à eficiência de mecanismos de resolução de controvérsias.

Contudo, como em qualquer iniciativa de integração regional, a discussão da soberania é bastante espinhosa no Mercosul, um bloco erigido sobre dogmas intergovernamentalistas de realidades político e econômicas tão diversas, em que a busca por preservar soberanias e autonomias individuais diante dos órgãos do bloco tem se mostrado estrategicamente mais importante do que o processo de integração (BRESSAN, 2012, p. 31).

Esse movimento de valorização exacerbada do conceito de soberania vem se mostrando uma barreira ao avanço da integração no âmbito das relações institucionais do Mercosul. Não que se deve esperar a adoção irrestrita de um modelo comunitarista como o da EU, mas a mitigação do atual sistema como a flexibilização das soberanias e a concessão de maior grau de supranacionalidade ao SSCM e aos demais órgãos mercosulinos trariam sem dúvida um ganho em escala para a integração regional do bloco.

Em 1999, Cesare Romano (1999, p. 709-710) já vislumbrava esse processo de juridificação e institucionalização internacionais de cortes e tribunais. Em suas palavras:

When future international legal scholars look back at international law and organizations at the end of the twentieth century, they probably will refer to the enormous expansion and transformation of the international judiciary as the single most important development of the post-Cold War age. Since 1989, almost a dozen international judicial bodies have become active or have been extensively reformed, compared to only about six or seven previously populating the international scene.

A institucionalização e fortalecimento de tribunais internacionais representam, de certa forma, uma evolução fundamental da juridificação internacional, e conseqüentemente o incremento da independência e acesso a órgãos desvinculados politicamente da vontade dos Estados-membros. Originam sistemas de solução de controvérsia mais permeáveis às demandas e necessidades dos indivíduos e da sociedade civil, agentes que vivem o dia a dia da integração.

Por fim, constata-se no presente estudo que o SSCM, apesar de todos os esforços empreendidos para o seu aprimoramento nos moldes atuais, não detém suficiente capacidade de dirimir eficientemente as lides ou de exercer influência relevantes na melhoria do ambiente de integração dentro do Bloco Mercosul. Fica, conforme já descrito, à margem de sistemas supranacionais, os quais detêm maior

assertividade na resposta aos conflitos levados à sua apreciação.

Em razão disso, cremos que sem maior independência e isenção o SSCM não conseguirá angariar credibilidade e relevância como órgão solucionador de controvérsias, sendo necessário repensar o modelo arbitral-intergovernamentalista adotado, de modo que se obtenha, mesmo que minimamente, alguma supranacionalidade para as decisões do SSCM. Ao se estender uma jurisdição obrigatória sobre os membros do Mercosul, haveria recursos para que, levando-se uma lide ao SSCM, a mesma seria solucionada não apenas formalmente, mas também materialmente - e o mais importante, de maneira justa e imparcial, dando ao processo de desenvolvimento da integração do bloco Mercosul, segurança jurídica para se desenvolver.

Em síntese, do jeito que o modelo de solução de controvérsia do Mercosul está hoje, não existem ferramentas ou meios necessários para o bom exercício de suas funções institucionais; carecendo de um maior grau de juridificação que o torne capaz de garantir que as regras e decisões dele emanadas. Não se deseja expor aqui um parecer apocalíptico do sistema. Ajustes estão condicionados ao surgimento de uma conjuntura política específica. A menos que se desenvolva uma maneira melhor de pacificar as controvérsias existentes no bloco, o processo de integração estará à mercê de inúmeras instabilidades para além das muitas já existentes.

Os avanços futuros provavelmente serão gradativos, intermitentes, assistemáticos e até aleatórios, a depender do contexto político dos Estados-membros do bloco. Medidas para o aprimoramento do SSCM , baseando-se na análise desenvolvida nessa pesquisa, deveriam focar-se em três fatores centrais: a consolidação de um sistema mais robusto de solução de controvérsias, no qual os níveis de juridificação pressuponham adequado nível de eficácia e adequação do sistema; a concessão de algum nível de supranacionalidade e a atribuição ao SSCM de jurisdição impositiva e auto executória nos âmbitos domésticos do Estados-membros, particularmente pela extinção da necessidade de processos de internalização para que seja viável a concretização dos efeitos das decisões e normativas do Mercosul; e a mitigação das influências intergovernamentalistas na estrutura institucional e nas políticas de manejo do bloco.

Por fim, o futuro da integração no âmbito do Mercosul, que não pode ser dissociada dos efeitos benéficos ou deletérios de seu sistema de solução de controvérsias, depende da capacidade do bloco de lidar com suas contradições

internas; de negociar suas diferenças, e em última instância dar uma solução plausível às controvérsias surgidas em seu âmago, sem nunca cogitar a possibilidade da “não solução”, sob pena de que a negligência se transforme em decadência de todo o processo integrativo.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, K. W.; SNIDAL D. Hard and Soft Law in International Governance. In: **International Organization**, n. 54, v. 3, p. 421-456, 2000. Disponível em: <www.jstor.org/stable/2601340>. Acesso em: 08 out. 2021.

ABBOTT, K. W. et al. The Concept of Legalization. In: SIMMONS, B. A.; STEINBERG, R. H. (org.). In: **International Law and International Relations**. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. p. 115-130.

ACCIOLY, H.; NASCIMENTO E SILVA, G. E.; COSELLA, P.B. **Manual de Direito Internacional Público**. 20ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

ALADI. **Tratado de Montevidéu**, instrumento que institui a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), 1980. Disponível em: <http://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/Documentos_Sin_Codigos/Caja_062_001_pt.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2020.

ALADI. **Acordo de Complementação Econômica nº 14**, em 03 de dezembro de 2019. Disponível em: <http://www2.aladi.org/biblioteca/publicaciones/aladi/acuerdos/ace/pt/ace14/ACE_014_044_pt.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020.

ALBUQUERQUE MELLO, C. D. de. **Curso de Direito Internacional Público**. 11ª ed., vol. II, Rio de Janeiro, Livraria Editora Renovar, 1997.

ALTER, K. J., “The European Union’s Legal System and Domestic Policy Spillover or Backlash?”. In: **International Organization**. n. 54, v. 3, p. 489-518, 2000. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2601342?seq=1#metadata_info_tab_contents>. Acesso em: 05 mai. 2021.

AMARAL JUNIOR, A. do. Um balanço sobre a solução de controvérsias no Mercosul. In: **Rev. Eletrônica Densidades**, Buenos Aires, n.7, setembro de 2011, p. 31-42. Disponível em: <https://issuu.com/densidades/docs/densidades_n_7/35>. Acesso em: 23 ago. 2020.

AOKI, W.K. O novo mecanismo de solução de controvérsias do Mercosul adotado pelo Protocolo de Olivos e seu Regulamento. In: **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva Escola de Direito**, Belo Horizonte, n. 9, p. 1-42, jun. 2005. Disponível em: <<https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2020/05/PDF-D9-09.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

BAPTISTA, L. O. O Mercosul após o Protocolo de Ouro Preto. In: **Rev. Estud. av.**, São Paulo, v. 10, n. 27, p. 179-199, ago. - 1996. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340141996000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 mai. 2021.

BASSO, M. **Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros**. 2. Ed. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

BAUMANN, Renato. Mercosul: Origens, ganhos, desencontros e perspectivas. In: BAUMANN, Renato (org.) **Mercosul: Avanços e desafios da integração**. Brasília: IPEA/CEPAL, 2001. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1549>>. Acesso em: 28 jan. 2020.

BERNAL-MEZA, Raúl. Multilateralismo e unilateralismo na política mundial: América Latina frente à ordem mundial em transição. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 5-23, jun. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292005000100001&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em: 23 abr. 2021.

BHAGWATI, J.; PANAGARIYA, A. Preferential trade areas and multilateralism: strangers, friends or foes? **The Economics of Preferential Trade Agreements**, pp. 1-66. Washington, Estados Unidos, AEI Press, 1996. Disponível em: <<https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D8M04CZ7>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

BRESSAN, Regiane Nitsch. A institucionalização do Mercosul e o sistema de solução de controvérsias. In: **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 42, p. 17-39, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/5939/4514>>. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRESSAN, Regiane N.; LUCIANO, Bruno T. A Comunidade Andina no século XXI: entre bolivarianos e a Aliança do Pacífico. In: **38º Encontro Anual da ANPOCS**, 2014. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-38-encontro/gt-1/gt24-1/9045-a-comunidade-andina-no-seculo-xxi-entre-bolivarianos-e-a-alianca-do-pacifico/file>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

BOBBIO, Norberto. **Contribución a la teoría del derecho**. Madrid: Ed. Debate, 1990.

BULL, Hedley. **The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics**. 3. ed. New York: Palgrave, 2002. p. 51-73.

CABRAL, A. I. P.; CABRAL, C. H. de P. L. El mercosur y la crisis: integración de América del Sur y la aparente paradoja europea. In: **Rev. de La Secretaría Del Tribunal Permanente De Revisión**, Assunção, ano 2, n. 3, pp. 77-99, 2014. Disponível em: < <http://revistastpr.com/index.php/rstpr/article/view/52/47> >. Acesso em: 15 jul. 2020.

CALEGARI, D. Neofuncionalismo e Intergovernamentalismo: Preponderância ou Coexistência na União Europeia? In: **Revista Eletrônica de Direito Internacional**, Belo Horizonte, v. 5, pp. 91-113, 2009. Disponível em: < <http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume5/>>. Acesso em: 28 jul. 2020.

CHAYES, A.; CHAYES, A. H. On Compliance. In: **International Organization**, v. 47, n. 2, pp. 175–205, 1993. Disponível em: www.jstor.org/stable/2706888. Acesso em: 5 jan. 2021.

DEUTSCH, Karl W. et al. **Political community and the North Atlantic área:**

International organization in the light of historical experience. Princeton: Princeton University Press, 1957.

DEUTSCH, Karl W. **France, Germany, and the Western Alliance: A Study of Elite Attitudes on European Integration and World Politics.** New York: Scribner's sons, 1967.

DEUTSCH, Karl W. **Análise das relações internacionais.** Brasília: UnB, 1978.

DEUTSCH, Karl. A integração política: condições fundamentais e processos. In: BRAILLARD, Philippe. **Teorias das relações internacionais.** Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990. p. 363-384.

DOWNS, George W.; ROCKE, David M; BARSOOM, Peter N. Is the good news about compliance good news about cooperation? In: **International Organization**; v. 50, n. 3, pp. 379-406, 1996.

DRUMMOND, Maria Claudia. A opção intergovernamental do Mercosul e a reforma do Protocolo de Ouro Preto. In: **Univ. Rel. Int.**, Brasília, v. 9, pp. 273-295, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/download/132/1340>. Acesso em: 22 jan. 2021.

FEIJÓ, Camila de Freitas. O atual sistema de solução de controvérsias do Mercosul: rumo à consolidação de um tribunal regional. In: **Revista de Direito Internacional**, Brasília: UniCEUB, v. 9, n. 1, pp. 69-89, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/rdi/article/view/1600>. Acesso em: 25 mar. 2021.

FLORENCIO, S. A. L.; ARAUJO, E. H. F. **Mercosul hoje.** - São Paulo: Alfa-Ômega, 1996.

FRANCK, Thomas M.; **The Power of Legitimacy Among Nations.** 1. ed. New York: Oxford University Press, pp. 50-90, 1990.

GEHRKE, A.P. **A solução de controvérsias na OMC.** Mar. 2012. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/solu%C3%A7%C3%A3o-de-controv%C3%A9rsias-na-omc>>. Acesso em: 29 de junho de 2020.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, E. B. Protocolo de Olivos: Alterações no sistema de soluções de controvérsias do Mercosul E Perspectivas. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, dez. 2002. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/1777/1474>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

HART, H. O direito como união de regras primárias e secundárias. In: **O conceito de direito.** Trad. por Ribeiro Mendes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

HELPER, L. R, SLAUGHTER A. M. Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication. In: **The Yale Law Journal**, v. 107, n. 2, pp. 273-391, 1997. Disponível

em: < www.jstor.org/stable/797259>. Acesso em: 02 mai. 2021.

HOFFMANN, Stanley. "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe". In: **Daedalus**, vol. 95, no. 3, 1966, pp. 862–915. Disponível em: <www.jstor.org/stable/20027004>. Acesso em: 23 set. 2020.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul. In: **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 51, n. 2, pp. 98-116, dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292008000200007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 08 jul. 2019.

JUSTINO, F. O. de; FRANÇA, V. R.; DANTAS, R. A. G. Mercosul: uma análise sobre a evolução do sistema de solução de controvérsias no âmbito regional. In: **Rev. Pensamento jurídico**, São Paulo, v. 14, n. 3, pp. 22-58, ago./dez. 2020. Disponível em: <<https://fadisp.com.br/revista/ojs/index.php/pensamentojuridico/article/view/231>>. Acesso em: 08 abr. 2021.

KAPLAN, A. **A conduta na pesquisa: metodologia para as ciências do comportamento**. São Paulo: Herder, 1972.

KENNEDY, Duncan. Form and Substance in Private Law Adjudication. In: **Harvard Law Review**, vol. 89, no. 8, 1976, pp. 1685–1778. Disponível em: <www.jstor.org/stable/1340104>. Acesso em: 25 jan. 2021.

KEOHANE, Robert O. NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. Boston: Scott, Foresman and Company, 1989.

KEOHANE, Robert. Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica. In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). **O futuro do Brasil: a América Latina e o fim da guerra fria**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

KEOHANE, R. O.; MORAVCSIK, A.; SLAUGHTER, A. Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational. In: SIMMONS, B. A.; STEINBERG, R. H. (org.). **International Law and International Relations**. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 131-156, 2007.

KLOR, A. D. de. O Protocolo de Olivos. In: **FÓRUM BRASIL-EUROPA**, 2002, Santa Catarina. Anais... Santa Catarina: Fundação Konrad Adenauer; UFSC, 2002.

KLOR, A. D. Las iniciativas de integración el Mercosur Jurídico. **XXXV Curso de Derecho Internacional** - Departamento de Derecho Internacional - OEA, Washington, 2009. Disponível em: <http://www.oas.org/es/sla/ddi/publicaciones_digital_XXXV_curso_derecho_internacional_2008.asp>. Acesso em: 20 jun. 2019

LEITE, G. **A indeterminação do Direito, hoje e sempre**. Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 14 dez. 2018. Disponível em: <investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/filosofia-do-direito/337120-a-indeterminacao-do-direito-hoje-e>

sempre>. Acesso em: 16 Abr. 2021.

MAGALHÃES, D. G. R. **Solução pacífica de controvérsias internacionais**. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2320/Solucao-pacifica-de-controversias-internacionais>>. Acesso em: 26 mar. 2021.

MALAMUD, Andrés. “Integração Regional na América Latina: Teorias e Instituições Comparadas” In: ESTEVES, Paulo (ed). **Instituições Internacionais Comparadas: segurança, comércio e integração**. Belo Horizonte: Editora PUC-MINAS, 2003.

MARTINS, Eliane M. O. Sistemática de solução de controvérsias do Mercosul: o protocolo de Brasília e o protocolo de Olivos. In: **Migalhas**, 2008. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/70431/sistemica-de-solucao-de-controversias-do-mercosul-o-protocolo-de-brasilia-e-o-protocolo-de-olivos>>. Acesso em: 09 set. 2020.

MENEZES, Wagner. **Tribunais internacionais: jurisdição e competência**. São Paulo: Saraiva, 2013.

MERCOSUR. **Laudo n. 1 do Tribunal Permanente de Revisão constituído em 25 de outubro de 2005**. Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/SM/es/Controversias/TPR/TPR_Laudo001-2005_Importacion%20de%20Neumaticos%20Remoldeados.pdf>. Acesso em: 03 Jan. 2012.

MERCOSUR. **Opinião Consultiva n. 1/2007 recebida pelo Tribunal Permanente de Revisão em 21 de dezembro de 2006**. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/file/PrimeraOpinionConsultiva-Versionfinal.pdf?contentid=377&version=1&filename=PrimeraOpinionConsultiva-Versionfinal.pdf>>. Acesso em: 13 Nov. 2011.

MERCOSUR . **Protocolo de Ouro Preto**, sobre a estrutura institucional do Mercosul e Anexo sobre o procedimento geral para reclamações perante a Comissão de Comércio do Mercosul, 1994. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documento/protocolo-de-ouro-preto-adicional-ao-tratado-de-assuncao-sobre-a-estrutura-institucional-do-mercosul/>>. Acesso em: 10 Abr. 2012

MERCOSUR. **Dec. CMC n. 37/03**. Estabelece o regulamento do Protocolo de Olivos para solução de controvérsias. Disponível em: <<https://normas.mercosur.int/public/normativas/923>>. Acesso em: 09 dez. 2020.

MERCOSUR. **Dec. CMC n. 30/04**. Estabelece as regras modelo de procedimento para os Tribunais arbitrais adhoc do Mercosul. Disponível em: <<https://normas.mercosur.int/public/normativas/861>>. Acesso em: 09 dez. 2020.

MERCOSUR. **Dec. CMC n. 30/05**. Aprova as regras de procedimento do Tribunal Permanente de Revisão. Disponível em: <<https://normas.mercosur.int/public/normativas/765>>. Acesso em: 09 dez. 2020.

MERCOSUR. **Dec. CMC n. 25/00**. Relançamento do Mercosul aperfeiçoamento do

Sistema de Solução de Controvérsias do Protocolo de Brasília. Disponível em: <<https://normas.mercosur.int/public/normativas/1241>>. Acesso em: 09 dez. 2020.

MERCOSUR. **Dec. CMC n. 29/10**. Contribuições para o orçamento da Secretaria do Tribunal Permanente De Revisão. Disponível em: <<https://normas.mercosur.int/public/normativas/2339>>. Acesso em: 09 dez. 2020.

MERCOSUR. **Dec. CMC n. 65/00**. Aperfeiçoamento do Sistema de Solução de Controvérsias. Disponível em: <<https://normas.mercosur.int/public/normativas/1309>>. Acesso em: 09 dez. 2020.

MERCOSUR. **Dec. CMC n. 37/03**. Regulamento do Protocolo de Olivos para a solução de controvérsias no Mercosul. Disponível em: <<https://normas.mercosur.int/public/normativas/923>>. Acesso em: 09 dez. 2020.

MERCOSUR. **Res. GMC n. 58/08**. Autoriza a contratação de funcionário para desempenhar atividades de apoio na Secretaria do TPR. Disponível em: <<https://normas.mercosur.int/public/normativas/923>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

MERCOSUR. **Res. GMC n. 66/05**. Define a composição da Secretaria do TPR. Disponível em: <https://www.tprmercosur.org/pt/docum/adm/RES_66_05_pt_Secretaria_TPR.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2021.

MORAVCSIK, A. SCHIMMELFENNIG, F. Liberal Intergovernmentalism. In: WIENER, A. et.al (ed.). **European Integration Theory**. Oxford: Oxford University Press, pp. 64-84, 2019.

MOTTA, M. et.al. A evolução da integração regional na América do Sul e a Crise do Mercosul. **Conjuntura Global**, Curitiba, Vol. 2, n.3, jul./set., 2013, pp. 181-189. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/34626/21453>>. Acesso em: 08 mar. 2020.

OLIVEIRA, J. P. de. **Adjudicação e comércio internacional - o caso dos pneus reformados**. 2012. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) - Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/84/84131/tde-18122012-091855/publico/2012_JoaoPauloDeOliveira.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

PALMER, Geoffrey. New Ways to Make International Environmental Law. In: **American Journal of International Law**, vol. 86, n. 2, pp. 259-283, 1992. Disponível em: <<https://heinonline-org.peacepalace.idm.oclc.org/HOL/P?h=hein.journals/ajil86&i=269>>. Acesso em: 19 jan. 2021.

PARAGUAY. Ministerio de Relaciones Exteriores. **Protocolo de Brasília firmado em 17 de dezembro de 1991**. Disponível em: <<http://www.mre.gov.py/dependencias/tratados/mercosur/registro%20mercosur/Acuerdos/1991/portugués/2.Protocolo%20de%20Brasilia.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

PARAGUAY. Ministerio de Relaciones Exteriores. **Protocolo de Olivos firmado em 18 de fevereiro de 2002.** Disponível em: <<http://www.mre.gov.py/dependencias/tratados/mercosur/registro%20mercosur/Acuerdos/2002/portugués/51.20Protocolo%20de%20Olivos.pdf>>. Acesso em: 08 nov. 2020.

PARAGUAY. Ministerio de Relaciones Exteriores. **Tratado de Assunção e seus anexos firmado em 26 de março de 1991.** Disponível em: <<http://www.mre.gov.py/dependencias/tratados/mercosur/registro%20mercosur/Acuerdos/1991/portugués/1.Tratado%20do%20Assunção.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2020.

PINTO, M. M. **La dimensión de la soberanía em el mercosur.** Curitiba: Juruá, 2010.

PREBISCH, R. **El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas (1949).** 1ª ed. Santiago: CEPAL, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40010>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

PREVIDELLI, M. F.S.; NUNES, R.F.S. O Mercosul no contexto das teorias de integração e comércio internacional. In: **Economia e Políticas Públicas – Rev. Eletrônica**, Montes Claros, Vol. 5, n.1, pp. 49-72, 2017. Disponível em: <<https://sites.google.com/site/economiaepoliticaspUBLICAS/numeros-antiores/v-5-1-1o-semester-de-2017>>. Acesso em: 16 abr. 2020.

POZZATTI JUNIOR, A. LOPES SALDANHA, J. M. Uma experiência discreta: o Mercosul e as opiniões consultivas. In: **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM [online]**, Vol. 2, n. 3, 2007, Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/6799/4115>>. Acesso em: 06 set. 2020.

PUCHALA, D. Integration Theory and the Study of International Relations. In: MERRIT, R.; Russet, R. (ed.). **From national development to global community. Essays in honor of K.W. Deutsch.** London: Allen and Unwin, pp. 145-164, 1981.

RAMOS, C; VILA MAIOR, P. Perspectivas teóricas sobre a integração europeia. In: **Rev. Relações Internacionais**, Lisboa, n.16, pp. 103-116, dez. 2007. Disponível em: <http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri16/RI16_08CRamosPVMaior.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2020.

RAMOS, C. T. Teorias da integração europeia: uma breve perspectiva. In: **Rev. da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais**, Porto, n. 2, pp. 327-345, 2005. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10284/672>>. Acesso em: 22 abr. 2020.

RAMOS, L.; MARQUES, S. F.; JESUS, D. S. V. de. **A União Europeia e os estudos de integração regional.** Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

RAMSEYER, J. M.; ROSENBLUTH, F. M. **Japan's Political Marketplace.** Harvard University Press: Cambridge, 2007.

REIS, M. dos; AZEVEDO, A. F. Z. de; LELIS, M. T. C. Os efeitos do novo regionalismo sobre o comércio. In: **Rev. Estud. Econ.**, São Paulo, v. 44, n. 2, pp. 351-381, jun.

2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010141612014000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 mai. 2020.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2005, p.346.

ROMANO, Cesare P. R. The Proliferation of International Judicial Bodies: The Pieces of the Puzzle. In: **New York University Journal of International Law and Politics**, v. 31, n. 4, pp. 709 – 751, 1999. Disponível em: <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/1268/The-Proliferation-of-International-Judicial-Bodies.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 02 fev. 2021.

SCHMITTER, Phillippe C. Three neofunctional hypotheses about international integration. In: **International Organization**, Cambridge: Cambridge University Press, v. 23, n. 1, pp. 161-166, 1969. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/three-neofunctional-hypotheses-about-international-integration>>. Acesso em: 18 jun. 2020

SILVA, E. L. da; MENEZES, E. M. **Metodologia de pesquisa e elaboração de dissertação**. 4ª ed. Florianópolis: UFSC, 2005. Disponível em: <https://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia_de_pesquisa_e_elaboracao_de_teses_e_dissertacoes_4ed.pdf>. Acesso em: 20 de maio de 2018.

SILVA, K. de S.; COSTA, R. S. da. **Organizações internacionais de integração regional: União Européia, Mercosul e Unasul**. Editora UFSC: Florianópolis, 2013.

SOARES, G. F. da S. **Manual de Direito Internacional Público**. 1ª ed., vol. I, São Paulo: Editora Atlas, 2002.

SOUTO MAIOR, Luiz AP. A crise do multilateralismo econômico e o Brasil. In: **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 47, n. 2, pp. 163-190, dez. de 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 dez. 2020.

STRENGER, R. D. **Laudos Arbitrais do Mercosul e seus princípios norteadores**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito Civil), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-29102009-094540/publico/DISSERTACAO_COMPLETA_RAFAEL.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

TRATADO de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. 29 de novembro de 1988. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoesmistras/cpcms/publicacoeseventos/livros/html/legislacaotextosbasicos.html/tratadointegracao.html>>. Acesso em: 03 jan. 2012.

TRINDADE, O. A. D. C. **O Mercosul no Direito Brasileiro: incorporação de normas de segurança jurídica**. Belo Horizonte: DelRey, 2006.

VASCONCELOS, R. C. de. O TPR e o Mercosul: os 15 anos do fiador do direito regional. In: **Rev. Sec. Tribunal Permanente de Revisão**, Assunção, ano 7, n.14, pp.

84-96, ago. 2019. Disponível em: <<http://revistastpr.com/index.php/rstpr/issue/view/19>>. Acesso em: 23 mar. 2021.

VERSIANI, F. R. As Experiências Latino-Americanas de Integração e os Novos Acordos Brasil - Argentina - Uruguai. In: BAUMANN, Renato e JUAN, C. Lerda (orgs.). **A Integração em Debate**. Brasília: Editora Marco Zero, 1987.

VIEIRA, L. K.; CHIAPPINI, C. G. Análise do Sistema de Aplicação das Normas Emanadas dos Órgãos do Mercosul nos Ordenamentos Jurídicos Internos dos Estados Partes. In: **Revista da Ordem dos Advogados do Brasil (Brasília)**, v. 85, pp. 17-34, 2007.

VISSCHER, C. de. Théories et réalités en droit international public. In: AMARAL JUNIOR, A. Um balanço sobre a solução de controvérsias no Mercosul. In: **Rev. Eletrônica Densidades**, Buenos Aires, n. 7, pp. 31-42, set. 2011. Disponível em: <https://issuu.com/densidades/docs/densidades_n_7/35>. Acesso em: 23 ago. 2020.

ZANOTO, J. **A funcionalidade do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul: entre o Órgão de apelação da Organização Mundial do Comércio e o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias**. Dissertação (Mestrado em Integração Latino-Americana) – Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria, p. 111, 2006.