



**Universidade de Brasília**

**Instituto de Relações Internacionais**

**TAMARA GREGOL DE FARIAS**

**MERCOSUL: A RETÓRICA DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM  
FACE DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E DO PRINCÍPIO DA  
DEMOCRACIA (2002-2012).**

Brasília, 2013.

**Universidade de Brasília**  
**Instituto de Relações Internacionais**

**TAMARA GREGOL DE FARIAS**

**Mercosul: a retórica de política externa brasileira em face do princípio da  
segurança jurídica e do princípio da democracia (2002-2012).**

Dissertação a ser apresentada para a  
obtenção de título de Mestre em Relações  
Internacionais na área de Política  
Internacional.

**Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Tânia Maria Pechir Gomes Manzur**

Brasília, 2013.

## **Dedicatória**

Dedico essa dissertação à minha família, meu pai Nelson, minha mãe Edimara e minha irmã Thais, e à Prof. Norma Breda dos Santos.

## **Agradecimentos**

Agradeço à minha família, pelo apoio que sempre prestaram a mim, mesmo distantes fisicamente, estiveram sempre incentivando meus estudos. A meu querido pai, Nelson, que, em 2008, sugeriu-me estudar e escrever sobre integração regional e sobre o Mercosul e, assim, tornei-me pesquisadora no assunto.

Agradeço aos meus queridos amigos do Mestrado, Joanna de Souza, Guilherme de França e Pedro Henrique Verano. Sem eles, as aulas do mestrado e as discussões em sala não teriam sido tão instigantes e, sem dúvidas, a vida em Brasília teria sido muito mais difícil.

Agradeço à Professora Norma Breda, que me acompanha desde 2009, quando eu ainda era estudante do curso de especialização. Agradeço pela orientação, pela amizade, pelas discussões acadêmicas, pela paciência. Sei que termino esse mestrado com uma grande amiga.

Agradeço ao meu querido companheiro Mario Saade Jr, que me acompanhou, me apoiou no dia a dia do mestrado, durante os dois anos de curso deu-me força para finalizar esta pesquisa.

Agradeço à equipe do Instituto de Relações Internacionais, que deram todo o apoio logístico durante o Mestrado, em especial à querida Celi, que sempre foi muito prestativa, carinhosa e atenciosa. Aos queridos Anderson e Odalva, que sempre estiveram atentos ao trabalho burocrático do curso de pós-graduação.

Agradeço aos revisores, Alexandre Guaspari Barreto e Luiz Felipe Gondin Ramos, bem como, à empresa 3GB Consulting. Esses amigos ajudaram a lapidar a dissertação e torná-la um trabalho melhor.

Agradeço à Professora Tânia pela orientação.

Agradeço, por fim, a Deus, que me fortaleceu com saúde, com tranquilidade e que me deu a oportunidade de realizar o Mestrado e de concluir esta dissertação.

A todos, o meu muito obrigada!

## **Resumo**

Esta dissertação, intitulada “Mercosul: a retórica de política externa brasileira em face do princípio da segurança jurídica e do princípio da democracia (2002-2012)”, tem como objetivo analisar as decisões de política externa brasileira que ferem o ordenamento jurídico do Mercosul. A partir da retórica de política externa, estabeleceu-se quais são os temas essenciais para a consolidação do Mercosul como União Aduaneira. Tais temas abordam, primordialmente, as questões comerciais e as institucionais. Esses temas foram analisados em conjunto com o estudo do princípio da segurança jurídica e do princípio democrático. Por fim, o estudo dos casos da suspensão do Paraguai, da adesão da Venezuela, dos pneus remodelados corrobora com a tese de que as decisões de política externa brasileira geram insegurança jurídica no Mercosul.

**Palavras-chave:** Mercosul, política externa brasileira, princípio da segurança jurídica, princípio democrático.

## **Abstract:**

This dissertation, entitled "Mercosul: the rhetoric of Brazilian foreign policy in relation to the principle of legal security and the principle of democracy (2002-2012)," aims to examine the decisions within Brazil's foreign policy that violate the legal framework of Mercosul. The tone of regional foreign policy speeches determines which topics stand out in the process of consolidating Mercosul as a successful customs union. These subjects relate primarily to commercial issues and to matters of the bloc's institutions. They have been analyzed with regard to the principle of legal security and the principle of democracy. Case studies on the temporary suspension of Paraguay from Mercosul, the accession of Venezuela to the bloc, and the Brazilian Retreaded Tires Case corroborate this paper's thesis that recent decisions in Brazilian foreign policy have generated legal insecurity within Mercosul.

**Key-words:** Mercosur, Brazilian foreign policy, principle of legal security, principle of democracy.

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	10
<b>Capítulo I – Formação política e jurídica do Mercosul</b> .....	16
1.1 Associação Latino-Americana de Integração (Alalc).....	17
1.2 Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração (Aladi).....	21
1.3 Processo negociador do Acordo de Complementação Econômica nº. 14 (ACE-14) e nº. 18 (ACE-18).....	26
1.4 Protocolo de Ouro Preto e os mecanismos comerciais.....	33
1.5 Tarifa Externa Comum, Regras de Origem e Valoração Aduaneira.....	35
1.6 Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul.....	41
<b>Capítulo II – O discurso de política externa brasileira sobre o Mercosul (2002-2012)</b> .....	45
2.1 Discursos Presidenciais.....	47
2.1.1 Discursos ligados ao tema comercial.....	50
2.1.2 Discursos relacionados aos aspectos institucionais do Mercosul.....	58
2.2 Discurso dos ministros das Relações Exteriores do Brasil.....	64
2.2.1 Discursos relacionados ao tema comercial.....	66
2.2.2 Discursos relacionados aos aspectos institucionais do Mercosul.....	70
<b>Capítulo III – Política Externa Brasileira e Direito no Mercosul</b> .....	75
3.1. Princípios Gerais do Direito .....	77
3.1.1 Princípio da Segurança.....	79
3.1.1.1 Princípio da Segurança Jurídica.....	81
3.2 Princípio Democrático.....	86
3.2.1 Aplicabilidade do Princípio Democrático e da Segurança Jurídica no Caso da Suspensão do Paraguai.....	92
3.2.2 Suspensão do Paraguai e Entrada da Venezuela: os contornos jurídicos e políticos dessa decisão.....	97
3.3 Aplicabilidade do Princípio da Segurança Jurídica nas controvérsias comerciais que envolvem o Brasil no Órgão de Solução de Controvérsias do Mercosul – estudo do caso dos pneus (2007).....	100
3.3.1 Controvérsias das quais o Brasil foi parte no Sistema de Solução de Controvérsia do Mercosul.....	106
<b>Conclusão</b> .....	108

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Cronograma das atividades do Mercosul.....	114
Tabela 2 – Temas mais recorrentes de acordo com a análise do discurso no período analisado (2002-2012).....	118
Tabela 3 – O que significa segurança jurídica no Mercosul.....	85
Tabela 4 – O que é e o que não é democracia.....	91
Tabela 5 – Laudos das controvérsias das quais o Brasil foi parte no Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul.....	106
Tabela 6 – Normas aprovadas no Mercosul desde 1991.....	118
Tabela 7 – Estrutura do Mercosul.....	119
Tabela 8 – Procedimento do Sistema de Solução de Controvérsias.....	120

## **ÍNDICE DE SIGLAS**

**ACE** – Acordo de Complementação Econômica

**ALADI** – Associação Latino-americana de Integração

**ALALC** – Associação Latino-americana de Comércio

**CF** – Constituição Federal

**CCM** – Comissão de Comércio do Mercosul

**CMC** – Conselho do Mercado Comum

**GMC** – Grupo do Mercado Comum

**CEPAL** – Comissão Econômica para a América Latina

**CAMEX** – Câmara de Comércio Exterior

**SECEX** – Secretaria de Comércio Exterior

**Mercosul** – Mercado Comum do Sul

**MRE** – Ministério das Relações Exteriores

**OEА** – Organização dos Estados Americanos

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**PO** – Protocolo de Olivos

**POP** – Protocolo de Ouro Preto

**PU** – Protocolo de Ushuaia

**TA** – Tratado de Assunção



**TM/80** – Tratado de Montevideo de 1980

**TEC** – Tarifa Externa Comum

**LETEC** – Lista de Exceção à Tarifa Externa Comum

**NCM** – Nomenclatura Comum do Mercosul

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação teve início com a seguinte pergunta: qual o impacto das decisões da política externa brasileira para o fortalecimento do Mercosul como União Aduaneira ? A partir de tal questionamento, delimitou-se o período de análise entre os anos de 2002 e 2012. Esse período de dez anos se justifica por dois motivos: em primeiro lugar, por abranger todo o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010); em segundo, por compreender decisões de política externa importantes para o Mercosul, quais sejam, a suspensão do Paraguai, a adesão da Venezuela e o Caso dos Pneus Recauchutados (Remodelados).

A hipótese apresentada sustenta que as decisões e a retórica de política externa, ao constrangerem a aplicabilidade da normativa do Mercosul, ferem o princípio da segurança jurídica no bloco. Esse é um princípio geral do direito e fonte material do direito internacional público, conforme estabelece o Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Assim, ao não garantirem a aplicabilidade desse princípio, as decisões intergovernamentais e a retórica da política externa brasileira prejudicam o desenvolvimento do Mercosul como uma união aduaneira e os objetivos do Tratado de Assunção.

Dito isso, o objetivo geral é fazer, em uma primeira etapa, um levantamento dos principais temas de política externa brasileira elencados nos discursos dos presidentes da República, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, e dos Chanceleres, Celso Amorim e Antônio Patriota, como prioritários na agenda do Mercosul. Em um segundo momento, buscou-se estabelecer o conceito de segurança jurídica a ser utilizado como parâmetro para a análise do problema. Por fim, verificou-se se os temas de política externa para o Mercosul têm ligação com o princípio da segurança jurídica.

Assim, o objetivo específico foi provar que as decisões e a retórica da política externa brasileira para o Mercosul ferem o princípio da segurança jurídica, o que gera insegurança nas relações comerciais e jurídicas da instituição. Nesse sentido, a partir da análise de três casos (caso dos pneus, caso da suspensão do Paraguai e adesão da Venezuela), procurou-se analisar os aspectos ligados ao princípio da segurança jurídica e, ainda, ao princípio democrático.

Para a execução desse projeto, adotou-se a metodologia *rethorical political analysis* para estudar os discursos de política externa brasileira. Tal metodologia busca oferecer um visão ampla e geral dos instrumentos conceituais do discurso (GLYNOS, 2009, p. 14). Além disso, dá-se atenção aos momentos nos quais o uso da retórica acontece e à formação dos posicionamentos políticos diante de determinadas situações (FINLAYSON, 2007 apud GLYNOS, 2009, p. 13). Segundo Finlayson, a análise da retórica política, na democracia contemporânea, oferece os meios para analisar qual o conceito de democracia utilizado pelos governos.

Consequentemente, ao utilizar essa técnica, buscou-se elencar quais são os instrumentos de integração regional para o Mercosul mais citados nos discursos de política externa brasileira. A partir do levantamento desses elementos, tornou-se possível descobrir quais as principais peças apontadas pelos discursos para o fortalecimento do Mercosul como união aduaneira. Assim, chegou-se a vários componentes para formação dessa instituição, os quais serão estudados no segundo capítulo desta dissertação.

Além disso, a *rethorical policy analysis* fornece técnicas para analisar o conteúdo dos argumentos, ou seja, esse estudo relaciona-se com a maneira pela qual um certo objeto é enfatizado no discurso (GLYNOS, 2009, p.15). Assim, chegou-se à conclusão de que o Mercosul é considerado a espinha dorsal da integração regional e, por isso, a retórica do discurso sempre o coloca como prioridade da política externa brasileira.

A escolha dos discursos analisados recaiu sobre o *ethos-centric styles of argumentation* (GLYNOS, 2009, p.16), que considera as características de quem discursa e da sua autoridade.

For instance, Presidential speeches may too be ethos-centric, meaning that the speaking subject will adopt the role of authority and will often perform this role connected to his position or function in the institutional hierarchy of the state. (GLYNOS, 2009, p. 16).

Nesse sentido, a escolha dos discursos presidenciais fundamenta-se na qualidade de o presidente da República ser o chefe das relações exteriores e caber a ele o estabelecimento das metas da política externa do seu governo. Além disso, a escolha dos discursos dos ministros das Relações Exteriores está baseada no desempenho das

funções ligadas à política externa. Com esse norte, foram analisados 92 discursos do período entre 2002 e 2012, dois quais 46 são dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, e os outros 46, dos chanceleres Celso Amorim e Antônio Patriota.

As teorias utilizadas nesta dissertação são duas: a teoria intergovernamentalista e a teoria de integração regional de Bela Balassa. O liberal intergovernamentalismo propõe que a principal motivação da integração está na interdependência entre os países e seus processos produtivos. A abordagem intergovernamental coloca o Estado como ator principal no processo de integração.

Nessa abordagem, o Estado atua em um ambiente anárquico, faz escolhas racionais com vistas a atingir o interesse nacional e delega somente as competências que achar necessárias ao processo de integração regional, sempre levando em consideração o sistema internacional (as forças profundas da Escola Francesa). Assim, os Estados preferem a baixa institucionalização em razão da assimetria entre os Estados-partes, da autonomia e do universalismo.

Como será analisado no segundo capítulo, os discursos demonstram a adoção do sistema intergovernamental no bloco regional, embora a maior institucionalização do Mercosul exija que os seus órgãos não estejam submetidos às decisões políticas e sejam independentes. Assim, o sistema intergovernamental, acentuado pelo princípio da vigência simultânea, reforça a atuação dos Estados como os principais atores no processo de integração regional no Mercosul.

No que tange aos processos de integração regional, será utilizada a teoria proposta pelo economista Bela Balassa, que elenca as etapas (estágios) do processo de integração e os requisitos necessários para o estabelecimento de cada uma dessas etapas. As etapas são área de livre-comércio, união aduaneira, união monetária e união econômica total.

Economic integration, as defined here, can take several forms that represent varying degrees of integration. These are a free-trade area, a customs union, a common market, an economic union and complete economic integration. In a free-trade area, tariffs (and quantitative restrictions) between the participating countries are abolished, but each country retains its own tariffs against nonmembers. Establishing a customs union involves, besides the suppression of discrimination in the field of commodity movements within the union, the equalization of tariffs in trade with non member countries. A higher form of economic integration is attained in a common market, where not

only trade restrictions but also restrictions factor movements are abolished. An economic union, as distinct from a common market, combines the suppression of restrictions on commodity and factor policies, in order to remove discrimination that was due to disparities in these policies. Finally, total economic integration presupposes the unification of monetary, fiscal, social, and counter cyclical policies and requires the setting-up of a supra-national authority whose decisions are binding for the member states. (BALASSA, 1961, p. 174).

O economista Bela Balassa, em sua Teoria de Integração Econômica (1961), define integração econômica como um processo e um *state of affairs*<sup>1</sup>. Segundo ele, o processo de integração econômica compreende o desenvolvimento de medidas que diminuem ou suprimem as formas de discriminação no comércio entre os Estados (p.2). Nesse sentido, o autor propõe a criação de certos instrumentos para tornar possível a integração econômica, dentre eles, a tarifa externa comum, as listas de redução tarifárias, a nomenclatura comum. Balassa também afirma que, caso se faça uma análise detalhada dos processos de integração regional, os principais obstáculos ao seu desenvolvimento estão relacionados às decisões políticas (BALASSA, 1961, p.176).

In fact, the question is not whether government intervention is needed or not in an economic union, but whether economic integration results in a more intensive participation of the state in economic affairs or in a more intensive reliance on market methods. opposite direction from the holders of old-fashioned liberalist. [...] But a higher degree of government intervention is likely to be necessary and desirable on Latin American integration projects. This reflects the proposition that present-day underdeveloped countries need more state interference in economic affairs than do advanced economies, since, in the former, market incentives are often not conducive to development. Nevertheless, the role of private enterprise is emphasized in most discussions on Latin American integration and the sphere of government decision-making may well diminish as development proceeds. (BALASSA, 1961, p. 10).

Diante disso, o primeiro capítulo desta dissertação abordará a formação jurídica e política do Mercosul. No campo político, o estudo parte da consolidação do processo de integração regional na América Latina desde a década de 1960. Inicialmente, serão analisadas a experiência obtida na Associação Latino-Americana de Livre-Comércio

---

<sup>1</sup> Regarded as a process, it encompasses various measures abolishing discrimination between economic units belonging to different national states; viewed as a *state of affairs*, it can be represented by the absence of various forms of discrimination between national economies (BALASSA, 1961, p.4).

(Alalc) e as razões para o seu fracasso. Em seguida, o estudo abordará a formação e a normatização da Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração (Aladi) e as suas principais diferenças com relação à Alalc. Analisar-se-á isso em razão de o Mercosul ser um acordo regional inserido no arcabouço jurídico e institucional da Aladi.

Ainda na esfera política, estuda-se a aproximação entre Brasil e Argentina no final da década de 1980 e como esse processo culminou na criação dos Acordo de Complementação Econômica n. 14 e n. 18, este traduzido no Tratado de Assunção, celebrado entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai.

No campo jurídico e institucional, os temas abordados fazem parte dos instrumentos elencados por Bela Balassa para a formação de uma união aduaneira. A explanação ocorre, a princípio, por meio da análise da normativa do Mercosul, como protocolos e decisões. Logo após, analisam-se os instrumentos criados por essas normativas, como a tarifa externa comum, a nomenclatura comum, a valoração aduaneira, o sistema de solução de controvérsias. A análise desses instrumentos é importante para compreender por que os discursos de política externa abordam esses tópicos com frequência e por que eles estão relacionados com a segurança jurídica no Mercosul.

O segundo capítulo fará a análise dos discursos de política externa brasileira com vistas a delimitar quais são os temas mais recorrentes e mais relevantes de acordo com os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. A partir disso, o estudo do discurso dos chanceleres Celso Amorim e Antônio Patriota visa a corroborar com tais temas e delimitá-los ainda mais. O intuito, nesse sentido, é consolidar e delimitar as questões mais importantes para o desenvolvimento do Mercosul como união aduaneira, de acordo com a política para essa instituição.

Essa delimitação feita no Capítulo 2 será objeto de análise no terceiro capítulo, quando se estabelecerá o conceito de segurança jurídica e a sua conexão com os temas elencados pelos discursos. Dessa forma, será delimitado qual é o significado e a abrangência do conceito de segurança jurídica no Mercosul. Além disso, o princípio da segurança jurídica é analisado a partir da aplicabilidade do Protocolo de Ushuaia sob a égide do conceito de “plena vigência das instituições democráticas”.

Argumenta-se que a segurança jurídica, no âmbito do bloco, possui lacunas em sua aplicação. Demonstrar-se-á tal afirmativa a partir dos casos a serem apresentados e das análises conceituais referentes aos mesmos, a partir dos quais restará demonstrada a não observância das regras do bloco e das decisões do órgão de solução de controvérsias. Nesse diapasão, será feita a análise da aplicabilidade do princípio da segurança jurídica e do princípio democrático nos casos da suspensão do Paraguai, da adesão da Venezuela ao Mercosul e dos pneus recauchutados (remodelados). Nessas situações, o tema da segurança jurídica restará demonstrado a partir da não observância das regras e das decisões do órgão de solução de controvérsias do Mercosul.

Assim esta dissertação, portanto, buscará delimitar os temas de política externa relacionados ao Mercosul que estejam presentes nos discursos dos presidentes da República Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, bem como nos discursos dos chanceleres Celso Amorim e Antônio Patriota. A partir dessa delimitação, far-se-á a análise desses temas de acordo com o Princípio da Segurança Jurídica. Este, como fonte de direito internacional, precisa ser, constantemente, reiterado, para que as relações comerciais, sociais e jurídicas do Bloco sejam capazes de atingir os objetivos para os quais foram criadas.

## CAPÍTULO I

### FORMAÇÃO POLÍTICA E JURÍDICA DO MERCOSUL

A América do Sul representa um importante tema da política externa brasileira. Desde a independência e a formação dos limites nacionais, a preocupação com as relações regionais encontra-se presente e mostra-se como a realidade mais próxima do cotidiano da política externa brasileira. Assim, a história da política exterior do Brasil comprova a realidade das relações regionais: da distensão ao imobilismo; do pacifismo à intervenção; da desconfiança à integração (CERVO, 2011).

A vertente sul-americana da diplomacia brasileira está enraizada na política de formação e consolidação do território nacional nos séculos XIX e XX. A necessidade de manter a integridade do território brasileiro levou o governo a mover-se, intensamente, na região da Bacia do Prata, principalmente para evitar a hegemonia de Rosas naquele território. Os 25 anos da presença brasileira no local (1851-1876), na ótica do sistema internacional, mostram que o Brasil deu início a uma política de hegemonia na região (BANDEIRA, 2009, p.270).

Barão do Rio Branco (1902-1912), ao redefinir as bases da política externa brasileira, buscou construir consensos com a América do Sul e evitar conflitos que pudessem colocar em risco a delimitação das fronteiras nacionais, que estava ocorrendo no período. Ainda, propôs a criação do Pacto ABC, que era um acordo diplomático entre Brasil, Argentina e Chile. Apesar de todas as suas intenções, ainda havia críticas e temores do lado argentino a respeito de um possível imperialismo brasileiro na região.

Na era Vargas, Oswaldo Aranha – ministro das Relações Exteriores – assinou um tratado com a Argentina que almejava o estabelecimento, progressivo, de um regime de livre-comércio na região, e tentou, uma vez mais, reerguer a ideia do Pacto ABC (SANTOS, 2005). Na esteira dos acordos regionais, Juscelino Kubitschek buscou criar a Operação Pan-Americana (OPA), sob a alegação de que a cooperação hemisférica poderia promover o desenvolvimento regional e colocar o Brasil em posição de liderança na América do Sul (PINHEIRO, 2008, p.31).

A proposta de criação da OPA lançou raízes da ideia de cooperação para o combate ao subdesenvolvimento da região sul-americana. Isso foi consubstanciado com



a criação da Alalc (1960) e, posteriormente, pela Aladi e pelo Mercosul. Para Amado Cervo (2010, p.160), o caminho da integração hemisférica enchia-se de entulhos, servindo somente aos interesses norte-americanos; dessa forma, convinha refluir à área sul-americana.

Desse modo, a integração regional, por meio da criação de blocos comerciais e de acordos de livre-comércio, tornou-se uma vertente da política externa brasileira para a América do Sul, principalmente a partir da criação do Mercosul. Para se chegar à ideia moderna de integração regional de cunho liberal da década de 1990, o Brasil e os países da região passaram por inúmeras experiências de integração, conforme salientado por Amado Cervo (2010), e foram influenciados pela Comissão Econômica para América Latina (Cepal) e por grandes pensadores de relações internacionais, como Raúl Prebisch, Celso Furtado, Celso Amorim, Fernando Henrique Cardoso, entre muitos outros. Estes criaram a Teoria Estruturalista, a Teoria da Deterioração dos Termos de Troca, a técnica da industrialização por substituição de importação e a técnica do regionalismo aberto. Todos esses estudos e teorias foram considerados para que se chegasse ao modelo de integração regional consubstanciado no Mercosul.

Dito isso, este capítulo tratará da formação política e jurídica do Mercosul. Para entender essa formação, faz-se necessário retornar aos primórdios da integração econômica regional, entender a formação da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (Alalc) e a sua derrocada, bem como compreender a substituição da Alalc pela Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) e a sua normativa. Por fim, abordar-se-á a aproximação política do Brasil e da Argentina, que culminou com a formação do Mercosul e com a criação dos principais instrumentos jurídicos do bloco.

### **1.1 Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (Alalc)**

A integração econômica formalizada na Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (Alalc), em 1960, contou com a orientação da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), que acabou por constranger qualquer possibilidade de integração. Isso ocorreu, em primeiro lugar, porque as suas diretrizes estavam baseadas na industrialização dos países integrantes do que então se chamava “Terceiro Mundo”, por meio da substituição de importações e de medidas protecionistas; assim, a autossuficiência da indústria nacional era o alvo a ser atingido, em detrimento da integração das cadeias produtivas.

Em segundo lugar, o momento político que muitos países da região viviam era de instabilidade política e de instauração de ditaduras militares, o que prejudicou a confirmação dos objetivos contidos do Tratado de Montevideu (1960). No Brasil, até a ascensão de Geisel à Presidência da República, os projetos internacionais foram contraditórios, pois, simultaneamente, eram alinhados à política norte-americana de combate ao comunismo e ao desenvolvimento associado e dependente. Nesse contexto, a política brasileira para a região latino-americana “supunha a limitação das soberanias em benefício da segurança coletiva, das fronteiras ideológicas e do apoio aos Estados Unidos” (CERVO, 2002, p. 386).

Desse modo, a integração regional pretendida pela área de livre-comércio perdeu sentido, pois os mercados, ao invés de serem liberalizados, fecharam-se para o seu público interno e criaram altas tarifas de importação. Tudo isso baseou-se na teoria da deterioração dos termos de troca (PREBISCH), situação em que o Brasil ficava vulnerável às oscilações dos preços internacionais dos produtos agrícolas, de modo que se preferia um sistema mais flexível de acordos bilaterais à formação de blocos econômicos de caráter rígido.

A industrialização proposta pela Cepal, a partir da década de 1960, era baseada no modelo introspectivo: industrialização por substituição de importações. Jeffrey Frieden (2006, p. 325) aponta que os países latino-americanos adotaram o nacionalismo econômico e o desenvolvimento a partir de medidas protecionistas para promover a industrialização e a expansão de suas economias, que eram, em grande medida, agroexportadoras. Em razão disso, os países da América Latina mantiveram-se sobremaneira isolados da economia mundial entre as décadas de 1930 a 1950, pois o comércio de *commodities* funcionava apenas como provedor de divisas para a compra de insumos necessários ao processo de industrialização por substituição de importações.

Desse modo, novas indústrias que surgiram a partir da política de industrialização por substituição de importação foram necessárias para abastecer o mercado interno. Por isso, o governo controlava a economia interna com vistas a dar prioridade à construção do parque industrial nacional. Tal controle, muitas vezes, se baseava em mecanismos de política cambial – com taxas múltiplas de câmbio e/ou leilão de divisas –, elevadas taxas de importação, imposição de barreiras comerciais,

entre outros (FURTADO, 2006, p.223). Esses mecanismos retardavam qualquer processo de liberalização comercial com base no processo de integração regional.

Além disso, como o economista Jeffry Frieden (2006, p. 327) afirma, na década de 1950, os países latino-americanos abandonaram, definitivamente, o livre-comércio para se engajar na industrialização por substituição de importações (ISI). Para o autor, o primeiro componente desse processo é a imposição de barreiras comerciais para importação de bens que não eram considerados prioritários para a política de ISI.

O segundo componente baseia-se na concessão de incentivos fiscais e créditos baratos dos bancos governamentais de fomento ao desenvolvimento. Isso ocorria em razão da necessidade de priorizar a importação de bens necessários ao processo de industrialização. Nesse mesmo diapasão, os governos também se tornaram responsáveis pela implantação da infraestrutura nacional, como as indústrias de base, pois, para os governantes, tais investimentos não seriam realizados pelo capital privado, embora muito se tenha discutido a respeito do modo pelo qual se daria a industrialização: com capital externo ou com capital nacional. (CERVO, 2011, p.393-482 )

Teóricos Latino-Americanos contestavam o liberalismo clássico dos economistas famosos, argumentando que subsidiar e proteger a indústria nascente seria positivo para o desenvolvimento econômico. [...] A Cepal aprofundou os argumentos já existentes a favor da proteção da indústria nascente e dos subsídios industriais. [...] A indústria nascente deveria ser alimentada até se tornar capaz de competir internacionalmente. (FRIEDEN, 2006, p. 333).

Assim, diante da realidade de substituição de importação, a liberalização comercial e a integração regional com base na proposta do Tratado de Montevideu (1960) foram colocadas em segundo plano pelos governos latino-americanos. Segundo Alcides Vaz (2002, p. 96), durante o processo de avaliação da Alalc (1969-1970), consagrava-se o objetivo de formar um mercado comum, o que era visto por Brasil, Argentina e México como obstrutor da autonomia na decisão da política comercial.

A resistência brasileira à formação de um mercado comum, manifestada desde o final dos anos 50 e presente ao longo de toda a trajetória da Alalc e somente superada, de modo gradual, a partir de meados dos anos 80, refletia, em última instância, a opção pela autonomia na promoção do desenvolvimento econômico, orientado então pelo modelo de substituição de importação e o pragmatismo da política externa que marcaram os governos desde então, e com maior nitidez os governos militares no período pós-1964. [...] Daí também a discordância

brasileira com a criação de instâncias supranacionais para conduzir o processo de integração que, na perspectiva do governo brasileiro, deveria ser eminente comercial. (VAZ, 2002, p. 96).

Nesse sentido, Amado Cervo (2008, p. 198) afirma que os economistas da Cepal não permitiam que os governantes latino-americanos visualizassem o sistema de substituição de importações como fase inicial do processo de industrialização da região, que posteriormente deveria agregar valor aos produtos exportados e substituir as exportações de bens primários por manufaturados. No mesmo sentido, Alessandra Cavalcante (2010, p. 85) afirma que

a Alalc não recebeu o devido apoio e compromisso por parte dos países de maior porte, como Brasil, Argentina e México. Além disso, o descumprimento dos prazos havia predominado na organização. [...] Destacaram-se, ainda, problemas de infraestrutura (transporte e distância), a falta de participação do setor empresarial e a instabilidade monetária e financeira.

Além disso, a crise do modelo de substituição de importação e, no Brasil, do milagre brasileiro reafirmou a necessidade de abertura comercial. No governo Geisel (1974-1979), o País vivia a desaceleração do milagre econômico e estava sofrendo as consequências diretas da crise do petróleo, do fim do sistema *Bretton Woods* e do aumento da sua dívida externa. Isso deixou a economia nacional vulnerável, o que foi acentuado pela queda dos preços internacionais das *commodities* agrícolas. Assim, na tentativa de equilibrar o balanço de pagamentos nacional, foi necessário aumentar o volume das exportações nacionais; para isso, era necessária a diversificação das parcerias comerciais e a diminuição dos custos de produção.

De acordo com os critérios estabelecidos, alguns autores, como Bhagwati (1997), classificam essa fase como o segundo período do regionalismo, que abrange as décadas de 1980 e 1990 e considera o primeiro período conforme exposto acima. Alessandra Cavalcanti (2010, p. 86) afirma que “essa nova fase do regionalismo foi impulsionada pela insatisfação dos diversos países com o progresso realizado no plano multilateral, de modo que as nações buscaram com a integração regional obter acesso maior aos mercados que não conseguiram no âmbito multilateral”.

A proposta de integração regional foi renovada com a assinatura do Tratado de Montevideu de 1980, que criou a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi),

em funcionamento até os dias atuais. No âmbito da integração comercial, Brasil e Argentina tinham interesses semelhantes: ambos buscavam a promoção de um regime de livre-comércio, mas sem se engajarem efetivamente, naquele momento, nos esforços de direcionar o processo integracionista para a formação de um mercado comum (VAZ, 2002, p. 97).

Apesar da demonstração de boa vontade entre os países e da fundamentação teórica para a Alalc, o modelo foi pouco proveitoso, devido às conjunturas internas dos membros, muitos deles envolvidos em conturbados regimes ditatoriais e com preocupações mais imediatas. (CAPARROZ, 2012, p. 265).

A Aladi desenhou o arcabouço estrutural que permite aos Estados concederem tratamento diferenciado entre si e entre membro de fora do Bloco. A principal diferença entre a Alalc e a Aladi é a liberdade com que os países podem celebrar acordos comerciais e a maneira pela qual isso ocorre.

Essa fase é denominada pela Cepal de regionalismo aberto. Tal conceito de integração regional é utilizado para designar o processo de crescente interdependência econômica em nível regional, impulsionada tanto por acordos preferenciais de integração como por outras políticas, em um contexto de abertura e regulamentação, com o objetivo de aumentar a competitividade dos países da região.

Essa denominação dá-se exatamente porque novos blocos, além de eliminar as barreiras comerciais entre seus membros, têm buscado, por meio de acordos preferenciais, estenderem tais benefícios para terceiros países. Seria, portanto, uma das características mais marcantes desta nova fase a implantação de acordos bilaterais entre blocos, ou de um bloco com determinadas nações. (CAVALCANTE, 2010, p. 86).

## **1.2 Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração (Aladi)**

A partir do conceito de regionalismo aberto, a criação da Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração (Aladi) corroborou interesses de integração consubstanciados na política externa brasileira na década de 1980. A tendência de cunho desenvolvimentista da política exterior da época colocava a integração regional a serviço da abertura comercial, do liberalismo econômico e da inserção competitiva das empresas nacionais no sistema internacional.

O sentido da cooperação era o da abertura progressiva dos mercados dos dois países (Argentina e Brasil), segundo os

princípios do realismo, pragmatismo, equilíbrio e flexibilidade [...]. Tratava-se, pois, de iniciativa que se inscrevia no contexto de economias nacionais relativamente fechadas, com forte presença do Estado e que procuravam confrontar o desafio de modernização sem romper com o modelo econômico vigente. (VAZ, 2002, p. 47).

Assim, as crises econômicas reorientaram a política externa dos países da região e reconstruíram a ideia de integração, que na América do Sul surgiu a partir do eixo Brasil-Argentina. O objetivo dessa fase é projetar a região no sistema internacional, de modo a interagir no contexto da interdependência e aumentar o poder de barganha. A integração regional, a partir da Aladi e do seu regionalismo aberto, tem caráter defensivo diante dos riscos da globalização que desponta como realidade internacional pós-Guerra Fria (BARBOSA, 2010, p. 47).

A integração regional, no âmbito da Aladi, foi realizada para atender aos objetivos econômicos dos países da América Latina por meio da liberalização comercial e da abertura de mercados segundo os critérios do gradualismo, do realismo, do pragmatismo e da flexibilidade. Diante do contexto das economias fechadas e protecionistas baseadas no modelo de industrialização por substituição de importação, a Aladi ofereceu as bases jurídicas e comerciais para a mudança desse paradigma.

A Associação Latino-Americana de Integração oferece a estrutura atual dos processos de liberalização econômica entre os países membros, que colocam à disposição, por meio de acordos de preferência tarifária e de eliminação de restrições não tarifárias, mecanismos mais flexíveis de integração (CAPARROZ, 2012, p. 266).

Além disso, conforme afirma Amado Cervo (2008, p. 79), o pensamento neoliberal, cujo principal economista de referência, a partir da segunda metade do século XX, foi Milton Friedman, influenciou, a partir da década de 1980, a América Latina por meio do pensamento monetarista e do regionalismo aberto da Cepal.

Os neocepalinos propunham uma simbiose, combinando abertura ampla da economia, requerida pela globalização, com integração bilateral ou regional, feita de preferências comerciais e de maneira a controlar eventuais efeitos negativos da abertura. (CERVO, 2008, p. 79).

Os governos da Argentina, da Bolívia, do Brasil, da Colômbia, do Chile, do Equador, do México, do Paraguai, do Peru, do Uruguai e da Venezuela aproveitaram a experiência adquirida na Alalc e afirmaram, ao assinar o Tratado de Montevideu de 1980 (TM-80), que a integração econômica regional é um dos principais meios para que

os países latino-americanos aceleassem o processo de desenvolvimento econômico e social. Esses países asseguraram, também, tratamento diferenciado<sup>2</sup>, em bases não recíprocas, para os Estados-membros de menor desenvolvimento econômico relativo<sup>3</sup>.

Dito isso, observa-se que a integração regional na Aladi prevê a condução do processo integracionista para promover e regulamentar o comércio entre os Estados-membros. Assim, a aplicação do Tratado de Montevideu (1980) e dos acordos comerciais do bloco deve obedecer a princípios que viabilizam a integração regional, de modo não excludente. Esses princípios são os seguintes:

- a. Pluralismo: sustenta-se na vontade dos países-membros de obter êxito na integração, levando em consideração as diferenças econômicas e sociais que possam existir.
- b. Convergência: traduz-se na multilateralização progressiva dos acordos de alcance parcial.
- c. Flexibilidade: caracteriza-se pela capacidade de permitir diversos tipos de concertação de acordos de alcance parcial, os quais devem fortalecer os vínculos de integração.
- d. Tratamentos diferenciais: traduz-se na criação de mecanismos que levam em consideração o patamar de desenvolvimento econômico do país, conforme a divisão estabelecida no Tratado de Montevideu. Isso ocorre em razão dos diferentes graus de desenvolvimento dos Estados-membros.
- e. Multiplicidade de acordos: possibilita distintas formas de cooperação e de integração entre os Estados-membros e entre estes e terceiros Estados.

---

<sup>2</sup> Os 12 Estados-membros da Aladi foram classificados, no Tratado de Montevideu (1980), em três categorias, de acordo com suas características econômicas e estruturais. Tal classificação oferece as bases para a formação dos Acordos de Alcance Regional e dos Acordos de Alcance Parcial. Os Estados-membros, segundo o TM-80, classificam-se em:

- a. de menor desenvolvimento econômico relativo (PMDER): Bolívia, Equador e Paraguai;
- b. de desenvolvimento intermediário (PDI): Chile, Colômbia, Peru, Uruguai, Venezuela e Cuba;
- c. demais países: Argentina, Brasil e México.

<sup>3</sup> Os países-membros aprovarão, para cada país de menor desenvolvimento econômico relativo, lista negociada de produtos, preferentemente industriais, originários de cada país de menor desenvolvimento econômico relativo de que se trate, para os quais será acordada, sem reciprocidade, a eliminação total de gravames tarifários e demais restrições por parte de todos os demais países da Associação. (Resolução n. 34 da Aladi).

Tais princípios são orientadores de todos os processos de integração sub-regionais da região latino-americana. Eles foram utilizados na formulação do Mercosul, no Tratado de Assunção e em seus protocolos, razão pela qual se passa a analisar, de modo geral, as normativas da Aladi que são aplicadas às relações do Mercosul com terceiros países.

O Tratado de Montevideu (1980), doravante também referenciado na expressão TM-80, estabelece, inicialmente, a formação de uma Zona de Preferência Tarifária, na qual existirão os Acordos de Alcance Regional e os Acordos de Alcance Parcial. O primeiro abrange todos os países-membros da Aladi e prevê a criação de listas de exceções<sup>4</sup> negociadas no âmbito do Acordo de Preferência Tarifária Regional 04<sup>5</sup>.

O segundo (Acordos de Alcance Parcial), que pode ser considerado a principal diferença entre a Alalc e a Aladi, permite que os países-membros da Aladi estabeleçam acordos comerciais com terceiros Estados (da região latino-americana ou fora dela), desde que atentem ao Princípio da Convergência. Esse princípio permite que todos os Estados-membros da Aladi façam parte de todos os acordos parciais, se assim desejarem. Essa é a razão pela qual no Mercosul existem países associados e a possibilidade de entrada de novos membros da região latino-americana.

Os Acordos de Alcance Parcial (APP)<sup>6</sup> são firmados entre alguns Estados-membros ou entre um Estado-membro e um terceiro país de fora do bloco. Esses acordos podem ser de comércio, de complementação econômica, de agropecuária, de promoção comercial ou, inclusive, podem abranger aspectos que não estejam elencados no TM-80, mas que corroborem com seus objetivos. Esses tipos de acordo são compatíveis com o objetivo da Aladi, pois tornam possível a liberalização comercial de forma adaptada às necessidades dos Estados da região e das decisões de política externa.

---

<sup>4</sup> Nas referidas listas de exceções, constam os itens NALADI/SH 96, para os quais os diferentes países da Aladi não concedem as respectivas preferências negociadas no âmbito do APTR 04. Ressaltamos o fato de que, como as listas de cada país devem ser internalizadas ao seu direito interno, podem surgir divergências quanto à nomenclatura utilizada por cada um na sua normativa correspondente. Assim, sugerimos que, em caso de dúvidas quanto à classificação a ser utilizada no Certificado de Origem, seja consultado o importador. (Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio).

<sup>5</sup> São os acordos assinados e aplicáveis a todos os países-membros da Aladi. O mais abrangente deles é o Acordo sobre Preferência Tarifária Regional n. 4 (APTR-04), por meio do qual os países estabelecem percentuais reduzidos para as importações provenientes da região, de acordo com a respectiva classificação. As relações de produtos que gozam de preferência tarifárias no âmbito da Aladi e seus respectivos códigos constam de tabela disponível na Secretaria de Comércio Exterior. Para que o tratamento preferencial seja efetivamente concedido aos produtos negociados, é necessário que os exportadores obtenham Certificado de Origem nas federações estaduais de comércio ou outras entidades credenciadas pela Aladi. (CAPARROZ, 2012, p. 269).

<sup>6</sup> Atualmente existem mais de cem acordos de alcance parcial na Aladi. Os mais relevantes são consubstanciados em processos complexos de integração, como o Mercosul e a Comunidade Andina.



No âmbito dos ACPs<sup>7</sup>, os Acordos de Complementação Econômica (ACE) comportam desde sistemas de integração sub-regional – como o Mercosul, que foi consubstanciado no ACE-18 – até acordos de livre-comércio (como o Acordo de Livre-Comércio Mercosul-Israel) ou simples acordos de preferências tarifárias fixas. Nesse sentido, a Resolução número 2, de 12 de agosto de 1980, estabelece as normas processuais para a formação dos Acordos de Alcance Parcial, que foram seguidas para a formação do Mercosul (ACE-18). Entre elas:

Os países-membros que desejem iniciar a negociação de um acordo de alcance parcial deverão comunicar sua intenção ao Comitê para que os demais países-membros tenham a possibilidade de participar da referida negociação; concluídas as negociações, os países-membros signatários do acordo enviarão cópia autenticada ao Comitê, juntamente com um relatório pormenorizado sobre o cumprimento das normas gerais estabelecidas no artigo anterior, que serão distribuídos imediatamente aos demais países-membros; os países-membros participantes de um acordo de alcance parcial deverão comunicar ao Comitê, pelo menos uma vez ao ano, os progressos alcançados, conforme os compromissos subscritos, e qualquer modificação que signifique uma mudança substancial de seu texto.

---

<sup>7</sup> Segundo o artigo 9 do TM-80, os Acordos de Alcance Parcial devem ter por finalidade, entre outras, a de promover o máximo aproveitamento dos fatores da produção, estimular a complementação econômica, assegurar condições equitativas de concorrência, facilitar o ingresso dos produtos no mercado internacional e dar impulso ao desenvolvimento equilibrado e harmônico dos países-membros, a partir das seguintes normas:

- a. Devem estar abertos à adesão, mediante negociação prévia, aos Estados-membros da Aladi;
- b. Devem conter cláusulas que propiciem a convergência para que todos os benefícios alcancem os Estados-membros;
- c. Podem conter cláusulas que propiciem a convergência com outros países latino-americanos, em conformidade com os mecanismos estabelecidos no TM-80;
- d. Contenham tratamentos diferenciais em função das três categorias de países reconhecidas pelo TM-80;
- e. A desgravação poderá efetuar-se para os mesmos produtos ou subposições tarifárias, com base em uma redução percentual dos gravames aplicados à importação originária dos países não participantes;
- f. Deverão ter um prazo mínimo de um ano de duração;
- g. Poderão conter, entre outras, normas específicas em matéria de origem, cláusulas de salvaguarda, restrições não tarifárias, retirada de concessões, renegociação de concessões, denúncia, coordenação e harmonização de políticas. No caso em que essas normas específicas não tenham sido adotadas, serão levadas em conta as disposições que estabeleçam os países-membros sobre as respectivas matérias, com alcance geral;
- h. Nos acordos em que sejam previstos compromissos de utilização de insumos dos próprios países signatários, deverão estabelecer-se procedimentos que garantam que sua aplicação dependerá da existência de condições adequadas de abastecimento, qualidade e preço.

Ademais, os Acordos de Complementação Econômica permitem o estabelecimento de mecanismos de desgravação tarifária<sup>8</sup>, da tarifa externa comum, de uma nomenclatura comum, de normas destinadas a impedir práticas desleais de comércio, de um sistema de solução de controvérsias e de outras medidas de harmonização de instrumentos e políticas, bem como a celebração de ações de caráter complementar nas áreas do desenvolvimento tecnológico, do financiamento, da infraestrutura física e de outras que se estimem convenientes (Resolução n. 2 da Aladi). Nesse sentido, observa-se que o Mercosul, por meio de todos os seus instrumentos jurídicos, seguiu tais diretivas criadas pela Aladi.

Diante do exposto, pode-se concluir que a normatização estabelecida pela Aladi para a criação dos processos de integração regional na América Latina foi concretizada no Tratado de Assunção, que, na realidade, é o Acordo de Complementação Econômica n. 18 da Aladi. Assim, o aprendizado e os mecanismos que a Aladi proporciona, em termos de instrumentos de integração regional, possibilitaram o desenvolvimento do processo de integração, *a priori*, do Cone Sul e, atualmente, da América do Sul.

### **1.3 Processo negociador do Acordo de Complementação Econômica nº. 14 (ACE-14) e nº. 18 (ACE-18).**

A América do Sul é a plataforma de expansão das empresas e dos investimentos brasileiros, particularmente a partir de meados da década de 1990 e do início da de 2000, e a região pela qual se decidiu iniciar a abertura da economia brasileira à globalização (CERVO, 2008, p. 200). Nesse sentido, o processo negociador do ACE-14/1990 (Brasil e Argentina) e do ACE-18/1991 (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai) demonstra essa intenção de abertura a partir da aproximação comercial e do desenvolvimento do processo negociador para a formação do Mercosul.

---

<sup>8</sup> Ademais, todas as concessões oferecidas nos ACEs<sup>8</sup> com Estados não membros não poderão ser superiores às acordadas no âmbito da Aladi. Se forem superiores, deverão ser estendidas aos países do bloco. Para apurar a compatibilidade desses tipos de acordos, eles deverão ser apreciados multilateralmente pelos Estados-membros da Aladi. Assim, o Mercosul, de acordo com o marco institucional da Aladi, está aberto à adesão dos Estados-membros da Aladi e a terceiros países. Por fim, o capítulo VII do TM-80 estabelece que todas as vantagens, imunidades e privilégios que os Estados-membros apliquem a produtos originários de ou destinados a qualquer outro membro ou terceiro Estado serão imediatamente estendidas aos demais membros da Aladi. Ademais, em matéria de imposto ou taxas, os produtos originários dos países-membros terão o mesmo tratamento dado aos produtos similares nacionais. Tais regras reiteram, respectivamente, os princípios da Nação Mais Favorecida e do Tratamento Nacional, contidas na Organização Mundial do Comércio (OMC).

A necessidade mútua de redefinir os parâmetros de inserção internacional e de reformar as estruturas econômicas domésticas, segundo a orientação liberal, traduziu-se, para o Brasil e a Argentina, em visões convergentes quanto a importantes objetivos de política externa, notadamente a maximização de oportunidades comerciais, com o consequente esforço para garantir acesso a mercados e de forma privilegiada no que tange aos seus respectivos mercados, a atração de recursos financeiros. (VAZ, 2002, p. 91).

A partir dos anos 1980, Brasil e Argentina começam a negociar acordos que visavam à promoção do comércio bilateral, principalmente por meio da liberalização progressiva das barreiras comerciais (PORTELA, 2012, p. 976). Assim, a parceria estratégica firmada entre Brasil e Argentina, principalmente no campo da integração econômica, permitiu o desenvolvimento de modelos econômicos que se conformassem com a nova realidade internacional neoliberal.

A partir de meados dos anos 80, deram-se as condições para que o Brasil e a Argentina estabelecessem sua principal e mais abrangente parceria estratégica, que serviria de plataforma para redefinir suas relações no plano regional e, no início dos anos 90, para instrumentalizar sua inserção externa já em um contexto internacional profundamente modificado pela confrontação Leste-Oeste, pela emergência dos blocos econômicos e da democracia como valores consagrados na ordem internacional emergente. Ao mesmo tempo, esse esforço esteve condicionado pelas restrições de ordem econômica que, interna e externamente, ambos os países enfrentavam, mas que, simultaneamente, representaram estímulo para uma maior aproximação política, com a qual procurariam responder àquelas mesmas vicissitudes. (VAZ, 2002, p. 81).

O primeiro instrumento de aproximação, nesse período, foi a Ata de Iguazu (1985), firmada entre os Presidentes Raúl Alfonsín, da Argentina (1983-1989), e José Sarney, do Brasil (1965-1990). A Ata criou uma comissão mista de alto nível para conduzir a formação do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) e enviar, no prazo de um ano, recomendações aos presidentes sobre os temas relacionados a energia, transporte, comunicação, ciência e tecnologia.

No âmbito desse programa, os governos do Brasil e da Argentina assinaram, em 1985, o Protocolo de Cooperação Nuclear, que previa a abertura de seus respectivos programas nucleares à inspeção recíproca (PINHEIRO, 2004, p. 54). A esse respeito, Cerro (2011, p. 517) afirma que os acordos firmados sob a égide dos governos de Sarney e Alfonsín, nos anos 1980, correspondiam a um projeto neoestruturalista de

integração, estratégico do ponto de vista econômico e político. Segundo o referido autor,

Desde o início do governo Figueiredo, as relações com a Argentina encaminharam-se em direção à fase integracionista, que os presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney iriam desencadear. As negociações técnicas enceraram-se em Julho de 1986, indicando, com base nas tentativas de experiências anteriores, as condições para o êxito do novo processo integrativo, o qual, a partir do eixo Brasil-Argentina, deveria incluir, gradativamente, outros países do continente: fomento do crescimento econômico, de um comércio bilateral dinâmico e não especializado, de ampla cooperação cultural, científica e tecnológica e, sobretudo, em tecnologias de ponta; observância do gradualismo e da flexibilidade dos mecanismos de integração; preferências comerciais bilaterais nas áreas agrícola e industrial; realismo das propostas para evitar a utopia; a adaptação do arcabouço jurídico de ambos os Estados; envolvimento do empresariado com o mercado ampliado. (CERVO, 2011, p. 485).

Destarte, em 6 de julho de 1990, foi assinada a Ata de Buenos Aires, que consolidou o processo de integração entre Brasil e Argentina em bases econômicas de cunho liberal, na outorga de preferências tributárias e no gradualismo do processo de integração. Alcides Vaz (2002, p.87) afirma que a política externa do Brasil estaria voltada para o aumento da competitividade internacional do País por meio da abertura econômica, para a busca de condições favoráveis de acesso a mercados, crédito e tecnologias. Em razão de tal propósito, reafirmou-se o viés econômico que seguiria, inicialmente, o processo de integração regional.

As decisões consubstanciadas na Ata de Buenos Aires contribuíram para a formação do Mercosul, que se multilateralizou a partir da entrada do Paraguai e do Uruguai, no processo iniciado entre Brasil e Argentina por meio do ACE-14. A Ata tinha como objetivo principal a formação de um mercado comum até 31 de dezembro de 1994, com a retirada das barreiras tarifárias e não tarifárias ao comércio entre Brasil e Argentina. Além disso, ela criou o Grupo do Mercado Comum, responsável por elaborar estudos e propor medidas para atingir o objetivo de formar um mercado comum. Desse modo, a partir da Ata de Buenos Aires, o projeto de integração consubstanciou-se no modelo, inicial, de integração das economias locais ao comércio internacional por meio do regionalismo aberto e no abandono das diretrizes da industrialização por substituição de importação.

A fase que se estende do Programa de Integração e de Cooperação, desenhado em 1986 por diplomatas de ambos os países sob a liderança dos presidentes Raul Alfonsin e José Sarney, até a Ata de Buenos Aires de julho de 1990, passando

pelo Tratado de Integração de 1988, corresponde a um processo bilateral de aprofundamento do movimento integracionista, que não tinha motivação de excluir outros parceiros sub-regionais, e cuja vocação primária era inteiramente condizente com o projeto de industrialização competitiva dos dois países e de fortalecimento de um centro econômico próprio no contexto sub-regional. (ALMEIDA, 2010, p. 33).

A assinatura do ACE-14<sup>9</sup> está em conformidade com o disposto no artigo 3º do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1988) e implementa, por meio de um mecanismo amplo e a remoção de todas as barreiras tarifárias e não tarifárias, o intercâmbio recíproco de mercadorias que foram, anteriormente, pactuadas no Tratado de Montevideu (1980). Assim, os compromissos assumidos entre ambos os países nos diferentes acordos concluídos e o objetivo de estabelecer em 31 de dezembro de 1994 um Mercado Comum constituem a base para a celebração<sup>10</sup> do acordo.

O Grupo do Mercado Comum (GMC) Argentina-Brasil, formado a partir da Ata de Buenos Aires, foi responsável por propor, em seu âmbito, medidas específicas de harmonização gradual de políticas que afetem a produção, a comercialização e o desenvolvimento tecnológico dos produtos negociados. Além disso, o GMC é designado para acompanhar e assegurar a boa execução do ACE-14 e, inclusive, examinar as questões relativas a medidas de equiparação, cláusulas de salvaguarda<sup>11</sup> e

---

<sup>9</sup> O ACE 14 foi internalizado no Brasil por meio do [Decreto nº 60](#), de 15/03/1991. Com a implementação do Mercosul, a partir de 1995, o comércio entre a Argentina e o Mercosul passou a ser realizado ao amparo do ACE-18. (Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio).

<sup>10</sup> Tais compromissos estão demonstrados no artigo 1 do ACE-14:

Artigo 1º - O presente Acordo tem por objetivo, entre outros: a) facilitar a criação das condições necessárias para o estabelecimento do Mercado Comum entre ambos os países signatários; b) promover a complementação econômica, em especial a industrial e tecnológica, a fim de otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção e de alcançar escalas operacionais eficientes. Parágrafo Único: A liberalização comercial entre Brasil e Argentina ocorrerá de forma gradual e deverá ser finalizada até 31 de dezembro de 1994. A Administração do Acordo estará a cargo do Grupo Binacional para o estabelecimento do Mercado Comum entre a Argentina e o Brasil, denominado Grupo do Mercado Comum, de acordo com os termos da Ata de Buenos Aires.

<sup>11</sup> As medidas de salvaguarda somente serão livremente aplicadas até 1994; a partir desse momento, tais medidas deverão ser utilizadas somente em casos de urgência:

Artigo 17 (ACE-14) - Quando o país importador considerar que se está produzindo dano ou ameaça de dano grave a seu mercado como consequência de um sensível aumento das importações de um determinado produto em um curto período, provenientes do outro país signatário, solicitará por via diplomática a realização de consultas com a outra parte a fim de eliminar essa situação. O pedido do país importador estará acompanhado de uma declaração pormenorizada dos fatos, razões e justificações do mesmo. As consultas deverão iniciar-se em um prazo máximo de 10 dias corridos a partir desse pedido e deverão ser concluídas dentro dos 20 dias corridos após seu início.

Artigo 18 (ACE-14) - A determinação do dano ou ameaça de dano grave no sentido do presente regime será analisada por cada país, levando em conta a evolução, entre outros, dos seguintes aspectos relacionados com o produto em questão:

- a) nível de produção e capacidade utilizada;
- b) nível de emprego;

de mecanismos de correção de desequilíbrios, conforme estabelecido no art.23 do TM-80. Por fim, o GMC Argentina-Brasil ficou responsável por fiscalizar o comércio entre ambos os países, para que ele se desenvolva em condições equitativas e para que as práticas de *dumping* e subsídios sejam abolidas.

No que tange à solução de controvérsias no marco do ACE-14, o artigo 26 do Acordo determina que seja instaurado um procedimento de consulta e solução, a ser implementado pelo Grupo Mercado Comum Argentina-Brasil (GMC). Este tomará as providências necessárias para que em cada país sejam adotados os meios adequados a fim de dar a mais eficiente e rápida solução às questões apresentadas.

Nesse contexto, o Grupo Mercado Comum Argentina-Brasil foi responsável por garantir que o comércio entre ambos os países se desenvolvesse em condições equitativas, evitando, entre outras, as práticas de *dumping* e subsídios. Com o mesmo objetivo, o GMC coordenou, nesse âmbito, suas posições frente a eventuais práticas desleais de terceiros países. Além disso, o sistema de solução de controvérsias foi transportado para o ACE-18 (Mercosul) e figura como elemento inicial do órgão de solução de controvérsias criado no Mercosul, consubstanciado, primeiro, por meio do Protocolo de Brasília e, posteriormente, pelo Protocolo de Olivos.

A multilateralização progressiva prevista no Tratado de Montevidéu (1980) foi estabelecida no ACE-14<sup>12</sup> por meio das regras de adesão de novos membros, o que, mais tarde, tornou possível a celebração do ACE-18. Assim, a adesão ao ACE-14 ocorre mediante prévia negociação entre Brasil e Argentina com os demais Estados-membros da Aladi – conforme a prerrogativa fixada no Princípio da Convergência – e o país aderente, mediante a subscrição de um protocolo, que entra em vigor 30 dias após seu depósito na Secretaria da Aladi. Assim alcança-se a formação inicial do Tratado de Assunção.

Nesse sentido, Alcides Vaz (2002, p. 108) afirma que a integração do Brasil e da Argentina por meio do ACE-14 já delineou a estrutura do Mercosul e do processo de integração comercial que se daria daquele momento em diante com a celebração do

- 
- c) participação do mercado;
  - d) comércio bilateral; e
  - e) desempenho das importações e exportações em relação a terceiros países.

<sup>12</sup> A partir da formalização do ACE entre Brasil e Argentina, ambos os países decidiram realizar, trimestralmente, reuniões dos subgrupos de trabalho e do Grupo do Mercado Comum.

ACE-18. Para o mesmo autor (2002, p. 179), ocorreu a sobreposição das negociações bilaterais – Brasil e Argentina – com a negociação do Tratado de Assunção, e tal fase foi marcada pela condução de negociações em dois planos simultaneamente:

No plano bilateral, o Brasil e a Argentina objetivavam definir operacional, jurídica e tecnicamente os mecanismos pelos quais implementariam a decisão política de acelerar e promover a integração nos termos definidos na Ata de Buenos Aires. [...] No plano quadrilateral, o objetivo comum do Brasil e da Argentina era consubstanciar em tratado internacional os compromissos quanto à integração, acomodando os interesses uruguaios e paraguaios sem, contudo, descaracterizar o que havia sido pactuado bilateralmente ou retroceder e sem admitir concessões, em termos de tratamento privilegiado, que implicassem reproduzir as experiências da Alalc e da Aladi. [...] Nesse formato, o interesse primordial era construir uma disciplina comercial comum, que conferisse identidade e coesão ao bloco a ser criado, de modo a diferenciá-lo das experiências anteriores. (VAZ, 2002, p. 180).

No mesmo sentido, Paulo Roberto de Almeida (ANO 2000, p. 10) afirma que os mecanismos estabelecidos na Ata de Buenos Aires e consubstanciados, posteriormente, no ACE-14 foram todos reproduzidos no Tratado de Assunção (ACE-18, Aladi), mesmo após a adaptação para o esquema quadrilateral (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai).

Nesse sentido, o preâmbulo do Acordo de Complementação Econômica n. 18, consubstanciado no Tratado de Assunção<sup>13</sup>, estabelece que a construção do mercado comum implica:

- a. A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, por meio, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente;
- b. O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;
- c. A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os países signatários: de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial

---

<sup>13</sup> As partes do acordo decidem subscrever, no marco do Tratado de Assunção e como parte dele, um Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica em conformidade com as disposições do Tratado de Montevideu 1980 e a Resolução 2 do Conselho de Ministros da Associação.

e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os países signatários;

- d. O compromisso dos países signatários de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.

Os anos que se seguiram à assinatura do Tratado de Assunção foram marcados por diferentes fases de aprofundamento institucional do bloco e por decisões de política externa que contradizem as normas criadas, conforme se estudará no Capítulo 3. Para Rubens Barbosa (2010, p. 25), a primeira fase, de 1991 a 1994, foi marcada pela remoção dos obstáculos à livre circulação de bens, de capitais e de fatores produtivos entre os territórios dos Estados-membros, e a segunda fase, a partir de 1994, pela criação de estruturas políticas e jurídicas do tipo comunitário<sup>14</sup>.

Assim, na primeira fase, foram definidos critérios para o estabelecimento da tarifa externa comum (TEC), da política tarifária comum, da nomenclatura comum. No campo dos investimentos, foram firmados o Protocolo de Colônia, sobre tratamento recíproco, e o Protocolo de Buenos Aires, sobre os contratos privados no Mercosul.

As principais decisões e instrumentos jurídicos – que serão abordados no próximo tópico deste capítulo – da primeira fase, segundo Rubens Barbosa (2010, p. 28), foram:

- a. Tratado de Assunção (23/03/1991): estabelece a data de 31/12/1994 para a criação da Tarifa Externa Comum, a coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais.
- b. Protocolo de Brasília (17/12/1991): estabelece o sistema temporário de Solução de Controvérsias, que posteriormente foi substituído pelo Protocolo de Olivos.
- c. Cronograma de Las Leñas e de Medidas Adicionais (26-27/06/1992): estabelece o procedimento de reclamações e de consultas sobre práticas desleais de comércio; cooperação e assistência jurídica em matéria civil,

---

<sup>14</sup> “A preocupação imediata dos negociadores governamentais dos quatro países foi com a remoção de barreiras protecionistas e anti-integracionistas construídas ao longo de décadas de industrialização substitutiva”. (BARBOSA, 2010, p. 25).



comercial, trabalhista e administrativa; adoção de critérios para as negociações com os outros países da Aladi.

- d. Protocolo de Colônia (17/01/1994): regulamenta as garantias mínimas para os investimentos realizados na região por investidores do Mercosul e cria regras para as operações internacionais de mercado de capitais no âmbito do Mercosul.
- e. Protocolo de Buenos Aires (4-5/08/1994): estabelece a jurisdição internacional em matéria contratual.
- f. Protocolo de Ouro Preto (16-17/12/1994): estabelece a Tarifa Externa Comum, o regime de origem, normas aduaneiras, medidas cautelares, estrutura definitiva do Mercosul, bem como confere personalidade jurídica internacional ao bloco.

#### **1.4 Protocolo de Ouro Preto e os mecanismos comerciais**

A estrutura institucional do Mercosul está subordinada ao direito de integração, e não ao direito comunitário, como ocorre na União Europeia<sup>15</sup>, e ao sistema intergovernamental. No direito de integração, os poderes transferidos ao ente regional são limitados àqueles necessários ao mínimo funcionamento da integração, e as normas emanadas do órgão regional não têm aplicabilidade imediata. No sistema intergovernamental, os Estados permanecem como atores centrais do processo de integração, negociando e decidindo, por consenso, as matérias relativas ao processo integracionista.

O sistema intergovernamental fornece os subsídios à estrutura institucional, marcada pelo sistema de tomada de decisões na forma de consenso na presença de todos os Estados-partes; pelo Princípio da Vigência Simultânea das Normas emanadas dos órgãos do Mercosul; pelos Princípios da Gradualidade, da Flexibilidade e do Equilíbrio; e pela reciprocidade dos direitos e obrigações assumidos perante o Bloco.

Uma leitura adequada do Tratado de Assunção e a prática posterior das partes contratantes mostram o cuidado em evitar estruturas administrativa, judicial ou legislativa fechada (nos moldes das europeias) e a escolha de modelos flexíveis, cujos

---

<sup>15</sup> A principal característica do direito comunitário é a transferência de parcelas da soberania nacional para o ente comunitário, o qual terá autonomia com relação a essas parcelas transferidas.

limites ficam meio indefinidos, para que a prática vá se perfeccionando. (BAPTISTA,1996, p. 181).

Na estrutura institucional criada<sup>16</sup>, os Estados-partes adotam o direito de integração como regulador do processo decisório e das relações institucionais. Diferentemente do direito comunitário utilizado na União Europeia, o Direito de Integração do Mercosul tem como principal característica a ausência de aplicabilidade imediata das normas emanadas do bloco; a maioria delas precisa, inicialmente, ser internalizadas no ordenamento jurídico dos Estados-membros.

Assim, a aplicabilidade das normas está baseada no Princípio da Vigência Simultânea, que garante a entrada em vigor das normas do Mercosul no mesmo momento para todos os Estados-membros. Assim, uma vez criadas as normas, os Estados adotam providências para internalizá-las, e após essa etapa, informam à Secretaria do Mercosul sobre a incorporação. Quando todos os Estados-membros houverem feito essa comunicação à Secretaria, em 30 dias, a respectiva norma entra em vigor.

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

Em razão da estrutura institucional intergovernamental criada e do princípio da vigência simultânea, basta que um dos Estados não proceda à internalização da norma que esta não entrará em vigor e perderá seu objeto. Nesse sentido, Caçado Trindade (2007, p. 63) afirma que esse sistema pode incentivar Estados a se absterem

---

<sup>16</sup> O artigo 1º do POP estabelece a estrutura institucional do Mercosul e os órgãos com capacidade decisória, que são Conselho do Mercado Comum, Grupo do Mercado Comum e Comissão de Comércio do Mercosul. O Conselho exerce a titularidade jurídica do Mercosul e é responsável pela condução do processo de integração; é integrado pelos ministros das Relações Exteriores e ministros da Economia (ou seus equivalentes) dos Estados-membros.

<sup>17</sup> Por direito proveniente do Mercosul, entende-se normas primárias, decisões, resoluções e laudos.

sistematicamente de tornar eficazes medidas que são consideradas impopulares nacionalmente. Trindade continua seu argumento, ao dizer que,

a despeito de um Estado poder ser demandado perante o órgão de solução de controvérsias por violação do dever de incorporação, isso nunca ocorreu pois, observa-se que os Estados preferem evitar que se forme uma jurisprudência no sentido de tornar obrigatória a internalização das normas.

Nesse sentido, em razão do sistema intergovernamental de tomada de decisões no âmbito do Mercosul e do sistema de vigência simultânea, o Mercosul é um bloco regional cujo fundamento se encontra no direito de integração e na manutenção da soberania dos Estados, principalmente no que tange à obrigatoriedade e à autoaplicabilidade das normas e das decisões provenientes do bloco. Em razão disso, a prática política consolidada no Mercosul, na maioria das vezes, não age no sentido de fortalecer as instituições e de promover a segurança jurídica no bloco, mas, sim, no sentido de atender aos objetivos políticos de curto prazo.

### **1.5 Tarifa Externa Comum, Regras de Origem e Valoração Aduaneira**

Como previsto no Tratado de Assunção (TA), a partir de janeiro de 1995, os Estados-partes adotaram a Tarifa Externa Comum (TEC) e a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). Segundo as diretrizes estabelecidas no TA, a TEC é responsável por incentivar a competitividade e evitar a formação de oligopólios ou de reserva de mercado capazes de distorcer o comércio regional<sup>18</sup>.

Fez-se necessário criar o Regime de Origem, cujo objetivo é evitar a “triangulação” do comércio. Isso ocorre quando os produtos são elaborados ou semielaborados em outra região e inseridos e/ou montados no Estado-membro de uma Comunidade, para auferir benefícios conferidos àqueles que são produzidos no bloco. Tal prática descaracteriza a finalidade do Mercosul, que é intensificar e desenvolver a indústria local, garantir o mercado consumidor do bloco, diversificar a produção industrial e substituir importações. Caso ocorra a “triangulação”, as empresas nacionais terão dificuldades de permanecer no bloco.

Como o modelo do Mercosul tem por objetivo privilegiar mercadorias regionais, os produtos elaborados integralmente no

---

<sup>18</sup> O Mercosul, por ter sido criado como um bloco comercial, prioriza a normatização das relações comerciais. Isso ficará provado a partir da análise do discurso de política externa brasileira, objeto de estudo do Capítulo 2.

território de qualquer dos membros será considerado originário, desde que em sua elaboração sejam utilizados, única e exclusivamente, materiais originários dos Estados-partes (CAPARROZ, 2012, p. 359).

Contudo, existem exceções à regra acima mencionada. Há produtos que não foram integralmente elaborados nos países do Mercosul, mas que podem ser considerados originários se atenderem aos seguintes critérios (CAPARROZ, 2012, p.359):

- a. Produtos em cuja elaboração forem utilizados materiais não originário dos Estados-partes, quando resultantes de um processo de transformação que lhes confira nova individualidade, caracterizada pelo fato de estarem classificadas em um posição tarifária diferente das mencionadas no material.
- b. Nos casos em que o requisito estabelecido no item anterior não possa ser cumprido porque o processo de transformação não implica em mudança tarifária, será suficiente que o valor dos insumos de terceiros países não exceda 40% do valor das mercadorias de que se trate.
- c. Produtos resultantes de operações de montagem realizadas no território de um país do Mercosul, utilizando materiais originários de terceiros países, não exceda 40% do valor da mercadoria<sup>19</sup>.
- d. Bens de capital que cumprirem com o requisito de origem de 60% de valor agregado regional.

Ao considerar as regras do regime de origem, voltou-se para o regulamento da TEC. Desse modo, os Estados-partes acordaram que a TEC deve atender aos seguintes requisitos:

- a. pequeno número de alíquotas;
- b. baixa dispersão;
- c. maior homogeneidade possível das taxas de promoção efetiva (exportação) e de proteção efetiva (importação);
- d. nível de agregação de valor definido em seis dígitos;
- e. ajustes de tarifas por meio das listas de exceções.

---

<sup>19</sup> Em contrapartida, as regras de origem não contemplam a simples montagem de bens, sem agregação regional de valor, de sorte que não serão considerados originários os produtos resultantes de operações ou processos efetuados no território de um Estado-parte, pelos quais adquiriram a forma final que serão comercializadas (CAPARROZ, 2012, p. 360).

A TEC, no Brasil<sup>20</sup>, foi implantada por meio do Decreto 1.343/1994, e a partir de 01/01/2012 entrou em vigor a nova versão da Nomenclatura Comum do Mercosul, que foi aprovada pela resolução n. 05/11 do GMC e publicada no Brasil pela Câmara de Comércio Exterior (CAMEX). A lista de exceção à TEC foi mantida com base na decisão do Conselho de Mercado Comum n. 58/2010. Segundo o disposto nessa decisão, os Estados podem alterar 20% dos códigos a cada seis meses. Desse modo, o Brasil tem a liberdade de fixação e aplicação da alíquota de importação distintas para cem códigos tarifários até dezembro de 2015<sup>21</sup>; além disso, autorizou-se ao Brasil cobrar alíquotas diferenciadas para bens de informática e telecomunicações.

A TEC, que tem por base a Nomenclatura Comum do Mercosul<sup>22</sup>, foi aprovada de acordo com as diretrizes do Conselho de Mercado Comum e pode variar de acordo com a alíquota de zero a 20%. O Conselho do Mercado Comum delegou ao Grupo do Mercado Comum a competência para edição de regulamentações para a autorização de modificação da TEC; em casos excepcionais, é possível a aplicação de uma TEC superior a 20%, que será avaliada pelo CMC. Exemplo dessa exceção é a aplicação de TEC de 35% para vários códigos do setor automotivo (Decisão CMC 70/00) e para o setor de tecidos, confecções e calçados (Decisão CMC 37/07).

O Mercosul permite que os Estados-partes criem exceções temporárias e definitivas à TEC. As alterações permanentes constam na Lista de Exceção. O procedimento de pedido para a alteração deve seguir o roteiro estabelecido para cada código da NCM; esses pedidos podem abranger as alíquotas vigentes ou a criação de códigos da NCM. O trâmite inicia-se com os pedidos encaminhados ao Comitê Técnico de Tarifas, Nomenclaturas e Classificação de Mercadorias (CT1), que encaminhará o pedido à Secretaria de Comércio Exterior (SECEX). Esta iniciará o procedimento de consulta pública no território nacional e, posteriormente, o encaminhará à Comissão de Comércio do Mercosul.

---

<sup>20</sup> As internalizações da TEC são efetuadas duas vezes por ano, em 1º de janeiro e 1º de julho. No Brasil, cabe à Câmara de Comércio Exterior, por meio de decreto, a internalização de tais regras.

<sup>21</sup> Decisões CMC n. 39/05, 13/06, 27/06, 61/07, 58/08, 57/10.

<sup>22</sup> O Mercosul adotou o Acordo Relativo à aplicação do artigo VII do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT/1994) – que abrange a valoração aduaneira –, e adotou o Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias (Sistema Harmonizado – SH) para criar a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). O sistema harmonizado é um método internacional de classificação de mercadorias, fundamental no processo de integração regional, pois facilita as negociações internacionais, a aplicação de tarifas – inclusive a Tarifa Externa Comum –, a concessão de tratamentos especiais e a cobrança de impostos relacionados a importação e exportação. Esse sistema abrange a Nomenclatura, as Regras Gerais de Interpretação e as Notas Explicativas do Sistema Harmonizado.

Ademais, o Mercosul aceita que os Estados-partes solicitem alteração, definitiva ou temporária, na NCM e na TEC, mediante procedimento pré-estabelecido. Nesse caso, as empresas comerciais não podem requerer tais modificações, exceto se representarem um setor produtivo. As alterações temporárias na TEC podem ser determinados mediante os seguintes mecanismos: redução tarifária (Resolução 08/08); elevação tarifária (Decisão 39/11); lista de exceções à TEC; Ex Tarifário (redução tarifária para bens de capital – BK – e bens de informática e tecnologia – BIT).

No que diz respeito às listas de exceções à TEC (LETEC), elas foram criadas para permitir o gradual ajuste das tarifas nacionais aos objetivos tarifários do mercado comum. De acordo com a decisão do CMC 58/10, o Brasil pode manter uma lista de exceções de até cem códigos da NCM. As exceções podem abranger tanto o aumento quanto a diminuição de tarifas, desde que obedeçam aos limites estabelecidos pela Organização Mundial de Comércio (OMC). A LETEC está de acordo com os princípios do gradualismo e da flexibilidade, no entanto, a análise dos discursos de política externa brasileira nos mostra que, para avançar no processo de integração regional a partir do Mercosul, faz-se necessário diminuir os produtos que estão protegidos pela lista.

Outra exceção à Tarifa Externa Comum é o mecanismo Ex Tarifário de BK e BIT, que foi criado para reduzir o custo de investimentos e modernizar o parque industrial dos países-membros. A redução de 2% abrange o imposto de importação e terá duração de dois anos. Para que seja concedida, exige-se a comprovação de que não existe produção nacional do equipamento. Ademais, essa redução abrange não apenas os bens de informática e capital, mas também as peças e componentes<sup>23</sup>.

Como será mostrado no segundo capítulo desta dissertação, tais alterações, muitas vezes, não obedecem a esse processo, e as alíquotas da TEC acabam por ser unilateralmente criadas ou alteradas, ou, ainda, cobradas duas vezes. A análise dos discursos de política externa brasileira e da prática demonstra que os principais bloqueios para a consolidação da união aduaneira são a dupla cobrança da tarifa externa comum e as medidas unilaterais restritivas à livre circulação de mercadorias.

---

<sup>23</sup> De acordo com a Decisão CMC 56/2010, o Brasil está autorizado, até 31/12/2012, a manter o atual regime nacional de importação de BK e BIT; a este, o Brasil está autorizado a aplicar, até 31/12/2015, alíquota distinta da TEC, inclusive zero. A proposta para utilização do mecanismo BK e BIT deve ser encaminhada à Secretaria de Desenvolvimento da Produção do MDIC, em duas vias – uma delas será enviada para avaliação da Receita Federal do Brasil.

A redução tarifária das alíquotas de importação, prevista na resolução 08/08 da Câmara de Comércio do Mercosul, somente é permitida caso ocorram desequilíbrios de oferta e de demanda no Estado-parte. Tal redução deve ser temporária, obedecer limites quantitativos e ser implantada somente após a concordância dos demais países do Mercosul. Os pedidos de redução tarifária devem ser encaminhados à Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Sublinha-se, ainda, que a resolução 08/08 foi internalizada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio da resolução da CAMEX 42/11.

No caso da elevação temporária da TEC, ela será permitida somente se ocorrerem desequilíbrios derivados da conjuntura econômica internacional. Essa elevação deve obedecer ao limite imposto pela Organização Mundial de Comércio e limitar-se a cem códigos da NCM, pelo período máximo de 12 meses. O Estado interessado deve submeter o pleito aos demais países do Mercosul, que terão 15 dias para contestação. Com vistas a regulamentar esse processo, a CAMEX criou o Grupo Técnico sobre Alterações Temporárias na TEC. No Brasil, as solicitações para elevação da TEC devem ser encaminhadas, por meio do preenchimento de um formulário elaborado pela CAMEX, à Secretaria da CAMEX.

No que diz respeito às listas de exceções à TEC (LETEC), elas foram criadas para permitir o gradual ajuste das tarifas nacionais aos objetivos tarifários do mercado comum. De acordo com a decisão do CMC 58/10, o Brasil pode manter uma lista de exceções de até cem códigos da NCM. As exceções podem abranger tanto o aumento quanto a diminuição de tarifas, desde que obedeçam aos limites estabelecidos pela OMC. A LETEC está de acordo com os princípios do gradualismo e da flexibilidade, no entanto, a análise dos discursos de política externa brasileira nos mostra que, para avançar no processo de integração regional a partir do Mercosul, faz-se necessário diminuir os produtos que estão protegidos pela lista.

Outra exceção à Tarifa Externa Comum é o mecanismo Ex Tarifário de BK e BIT, que foi criado para reduzir o custo de investimentos e modernizar o parque industrial dos países-membros. A redução de 2% abrange o imposto de importação e terá duração de dois anos. Para que seja concedida, exige-se a comprovação de que não

existe produção nacional do equipamento. Ademais, essa redução abrange não apenas os bens de informática e capital, mas também as peças e componentes<sup>24</sup>.

A explicação do funcionamento dos mecanismos comerciais acima abordados reside na reiteração contínua desses temas nos discursos de política externa brasileira analisados e no conceito de segurança jurídica, o qual é condição *sine qua non* para o fortalecimento e para o desenvolvimento do Mercosul como base estrutural para o processo de integração da América do Sul.

A partir da análise que será feita no decorrer desta dissertação, percebe-se que ainda restam problemas a serem resolvidos na área jurídica e econômica, tais como dupla cobrança da TEC, aperfeiçoamento da união aduaneira, aplicabilidade imediata das decisões emanadas dos órgãos decisórios do Mercosul, criação de barreiras comerciais em desacordo com as regras do bloco e decisões políticas sem respaldo jurídico no ordenamento do Mercosul.

No que tange a Tarifa Externa Comum, esta foi efetivamente definida nos prazos fixados (isto é, antes de 31.12.1994), o que teoricamente converteria o Mercosul em uma união aduaneira a partir de 1995, mas a implementação da TEC sofreu igualmente novos atrasos temporais e a imposição adicional de regimes temporários de exceção. (ALMEIDA, p. 12).

Em razão disso, a autonomia decisória do sistema de solução de controvérsias tornou-se primordial para as relações comerciais e jurídicas no bloco; porém, como será abordado no Capítulo 3 deste trabalho, ocorre, frequentemente, a não aplicação das decisões e a impossibilidade de atingir as decisões políticas por meio do órgão de solução de controvérsias. Para melhor compreender esse tema, analisar-se-á o funcionamento do órgão de solução de controvérsias no Mercosul.

---

<sup>24</sup> De acordo com a Decisão CMC 56/2010, o Brasil está autorizado, até 31/12/2012, a manter o atual regime nacional de importação de BK e BIT; a este, o Brasil está autorizado a aplicar, até 31/12/2015, alíquota distinta da TEC, inclusive zero. A proposta para utilização do mecanismo BK e BIT deve ser encaminhada à Secretaria de Desenvolvimento da Produção do MDIC, em duas vias – uma delas será enviada para avaliação da Receita Federal do Brasil.



## 1.6 Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul

Como mencionado anteriormente, o Protocolo de Olivos (PO), que substituiu o Protocolo de Brasília, criou o sistema permanente de solução de controvérsias. Neste, as partes têm o direito de escolha de foro onde resolverão as controvérsias que surjam na aplicação do Tratado de Assunção, nos seus protocolos, nas decisões do Conselho do Mercado Comum, nas resoluções do Grupo do Mercado Comum, nas diretrizes do Conselho de Comércio do Mercosul e nos princípios gerais do direito internacional. As partes, de comum acordo, devem escolher o foro, e após a escolha não poderão mudá-lo.

No âmbito da sistemática de solução de controvérsias no Mercosul prevista no Protocolo de Brasília, possibilitava-se aos Estados-Partes do Mercosul submeterem seus litígios ao sistema arbitral do Mercosul e/ou solicitarem a instalação de um painel na OMC. [...] Existia, portanto, a possibilidade de que um litígio fosse julgado por diferentes sistemas de controvérsias, sendo que a opção, geralmente é feita pela parte demandante. (MARTINS, 2006, p. 82).

Isso ocorreu no litígio envolvendo a Argentina e o Brasil sobre a aplicação de medidas *antidumping* contra a exportação de frangos provenientes do Brasil. O caso foi analisado pelo Quarto Tribunal Arbitral do Mercosul, que decidiu pela procedência da aplicação das medidas *antidumping* por parte da Argentina e pelo cumprimento das regras de livre circulação de bens no Mercosul. No entanto, o Brasil levou o caso à OMC, que decidiu pela ilegalidade das medidas *antidumping* que vinham sendo praticadas pela Argentina, condenando-a a modificar sua legislação pertinente ao tema.

De modo diferente, o novo sistema de solução de controvérsias, consubstanciado no Protocolo de Olivos, apresentou avanços no que tange à sistemática de resolução de conflitos no Mercosul. Em primeiro lugar, não há mais a possibilidade de dupla jurisdição e o duplo acesso ao Tribunal Arbitral/Permanente de Revisão do Mercosul e à OMC. Agora, uma vez decidido o foro, não se pode mudar. Eliane M. Martins elenca as principais inovações trazidas pelo Protocolo de Olivos (MARTINS, 2006, p. 84):

- a. Criação do Tribunal Permanente de Revisão (TPR);
- b. Implementação de mecanismo de regulamentação das Medidas Compensatórias;

- c. 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*;
- d. Intervenção opcional do GMC;
- e. Possibilidade de eleição de foro;
- f. Possibilidade de reclamação particulares.

Diante do exposto, a resolução das controvérsias começa com as negociações diretas; porém, se as partes preferirem, elas podem se submeter, diretamente, ao Tribunal Permanente de Revisão (TPR)<sup>25</sup>, que funcionará, nesse caso, como um tribunal arbitral *ad hoc*, e não caberá recurso de revisão da decisão emanada pelo TPR. Desse modo, sempre que se iniciar a resolução de uma controvérsia, as partes devem dar ciência ao Grupo do Mercado Comum (GMC), por meio da Secretaria do Mercosul.

As negociações diretas, salvo acordo entre as partes, devem ser finalizadas no prazo máximo de 15 dias, contados a partir da informação à outra parte da decisão de iniciar uma controvérsia. Caso não se alcance acordo satisfatório, antes de iniciar o procedimento arbitral, as partes podem pedir a intervenção do GMC. Nesse sentido, o GMC formulará recomendações, que não serão obrigatórias, às partes visando à solução do litígio, no prazo máximo de 30 dias. O PO inovou ao autorizar terceiros Estados a pedir intervenção do GMC quando o assunto da controvérsia lhes interessa. Nesse caso, o GMC elaborará comentários ou recomendações a respeito do assunto.

Quando não for possível solucionar a controvérsia por meio das negociações diretas e da intervenção do GMC, as partes iniciarão o procedimento arbitral. A Secretaria do Mercosul, após ser informada da decisão de recorrer ao procedimento arbitral, encarregar-se-á dos procedimentos administrativos para a tramitação dos procedimentos.

O tribunal *ad hoc* é composto por três árbitros. Cada Estado-parte designa um árbitro de uma lista pré-confeccionada<sup>26</sup>, o terceiro árbitro, que será o presidente do Tribunal, é escolhido, de comum acordo, pelos Estados-partes da controvérsia – não

---

<sup>25</sup> O laudo arbitral n. 1/2012, que será estudado no Capítulo 3, foi submetido a esse procedimento; porém, houve algumas peculiaridades. O TPR declarou-se incompetente para julgar o objeto da ação em razão da falta de acordo das partes de submeterem-se diretamente ao TPR.

<sup>26</sup> Cada Estado-parte designará 12 árbitros, que integrarão uma lista que ficará registrada na Secretaria do Mercosul. Essa lista conterá o *curriculum vitae* detalhado de cada árbitro. A lista será notificada aos demais Estados-partes, que poderão pedir esclarecimentos sobre as pessoas designadas.

pode ser nacional dos países litigantes. Caso não haja acordo entre as partes sobre a escolha do terceiro árbitro, ele será escolhido pela Secretaria do Mercosul. Após instituído o tribunal *ad hoc*, as partes informam aos árbitros sobre as instâncias cumpridas e fazem uma exposição dos fatos alegados, juntamente com a fundamentação jurídica e com o direito aplicável.

Durante os procedimentos do Tribunal, ele poderá ser solicitado pelas partes do litígio a aplicar medidas provisórias. Tais medidas serão autorizadas quando houver fundado temor de que a manutenção da situação possa ocasionar danos graves e irreparáveis<sup>27</sup>. O Tribunal pode, a qualquer momento, tornar sem efeito as medidas provisórias. Essas medidas também podem ser estabelecidas pelo Conselho do Mercado Comum, para atender a casos excepcionais de urgência. O tribunal *ad hoc* emitirá o laudo arbitral no prazo de 60 dias, prorrogáveis por mais 30 dias.

As partes podem recorrer do laudo do tribunal *ad hoc* ao Tribunal Permanente de Revisão<sup>28</sup>, em prazo não superior a 15 dias. Nesse período, o cumprimento do laudo está suspenso. O recurso será limitado às questões de direito tratadas na controvérsia e às interpretações jurídicas desenvolvidas no laudo arbitral. O TPR é composto por três árbitros<sup>29</sup> quando a controvérsia envolver dois Estados-partes; caso envolva mais Estados, o TPR funcionará com cinco árbitros.

A outra parte na controvérsia terá o direito de contestar o recurso, no prazo máximo de 15 dias. Diante da apelação e da contestação, o TPR emite o laudo de revisão, que poderá confirmar, modificar ou revogar a fundamentação jurídica e as decisões do tribunal *ad hoc*. A decisão do TPR é obrigatória para as partes e tem o efeito de coisa julgada. À essa decisão cabe, somente, recurso de esclarecimento.

Os laudos arbitrais, tanto do tribunal *ad hoc* quanto do TPR, são obrigatórios, a partir da sua notificação, para as partes. A decisão é adotada por maioria, e os árbitros

---

<sup>27</sup> No direito, esses critérios são chamados de *fumus bonus iure* e *periculum in mora*.

<sup>28</sup> O TPR será composto por cinco árbitros. 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 terceiro árbitro será escolhido por unanimidade dos Estados-partes, que, de comum acordo, podem definir outros critérios para a designação do quinto árbitro. Assim, os integrantes do TPR, uma vez que aceitem sua designação, deverão estar disponíveis permanentemente para atuar quando convocados (artigo 18 e 19 do Protocolo de Olivos).

<sup>29</sup> O TPR será composto por dois árbitros escolhidos pelos Estados-partes, que serão seus nacionais; o terceiro árbitro, que será o Presidente do TPR, será designado mediante sorteio realizado pela Secretaria do Mercosul.

podem fundamentar seus votos em dissidência; no entanto, eles devem manter a confidencialidade da votação. O cumprimento da decisão ocorre no prazo e na extensão definidos pelo laudo. O Estado condenado notifica à outra parte da controvérsia e ao GMC sobre as medidas que adotará para cumprir o laudo, no prazo de 15 dias.

Caso o Estado beneficiado não concorde com as medidas adotadas, terá o prazo de 30 dias para levar a questão ao tribunal *ad hoc* ou ao TPR, conforme o caso. Do mesmo modo, se o Estado condenado não cumpre a decisão do laudo arbitral ou o cumpre de forma parcial, a outra parte poderá aplicar medidas compensatórias, independentemente da notificação ao tribunal *ad hoc* e ao TPR. As medidas compensatórias devem suspender concessões ou obrigações do mesmo setor afetado pelo laudo arbitral. Caso isso seja impraticável, poderá suspender obrigações e concessões em outro setor, devendo, sempre, indicar as razões que fundamentam tais decisões.

Por fim, tais medidas compensatórias necessitam ser informadas, formalmente, ao outro Estado, com antecedência mínima de 15 dias; este poderá dirigir-se ao tribunal *ad hoc* ou ao TPR caso não concorde com as medidas compensatórias. O Tribunal pronunciar-se-á sobre as medidas compensatórias, e sua análise deve limitar-se ao volume, ao comércio da área afetada e à proporcionalidade das medidas compensatórias.

O Protocolo de Olivos também possibilitou aos particulares o acesso ao Mercosul por meio das “Reclamações de Particulares”, o que tornou o bloco mais próximo dos cidadãos. Diante desse instituto jurídico, os particulares (pessoas físicas ou jurídicas) podem formalizar reclamações à Seção Nacional do Grupo do Mercado Comum. Isso ocorre quando houver sanções ou aplicações, por um Estado-parte, de medidas legais ou administrativas de efeito restritivo ou discriminatório, ou concorrência desleal, que violem os marcos jurídicos do Mercosul.

O trâmite é iniciado na Seção Nacional do GMC<sup>30</sup>, onde os particulares tenham residência habitual ou a sede dos seus negócios, mediante reclamação fundamentada com elementos que permitam determinar a veracidade das informações e a extensão do dano. A Seção Nacional, em primeiro lugar, busca, se entender cabível à ação, a solução imediata da questão por meio do sistema de consultas.

---

<sup>30</sup> No Brasil, trata-se da SECEX – órgão do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.

Se o procedimento de consultas não alcançar uma solução, a Seção Nacional encaminha a reclamação ao Grupo de Mercado Comum. O GMC avalia se os requisitos de admissão no âmbito da Seção Nacional foram preenchidos; caso não o sejam, deve pronunciar-se por consenso nesse sentido. Caso seja admitida, o GMC convoca um grupo de especialistas<sup>31</sup>, responsável por emitir um parecer sobre a procedência do caso no prazo de 30 dias. Nesse período, o grupo de especialistas convoca os particulares e os Estados envolvidos a serem ouvidos e apresentarem seus argumentos, em audiência conjunta.

O Grupo de Especialistas envia seu parecer ao GMC. Se o parecer for unânime pela procedência da reclamação, qualquer Estado-parte pode requerer a adoção de medidas corretivas ou a anulação das medidas questionadas. Caso essas medidas não prosperem, pode ser iniciado o procedimento arbitral. Se o parecer for unânime pela improcedência da reclamação, o GMC conclui pelo término do procedimento.

Por fim, em qualquer das fases dos procedimentos, a parte que apresentou a controvérsia ou a reclamação pode desistir do procedimento; ou as partes podem chegar em algum acordo em qualquer das fases do processo. Essas decisões deverão ser comunicadas à Secretaria do Mercosul e ao Tribunal.

Diante do exposto, pode-se perceber que o sistema de resolução de controvérsias do Mercosul está alicerçado sobre os princípios do pragmatismo, realismo e gradualismo. Esse sistema favorece a solução de negociada, no entanto, sofre abalos em razão de crises econômicas (nacionais e internacionais) e de decisões de política externa, que geram insegurança jurídica no Mercosul<sup>32</sup>.

A partir de tudo o que foi analisado neste capítulo sobre a formação política e jurídica do Mercosul, o próximo capítulo abordará o discurso de política externa brasileira no que diz respeito ao Mercosul, no período de 2000 a 2012. Isso é necessário para que se torne possível delimitar quais são os temas prioritários no discurso, classificá-los, no Capítulo 3, de acordo com o conceito de segurança.

---

<sup>31</sup> O Grupo de Especialistas será composto de três membros designados pelo GMC. A Secretaria do Mercosul comunicará ao GMC o nome dos especialistas que tiverem recebido o maior número de votos. Para constituir a lista de especialistas, cada Estado-parte designará seis pessoas de reconhecida competência nas questões que possam ser objeto de reclamação. Os gastos da atuação do Grupo de Especialistas serão custeados na proporção que determinar o GMC ou, na falta de acordo, em proporções iguais (artigo 43, Protocolo de Olivos).

<sup>32</sup> Tal tópico será objeto de estudo do terceiro capítulo deste trabalho.

## CAPÍTULO II

### **O discurso de política externa brasileira sobre o Mercosul – 2002 a 2012**

A análise do discurso de política externa no que tange ao Mercosul reforça o estudo sobre a integração regional. Em primeiro lugar, porque oferece a base na qual foi consolidada a política externa contemporânea para a região sul-americana. Em segundo, torna possível analisar quais os êxitos elencados pelo governo brasileiro no Mercosul e compará-los com dados de comércio e com novos instrumentos jurídicos criados. Por fim, é possível identificar, por meio desses discursos, quais os principais entraves e problemas, para o governo brasileiro, enfrentados pelo Mercosul.

Neste capítulo, são analisados 92 discursos/entrevistas, dos quais 46 são presidenciais (presidente Luiz Inácio Lula da Silva e presidenta Dilma Rousseff), e outros 46, dos chanceleres Celso Amorim e Antônio Patriota. O período analisado abrange dez anos – 2002 a 2012 –, período de tempo escolhido em razão de abranger todo o governo de Luiz Inácio Lula da Silva na Presidência da República e a continuidade dos objetivos do governo anterior, no governo de Dilma Rousseff. A partir dessa análise, muitos temas serão abordados, embora, a tônica principal dos discursos sempre esteja relacionada ao comércio regional, ao desenvolvimento e à democracia.

As referências aos mecanismos comerciais apresentados no Capítulo 1 estão presentes em quase todos os discursos e representam a maior preocupação dos governantes. A questão da bitributação da Tarifa Externa Comum, das listas de exceções, da dificuldade de consolidar a união aduaneira, do mercado de serviços e de compras governamentais, das salvaguardas, são temas recorrentes nos debates sobre integração regional e Mercosul. Essas questões comerciais, em conjunto com os temas relacionados à democracia, são, na visão do governo brasileiro, condições essenciais para o futuro do bloco e de suas instituições e, principalmente, para o desenvolvimento regional.

Assim, no decorrer deste capítulo, conforme se analisa o discurso, os instrumentos jurídicos relacionados serão igualmente abordados. Desse modo, será possível realizar um estudo mais completo do discurso de política externa no que tange à integração regional e ao Mercosul. Este é erguido à condição de espinha dorsal da

integração regional da América do Sul, por isso a sua relevância na política externa brasileira.

Para melhor didática e organização, os discursos foram divididos em dois subitens: primeiro os discursos dos presidentes da República e, segundo, os discursos dos ministros das Relações Exteriores.

## **2.1. Discursos Presidenciais**

No discurso presidencial na XXX Reunião de Cúpula do Mercosul, em julho de 2006, o então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, afirma que o Mercosul é o núcleo por meio do qual deve ser levada a integração regional, e que ele é instrumento indispensável para o desenvolvimento econômico e social dos países da região. Além disso, o Mercosul é, segundo os discursos, um instrumento fundamental para a inserção dos países da região nos fluxos mundiais de comércio e de investimentos. Diante dessa realidade, o desenvolvimento regional equilibrado necessita que se aprimorem as instituições regionais.

Além disso, o Mercosul é considerado, pelo governo brasileiro, o pilar da Comunidade Sul-Americana de Nações, hoje Unasul. Nesse sentido, considera-se o Mercosul um dos projetos políticos de maior envergadura da história da região (discurso do Presidente da República na XXX Reunião de Cúpula do Mercosul). Essa afirmação pode ser comprovada quando se analisam todos os instrumentos jurídicos criados nos 21 anos de existência do Mercosul. De fato, o bloco, como está explícito no Capítulo 1 desta dissertação, incorporou o aprendizado consolidado no âmbito da Aladi e criou todo um arcabouço normativo e institucional que busca o desenvolvimento regional, atualmente, de toda a América do Sul, e não apenas do Cone Sul.

Assim, no discurso presidencial de 26/02/2007, Luiz Inácio Lula da Silva afirma que o Mercosul deve ser visto e analisado de acordo com a realidade histórica da região e, a partir dessa análise, é possível verificar que, embora o Mercosul tenha problemas estruturais – que serão analisados mais adiante –, houve avanços institucionais desde a sua criação. Nesse mesmo discurso, o presidente afirma que

O Mercosul que, muitas vezes, tem sido vítima de incompreensões. Mercosul que, muitas vezes, é criticado sem que façamos uma análise histórica da política do nosso Continente e da política de nossos países. O Mercosul é olhado

como se fosse algo insignificante e, por conta desse olhar, não se percebe o quanto já avançamos nessa relação entre os países que compõem o Mercosul. Precisamos avançar mais? Precisamos.

Os progressos necessários a que se refere o presidente no trecho acima estão relacionados à necessidade de se avançar em direção à supranacionalidade. Isso está definido no discurso de Lula na abertura da XXXII Reunião de Cúpula do Mercosul, ocorrida em 19/01/2007. No que tange à supranacionalidade, o Presidente da República elenca alguns tópicos (discurso proferido na abertura da XXXII Reunião de Cúpula do Mercosul), quais sejam:

- a. Apoio ao reforço institucional do Mercosul;
- b. Reforma dos órgãos decisórios;
- c. Aperfeiçoamento do sistema de incorporação de normas do Mercosul aos ordenamentos dos Estados-membros;
- d. Possível criação de órgãos comunitários;
- e. Modernização da Secretaria do Mercosul;
- f. Maior institucionalização do órgão de solução de controvérsias;
- g. Designação de comissários para temas como meio ambiente, energia, infraestrutura;
- h. Necessidade de criar uma estrutura ágil e eficiente, capaz de responder às novas circunstâncias do sistema internacional.

A prioridade conferida à América do Sul e ao Mercosul na política externa pode ser comprovada a partir da análise dos discursos. Essa referência é feita de maneira expressa e sem divagações. No discurso de Luiz Inácio Lula da Silva por ocasião da visita do Presidente da República da Argentina, Eduardo Duhalde, em 14/01/2003, o Luiz Inácio Lula da Silva afirma que

Ao longo de toda a campanha que me conduziu à presidência de meu país insisti que a América do Sul seria a prioridade de nossa política externa. Dar prioridade à América do Sul passa, necessariamente, por resgatar a vitalidade e o dinamismo do Mercosul.

No mesmo sentido, o discurso de Lula da Silva, na cerimônia de assinatura do Protocolo de Adesão da Venezuela como Membro-Pleno (em processo de adesão) do Mercosul, em 04/07/2006, reafirma tal lógica integracionista: “Precisamos aproximar o



Mercosul dos cidadãos e dos poderes locais. Quanto mais coesos e estivermos, mais fortes e competitivos seremos neste mundo globalizado”.

A tônica dada pelos discursos presidenciais ao Mercosul está, intimamente, ligada à política de Estado sobre a qual o tema de integração regional foi erguido. Os discursos analisados demonstram que, para o governo, o Mercosul é uma ferramenta dos países-membros para fortalecer a presença da América do Sul no sistema internacional, no qual está centrada a estratégia brasileira de inserção no sistema internacional. Assim, a unidade do Mercosul é importante para permitir a consistência de posições comuns nas negociações internacionais.

Para tanto, a análise dos discursos nos mostra que a integração sul-americana e o fortalecimento do Mercosul devem ser objetivos não só dos governos, mas também de toda a sociedade, dos empresários e dos trabalhadores. Assim, o sistema intergovernamental de tomada de decisão no Mercosul, segundo resta demonstrado nos discursos, deve ser substituído por mecanismos supranacionais. Isso em razão de o Mercosul ser considerado, pelo governo brasileiro, um processo irreversível de integração, como mostra o trecho do discurso de Lula da Silva, por ocasião do encerramento da XXX Cúpula dos Chefes de Estado, em 21/07/2006,

É verdade que a nossa integração se dá por decisões essencialmente intergovernamentais, mas não podemos e não devemos nos assustar com a perspectiva de construirmos mecanismos supranacionais. [...] Temos que garantir que nossas burocracias estejam engajadas na integração e tomem as medidas indispensáveis para a implementação, a tempo, das normas que aprovamos. Temos de propiciar aos nossos empresários e aos investidores um ambiente ampliado para que se possa haver negócios. [...]. Nossa integração corresponde a uma política de Estado.

Nesse sentido, observa-se que os discursos presidenciais levam à conclusão de que, embora existam inúmeras dificuldades no processo de integração no Mercosul, a construção do arcabouço jurídico e institucional tornou o processo irreversível. A “construção de um espaço econômico, político e social integrado” é o caminho que os discursos presidenciais traçam para o fortalecimento do Mercosul.

Estamos buscando, no Mercosul, uma integração genuína, profunda, solidária, que propicie condições par o desenvolvimento econômico e a inclusão social, reduzindo a pobreza e trazendo prosperidade a nossos países. (Discurso proferido pelo ministro das Relações Exteriores embaixador

Celso Amorim, em nome do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão Inaugural do Parlamento do Mercosul, em 07/05/2007).

Tais dificuldades serão analisadas abaixo em dois subitens, o primeiro ligado ao tema comercial, e o segundo ao tema da institucionalização e da participação cidadã no Mercosul. Assim, é possível observar que a instituição ultrapassou as barreiras de um bloco essencialmente comercial para se tornar um bloco que almeja, segundo os discursos demonstram, tornar-se um Mercado Comum no qual a democracia seja a base, e o desenvolvimento social de seu povo, a meta final.

### **2.1.1 Discursos ligados ao tema comercial**

As questões relacionadas ao comércio e à economia são abordadas em 32 dos 46 discursos presidenciais analisados. O objetivo principal, que abarca os microtemas, é a consolidação da união aduaneira, mencionada diretamente em dez dos 32 discursos que têm assuntos relacionados ao comércio. No discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante a XLII Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados, em 20/12/2011, ela resumiu o que significa, para o governo brasileiro, dar prioridade ao âmbito regional:

- a. Desenvolver cadeias produtivas distribuídas territorialmente entre os países do Mercosul;
- b. Construir mecanismos comuns que defendam nossas economias de práticas ilegais e fraudulentas, tais como o subfaturamento, o desvio de origem e o *dumping*;
- c. Ampliar o alcance da lista de produtos incluídos na tarifa externa comum (TEC), que permitirá uma gestão flexível, integrada e estratégica;
- d. Construir mecanismos de financiamento e ampliar os existentes, para fomentar os investimentos e comércio intrabloco;
- e. Estreitar os laços de cooperação entre as economias da região, visando fomentar a competitividade regional.

A análise dos discursos anteriores, desde 2002, demonstra que tais temas já haviam sido elencados como prioridade da política externa brasileira para região. Essa análise reitera que os elementos elencados pela presidenta Dilma no discurso acima estão corroborando a prática existente nos discursos.

Nesse sentido, é possível observar que os principais temas ligados à consolidação da união aduaneira no Mercosul são:

- a. Fim da bitributação da TEC;
- b. Criação de um código aduaneiro e de um regime de distribuição da renda aduaneira;
- c. Integração das cadeias produtivas; estabelecimento de sistema de salvaguardas e práticas comerciais justas;
- d. Coordenação macroeconômica;
- e. Resolução de disputas comerciais e restrição à importação;
- f. Indução de investimentos no bloco;
- g. Criação de um sistema de serviços e de compras governamentais.

Esses temas, quando realmente resolvidos, poderão fomentar e equilibrar o comércio e a renda regional.

Ter uma União Aduaneira consolidada é fundamental. Mas o que isso representa para o cidadão? Harmonizar as regras é seguramente importante para agilizar os negócios e aumentar a eficiência das empresas. (Discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva na Reunião de Cúpula do Mercosul, em 2003).

Esse discurso presidencial pode ser corroborado pela Decisão CMC nº 54/04:

Eliminação da dupla cobrança da TEC e distribuição da renda aduaneira, em seu artigo 4º, estabelece que para permitir a implementação da livre circulação de mercadorias importadas de terceiros países dentro do Mercosul, os Estados-partes deverão aprovar o Código Aduaneiro do Mercosul.

No que tange à bitributação da TEC, esse tema é citado, de forma direta, em nove dos 32 discursos. Em linhas gerais, a bitributação ocorre quando um produto, ao entrar na área do Mercosul, em vez de pagar o imposto de importação uma única vez, paga-o novamente se for remetido a outro país do bloco. Na declaração à imprensa de Luiz Inácio Lula da Silva, durante a visita de trabalho ao Brasil do presidente Néstor Kirchner, em 11/06/2003, o mandatário brasileiro estabeleceu que resolver as questões ainda pendentes da Tarifa Externa Comum seria o principal meio de fazer avançar a união aduaneira.

Vamos nos empenhar, também, para dar pela implementação ao compromisso de eliminar a dupla cobrança da TEC. Nesse contexto, estamos conscientes da necessidade de definir um mecanismo de redistribuição da renda aduaneira. (Discurso do

Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do encerramento da XXX Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul, em 21/07/2006).

No mesmo sentido,

Outras iniciativas podem estimular a integração produtiva na economia regional, entre elas, destaque, a antecipação da eliminação da dupla cobrança da Tarifa Externa Comum para permitir a livre circulação de mercadorias intrazonal ou a aplicação de regimes diferenciados de origem mais flexíveis para os produtos provenientes do Paraguai e do Uruguai. (Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da XXXII Reunião de Cúpula do Mercosul, em 19/01/2007).

Diante desses trechos de discurso, observa-se que o fim da bitributação da TEC é essencial para dar qualidade ao bloco e, acima de tudo, permitir a criação de um mecanismo de distribuição da renda aduaneira. Uma vez resolvida a questão da dupla cobrança da TEC, será possível integrar as cadeias produtivas e gerar segurança para investidores nacionais e internacionais.

O mecanismo de distribuição da renda aduaneira foi criado por meio do Código Aduaneiro do Mercosul, tratado, com ênfase especial, na XXXIX Reunião do Conselho do Mercado Comum, em San Juan, em 2 de agosto de 2010 (Cúpula de San Juan). Nessa Cúpula, foi criado o Código Aduaneiro do Mercosul e estabelecido o regime para o fim da bitributação da TEC<sup>33</sup>.

Em decisão histórica, o Mercosul definiu um programa para a eliminação da dupla cobrança da Tarifa Externa Comum (TEC) no comércio entre os sócios. Essa decisão resultou de um longo e difícil processo negociador. Permitirá atingir o objetivo de consolidar a União Aduaneira, como consagrado no Protocolo de Ouro Preto, de 1994. Código Aduaneiro do Mercosul: Foi aprovado o Código Aduaneiro do Mercosul, ferramenta de fundamental importância para a plena operação da União Aduaneira. O Código uniformiza as normas e procedimentos aduaneiros dentro do bloco. Terá efeitos diretos sobre a circulação de bens dentro do Mercosul. (Nota nº. 495, do Ministério das Relações Exteriores do Brasil).

---

<sup>33</sup> “Os resultados da Cúpula do Mercosul realizada na semana passada em San Juan, na Argentina, foram muito positivos, especialmente na área econômica e comercial, segundo exposição feita hoje pelo representante adjunto do Brasil junto ao (sic) bloco, José Humberto de Brito Cruz, aos integrantes da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul (Parlasul), em Montevideu. Ele incluiu entre os principais êxitos da cúpula a decisão de se acabar com a dupla cobrança da Tarifa Externa Comum e a celebração de um acordo comercial do bloco com o Egito.” (Agência de Notícias do Senado, publicado em 09/08/2010).

Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, em 29/06/2007, mencionou que o prazo para eliminação da seria 2009, quando as economias menores estariam em condições comerciais mais vantajosas. No mesmo discurso, o presidente afirmou que, para tornar a decisão da eliminação da bitributação da TEC, seria necessário “avançar nas negociações relativas à distribuição da renda aduaneira e ao estabelecimento de um código comum que permita às nossas alfândegas trabalhar de maneira conjunta e harmoniosa”.

Na atual fase do processo de integração, o Mercosul pode ser descrito generosamente como uma união aduaneira imperfeita. Na realidade não existe “união”, e ocorre uma completa lacuna de regras aduaneiras, a começar por um Código Aduaneiro e uma autoridade para zelar pelo seu cumprimento e pela livre circulação de bens. Segundo informações de instituições especializadas, a TEC é aplicada apenas parcialmente (44% dos itens). (BARBOSA, 2010, p. 64).

Assim, o Código Aduaneiro do Mercosul<sup>34</sup>, criado na XXXIX Reunião do Conselho do Mercado Comum, por meio da Decisão CMC n.º. 27/10, pode ser considerado um êxito no que tange à necessidade de se criarem mecanismos para aperfeiçoar a união aduaneira e atingir os objetivos de desenvolvimento regional. No entanto, a harmonização das legislações nacionais é requisito essencial para dar efetividade ao Código Aduaneiro do Mercosul. Em razão do Princípio da Vigência Simultânea, o Código ainda não está em vigor<sup>35</sup>.

Além disso, no que tange à integração das cadeias produtivas, esta depende do fim da bitributação da TEC. Além disso, para o governo brasileiro, a integração das cadeias produtivas diminuirá os custos de produção, aumentará a competitividade dos produtos produzidos no bloco e permitirá a livre circulação de bens e mercadorias. Assim, a alocação de recursos estará condicionada ao custo de produção em cada Estado-membro do bloco.

---

<sup>34</sup> MERCOSUL/CMC/DEC. N.º 27/10:

Art. 1º - Aprovar o Código Aduaneiro do MERCOSUL, que consta como Anexo e faz parte da presente Decisão.

Art. 2º - Durante os próximos seis meses, os Estados Partes farão as consultas e gestões necessárias para a eficaz implementação do mesmo dentro de seus respectivos sistemas jurídicos.

Art. 3º - Os Estados Partes se comprometem a harmonizar aqueles aspectos não contemplados no Código Aduaneiro do MERCOSUL que se aprova no artigo 1º.

Art. 4º - Esta Decisão deverá ser incorporada a ordenamento jurídico dos Estados Partes.

<sup>35</sup> Atualmente a decisão CMC n.º. 27/10 não se encontra vigente, pois está em processo de internalização nos ordenamentos jurídicos dos Estados-partes (Fonte: Secretaria do Mercosul).

A melhor resposta está na aceleração do processo de integração das nossas cadeias produtivas. Dessa forma, em conjunto com os nossos parceiros do Mercosul, poderemos explorar as potencialidades de um mercado de mais de 200 milhões de habitantes (Declaração à imprensa do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita de Estado do Presidente da Argentina, Néstor Kirchner).

No mesmo sentido,

Estamos buscando possibilidades concretas de integração produtiva em vários setores, em particular nas indústrias naval, aeronáutica e bélica. (Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita do Presidente do Uruguai, Tabaré Vazquez).

Segundo os discursos, a integração sul-americana somente ocorrerá se houver a participação dos empresários nacionais, dos trabalhadores e de toda a sociedade sul-americana. O discurso do governo brasileiro recorre à sociedade para investir no projeto de integração das cadeias produtivas. No entanto, conforme analisaremos no Capítulo 3, para que haja esse tipo de investimento dos particulares é fundamental que exista segurança jurídica no ordenamento jurídico do Mercosul. A ideia de participação da sociedade no processo de integração das cadeias produtivas resta comprovada no discurso a seguir.

A integração sul-americana e o fortalecimento do Mercosul devem ser também objetivos dos empresários, dos trabalhadores e de toda a sociedade. Quero convidar as empresas a vestir a camisa da integração. É preciso que nos unamos para buscar parceiros, integrar cadeias produtivas, fazer prospecção conjunta de mercados. (Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de encerramento do Seminário Integração da América do Sul: Desafios e oportunidades, em 16/10/2003).

Assim, o potencial de desenvolvimento dos Estados-membros do Mercosul, segundo os discursos abaixo demonstram, privilegia a integração produtiva como um dos fatores essenciais para o processo de aprofundamento do Mercosul. No entanto, como será analisado no terceiro capítulo do trabalho em tela, para que a integração das cadeias produtivas ocorra, é necessário que haja um sistema normativo capaz de regular tal processo.

Estou convencido de que o Mercosul só realizará todo o seu potencial se encontrar soluções estruturantes, centradas na integração das cadeias produtivas [...]. Na verdade, estou convencido de que a integração das cadeias produtivas, juntamente com a eliminação de barreiras injustificadas ao

comércio, é a melhor maneira de assegurar um desenvolvimento equitativo que beneficie a todos. (Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados, em 29/06/2007).

No mesmo sentido,

Precisamos diminuir os custos logísticos, fomentar o comércio regional e tornar viáveis projetos voltados para a integração das cadeias produtivas. Estamos empenhados em promover uma verdadeira articulação de políticas agrícolas, industriais e tecnológicas. [...] Melhorar nossa competitividade significa integrar dinamicamente os tecidos produtivos, conjugando o que há de melhor em cada país, para ambos ganharem em escala e qualidade de bens e serviços. Isso permitirá realizar a integração produtiva que está na origem do Mercosul. (Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a cerimônia de abertura do Encontro Empresarial Brasil-Argentina, em 04/08/2008).

Diante desses trechos expostos, pode-se entender que a integração das cadeias produtivas está relacionada ao fim da bitributação da TEC, pois, em primeiro lugar, todos os Estados pagarão o mesmo preço pelos insumos importados. Em segundo, a alocação de recursos dar-se-á conforme o menor custo de produção. E, por fim, a livre circulação de bens e de mercadorias permitirá a integração das cadeias produtivas. Tudo isso tem por base a existência de um Código Aduaneiro, o que fornecerá segurança jurídica para os contratos de compra e venda e de investimentos no bloco<sup>36</sup>.

Somam-se ao problema da bitributação da TEC as listas de exceções à Tarifa Externa Comum<sup>37</sup>, pois, em momentos de crise interna de um país-membro, elas são usadas como barreiras protecionistas. Como foi mencionado no Capítulo 1, no item 4.1,

---

<sup>36</sup> A Tarifa Externa Comum (TEC) abrange todo o universo de produtos comercializados com terceiros países, totalizando, em 2007, 9.721 itens tarifários. Esses itens são descritos na Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), em oito dígitos. **Trata-se de passo necessário para equalizar as condições de concorrência, ou seja, garantir que os produtores dos diferentes Estados-partes pagarão o mesmo montante para importação de insumos e máquinas e portanto poderão competir entre si em condição de igualdade.** É também, na medida em que expõe os quatro países à mesma estrutura de proteção, um instrumento de estímulo à integração produtiva entre suas economias. (Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/principais-tema-da-agenda-do-mercosul/tarifa-externa-comum-tec/>>. Acesso em: 12 dez. 2012). [Grifo nosso].

<sup>37</sup> Listas nacionais de exceção à tarifa externa comum – decisão CMC nº. 56/2010.

Art. 46 - Cada Estado-parte poderá manter uma Lista Nacional de Exceções à Tarifa Externa Comum (TEC), nos seguintes termos:

- a) República Argentina: até 100 códigos NCM até 31 de dezembro de 2015;
- b) República Federativa do Brasil: até 100 códigos NCM até 31 de dezembro de 2015;
- c) República do Paraguai: até 649 códigos NCM até 31 de dezembro de 2019;
- d) República Oriental do Uruguai: até 225 códigos NCM até 31 de dezembro de 2017.

a TEC deve atender a alguns requisitos e, em razão da decisão do CMC nº. 58/2012, os países podem manter listas de exceções à TEC, que podem ser alteradas a cada seis meses em até 20%. Roberto Caparroz afirma que

Em síntese, a harmonização tributária no Mercosul, após duas décadas da assinatura do Tratado de Assunção, continua uma verdadeira “colcha de retalhos”, por meio do qual os países criam exceções à Tarifa Externa Comum, com nítida intenção protecionista, para atender às pressões dos empresários locais e em clara ofensa aos princípios que devem nortear qualquer processo de integração. (CAPARROZ, 2012, p. 475).

No mesmo sentido, Luiz Inácio Lula da Silvano, no discurso proferido por ocasião da visita da presidente da Argentina, Cristina Kirchner, em 18/11/2009, afirmou, no que tange às práticas protecionistas realizadas em tempos de desequilíbrios na balança comercial e de crises econômicas:

O caminho a seguir é o incremento das exportações argentinas, não a diminuição das exportações brasileiras. Por isso, apoiamos esforços de longo prazo para aumentar a competitividade do parque produtivo na Argentina. Nossa resposta à crise deve ser mais comércio e mais investimentos; mais negócios e integração produtiva. **O protecionismo não é a solução, apenas cria distorções difíceis de reverter.** [Grifo nosso].

As práticas de salvaguardas e de medidas protecionistas de restrição à circulação de bens e mercadores no bloco são atitudes que, também, geram insegurança jurídica no bloco. O regime jurídico de salvaguardas está disposto no anexo IV do Tratado de Assunção. Esse anexo estabelece, para o período de transição, que, se as importações de um determinado produto de um Estado-parte causarem dano ou ameaça de dano ao mercado nacional, o Estado-membro importador deve solicitar ao Grupo do Mercado Comum (GMC) a realização de consultas com vistas a resolver a situação.

No entanto, o “Mercosul, como entidade única, optou pela outorga de competência para a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM)” (CAPARROZ, 2012, p.454). Assim, o marco normativo deu-se a partir da Decisão nº 29/2000 do Conselho do Mercado Comum.

O pedido encaminhado ao CCM deve estar acompanhado de uma declaração detalhada dos fatos e comprovar o dano ou o risco de dano à economia do Estado-membro importador. As consultas e a autorização para a adoção de salvaguardas são



feitas pelo GMC<sup>38</sup>, ou seja, elas não podem ser decididas de forma unilateral, como vem ocorrendo. Segundo o artigo 3º do Anexo IV do Tratado de Assunção, a determinação do dano levará em conta:

- a. Nível de produção e capacidade utilizada;
- b. Nível de emprego;
- c. Participação no mercado;
- d. Nível de comércio entre as partes envolvidas ou participantes da consulta;
- e. Desempenho das importações exportações com relação a terceiros países.

Nesse sentido, esse instrumento jurídico deixa claro que a aplicação de cláusulas de salvaguardas não é autorizada quando os fatores considerados forem mudanças tecnológicas ou mudança na preferência dos consumidores. Assim, para tentar evitar a prática de criação de medidas de salvaguardas unilaterais, o Conselho do Mercado Comum, na Decisão nº. 13/98, decidiu criar o Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas.

Os discursos presidenciais concluem que, para reduzir as assimetrias do bloco, a integração produtiva é a ferramenta fundamental. Isso ocorrerá somente com a entrada em vigor do Código Aduaneiro do Mercosul, com o fim da bitributação da Tarifa Externa Comum, com a ampliação dos produtos incluídos na TEC e com o sistema de solução de controvérsias atuante.

Ampliar o horizonte de atuação das empresas é essencial à integração produtiva. (Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na XXXVI Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, em 16/12/2008).

No mesmo sentido,

Mas temos que ir muito além da integração comercial. Necessitamos de uma integração produtiva, energética e de infraestrutura que reduza as nossas assimetrias. [...]. Apesar das dificuldades, temos que fazer um esforço imenso para evitar o protecionismo. Temos de manter o volume e a qualidade de

---

<sup>38</sup> Artigo 4º do Anexo IV do Tratado de Assunção: “Com o objetivo de não interromper as correntes de comércio que tiverem sido geradas, o país importador negociará uma quota para a importação do produto objeto de salvaguarda, que se regerá pelas mesmas preferências e demais condições estabelecidas no Programa de Liberação Comercial. A mencionada quota será negociada com o Estado Parte de onde se originam as importações, durante o período de consulta a que se refere o Artigo 2. Vencido o prazo da consulta e não havendo acordo, o país importador que se considerar afetado poderá fixar uma quota, que será mantida pelo prazo de um ano. Em nenhum caso a quota fixada unilateralmente pelo país importador será menor que a média dos volumes físicos importados nos últimos três anos calendário”.

nosso intercâmbio. E para isso, nossa união é fundamental para a retomada do crescimento. (Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da 37ª Cúpula do Mercosul, em 24/07/2009).

Diante do exposto, percebe-se que o governo brasileiro procura imprimir no seu discurso a necessidade de realização de práticas comerciais transparentes e regulamentadas, o que foi realizado com a criação do Código Aduaneiro. Tais práticas favorecem a integração das cadeias produtivas, pois geram benefícios para os empresários regionais, quais sejam, diminuição dos custos de produção e segurança jurídica dos investimentos e da circulação de mercadorias. Assim, os ganhos de competitividade proporcionados por um bloco regulamentado e com regras claras proporcionam segurança para que o processo de integração se desenvolva.

Para garantir a segurança jurídica do bloco, acrescenta-se a necessidade de desenvolver um sistema de solução de controvérsias que atue no dia a dia das empresas, que esteja ligado ao empresário local e que tenha um sistema de execução das sentenças mais ativo. Esse ponto será objeto de análise do terceiro capítulo deste trabalho.

### **2.1.2 Discursos relacionados aos aspectos institucionais do Mercosul**

O avanço institucional a que se referiu o Presidente da República no discurso de 26/02/2007 abrange, principalmente, o conteúdo ligado à promoção da democracia no bloco. O aspecto de participação popular no processo de integração regional foi consolidado por meio da criação do Parlamento do Mercosul. A referência à necessidade de criação de um Parlamento foi citada pela primeira vez na declaração de Lula à imprensa em 11/06/2003.

Estamos dispostos, também, a reforçar as dimensões política e social do Mercosul, estabelecendo instituições que nos ajudem a consolidar o que já alcançamos e a superar os desafios que temos pela frente. Para isso, trocamos ideias sobre o que devemos fazer para assegurar uma participação mais intensa da sociedade nesse processo. Além disso, já estamos trabalhando para a criação, em prazo relativamente breve, de um Parlamento do Mercosul.

A partir dessa data, a ideia de criação do Parlamento do Mercosul foi defendida em oito discursos até a sua criação, em 2006. Relacionamos abaixo os referidos pronunciamentos.

- a. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão do parlamento argentino em homenagem ao Brasil:

A integração de nossos países exigirá, no momento devido – que espero não esteja muito longe – a criação de um Parlamento do Mercosul. Com isso estaremos dando ao Mercosul a legitimidade que decorre do exercício da soberania popular. Queremos que o Parlamento possa ser – dentro das atribuições que lhe forem atribuídas – um instrumento fundamental para dar consistência e profundidade ao processo de integração.

- b. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de encerramento do Seminário Integração da América do Sul: Desafios e oportunidades (16/10/2003):

A integração é muito mais do que a simples liberalização do comércio. Estamos articulando políticas agrícolas, industriais, sociais e culturais e de ciência e tecnologia. Já começamos a trabalhar a ideia de um Parlamento do Mercosul e do Instituto Monetário. Essas iniciativas são o primeiro passo para um projeto mais ambicioso, a integração da América do Sul.

- c. Palavras do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Abertura da XXV Reunião do Conselho do Mercado Comum (12/2003):

Esse programa [programa de metas para o período 2004-2006] prevê um conjunto de metas ambiciosas: implantar um Parlamento do Mercosul, ampliar a dimensão cidadã do Bloco [...] Aprofundar o Mercosul significa fortalecer as suas instituições.

- d. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da Conferência Internacional Democracia na América Latina (12/2004):

A nova espada da integração é a cooperação e a identidade democrática. [...]. Nada mais falso do que enxergar um dilema entre democracia e desenvolvimento. Na verdade o que existe é o oposto: uma interdependência em marcha forte. Ela conduz a uma espiral ascendente de participação econômica e política que não se restringe mais ao perímetro de cada Nação, mas deve mobilizar todo o continente em busca de formas inovadoras de participação popular. Uma delas é o Parlamento

do Mercosul, cujas bases serão lançadas até o final de 2006, constituindo-se, por certo, na semente de um parlamento latino-americano de todos os nossos povos.

- e. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene extraordinária do Congresso Nacional de Quito, Equador (25/08/2004):

Ainda no plano político, a criação do Parlamento do Mercosul tem sido discutida no mais alto nível. [...]. Buscamos alcançar, na América do Sul, uma união sólida e equilibrada.

- f. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na 29ª Reunião da Cúpula do Mercosul (08/12/2005):

O êxito de nossa atuação conjunta será ainda maior quando contarmos com instituições fortalecidas que apoiem e complementem o trabalho diário de nossos quatro governos. [...]. Estou confiante de que cumpriremos o prazo de 31 de dezembro de 2006 para a instalação do nosso Parlamento. Temos de encarar, com a mesma determinação, a necessidade de dotar o grupamento de um braço executivo adequado à necessidade e à complexidade e extensão de nossa agenda comum.

- g. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura do Protocolo de Adesão da Venezuela como Membro-Pleno do Mercosul (04/07/2006):

O Mercosul é o projeto político de maior envergadura na história de nossa região. [...] Temos um forte compromisso com a democracia e com os preceitos do pluralismo político, respeitamos o processo de cada país. [...] o Mercosul é um foro de diálogo e cooperação entre os sócios, uma plataforma democrática de construção de consensos e promoção de interesses comuns.

- h. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do encerramento da XXX Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul (21/07/2006):

Devemos nos empenhar, nos próximos meses, para agilizar a aprovação, pelos Legislativos nacionais, do Parlamento do Mercosul. Ouço falar do Parlamento do Mercosul há muito tempo. A vontade política dos parlamentares é total, mas é preciso que se crie, definitivamente, o Parlamento do Mercosul, para que haja uma combinação entre o

Executivo, a Direção do Mercosul, a nossa Secretaria do Mercosul e as decisões nacionais dentro dos nossos Congressos.

- i. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão Solene de Constituição do Parlamento do Mercosul – Senado Federal, Brasília – DF (14/12/2006):

Os obstáculos que enfrentamos na construção do Mercosul só podem ser superados com mais diálogo, mais integração e mais Mercosul. É importante que nos esforcemos para que o Mercosul esteja mais próximo do dia-a-dia de nossas populações. A criação deste Parlamento é uma iniciativa, talvez das mais relevantes, para realizar essa aproximação. Representa um marco histórico em nosso bloco. Aprofunda a dimensão política da integração. Contribui para a consolidação de uma cidadania regional, na medida em que enraíza o Mercosul em nossas sociedades.

Diante do exposto, pode-se observar que o Parlamento do Mercosul busca aprofundar a dimensão política da integração e tornar a realidade integracionista mais próxima ao cidadão dos países-membros. A intenção dos governantes com a criação do Parlamento é avançar a harmonização das legislações nacionais e a incorporação das normas provenientes do Mercosul. Nesse aspecto, Luiz Inácio Lula da Silva, no discurso proferido na Sessão Solene de Constituição do Parlamento do Mercosul, em 14 de dezembro de 2006, afirmou que o Parlamento contribui para a formação de um espaço comum que expresse o pluralismo político e a diversidade cultural da região.

Embora o Parlamento do Mercosul não tenha, ainda, a função legislativa e membros eleitos por sufrágio universal<sup>39</sup>, sua criação pode ser considerada um avanço institucional, como tal é mencionado em vários discursos presidenciais. No mesmo sentido, o Parlamento reforça o ideal democrático do bloco e a defesa da democracia. Nesse sentido, o artigo 3º do Protocolo Constitutivo do Parlamento elenca seus princípios, dentre os quais o pluralismo e a tolerância como garantias da diversidade de expressões políticas, sociais e culturais dos povos da região; o respeito aos direitos humanos; a promoção do desenvolvimento sustentável; o repúdio a todas as formas de discriminação; equidade e justiça nos assuntos regionais e internacionais.

---

<sup>39</sup> Artigo 1º do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul: “O Parlamento estará integrado por representantes eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, conforme a legislação interna de cada Estado-parte e as disposições do presente Protocolo”.

No campo da defesa dos ideais democráticos, o Parlamento também é competente para preservar o regime democrático, com base no Protocolo de Ushuaia, nos países-membros e associados. Assim, a defesa dos interesses do povo sul-americano tornou-se a marca da atuação do Parlamento do Mercosul. Para tanto, foi atribuído a ele a prerrogativa de organizar reuniões públicas com entidades da sociedade civil e setores produtivos, bem como receber petições de qualquer particular relacionadas às competências dos órgãos do Mercosul. Por ora, o Parlamento tem apenas caráter consultivo, pois, na última vez que o Protocolo de Ushuaia foi empregado (Laudó n. 1/2012), a instância decisória ficou restrita aos chefes de Estado dos Estados-membros do Mercosul.

Com o aprimoramento dessas funções [parlamentares], a nova Casa Parlamentar terá a capacidade de encarar alguns dos principais problemas do Mercosul, a saber: a ausência de mecanismos de transparência e visibilidade das informações referentes ao bloco regional, bem como o insignificante interesse na participação e representatividade cidadã, causando déficit democrático, e, ainda, a baixa qualidade técnica das normas. (PIETRAFESA, 2011, p. 223).

Nesse sentido, o discurso proferido pelo ministro das Relações Exteriores embaixador Celso Amorim, em nome do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão Inaugural do Parlamento do Mercosul, em 07/05/2007, reafirma que a criação do Parlamento do Mercosul representa a consolidação da participação do cidadão sul-americano no processo de construção do Mercosul e, no mesmo grau de importância, aumentará a segurança jurídica<sup>40</sup> no bloco.

A consolidação das instituições democráticas do bloco não está limitada às questões ligadas ao Parlamento do Mercosul; elas também abrangem a cláusula democrática contida no Protocolo de Ushuaia. No mesmo discurso, o ministro afirma que “a cláusula democrática reforça a legitimidade da integração regional”. Nesse aspecto, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da Conferência Internacional Democracia na América Latina (12/2004), afirma que o novo viés da integração é a cooperação e a identidade democrática.

Assim, essa identidade democrática está consolidada no Protocolo de Ushuaia, que estabelece que a “plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados-partes do

---

<sup>40</sup> A temática da segurança jurídica no Mercosul será o tema do Capítulo 3 desta dissertação.

Protocolo” (artigo 1º do Protocolo de Ushuaia). Desse modo, a manutenção de processos democráticos é fundamental para que um país se torne e permaneça um Estado-membro do Mercosul.

A “plena vigência das instituições democráticas” nos Estados-membros ainda é um conceito amplo e genérico, o que fica demonstrado nos episódios de suspensão do Paraguai<sup>41</sup> em junho de 2012 e da adesão da Venezuela em julho de 2012. O conceito de pluralismo político definido na entrevista exclusiva concedida pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao jornal venezuelano El Universal, em 29/10/2009, pode ser utilizado para compreender a posição do Brasil no que tange ao tema:

Jornalista: Apenas processos eleitorais são a fórmula para legitimar um Governo como Democrático? No caso da Venezuela há um canal de televisão fechado. Muitos jornalistas agredidos. Mais de cem rádios cujas concessões foram suspensas, e agora presos políticos...

Presidente: Não vou entrar em questões internas da Venezuela. Mas sempre que ouço no Brasil críticas aos modelos de outros países sul-americanos, costumo repetir que, como presidente da República, **não devo me intrometer nos assuntos internos de outros países. Os caminhos da consolidação democrática são escritos pelas forças políticas e sociais de cada país, e penso que os conflitos e ideias e a participação da sociedade são parte desse processo e ajudam no amadurecimento das instituições.** Na semana passada estive com o Presidente Uribe e um repórter fez o mesmo tipo de questionamento sobre eventuais mudanças nas regras eleitorais na Colômbia. Também naquele momento lembrei que a América Latina tem um processo histórico de democratização ainda muito recente, que cada sociedade tem o direito de debater e encontrar seus próprios caminhos e que é preciso respeitar a soberania dessas sociedades em matéria de consolidação democrática. [Grifo nosso].

A partir dessa entrevista e dos discursos dos chanceleres que serão analisados a seguir, percebe-se que não há um conceito definido de democracia e de plena vigência

---

<sup>41</sup> O caso da suspensão do Paraguai e da adesão da Venezuela será analisado no próximo capítulo.

das instituições democráticas. Tal conceito, para o governo brasileiro, por vezes, está permeado pelo Princípio da Não Intervenção nos Assuntos Internos<sup>42</sup>. Assim, como o governo, em reiterados discursos, diz que a “integração regional passa pela consolidação da América do Sul como uma zona de paz e de democracia”, essa falta de conceito gera insegurança jurídica no bloco<sup>43</sup>. Por isso, surge outro questionamento: como aplicar as sanções do Protocolo de Ushuaia àqueles que “rompem com a ordem democrática” se não há um conceito de democracia na América do Sul<sup>44</sup>?

## **2.2 Discurso dos ministros das Relações Exteriores do Brasil**

Nos discursos dos ministros Celso Amorim e seu sucessor, Antônio Patriota, a prioridade conferida às relações com a América do Sul e o Mercosul reforça toda a tônica dada nos discursos presidenciais analisados anteriormente. Nesse sentido, o Mercosul tornou-se o instrumento fundamental para integração da América do Sul e para a construção de um espaço regional democrático e pacífico.

Além disso, o Mercosul é considerado um importante interlocutor internacional, ou seja, uma caixa de ressonância dos países sul-americanos no sistema internacional. O ministro Celso Amorim afirma que “com todos os seus defeitos e assimetrias”, o Mercosul credencia seus membros no cenário internacional” (Intervenção no Seminário de Alto Nível do 33º Período de Sessão da Cepal, em 30/07/2010). Pode-se concluir que o Mercosul tende a ser visto como uma ferramenta que aumenta o poder de barganha<sup>45</sup> dos Estados-membros em negociações internacionais.

No artigo intitulado “Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula”, o Celso Amorim afirma que a eleição de Lula ocorreu no momento em que se buscam novas respostas aos problemas com que se defronta o Mercosul. Esse artigo reafirma a interdependência que existe entre os países do Mercosul e da América do Sul.

[a ação diplomática do Governo Lula] Fundamenta-se em uma aguda consciência da interdependência entre os destinos do

---

<sup>42</sup> Essa nomenclatura foi utilizada em razão de os discursos, reiteradas vezes, utilizarem essa denominação.

<sup>43</sup> Esse tema será estudado no terceiro capítulo deste trabalho.

<sup>44</sup> Esses questionamentos serão objetos de estudo do próximo capítulo, que analisará a insegurança jurídica causada pelas diretrizes de política externa no Mercosul.

<sup>45</sup> O conceito de poder de barganha baseia-se no aumento do poder de países em desenvolvimento para discutir assuntos sensíveis com os países desenvolvidos. Exemplo disso é a negociação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), quando os países-membros do Mercosul, unidos, tinham mais condições de negociar acordos mais equilibrados com os Estados Unidos.



Brasil e de nossos vizinhos sul-americanos. Ante as amplas afinidades que nos aproximam e as dificuldades que desejamos superar, a integração da América do Sul apresenta-se como um imperativo. A questão, na verdade, é saber o tipo de integração que queremos. Ausente uma agenda de crescente cooperação, com ênfase nos interesses compartilhados e nas oportunidades de benefícios mútuos, corremos o risco de assistir a uma integração perversa, promovida pela contaminação recíproca de situações de crise, quando não pelo crime organizado, pelo contrabando e pelo narcotráfico.<sup>46</sup>

No que tange à “integração que queremos”, como acima citado, a questão fica esclarecida no discurso de Celso Amorim na abertura do II Encontro de Cortes Supremas do Mercosul. Nesse encontro, o ministro reitera a necessidade de dar novas características institucionais ao Mercosul, “particularmente no que se refere a seus contornos jurídicos”, o que contribuirá para aumentar a segurança jurídica ao bloco.

Os temas econômico-comerciais também estão ligados à necessidade de fortalecimento da estrutura institucional do Mercosul. Assim, o ministro reconhece que “os processos de integração de maior êxito na atualidade tiveram como alicerce primordial o fortalecimento do seu arcabouço jurídico e de suas instituições” (Discurso de Celso Amorim na abertura do II Encontro de Cortes Supremas do Mercosul).

Assim, desde que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva assumiu o governo, a análise dos discursos demonstra que a integração da América do Sul é uma das prioridades da política externa brasileira. Diante disso, o Mercosul é considerado a espinha dorsal do processo de integração regional. Os discursos mostram que a reestruturação das instituições é condição fundamental para dar ao Mercosul as ferramentas necessárias para continuar a ser a mola propulsora desse processo. Essa perspectiva ficou explícita no artigo “Brasil y la integración regional”

Desde que el Presidente Lula asumió el gobierno, en enero de 2003, ha dado prioridad al proyecto de integración de América del Sur. Creemos que un continente políticamente estable, próspero y unido creará un ambiente favorable para los proyectos nacionales de desarrollo.[...] Tenemos a conciencia de que son indisolubles los destinos de Brasil y nuestros vecinos.

---

<sup>46</sup> (AMORIM, sem data, disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/artigo-conceitos-e-estrategias-da-diplomacia-do>)

No mesmo sentido,

Temos que aprofundar as coisas que iniciamos. O Mercosul é sempre uma prioridade e continuará a ser. Esse governo tem dado muita importância política ao Mercosul. Não só aos aspectos comerciais, também aos aspectos políticos e institucionais. (Entrevista concedida pelo ministro Celso Amorim ao jornal Valor Econômico em 16/12/2004).

Na palestra do ministro das Relações Exteriores Celso Amorim no encerramento do curso para diplomatas sul-americanos, ele deixou claro que há três dimensões fundamentais no processo de integração regional, quais sejam, econômico-comercial, infraestrutural e humana. Essas três dimensões reiteram que o Mercosul, há muito tempo, deixou de ser um bloco essencialmente comercial para se tornar a mola propulsora do desenvolvimento regional.

Diante dessas três dimensões, os discursos dos chanceleres, assim como os dos presidentes, passam a descrever, em cada área, o que ainda precisa ser feito para tornar o Mercosul uma união aduaneira perfeita. De modo mais pormenorizado, os discursos dos ministros das Relações Exteriores descrevem o que ainda resta a fazer nos campos econômico-comercial e institucional.

### **2.2.1 Discursos relacionados ao tema comercial**

No intuito de consolidar a união aduaneira, temas relacionados à área comercial são abordados em 27 discursos dos 46 analisados. Assim como os discursos presidenciais, os discursos dos chanceleres abordam:

- a. Fim da bitributação da TEC;
- b. Diminuição das listas de exceções à TEC;
- c. Integração produtiva;
- d. Criação do Código Aduaneiro do Mercosul;
- e. Criação de um mecanismo que distribuição da renda aduaneira;
- f. Condenação às práticas protecionistas dentro do bloco.

Para aprofundar os laços entre as economias nacionais, ou seja, estabelecer a integração produtiva, há necessidade de, em primeiro lugar, trabalhar no sentido de eliminar a dupla cobrança da TEC. Essa é condição *sine qua non* para dar impulso a todos os outros processos para a consolidação da união aduaneira. Celso Amorim, no

artigo “De Ouro Preto a Ouro Preto”, publicado em 17/12/2004, reitera o posicionamento.

A decisão de trabalhar ativamente para a progressiva eliminação da dupla cobrança da tarifa externa comum permitirá a consolidação do território aduaneiro único. Essa medida facilitará a circulação de insumos produtivos e diminuirá os custos de produção nos Estados Partes. Tornará, assim, o Mercosul mais atraente para investidores estrangeiros e melhorará as condições para a negociação com outros blocos.

No mesmo sentido, o discurso de Celso Amorim na XII Sessão Ordinária do Parlamento do Mercosul, em 18/08/2008, reitera a importância do fim da bitributação da TEC.

A eliminação da dupla cobrança das tarifas de importação entre os países do Mercosul representará um avanço excepcional para a consolidação interna do bloco. Abrirá novas oportunidades para o desenvolvimento integrado das cadeias produtivas nacionais. Terá efeitos positivos no comércio intrazonal. Facilitará as negociações externas do bloco, seja na Organização Mundial do Comércio, seja com outros parceiros, como a União Europeia.

No entanto, não foram mencionados, nos discursos presidenciais, as consequências no campo social do fim da dupla cobrança da TEC. Celso Amorim, no discurso de abertura da XXXII Reunião do Conselho do Mercado Comum, em 18/01/2007, afirma que, quando ocorrer o fim da dupla cobrança da TEC e houver um estudo para distribuir a renda aduaneira, o Mercosul poderá dedicar parte dos recursos provenientes da TEC para investimento em projetos sociais, o que diminuirá assimetrias existentes entre os Estados-membros.

Como ficou demonstrado no Capítulo 1, as listas de exceções<sup>47</sup> deveriam ser temporárias, mas se tornaram mecanismos de defesa comercial, cujo procedimento se dá em nível nacional. Embora o discurso dos chanceleres aceite tais exceções, isso gera, como foi abordado na primeira parte desse capítulo, distorções no comércio e práticas protecionistas.

---

<sup>47</sup> A lista de exceções, quando criada, tinha o objetivo de permitir o gradual ajuste das tarifas nacionais às alíquotas consolidadas na TEC. No entanto, segundo os discursos apontam, para caminhar no sentido de consolidar a união aduaneira, a inclusão de mais bens e produtos sujeitos às alíquotas da TEC faz-se necessária.

Desde o início do Mercosul, as exceções à TEC têm sido aceitas com espírito construtivo, com um reconhecimento das necessidades específicas das economias do bloco. No entanto, no longo prazo, caminhar em direção à consolidação da União Aduaneira, de modo concreto e definitivo, é o que realmente dará força ao Mercosul como ator no cenário internacional. (Discurso do ministro das Relações Exteriores Celso Amorim na XII Sessão Ordinária do Parlamento do Mercosul, em 18/08/2008).

Assim, o requisito necessário para consolidar a união aduaneira passa pelo fim da bitributação da Tarifa Externa Comum e, conseqüentemente, pela diminuição das listas de exceções. De acordo com os princípios da integração regional apresentados no Capítulo 1, tais listas, para proporcionar maior assimetrias entre os Estados-partes, devem existir para equilibrar as relações comerciais com os sócios menores, como Paraguai e Uruguai. Nesse sentido, no artigo “O Mercosul e o Futuro”, publicado na Folha de São Paulo em 15/12/2004, o ministro revela que “um esforço especial tem sido feito para acomodar as economias menores da união aduaneira dentro de horizontes temporais claramente definidos”.

O salto qualitativo nas relações comerciais no Mercosul abrange também outras iniciativas, como o Protocolo de Compras Governamentais. Esse instrumento possibilita às empresas do bloco participar de licitações públicas nos Estados-partes. A elas são garantidas o tratamento nacional, ou seja, as partes devem outorgar aos bens, serviços e fornecedores um tratamento não menos favorável que o outorgado aos seus próprios bens, serviços e fornecedores e aos de qualquer outra parte (Anexo 1, Mercosul CMC Decisão nº. 40/03).

A questão ligada aos problemas decorrentes das diferenças institucionais e dos sistemas de controle sanitários não foi mencionada nos discursos presidenciais; no entanto, os discursos dos chanceleres demonstram que tal fato é um empecilho para a livre circulação de bens e mercadorias dentro do bloco. Em palestra no encerramento do Curso para Diplomatas Sul-Americanos, Celso Amorim relatou o seguinte caso:

O Brasil é um país em muitas coisas extremamente protecionista, eu descobri outro dia, não na sua política geral, mas na sua prática diária, nós custamos muito para fazer um acordo sobre água mineral do Uruguai, para poder entrar no Brasil. Custou muito, consegui convencer depois de muita discussão as nossas autoridades sanitárias que a água mineral do Uruguai era boa, e que não tinha problema e conseguimos, porque hoje em dia as barreiras são essas, são as barreiras

técnicas. [...]. Passados 15 dias, descubro que há um problema com um caminhão que está vindo do Uruguai, trazendo água mineral, procuro saber porque houve o problema: era porque a água mineral tinha um sabor, não era água mineral pura, tinha sabor limão, grapefruit, então tinha que entrar em outra classificação tarifária e aí já não entrou.

Isso reitera o que já se observara nos discursos dos presidentes e dos chanceleres já tinham mencionado, ou seja, a integração tem que perpassar a cúpula do governo e se tornar realidade na burocracia estatal e na vida do cidadão dos Estados-membros. O principal motivo para demanda é tornar o Mercosul viável no sistema aduaneiro e na percepção dos empresários regionais. Assim, a desburocratização do sistema aduaneiro e a flexibilização das regras de origem e de normas técnicas são as variáveis<sup>48</sup> relacionadas ao caso explicitado e elencadas nos discursos dos chanceleres capazes também de consolidar a construção da união aduaneira<sup>49</sup>.

Nesse sentido, na Cúpula de San Juan (2010), os discursos ministeriais reiteram a importância da criação do Código Aduaneiro do Mercosul para a segurança jurídica no bloco, pois, a partir dele, tem-se um “marco jurídico comum para a harmonização de procedimentos indispensáveis ao funcionamento das trocas comerciais” (Celso Amorim, na XXVI Sessão Plenária do Parlamento do Mercosul, em 18/10/2010). Assim, a partir da Cúpula de San Juan, a estabilização das relações aduaneiras tornou-se mais factível e mais possível de acontecer.

No que tange às medidas protecionistas e ao uso de salvaguardas, o discurso ministerial reitera o que foi dito nos discursos presidenciais, ou seja, o uso de salvaguardas não é a melhor opção para momentos de problemas econômicos internos, uma vez que tal prática prejudica a integração regional. Em entrevista ao Valor Econômico, em 16/12/2004, Amorim afirma que a busca de soluções para as práticas agressivas de protecionismo deve ser feita por meio de processos de financiamentos conjuntos, por estímulo à criação de *joint ventures*, por políticas de compras governamentais, ou seja, por meio da criação de uma política industrial do Mercosul.

---

<sup>48</sup> Com esses mecanismos, muitos dos pequenos e médios empreendedores de nossa região, especialmente aqueles instalados nos países menores, passarão a exportar para o mercado regional (discurso do ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, na XII Sessão Ordinária do Parlamento do Mercosul, em 18/08/2008).

<sup>49</sup> “Confío mucho en el futuro del Mercosur. Lo que sucede es que no es fácil pasar de las decisiones políticas a las acciones burocráticas que a veces obstaculizan el comercio. El gran reto que tenemos en el Mercosur es que el bloque debe ser percibido como algo importante en los países más chicos; tenemos que hacer más por ellos” (entrevista concedida pelo ministro das Relações Exteriores embaixador Celso Amorim ao jornal Clarin, em 09/12/007).

Assim, conforme se observa na análise dos discursos dos ministros, a perspectiva econômica do Mercosul está ligada à consolidação da união aduaneira. Isso ocorrerá, em primeiro lugar, por meio do fim da dupla tributação da Tarifa Externa Comum. A partir disso, o desenvolvimento de todas as outras nuances comerciais tornar-se-ão possíveis. São elas a integração produtiva, o fim das listas de exceções à TEC, a distribuição da renda aduaneira e a criação do Código Aduaneiro do Mercosul. Ademais, todas essas nuances corroboram com a criação de um ambiente seguro para investimentos no bloco.

### **2.2.2 Discursos relacionados aos aspectos institucionais do Mercosul**

O fortalecimento da estrutura institucional do Mercosul, como já foi observado na análise dos discursos presidenciais, está associado ao fortalecimento da democracia e à participação do cidadão no processo de integração regional. Além disso, os discursos dos chanceleres inovam ao afirmar que tal fortalecimento também abrange o uso do direito de integração como fonte do direito nos tribunais nacionais dos Estados-partes e no mecanismo de solução de controvérsias do Mercosul.

Com o intuito de tornar efetiva a participação institucional do Poder Judiciário no processo de integração regional, seria oportuno criar uma Reunião Especializada de Tribunais Superiores dos Estados Partes na estrutura institucional do Mercosul, de forma a estabelecer um locus privilegiado para que as questões jurídicas do Bloco possam ser discutidas entre os representantes do Poder Judiciário dos quatro Estados-partes. (discurso do ministro Celso Amorim na Abertura do II Encontro de Cortes Supremas do Mercosul, em 28/11/2004).

Nesse mesmo discurso, Amorim afirma que, para um processo de integração regional obter êxito, torna-se fundamental estabelecer os contornos jurídicos do bloco. Esse será o tema do Capítulo 3 do presente trabalho, no qual se analisarão as condições criadas pela política externa para que se estabeleçam instituições sólidas, normas comuns e a segurança jurídica no Mercosul.

Dito isso, passa-se à análise da criação do Parlamento do Mercosul, mencionada pela primeira vez dentro do período analisado nesta dissertação no artigo “De Ouro Preto a Ouro Preto”, publicado pelo ministro Celso Amorim em 17/12/2004.

No campo institucional, avançaram as discussões para a criação do Parlamento do Mercosul, órgão representativo dos povos dos Estados Partes, que deverá efetivar-se até dezembro de 2006.

Dos discursos analisados, 12 abordam diretamente a questão da democracia como um dos alicerces fundamentais para o futuro do Mercosul. Como já foi mencionado, a democracia está relacionada ao Protocolo de Ushuaia e ao Parlamento do Mercosul. Este, segundo os discursos, foi fundamental para o estabelecimento da identidade democrática no bloco, que funcionará como uma ligação entre as sociedades e os cidadãos sul-americanos e o Conselho do Mercado Comum (CMC).

Nesse sentido, os discursos apontam que a criação do Parlamento consolidou o Mercosul como um bloco não apenas comercial, mas, também, social.

Mas é, sobretudo, como espaço para o fortalecimento da institucionalidade democrática do Mercosul que o Parlamento cumpre sua maior vocação. A consolidação do Parlamento traduz o fato de que o Mercosul é patrimônio das sociedades, do conjunto da comunidade política dos países da região. [...]. A participação do Parlamento do Mercosul no processo decisório regional, em representação das sociedades, empresta impulso político fundamental ao tratamento das questões cruciais para o projeto de integração. Em outras palavras, ajuda-nos a tomar decisões corajosas e inovadoras. (Discurso do ministro das Relações Exteriores Celso Amorim na XII Sessão Ordinária do Mercosul, em 18/08/2008).

No mesmo sentido,

[a instalação do Parlamento do Mercosul amanhã] Significa que nós passamos da fase de um Mercosul exclusivamente dos Estados para uma fase do Mercosul dos povos. Eu acho que esse foi um salto em direção a uma efetiva integração da população. (Discurso do ministro das Relações Exteriores Celso Amorim por ocasião da cerimônia de abertura oficial da Cúpula Social do Mercosul, em 13/12/2006).

Assim,

O cidadão tem que estar ligado, ele tem que sentir que o Mercosul não é do governo, que o Mercosul é dele. É do cidadão, dele e dela. E ele tem e ela tem o direito de cobrar do Mercosul benefícios, que não são apenas os benefícios imediatos de comércio, mas também os benefícios da melhoria das condições de vida, do respeito às mulheres, aos negros, aos índios, às minorias que muitas vezes são majorias nos nossos países, e também do respeito aos direitos civis e políticos. (Palavras do ministro das Relações Exteriores embaixador Celso Amorim por ocasião da VI Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos do Mercosul, 05/12/2006).

Esse Parlamento é a caixa de ressonância por excelência das manifestações de nossas cidadanias. (Discurso do ministro das Relações Exteriores Celso Amorim na XXVI Sessão Plenária do Parlamento do Mercosul, em 18/10/10).

Diante do exposto, pode-se concluir que a criação do Parlamento do Mercosul foi fundamental para a consolidação das instituições do bloco, mas, acima de tudo, o Parlamento abriu a possibilidade de, em um futuro próximo, os cidadãos sul-americanos elegerem, diretamente, seus representantes no Parlamento. Isso tornará possível maior extensão dos benefícios da integração regional conforme as necessidades do povo sul-americano.

A democracia no que tange à participação cidadão começou a ser discutida a partir da criação do Parlamento do Mercosul. No entanto, a cláusula democrática, criada no Protocolo de Ushuaia, foi erguida à condição indispensável para que a integração avance<sup>50</sup>.

O Protocolo de Ushuaia estabeleceu a centralidade da democracia como condição indispensável para que a integração avance. A preservação da ordem democrática e o seu fortalecimento são hoje não apenas objetivos de cada país isoladamente, são também um compromisso comum, inseparável do próprio projeto de integração. (Discurso do ministro das Relações Exteriores Celso Amorim na XII Sessão Ordinária do Parlamento do Mercosul, em 18/08/2008).

Nesse aspecto, os discursos dos chanceleres oferecem mais ferramentas para tentar-se delinear um conceito de democracia, posto que, como se verificará adiante, ele ainda esteja balizado pelo Princípio da Não Ingerência nos Assuntos Internos.

A democracia não pode ser imposta; ela nasce do diálogo. Alguns países da região têm experimentado dificuldades recorrentes em função, sobretudo, dos graves problemas econômicos e sociais, que ainda persistem em nosso continente. Diante de tais situações, é preciso estimular o diálogo entre os diferentes setores sociais, valorizar e fortalecer as instituições e apoiar soluções que podem e devem ser encontradas no plano nacional. **A diplomacia brasileira pauta-se pelo princípio da não-ingêrcia em assuntos internos**, consagrado em nossa Carta. O Governo do Presidente Lula tem **associado a esse princípio básico uma atitude que descrevemos como de “não-indiferença”**. Temos prestado nosso apoio e solidariedade ativos em situações de crise, sempre que somos solicitados e consideramos ter um papel positivo. A democracia deve resultar também em maior inclusão e justiça social. Não se pode falar em sistema político verdadeiramente democrático se milhões de pessoas são privadas de seus benefícios e de

---

<sup>50</sup> Na América do Sul, a integração econômica tem sido acompanhada por progresso importante no sentido da consolidação democrática. Em julho de 1998, os países-membros do Mercosul, juntamente com Bolívia e Chile, assinaram o Protocolo de Ushuaia, pelo qual acordaram que a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o processo de integração. Os novos membros associados – Peru, Venezuela, Colômbia e Equador – expressaram sua adesão a este importante instrumento de defesa da democracia. (Discurso do ministro das Relações Exteriores Celso Amorim por ocasião da XXXV Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos – “Tornando realidade os benefícios da Democracia” –, em 05/06/2005).



suas promessas. (Discurso do ministro das Relações Exteriores Celso Amorim por ocasião da XXXV Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos – “Tornando realidade os benefícios da Democracia”, em 05/06/2005).

No mesmo sentido,

Outro grande desafio é a questão da pluralidade. Todos nós defendemos a democracia, está mencionada aqui no documento várias vezes, e a democracia no plano internacional significa respeitar as opções de cada um, e assim deve ser. (Discurso do ministro das Relações Exteriores Celso Amorim na III Reunião de Chanceleres da Comunidade Sul Americana de Nações, em 24/11/2006).

No entanto, em sentido oposto ao mencionado nos discursos acima, em entrevista concedida por Amorim ao jornal O Estado de São Paulo, em 11/02/2007, o ministro afirma que a definição do conceito de democracia abrange inúmeras variáveis, mas não diz quais são elas.

Jornalista: O Protocolo de Ushuaia impede que países não democráticos participem do Mercosul. Isso não seria um obstáculo à presença da Venezuela no bloco?

Ministro: Não sei qual é o seu parâmetro de democracia. A democracia envolve várias coisas e, naturalmente, eleição é um fator importante. Não é o único, mas é importante: a escolha livre dos governantes. [...]. Cada país tem sua variante, mas poder escolher livremente seus governantes e respeitar os direitos das minorias são dois elementos essenciais da democracia [...].

Conclui-se, de todo o exposto, no que diz respeito ao tema democracia, que o Princípio Democrático está subjugado ao Princípio da Não Ingerência nos Assuntos Internos. Se “caminhamos no sentido de afirmar os valores da democracia, do Estado de Direito e do respeito aos direitos humanos” (discurso de Celso Amorim no Seminário do TCU sobre Política do Comércio Exterior Brasileiro, em 28/08/2007), o Estado de Direito tem como fundamento o Princípio da Segurança Jurídica, o qual, como será analisado no próximo capítulo, oferece as condições fundamentais para o estabelecimento de relações comerciais e sociais no bloco.

Assim, ao finalizar este capítulo, pode-se concluir, a partir da análise dos discursos, que a consolidação do Mercosul como união aduaneira exige a aplicabilidade das regras comerciais e o fortalecimento institucional do bloco, o que pode ser observado na Tabela 2, que se encontra no apêndice desta dissertação. O fim da bitributação da TEC, a criação do Código aduaneiro – que permitirá o estabelecimento

da divisão da renda aduaneira – e o fim das medidas protecionistas e das salvaguardas são as condições para a consolidação das regras comerciais.

No campo institucional, a democracia está na base da reformulação das instituições regionais. No entanto, o conceito de democracia ainda não foi fixado, o que gera instabilidade nas relações jurídicas e na aplicabilidade do Protocolo de Ushuaia. Não obstante, a participação cidadã foi assegurada a partir da criação do Parlamento do Mercosul, que poderá se tornar a conexão do Mercosul com a sociedade sul-americana.

Assim, as questões comerciais ligadas à consolidação da união aduaneira e as questões democráticas ligadas à aplicabilidade do Protocolo de Ushuaia são o ponto fundamental da tese desta dissertação. Tais questões, ainda não resolvidas, comprovam a realidade de insegurança jurídica existente no Mercosul. No próximo capítulo, os levantamentos feitos a partir dos discursos de política externa sobre essas questões serão analisados sob a ótica do direito de integração, do direito internacional e das decisões do Tribunal Permanente de Revisão.

## CAPÍTULO III

### Política Externa Brasileira e Direito no Mercosul

O discurso de política externa oferece as bases para delinear os temas prioritários da agenda de política externa brasileira para a América do Sul. Esses temas, conforme previamente analisado no Capítulo 2, estão relacionados aos aspectos comerciais da união aduaneira e aos aspectos institucionais, sendo que esse último abrange, essencialmente, o tema da democracia. Assim, a análise do discurso reforça que tais aspectos são prioritários na agenda do Mercosul e que seu aprimoramento se faz necessário para consolidar o bloco e revesti-lo de segurança jurídica.

Neste capítulo, será feita a análise das consequências jurídicas da prática de política externa no campo comercial e no institucional, sendo que, neste último, dar-se-á foco ao estudo da aplicabilidade da cláusula democrática no Mercosul. Essa análise se realizará a partir do conceito de democracia e do princípio da segurança jurídica, os quais são os fundamentos da tese desta dissertação, pois, a partir desses conceitos, torna-se possível afirmar que a prática de política externa brasileira no Mercosul gera, em inúmeras circunstâncias, insegurança jurídica no bloco.

Nesse sentido, o ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, no discurso proferido por ocasião da abertura do 5º Encontro de Cortes Supremas do Mercosul, em 08/11/2007, afirmou que as relações regionais no bloco necessitam de práticas jurídicas consolidadas, a dizer:

**O Mercosul transcende os temas econômicos e comerciais, até mesmo o êxito dessa dimensão comercial está condicionado a que tenhamos instituições sólidas, um acervo de normas comuns e, portanto, maior segurança jurídica. [...]. O fortalecimento do direito de integração e sua observância, inclusive por meio de um sistema de solução de controvérsias eficaz são, por seu turno, sinal de maturidade política. [...]. O êxito de nosso trabalho de aperfeiçoamento da União Aduaneira e sua consolidação como um espaço de circulação facilitada de bens, serviços e capitais depende da criação de um ambiente em que haja segurança quanto ao Direito aplicável. É necessário oferecer aos agentes econômicos previsibilidade e confiança.**

Ao observar o discurso de Amorim, percebe-se que o desenvolvimento da união aduaneira depende da consolidação do direito aplicável ao bloco. Nesse sentido, torna-se importante restringir o termo “direito” ao conceito dado por Norberto Bobbio:

**Direito como ordenamento normativo coativo.** – Entre os múltiplos significados da palavra Direito, o mais estreitamente ligado à Teoria do Estado ou da política é o do Direito como ordenamento normativo. Esse significado ocorre em expressões como “Direito positivo italiano” e abrange o conjunto de normas de conduta e de organização, constituindo uma unidade e tendo por conteúdo **a regulamentação das relações fundamentais para a convivência e a sobrevivência do grupo social**, tais como as relações familiares, as relações econômicas, as relações superiores de poder, também chamadas de relações políticas e, **ainda a regulamentação dos modos e das formas através das quais o grupo social reage à violação das normas** [...] Essas normas têm como escopo mínimo o impedimento de ações que possam levar à destruição da sociedade, a solução dos conflitos que ameaçam e tornariam impossível a própria sobrevivência do grupo se não fossem resolvidos, tendo também como objetivo a **consecução e a manutenção da ordem e da paz social**. (BOBBIO, 2007, p. 349).

A partir do conceito acima, faz-se necessário estudar a importância dos princípios gerais do Direito para o estudo do tema central dessa dissertação. Nesse sentido, Carlos Ari Sundfeld (2007, p. 143) afirma que os princípios, na ciência do Direito, são as ideias centrais de um sistema, que fornecem o sentido lógico de seu modo de se organizar. Assim, para o referido autor (p. 146), “o princípio jurídico é a norma de hierarquia superior à das regras, pois determina o sentido e o alcance destas, que não podem contrariá-lo, sob pena de pôr em risco a globalidade do ordenamento jurídico”. Portanto, “conhecer os princípios do direito é condição essencial para aplicá-lo corretamente. Aquele que só conhece as regras ignora a parcela mais importante do direito – justamente a que faz delas um todo coerente, lógico e ordenado” (SUNDFELD, 2007, p. 146).

Diante disso, o fortalecimento das instituições regionais, defendido em 55 discursos, necessita, acima de tudo, de um ordenamento normativo vigente e aplicável. As relações comerciais e institucionais, no âmbito do Mercosul, precisam ser estabelecidas em bases coesas de aplicabilidade dos Princípios Gerais do Direito do Direito de Integração.

### 3.1. Princípios Gerais do Direito

Os Princípios Gerais do Direito, segundo a jurista Gisela Gondim Ramos (2012, p. 170), são os valores éticos de uma sociedade, que resolvem o descompasso entre o ordenamento legal e a realidade social e oferecem soluções aos litígios. Esses princípios “são verdades jurídicas universais, invariantes, que não podem, de modo algum, serem subjugadas por interesses momentâneos, oportunistas, seja de indivíduos, grupos deles, partidos políticos ou mesmo o próprio Estado”.

Além disso, os Princípios Gerais do Direito não estão limitados à esfera nacional, “eles se materializam como realidades humanas, forças vivas, agentes de equilíbrio e fatores de harmonia social, impossíveis de serem ignorados onde quer que se encontre o homem de alguma forma socialmente organizado” (RAMOS, 2012, p. 171). Essa afirmativa da ilustre jurista encontra respaldo no artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, que elenca os Princípios Gerais do Direito como fonte material de direito internacional.

Artigo 38 –

1. A Corte, cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará;  
[...]  
c) os princípios gerais do direito, reconhecidas pelas nações civilizadas.

Nesse sentido, Malcolm Shaw estabelece a importância dos Princípios Gerais do Direito para a solução das controvérsias no sistema internacional.

“In any system of law, a situation may very well arise where the court in considering a case before it realizes that there is no law covering exactly that point, neither parliamentary statute nor judicial precedent. In such instances the judge will proceed to deduce a rule that will be relevant, by analogy from already existing rules or directly from the general principles that guide the legal system, whether they be referred to as emanating from justice, equity or considerations of public policy. Such a situation is perhaps even more likely to arise in international law because of the relative underdevelopment of the system in relation to the needs with which it is faced. There are fewer decided cases in international law than in a municipal system and no method of legislating to provide rules to govern new situations. It is for such a reason that the provision of ‘the

general principles of law recognized by civilized nations' was inserted into article 38 as a source of law, to close the gap that might be uncovered in international law and solve this problem which is known legally as *non liquet*. It is important to appreciate that while there may not always be an immediate and obvious rule applicable to every international situation, 'every international situation is capable of being determined as a matter of law'. (SHAW, 2008, p. 98).

Ainda, no ilustre trabalho de Patrick Daillier, Mathias Forteau e Alain Pellet, em *Droit International Public*, os juristas (2010, p. 380) apontam que os Princípios Gerais do Direito são uma fonte autônoma e direta<sup>51</sup> do direito internacional, embora alguns juristas voluntaristas afirmem que a aplicabilidade de tais princípios deva ser, previamente, autorizada pelos Estados.

Assim, os juristas Patrick Daillier, Mathias Forteau e Alain Pellet (2010, p. 385), a jurista Gisela Gondim Ramos (2012, p. 235), o jurista Celso Antônio Bandeira de Mello (2005, p. 109), o ilustre juiz da Corte Internacional de Justiça Otávio A.D. Cançado Trindade (2007, p. 12), entre outros, apontam que o Princípio da Segurança Jurídica é um Princípio Geral do Direito.

Conclui-se que os Princípios Gerais do Direito se irradiam por todo o ordenamento jurídico e, em razão da sua universalidade e da sua essencialidade, influenciam as diretrizes de política externa (estas, muitas vezes, chamadas de princípios). A distinção entre princípios e diretrizes, elaborado pela jurista Gisela Gondim Ramos (2012), será adotado nesta dissertação. Segundo a jurista (RAMOS, 2012, p.71), as diretrizes, muitas vezes empregadas erroneamente sob o signo de princípios, referem-se a objetivos a serem alcançados porque são considerados socialmente benéficos. Assim, apresentam uma dimensão teleológica voltada para um determinado objetivo.

De uma maneira muito ampla, podemos dizer que os princípios são diretrizes, mas diretrizes não são princípios. Estes são resultados do comprometimento da sociedade com determinado objetivo, enquanto as diretrizes representam meros protocolos

---

<sup>51</sup> Leur utilisation comme source directe du droit international résulte d'une pratique ancienne et constante. Dès 1794, les commissions mixtes anglo-américaines constituées par les traités Jay ont directement fondé leur décision sur les principes généraux de droit. [...] On peut mentionner aussi l'article 3 de la Convention de La Haye de 1907 sur le règlement pacifique des différends qui dispose que, dans l'interprétation du compromis par lequel les parties le saisissent, le tribunal arbitral peut appliquer les mêmes principes. [...] Ces principes ont été ainsi reconnus *explicitement* comme une source directe du droit international, indépendante de toute autorisation conventionnelle. (DAILLIERM, FORTEAU, PELLET, 2010, p. 383).

de intenção, algo que vou buscar, se der. Não há compromisso de prioridade nelas; em se tratando de diretrizes, se faz o que der, do jeito que der. Já quanto aos princípios, o esforço despendido é consideravelmente maior, porque são mandamentos de otimização. Do descumprimento de uma diretriz, não emergem maiores consequências, ou estas podem ser contornadas. Já a ofensa a um princípio importa em violação direta ao sistema jurídico em sua totalidade. (RAMOS, 2012, p. 73).

Os “princípios” constitucionais referentes às relações internacionais (art.4º da Constituição Federal de 1988) são “as diretrizes que orientam a atuação do Estado perante a sociedade internacional [...] e comportam determinados valores eleitos pela nação como essenciais no relacionamento com outros atores internacionais” (RAMOS, 2012, p. 375). Por isso, o Princípio da Não Intervenção (art.4º, inciso IV da Constituição Federal), que foi mencionado muitas vezes nos discursos analisados no Capítulo 2, traça a prática estabelecida no discurso de que “o Brasil tem uma atitude aberta e aceita democraticamente que cada país defina as suas questões internas” (entrevista concedida pelo ministro das Relações Exteriores Celso Amorim ao Clarín, em 01/11/2006).

No entanto, a prática demonstra que o Princípio da Não Ingerência não tem coerência em sua função de orientação da prática internacional da política externa brasileira. Como se verá mais adiante, no tópico 2.1 deste capítulo, restará demonstrado que tal diretriz de política externa, quando em conflito com o Princípio Democrático, é utilizada conforme os gostos e desejos dos governantes, o que, indiscutivelmente, aumenta a insegurança jurídica nas relações do Mercosul.

### **3.1.1 Princípio da Segurança**

Os alicerces sob os quais repousam o Princípio da Segurança envolvem as teorias contratualistas<sup>52</sup> (BOBBIO, 2007, p. 272-283). Essa teoria afirma que a razão para que o homem abandonasse o estado de natureza e abdicasse da sua liberdade

---

<sup>52</sup> Foram três as condições para a consolidação na história do pensamento político das teorias contratualistas, no âmbito de um debate mais amplo sobre o fundamento do poder político. Em primeiro lugar, que um processo bastante rápido de desenvolvimento político tirasse dos gonzos a sociedade tradicional e instaurasse novas formas e novos processos de governo: como exemplo, a passagem, na Grécia, da sociedade gentílica à *polis* e, na Europa, a consolidação do Estado moderno sobre a sociedade feudal, baseada em castas. Em segundo lugar, que houvesse uma cultura política secular, isto é, disposta a discutir, racionalmente, a origem e os fins do governo, não o aceitando passivamente por ser um dado de tradição ou de origem divina. Em terceiro lugar, que a sociedade não só conhecesse o instituto privado do contrato, mas soubesse usá-lo de forma analógica. [...] A finalidade é sempre a de dar uma legitimação racional às ordens do poder, mostrando que ele se fundamenta no consenso dos indivíduos. (BOBBIO, 2007, p. 273).

natural e da sua independência foi a necessidade de criar um ambiente mais propício para a sobrevivência, livre dos perigos e da subjugação aos mais fortes (RAMOS, 2012, p. 234). Hobbes, em *Leviatã*, afirma que a segurança é a prioridade do Estado. No mesmo sentido, Aristóteles, em *Política*, alega que o desenvolvimento das sociedades exigiu que o conceito de segurança abordasse novas nuances, tais como a satisfação de determinadas necessidades, ou seja, a garantia de condições mínimas de vida.

Em sentido *lato*, o conceito de segurança como Princípio Geral do Direito significa que a ordem jurídica deve proporcionar a todo cidadão um ambiente saudável, no qual, além de cumprir seus deveres com dignidade, também possa usufruir dos seus direitos (RAMOS, 2012, p. 235). Assim, a segurança deve abranger os seguintes aspectos: segurança pessoal, segurança econômica, segurança social, segurança pública, segurança política e, por fim, segurança jurídica<sup>53</sup>.

No mesmo sentido, afirma José Joaquim Gomes Canotilho (2000, p. 256)

O homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente sua vida. Por isso desde cedo se consideravam os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança como elementos construtivos do Estado de Direito.

Os juristas Patrick Daillier, Mathias Forteau e Alain Pellet reiteram que, entre os Princípios Gerais consagrados pela jurisprudência internacional (2010, p. 385), o Princípio da Segurança Jurídica está presente e faz parte da categoria *Principes rattachés à la conception general du droit*. No mesmo sentido, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), nos artigos 3º, 22 e 25<sup>54</sup>, reforça o conceito de amplo de

---

<sup>53</sup> Aqui, a segurança como Princípio Geral do Direito abrange o conceito de *segurança pessoal*, que protege as liberdades, a propriedade, etc.; *segurança econômica*, que permeia as noções de livre-iniciativa, livre mercado e a atuação regulatória do Estado para a manutenção do indispensável equilíbrio entre uma e outra; *segurança social*, que se reporta às dificuldades naturais ou fortuitas da coletividade, promovendo assistência na doença, auxílio na velhice e na invalidez, promovendo empregos, educação, lazer e acesso aos bens culturais; *segurança pública*, que não apenas diz respeito ao poder de polícia e ao sistema de repressão à criminalidade, mas também tem o sentido de proteção da comunidade contra riscos ambientais e tecnológicos; *segurança política*, voltada à preservação da ordem institucional e ao desenvolvimento ordenado da coletividade; e, por fim, a *segurança jurídica*, em sentido estrito, como garantia da legalidade, e que resguarda a estabilidade e a previsibilidade da ordem jurídica estabelecida (RAMOS, 2012, p. 235).

<sup>54</sup> **Artigo III:** Toda pessoa tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal. **Artigo XXII:** Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade. **Artigo XXV:** 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice



segurança, que, em linhas gerais, está relacionada ao bem-estar do cidadão e ao esforço nacional de garantir a dignidade da pessoa.

### 3. 1.1.1 Princípio da Segurança Jurídica

Como já foi mencionado anteriormente, o Princípio da Segurança Jurídica é uma das subcategorias do Princípio da Segurança e é um Princípio Geral do Direito, conforme cita a doutrina e a jurisprudência, nacional e internacional. Nesse subtópico, será estabelecido o conceito de segurança jurídica e a sua abrangência, bem como a sua importância no Estado Democrático de Direito.

Dito isso, Cançado Trindade afirma que o Direito fornece as regras para as relações estabelecidas entre os agentes econômicos e, ao citar Luis Legas y La Cambra, afirma que a ordem e a segurança jurídica são inerentes ao Direito (TRINDADE, 2007, p. 12). No mesmo sentido, Heinrich Henkel (apud TRINDADE, 2007, p. 14) afirma que o conceito de segurança jurídica é a exigência do direito positivo de criar uma certeza capaz de ordenar as relações sociais – no âmbito desta dissertação, as relações internacionais no âmbito do Mercosul.

No mesmo sentido, Pedro Frías (2003) afirma que

La seguridad es el contexto dentro del cual se toman las decisiones individuales y las interacciones de los actores sociales; para ellos, es la expectativa de que el marco legal es y será confiable, estable y predecible. Para que así sea, es **indispensable que las decisiones de los actores políticos se tomen según la “lógica de las reglas” y no según la “lógica de la discrecionalidad”**. La seguridad jurídica influye en el crecimiento económico, porque la decisión de sus actores depende de sus expectativas respecto del futuro, en primer lugar, y de sus expectativas respecto de las expectativas de los otros, en segundo lugar. Los problemas que surgen de la incertidumbre, acciones no cooperativas o inconsistencia temporal se resuelven dentro de la lógica de las reglas.

O jurista Celso Antônio Bandeira de Mello (2005, p. 110) afirma que o princípio da segurança jurídica é a essência do Estado Democrático de Direito e traduz, em determinado momento histórico<sup>55</sup>, a mínima moralidade que circunda o ordenamento

---

ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle. 2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social.

<sup>55</sup> Essa “segurança jurídica” coincide com uma das mais profundas aspirações do homem: a da segurança em si mesma, a da certeza possível em relação ao o que o cerca, sendo essa uma busca permanente do ser

jurídico. No mesmo sentido, e além disso, a jurista Gisela Gondim Ramos (2012, p. 238-240) afirma que

Uma vez que as normas jurídicas estejam estabelecidas de modo inteligível, sejam de conhecimento de todos e possam ser facilmente consultadas sempre que necessário, as exigências da segurança agora se deslocam para a estabilidade deste sistema normativo, vale dizer, para a garantia de permanência do ordenamento instituído. [...] Em outros termos, se pode afirmar que o direito é seguro sempre que possa oferecer garantias não só de efetividade, mas sobretudo de tempestividade na entrega da prestação jurisdicional àqueles que buscam socorro no judiciário para prevenir ou compor conflitos.

O jurista Luís Roberto Barroso elenca os pressupostos decorrentes do conceito de segurança jurídica (2001, p. 50), quais sejam:

- a. Existência de instituições de poder e garantias;
- b. Confiança nos atos do poder público;
- c. Estabilidade das relações jurídicas manifestada na durabilidade das normas e na anterioridade das leis;
- d. Previsibilidade dos comportamentos, tanto os que devem ser seguidos como os que devem ser suportados;
- e. Igualdade na lei e perante a lei.

Além disso, para o Jurista Cançado Trindade (2007, p. 29-31), a segurança jurídica está intimamente ligada às transações entre os agentes econômicos. Assim, para ele, uma norma jurídica pode causar impactos nas decisões dos agentes econômicos:

- a. A sanção serve como preço que entrará no cálculo do potencial infrator;
- b. A atribuição de um direito pode alterar a distribuição de riquezas entre os credores e os devedores;
- c. A distribuição e a estrutura de direitos podem oferecer aos credores incentivos diversos;
- d. A proteção e a definição dos direitos de propriedade e as regras para defini-los;
- e. A definição de regras para entrar e sair do mercado;

---

humano. É a sopitável necessidade de poder assentar-se sobre algo reconhecido como estável, ou relativamente estável, o que permite vislumbrar com alguma previsibilidade o futuro; é ela, pois, que enseja projetar e iniciar, conseqüentemente – e não aleatoriamente, ao mero sabor do acaso –, comportamentos cujos frutos são esperáveis a médio e a longo prazo. Dita previsibilidade é, portanto, o que condiciona a ação humana. Essa é a normalidade das coisas. (BANDEIRA DE MELLO, 2005, p. 111-112).

f. A regulamentação dos monopólios.

Cançado Trindade (2007, p. 30) aponta que as instituições estão entre os principais determinantes do crescimento econômico. Pode-se observar que há impacto das instituições no crescimento econômico em três áreas, quais sejam, investimento, progresso tecnológico e eficiência<sup>56</sup>. O jurista afirma que sistemas jurídicos fracos causam impacto negativo na área tecnológica, pois ordenamentos jurídicos que oferecem poucas garantias ao investimento, principalmente àqueles que exigem investimentos caros e de longo prazo, estão fadados a ser abandonados.

Ainda, no que tange à eficiência da produção e à integração das cadeias produtivas, “a insegurança jurídica provoca o uso ineficiente de recursos e de tecnologias”, de modo que “os altos riscos e custos das transações ocasionados pelo mal funcionamento do sistema jurídico afastam o sistema de preços do país dos padrões internacionais distorcendo a alocação dos recursos” (CANÇADO TRINDADE, 2007, p. 31).

Nesse contexto, Marianne Klumpp, no estudo intitulado *La Efectividad del Sistema Jurídico del Mercosur* (2007), reitera que a complexidade dos vínculos jurídicos e a efetividade do ordenamento jurídico não apenas refletem o nível de integração alcançado, mas também podem ser considerados instrumentos capazes de impulsionar o processo de integração regional<sup>57</sup>.

Una de los fines principales del derecho, en un proceso de integración, es independizar el funcionamiento y la dinámica del mismo proceso de la voluble voluntad política. [...] La efectividad y seguridad jurídicas aumentan el grado de confianza del sector privado, consolidando el sentimiento de pertenencia al bloque de los ciudadanos y favoreciendo la atracción de inversiones en el territorio de los Estados partes. (KLUMPP in BASSO, p. 54).

---

<sup>56</sup> Um sistema jurídico pode alterar os incentivos para o investimento externo direto (IED) de três formas: alterar o “preço fator” (preço do capital, do trabalho e da tecnologia); alterar os custos de transação; e determinar os tipos – e quantidade – de riscos que o investidor estrangeiro enfrentará (CANÇADO TRINDADE, 2007, p. 30).

<sup>57</sup> El concepto de “legalización” está caracterizado por três elementos:

- a) la obligatoriedad de las normas producidas por la entidad integrada;
- b) la precisión de estas normas;
- c) la delegación a terceros de la autoridad de producir, implementar e interpretar los compromisos asumidos.

Diante disso, a referida autora reitera o sentido de a importância da segurança jurídica ser essencial para o desenvolvimento da integração regional.

La legalización de las relaciones internacionales es un elemento esencial y un presupuesto del proceso de integración. El valor funcional de un sistema legalizado para la integración es, sobre todo, la capacidad de proteger el nivel de integración adquirido contra la arbitrariedad de nuevas decisiones políticas. Un alto grado de legalización facilita el cumplimiento y la realización de las normas creadas por las instituciones de la integración. [...] El fortalecimiento de la legalización del sistema de integración puede entonces apoyar la efectividad del derecho y de las normas del proyecto de integración”. (KLUMPP, 2007, p. 55).

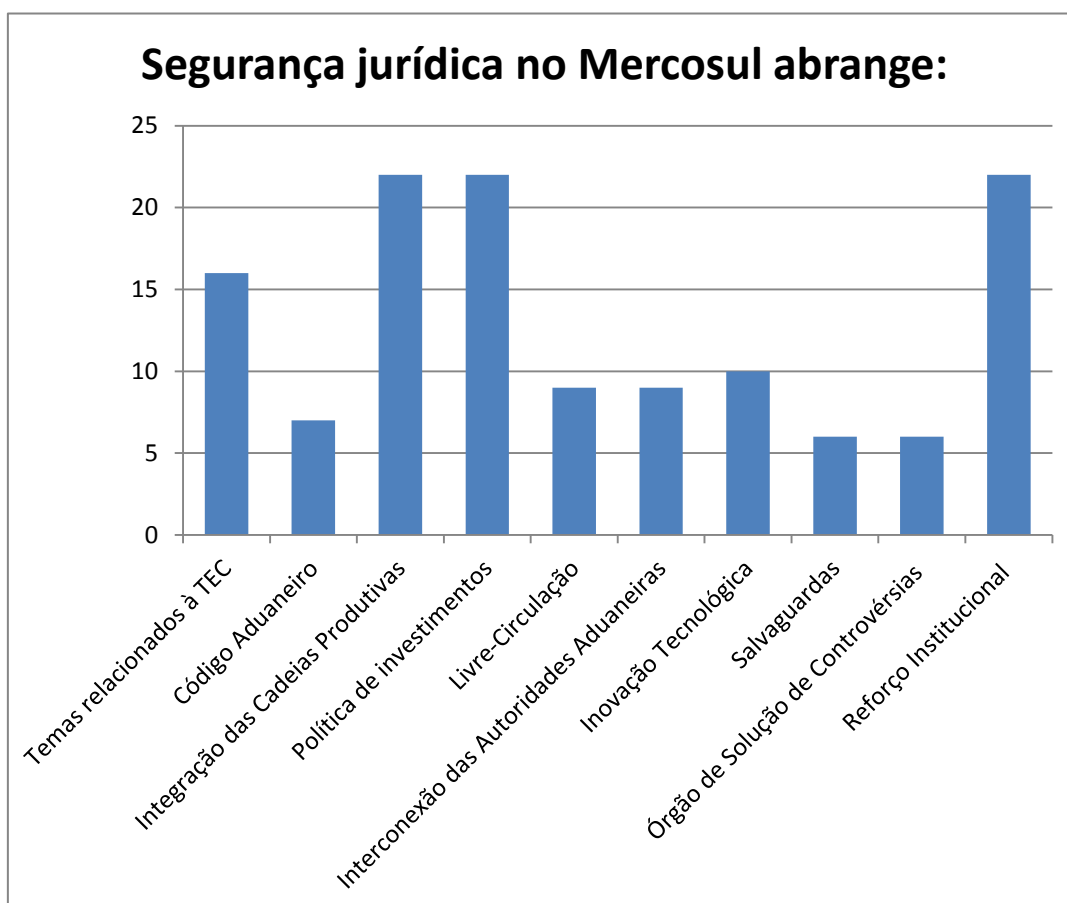
Assim, pode-se concluir, diante de tudo o que já foi mencionado neste capítulo e no capítulo anterior, que os elementos elencadas nos discursos de política externa (elementos comerciais e institucionais) necessitam, para que haja sucesso em seu adimplemento, de segurança jurídica. Esse conceito, como foi mencionado, abrange todos os aspectos da integração. Tais temas, conforme demonstrado, necessitam de um ordenamento jurídico regional que proporcione segurança jurídica.

Em primeiro lugar, no que tange aos aspectos comerciais, é possível, a partir da análise dos discursos, elencar quais os temas que necessitam, urgentemente, da segurança jurídica para avançar a integração regional, uma vez que, sem esta, o Mercosul não chegará a ser uma união aduaneira plena. São estes os temas:

- a. o fim da dupla cobrança da Tarifa Externa Comum;
- b. a criação do Código Aduaneiro no Mercosul – que permitirá a distribuição da renda aduaneira;
- c. a diminuição das listas de exceção à Tarifa Externa Comum;
- d. a integração das cadeias produtivas;
- e. a proteção aos investidores;
- f. a livre circulação de bens e de insumos;
- g. a interconexão entre as autoridades aduaneiras;
- h. a inovação tecnológica;
- i. a aplicabilidade efetiva das normas relacionadas às salvaguardas comerciais;
- j. a coercibilidade das decisões do órgão de solução de controvérsias do Mercosul.

Em segundo lugar, o reforço institucional é condição *sine qua non* para dar ímpeto mais independente ao Mercosul. Como mencionado, o sistema intergovernamental adotado pelo bloco impossibilita tornar o processo independente das nuances e vontades políticas, o que, conseqüentemente, gera insegurança jurídica. Se a efetividade das normas do Mercosul está à mercê da decisão final dos governantes, eles não podem exigir que a população da América do Sul e os investidores acreditem na instituição como um meio capaz de gerar o bem-estar da população e o desenvolvimento regional<sup>58</sup>.

Dados obtidos a partir da análise dos discursos abordados no Capítulo 2 e comparados com os conceitos de segurança jurídica acima abordados nos fornecem os principais elementos que podem construir a segurança jurídica no Mercosul. Esses elementos estão organizados a partir do número de vezes que foram mencionados nos discursos.



<sup>58</sup> "Cada avance en la integración económica exige la regulación coordinada común de más y más ámbitos del derecho, y una creciente interconexión de los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros. En las relaciones económicas, la interacción entre los actores es muy intensa, produce enlaces jurídicos diversos, y aumenta la necesidad de instituciones y normas más diferenciadas y eficaces, que aseguran el cumplimiento de las obligaciones y apoyen el proceso de integración" (KLUMPP, 2007, p. 53).

### 3. 2 Princípio Democrático

No que tange ao reforço institucional do Mercosul, a análise dos discursos dos presidentes e dos chanceleres nos conduz ao estudo do Princípio Democrático. Conforme abordado no Capítulo 2, a partir da entrada em vigor do Protocolo de Ushuaia (PU), em 24/07/1998, a “plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados-partes” (art. 1º do PU).

Os discursos analisados reiteram a importância da democracia estabelecida nesse instrumento jurídico. No entanto, tais discursos demonstram que inexiste um conceito definido de democracia utilizado nas decisões políticas do bloco, pois, em determinados momentos, o princípio democrático sofre ingerência do Princípio (diretriz) da Não Intervenção. Isso pode ser observado nos trechos abaixo.

A consolidação das instituições democráticas é condição essencial para o processo de integração [...] Democracia não pode ser imposta, ela nasce do diálogo (Discurso pronunciado pelo ministro Celso Amorim por ocasião da XXXV Assembleia Geral dos Estados Americanos, em 05/06/2005)

Brasil tem uma atitude aberta e aceita democraticamente que cada país defina suas questões internas. (Entrevista concedida pelo ministro das Relações Exteriores Embaixador Celso Amorim, em 01/11/2006).

Democracia no plano internacional significa respeitar as opções de cada um. (Discurso pronunciado pelo ministro Celso Amorim por ocasião da III Reunião de Chanceleres da Comunidade Sul-Americana de Nações, em 24/11/2006).

Caminhamos no sentido de afirmar os valores da democracia, do estado de Direito e do respeito aos direitos humanos [...] O Brasil respeita a escolha de seus vizinhos e não interfere no direito soberano de cada país encontrar soluções para os problemas que enfrenta. (Discurso pronunciado pelo ministro Celso Amorim no Seminário do TCU sobre Política do Comércio Exterior Brasileiro, em 28/08/2007).

É no espaço para o fortalecimento da institucionalidade democrática do Mercosul que o Parlamento do Mercosul cumpre a sua maior vocação [...] A preservação da ordem democrática e o seu fortalecimento são hoje não apenas objetivos de cada país isoladamente, são também um compromisso comum, inseparável do projeto de integração. (Discurso pronunciado pelo ministro Celso Amorim na XII Sessão Ordinária do Parlamento do Mercosul, em 18/08/2008).

A inexistência de normas e conceitos precisos gera insegurança jurídica, pois, conforme abordado no tópico anterior, quando isso ocorre, as decisões intergovernamentais no Mercosul estão sujeitas à discricionariedade das decisões políticas. Isso será apresentado por meio de estudo de três casos: suspensão do Paraguai; adesão da Venezuela; e Caso dos Pneus Remodelados.

Las normas poseen muy poca precisión si son solamente declaraciones generales o estándares de aplicación exclusiva a situaciones específicas. El grado de precisión de una norma aumenta con la restricción de la discrecionalidad interpretativa, a través de la formulación más precisa de esa norma. El grado mayor de precisión se obtiene cuando esas normas regulan de forma clara y detallada un asunto específico, de forma que no haya duda sobre su naturaleza, y, sobre quién es el obligado y quién es el detentor del derecho. (KLUMPP, 2007, p. 55).

Diante disso, a cláusula democrática no Mercosul é utilizada de modo *à la carte*, conforme as nuances e os objetivos políticos; quando não é conveniente usá-la, alega-se o Princípio (diretriz) da Não Intervenção, como no caso do processo de adesão da Venezuela ao Mercosul; quando é conveniente para decisões políticas, a “plena vigência das instituições democráticas” ergue-se ao patamar de instrumento fundamental do processo de integração regional, como no caso da suspensão do Paraguai. Ambos os casos serão analisados em momento posterior. Neste momento, faz-se necessário estabelecer dois conceitos: o de democracia e o de Estado Democrático de Direito.

A jurista Gisela Gondin Ramos, em seu livro *Princípios Jurídicos* (2012), faz a análise etimológica e conceitual da palavra democracia. Observa-se, em primeiro lugar, que, etimologicamente, a palavra democracia poderia ser traduzida como poder do povo, autoridade da assembleia ou poderio da comunidade (RAMOS, 2012, p. 317), ou seja, um Estado político no qual a soberania pertence à totalidade dos cidadãos, que são todos livres e iguais entre si. Em segundo lugar, embora a democracia não se esgote nos limites do processo eleitoral, ela representa que a população tem, de fato e de direito, a opção de recusar quem a representa.

Assim, o primeiro pressuposto de um sistema democrático (RAMOS, 2012, p. 319) é o comprometimento com a distribuição equitativa do poder político entre todos os cidadãos, que se fundamenta na soberania nacional e que se compromete com a dignidade da pessoa humana. Nesse mesmo sentido, o jurista José Afonso da Silva (2005, p. 125) afirma que a “democracia é o instrumento de realização de valores

essenciais de convivência humana, que traduzem basicamente os direitos fundamentais do homem”.

Os fundamentos seguintes da democracia confluem em três tradições históricas. Bobbio (2007, p. 319) afirma que, na teoria contemporânea da Democracia, convergem três grandes tradições do pensamento político: teoria clássica, teoria medieval e teoria moderna. No mesmo sentido, Gisela Gondin Ramos (2012, p. 322) afirma que a teoria moderna herdou dos clássicos a ideia central do modelo: constitucionalidade, cidadania e legalidade.

A teoria clássica (BOBBIO, 2007, p. 319), conhecida como teoria aristotélica, afirma que, das três formas de governo (monarquia, aristocracia e democracia), a democracia é o governo do povo, de todos os cidadãos. Portanto, o sentido de democracia direta está relacionado ao poder político exercido pelo cidadão: na Grécia Antiga dava-se por meio de discussões na praça pública (*Ágora*); na democracia moderna – conhecida como democracia semidireta –, por meio de plebiscitos e referendos. A partir da sociedade grega,

a trajetória histórica da democracia se deu num processo de altos e baixos, acompanhando a sucessão de mudanças e alternâncias que permeou o desenvolvimento e o aperfeiçoamento das instâncias políticas comunitárias: a sociedade civil; a organização e as instituições do Estado e os governos (RAMOS, 2012, p. 321).

No mesmo sentido, o jurista José Afonso da Silva afirma que “a democracia repousa sobre dois princípios, que lhe dão essência conceitual: o da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte de poder, que se exprime pela regra de que todo poder emana do povo; e o da participação direta ou indireta, do povo no poder” (2005, p. 131). Assim, nos casos em que o povo participa indiretamente, surge um princípio derivado do democrático, o Princípio Representativo, que dá origem ao sistema representativo.

Segundo Bobbio, a essência da soberania popular tem origem romana na teoria medieval. A tradição romano-medieval (BOBBIO, 2007, p. 321) elaborou a base da concepção de soberania popular, que afirma ter o príncipe (governante) autoridade porque o povo a lhe deu. Desse modo, qualquer que fosse a pessoa detentora do poder soberano de uma nação, a fonte originária desse poder seria sempre o povo, o que “abriu



caminho para a distinção entre a titularidade e o exercício do poder” e para o sistema representativo.

A impossibilidade prática de utilização dos processos de democracia direta, bem como as limitações inerentes aos institutos de democracia semidireta, tornaram inevitável o recurso à democracia representativa. Na democracia representativa o povo concede um mandato a alguns cidadãos, para, na condição de representantes, externarem a vontade popular e tomarem decisões em seu nome, como se o próprio povo estivesse governando. (DALLARI, 2003, p. 155).

Assim, a concepção de soberania popular e do exercício dessa soberania utiliza o sistema representativo. A representação, sob o aspecto contratual, designa o ato de substituição na manifestação de vontade. Tal essência não se altera quando o termo é transportado para a área política, na qual, atrelando-se à ideia de democracia, traduz uma relação de mútuo consentimento que se estabelece entre as partes, uns na qualidade de constituintes e outros na qualidade de mandatário, que são autorizados a tomarem decisões que obrigam a todos (RAMOS, 2012, p. 323).

A jurista Gisela Gondin Ramos (2012, p. 326) traduz o sistema representativo atual, que se instrumentaliza por meio de partidos políticos, a partir dos seguintes postulados:

- a. o povo é titular do poder soberano, que é transmitido para o representante por meio do voto;
- b. o povo mantém o controle sobre os representantes, controle esse que é exercido periodicamente por meio de eleições, de modo que os mandatos devem ser temporários;
- c. o poder do representante, então, não é dele, mas do povo que ele representa por inteiro, de forma que o exercício desse poder lhe confere autoridade apenas para deliberar sobre questões de interesse geral, que se reportem ao bem-estar de todos e às ideias e aos valores compartilhados por todos;
- d. os representantes não são mandatários dos seus eleitos, mas o são de toda a sociedade.

Podemos acrescentar à essa lista os seguintes critérios definidos por Bobbio (2007, p. 327):

- a. todos os eleitores devem ser livres para votar, no sentido em que devem ser postos em condições de ter reais alternativas de representantes;
- b. tanto para as eleições dos representantes como para as decisões do órgão político supremo, vale o critério da maioria numérica;
- c. nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, de um modo especial o direito de tornar-se maioria, em paridade de condições<sup>59</sup>.

O critério majoritário é a solução encontrada para preservar o ideal democrático e o aprimoramento de suas instituições. Segundo José Afonso da Silva (2005, p. 139), o critério (mandato) representativo é criação do Estado liberal burguês, “que não passa de simples técnica de formação dos órgãos governamentais”. Nesse sentido, esse critério está relacionado ao equilíbrio e à moderação entre as necessidades e os interesses públicos.

A par disso, conclui-se que a utilização do critério majoritário repousa na premissa da obtenção da representação política e, a partir disso, o eleito será o representante de toda a sociedade. Se não for dessa maneira, dar-se-á início às ditaduras (tirania) democráticas, ou seja, “aquelas exercitadas por uma intransigente maioria no poder”, que são “capazes de usurpar o poder e de sacrificar os mais fracos”. (RAMOS, 2012, p. 329). Assim, à maioria é confiado somente aqueles poderes necessários ao desempenho das instituições republicanas (COOLEY apud RAMOS, 2012, p. 329).

Enfim, a conclusão pode ser condensada numa única frase: Democracia pressupõe respeito pela ordem constitucional estabelecida. Uma minoria não tem o poder suficiente para subvertê-la; a maioria não detém legitimidade sequer para tentar fazê-lo. A ambas cumpre o dever de proteger as instituições. Poderão até ignorar esta responsabilidade, mas não se privarão do julgamento da história. (RAMOS, 2012, p. 330)

---

<sup>59</sup> A eleição gera, em favor do eleito, o mandato político representativo, que constitui o elemento básico da democracia representativa. Nele se consubstancia os princípios da representação e da autoridade legítima. O primeiro significa que o poder, que reside no povo, é exercido, em seu nome, por seus representantes periodicamente eleitos, pois uma das características do mandato é ser temporário. O segundo consiste em que o mandato realiza a técnica constitucional por meio do qual o Estado, que carece de vontade real e própria, adquire condições de manifestar-se e decidir, porque é pelo mandato que se constituem os órgãos governamentais, dotando-os de titulares (DA SILVA, 2005, p. 138).

Nesse sentido,

A democracia é um regime de organização social que se sujeita à Constituição e às leis, se fundamentam no consentimento dos cidadãos, tem por finalidade o bem-estar de todos, e por limite o direito e as garantias fundamentais da pessoa humana. (Idem, p. 235).

O jusfilósofo alemão Konrad Hesse afirma que a força normativa da Constituição se origina de três vertentes diversas. Em primeiro lugar, na compreensão da necessidade e do valor de uma ordem normativa rígida, que proteja o Estado contra o arbítrio desmedido e disforme dos governantes. Em terceiro lugar, na compreensão de que essa ordem constituída é mais do que uma ordem legitimada pelos fatos; é uma ordem que necessita estar em constante processo de legitimação. Por fim, na consciência de que essa ordem não logra ser eficaz sem o concurso da vontade humana (HESSE, 1991, p. 21). Assim, a estabilidade é condição essencial para eficácia da Constituição, que depende da vontade humana para acontecer.

Desse modo, o sentimento de respeito à democracia é tão forte, no Estado Moderno, que quase todos os governos ocidentais se autointitulam democráticos. No entanto, alegar ser um Estado democrático é uma coisa, mas ser democrático de fato é bem diferente. A demagogia, a manipulação das massas, a ditadura da maioria, o populismo são características de governos pseudodemocráticos. Essa é a realidade que permeia a cláusula democrática no Mercosul.

<b>O que é democracia?</b>	<b>O que não é democracia?</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Exercício do poder político pela nação</li><li>• Liberdade</li><li>• Igualdade</li><li>• Solidariedade</li><li>• Justiça</li><li>• Boa-fé</li><li>• Verdade</li><li>• Conhecimento</li><li>• Informação</li><li>• Confiança nas instituições</li><li>• Participação do Cidadão na vida política do</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Governo do povo</li><li>• Imposição da vontade da maioria</li><li>• Populismo</li><li>• Demagogia</li><li>• Adjetivo</li><li>• Justiça parcial</li><li>• Manipulação das massas</li><li>• Exclusão das minorias no processo político</li><li>• Favoritismo</li></ul>

Estado	• Clientelismo
• Pluralismo	• Oportunismo
• Tríade: Divergência, diálogo, consenso	• Alterações, constantes, na
• Segurança	Constituição para atender a
• Valores do Estado Democrático de Direito	interesses políticos do
✓ Princípios Gerais do Direito	governante (representante).
✓ Constitucionalismo	
✓ Direitos fundamentais da pessoa	
Humana	
✓ Sufrágio universal	
• Critério majoritário	
• Poder exercido em prol do bem comum	
• Valor social do trabalho	
• Cidadania	

### 3.2.1 Aplicabilidade do Princípio Democrático e da Segurança Jurídica no Caso da Suspensão do Paraguai

Diante de tudo o que foi exposto no tópico acima, pode-se passar à análise do caso da suspensão do Paraguai do Mercosul sob a alegação de rompimento com a ordem democrática. O Protocolo de Ushuaia (PU) é o instrumento jurídico que trata do assunto democracia no Mercosul. Como já foi exposto nessa dissertação, o princípio democrático é utilizado, pelos Estados-membros, de modo *à la carte*, ou seja, ora utilizam tal princípio de modo inflexível, ora deixam-no de lado em favor do princípio (diretriz) da não intervenção.

Em primeiro lugar, é necessária a análise, breve, dos procedimentos estabelecidos no PU. Caso haja a ruptura da ordem democrática em algum dos Estados-partes, o procedimento será:

ARTIGO 4: No caso de ruptura da ordem democrática em um Estado Parte do presente Protocolo, os demais Estados Partes promoverão as consultas pertinentes entre si e com o Estado afetado.

ARTIGO 5: Quando as consultas mencionadas no artigo anterior resultarem infrutíferas, os demais Estados Partes do

presente Protocolo, no âmbito específico dos Acordos de Integração vigentes entre eles, considerarão a natureza e o alcance das medidas a serem aplicadas, levando em conta a gravidade da situação existente. Tais medidas compreenderão desde a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos.

ARTIGO 6: As medidas previstas no artigo 5 precedente serão adotadas por consenso pelos Estados Partes do presente Protocolo, conforme o caso e em conformidade com os Acordos de Integração vigentes entre eles, e comunicadas ao Estado afetado, que não participará do processo decisório pertinente. Tais medidas entrarão em vigor na data em que se faça a comunicação respectiva.

Dito isso, o Paraguai foi suspenso do Mercosul mediante a alegação de “ruptura da ordem democrática em razão de a destituição do presidente Fernando Lugo Méndez haver sido realizada mediante procedimento sumaríssimo, sem respeitar as garantias do devido processo” (Laudo nº. 01/2012 do Tribunal Permanente de Revisão – TPR), o que confrontaria o preestabelecido no Artigo 4º, acima transcrito.

O Paraguai, indignado com a decisão política de suspendê-lo do Mercosul e com a incorporação da Venezuela ao bloco, sem ter condições de expor as alegações jurídicas da destituição do presidente Lugo, ingressou com uma ação, diretamente, no Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul, em 9 de julho de 2012. Nesse sentido, o objeto da ação é:

A demanda apresentada tem por objeto a aplicação de uma medida excepcional de urgência, com base no artigo 24 do PO, com a finalidade de se declararem inaplicáveis:

- 1) a decisão que suspende o Paraguai de participar nos órgãos do MERCOSUL e
- 2) a declaração que incorpora a República Bolivariana da Venezuela (adiante Venezuela) como membro pleno do MERCOSUL. Ambas as decisões foram adotadas pelos Presidentes da Argentina, do Brasil e do Uruguai na Reunião de Cúpula de Presidentes realizada em Mendoza, Argentina, no dia 29 de junho de 2012 (Laudo nº. 01/2012 do TPR).

No que tange à suspensão do Paraguai, este alega que não houve ruptura da ordem democrática no país e que não foram realizadas as consultas prévias previstas no artigo 4º do PU. Assim, a destituição do então presidente Fernando Lugo Méndez, ocorrida em 22 de junho de 2012, foi consequência de um juízo político previsto na Constituição da República do Paraguai.

## SECCIÓN VI

### DEL JUICIO POLITICO

#### Artículo 225 - DEL PROCEDIMIENTO

El **Presidente de la República**, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, **sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes**. La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. **Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos**. En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria.

Na Cúpula de Chefes de Estados, ocorrida no dia 29 de junho de 2012, os presidentes da Argentina, do Brasil e do Uruguai decidiram suspender o Paraguai de participar nos órgãos do Mercosul. A contestação apresentada de maneira conjunta por Brasil, Argentina e Paraguai tem dois fundamentos: a incompetência *ratione materiae* do TPR em razão da natureza política da decisão atacada pelo Paraguai e da natureza comercial do sistema de solução de controvérsias do Mercosul; e o fato de que a democracia é condição fundamental para o desenvolvimento no processo de integração.

No que tange ao primeiro argumento, da incompetência *ratione materiae*:

Alegam os Estados-parte demandados que a democracia seria condição *sine qua non* para o desenvolvimento do processo de integração, que o PU fugiria do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL e representaria a norma-base do processo de integração, da qual derivaria a legitimidade dos Estados para integrarem o MERCOSUL. Nesse sentido, sustentam que a decisão de suspender o Paraguai em seu direito de participar dos órgãos do MERCOSUL, com base no art. 5 do PU, não poderia ser examinada pelo TPR, motivo pelo qual requerem que este se declare incompetente em razão da matéria. (Lauda n.º. 01/2012 do TPR)

Observa-se que a alegação<sup>60</sup> do Brasil, do Uruguai e da Argentina (demandados) de incompetência do TPR para julgar o caso é descabida. O sistema de solução de

---

<sup>60</sup> Uma terceira questão preliminar apresentada seria a ausência de negociações diretas e de consentimento para o exercício da competência originária do TPR conforme o artigo 23 do PO. Afirmam que o Paraguai não demonstrou haver tentado realizar negociações diretas e que os demandados não apresentaram

controvérsias do Mercosul, embora até o julgamento do presente caso tenha julgado apenas situações envolvendo litígios comerciais, é competente para julgar as controvérsias que envolvam a aplicação e a interpretação de todos os instrumentos jurídicos do Mercosul. Logo, o Protocolo de Ushuaia<sup>61</sup> está sob a jurisdição do TPR<sup>62</sup>. Decidiu o TPR no sentido de

Nessa ótica, não se pode falar de "falta de vocação" do sistema para solucionar controvérsias que ultrapassam a esfera comercial. A legitimidade do sistema se fundamenta na contribuição à estabilidade, na medida em que avança o processo de integração, em suas diversas esferas. Esta legitimidade deve ser apreciada conforme o texto acordado no PO pelos Estados Parte, o qual não exclui a priori a análise de qualquer tipo de controvérsia no marco normativo do MERCOSUL. (Laudo nº. 01/2012 do TPR).

A alegação de rompimento com a ordem democrática foi o fundamento dessa decisão política, sustentada no argumento de que a destituição do presidente Lugo foi realizada mediante procedimento sumaríssimo, sem respeitar as garantias do devido processo (item 25 do Laudo nº. 01/2012). Além disso, os demandados alegam que não há um procedimento previsto para aplicar as sanções previstas pelo Protocolo de Ushuaia. Essa alegação não é válida, pois o artigo 4º do Protocolo de Ushuaia estabelece, de forma clara e direta, que, no caso de ruptura da ordem democrática, as partes devem promover consultas entre si e o Estado afetado, e somente se essas consultas não obtiverem resultados medidas deverão ser tomadas.

Podemos observar duas ilegalidades. A primeira diz respeito à falta de aplicabilidade das normas do Protocolo de Ushuaia. A rapidez com que a decisão

---

consentimento para iniciar o acesso direto ao TPR. (Laudo nº. 01/2012 do TPR). Diante desse argumento, o TPR decidiu o seguinte: "A suspensão do Paraguai do direito de participar dos órgãos do MERCOSUL, nos termos do art. 5º do PU, foge da aplicação do PO e não pode ser examinada no sistema de solução de controvérsias, pois constitui matéria eminentemente política. Se o TPR decidisse sobre a questão apresentada, poderia invadir a esfera exclusiva da jurisdição dos Estados Parte para interpretar o que se deve entender por ruptura da ordem democrática". Isso só poderia ocorrer se as partes demandadas (Brasil, Argentina e Uruguai) aceitassem a jurisdição do TPR para decidir sobre a suspensão do Paraguai, o que não foi feito.

<sup>61</sup> Artigo 8 do Protocolo de Ushuaia: O presente Protocolo é parte integrante do Tratado de Assunção e dos respectivos Acordos de Integração celebrados entre o MERCOSUL e a República da Bolívia e entre o MERCOSUL e a República do Chile.

<sup>62</sup> Capítulo I do Protocolo de Olivos: Controvérsias entre Estados-partes  
Artigo 1 - Âmbito de Aplicação

1. As controvérsias que surjam entre os Estados Partes sobre a interpretação, a aplicação ou o não cumprimento do Tratado de Assunção, do Protocolo de Ouro Preto, dos protocolos e acordos celebrados no marco do Tratado de Assunção, das Decisões do Conselho do Mercado Comum, das Resoluções do Grupo Mercado Comum e das Diretrizes da Comissão de Comércio do MERCOSUL serão submetidas aos procedimentos estabelecidos no presente Protocolo.

política foi tomada no âmbito do Mercosul – 7 dias desde a deposição do então presidente Fernando Lugo até a decisão de suspender o Paraguai – não condiz com o que se espera em termos de legalidade. O Paraguai deveria ter sido ouvido para explicar as nuances jurídicas e constitucionais da deposição de Fernando Lugo. Como não pôde fazê-lo, recorreu ao TPR, que, por condições ligadas à jurisdição do Protocolo de Olivos, não pode atuar no caso sem o consentimento das partes demandadas.

A segunda ilegalidade diz respeito à aplicabilidade do Princípio da Não Intervenção nos assuntos internos. Como já foi apresentado no Capítulo 2, o Brasil entende que “Democracia, no plano internacional, significa respeitar as escolhas de cada um” (discurso do ministro das Relações Exteriores embaixador Celso Amorim, na III Reunião de Chanceleres da Comunidade Sul-Americana de Nações, em 24/11/2006) e que “o Brasil respeita e não interfere no direito soberano de cada país encontrar soluções para os problemas que enfrenta” (Discurso do ministro das Relações Exteriores Celso Amorim no Seminário do TCU sobre Política do Comércio Exterior Brasileiro, em 28/08/2007).

A doutrina internacional e nacional estabelece que “não intervenção é um dever ligado diretamente ao direito de autodeterminação dos povos e decorrentes do princípio da soberania” (RAMOS, 2012, p. 385). Nesse sentido, a não intervenção é a regra, a intervenção, exceção. Essa só pode ocorrer em casos de ruptura ou ameaça à paz (art. 39 da Carta das Nações Unidas), pois nenhum Estado está autorizado a intervir nos assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer outro Estado (art. 2º, §7º, Carta das Nações Unidas).

Dito isso, a decisão de suspensão do Paraguai sob o argumento golpe ocorrido “mediante procedimento sumaríssimo, sem respeitar as garantias do devido processo” está invadindo os assuntos de natureza interna da jurisdição do Paraguai. Em primeiro lugar, porque se trata de decisão política de acordo com o ordenamento jurídico do Paraguai, no qual não são previstas as garantias processuais do devido processo.

Em segundo lugar, porque o procedimento estabelecido pela Constituição do Paraguai foi seguido, qual seja, a Câmara de Senadores, por maioria absoluta de dois terços, pode “*juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos*”. O resultado, como sabem, foi bem superior a dois terços. Na Câmara, a denúncia foi acolhida por 73



votos a 1; no Senado, sua deposição foi decidida por 39 votos a 4. Diante do conceito de democracia abordado no tópico 2 deste Capítulo, o procedimento realizado no Paraguai estava de acordo com as regras constitucionais previstas, ou seja, não houve ruptura da ordem democrática, pois se seguiu exatamente o que era previsto pelo artigo 225 da Constituição da República do Paraguai.

Nesse sentido, o TPR alegou que “pode-se, inclusive, aduzir que uma decisão adotada com rapidez reduziria os elementos de insegurança jurídica que podem surgir enquanto não se decida o objeto da presente controvérsia” (Laudo nº. 01/2012). Nesse sentido, resta comprovado que a decisão política de suspender o Paraguai, além de ilegal, gera insegurança jurídica no Mercosul, o que foi confirmado, inclusive, no respectivo Laudo do TPR.

### **3.2.2 Suspensão do Paraguai e Entrada da Venezuela: os contornos jurídicos e políticos dessa decisão.**

A entrada da Venezuela para o Mercosul como Estado-membro é defendida, nos discursos dos presidentes e dos chanceleres, desde 2003. O “projeto de inserção solidária”, segundo os discursos, “parte da percepção clara de que o Mercosul não é apenas um acordo de integração do Cone Sul, mas é uma integração de toda a América do Sul”. (25). A entrada de um novo membro no Mercosul deve seguir procedimentos previstos no Tratado de Assunção<sup>63</sup> e é regulamentada por meio da Decisão do CMC n. 28/05.

A entrada da Venezuela no Mercosul como membro pleno ocorreu, como já foi demonstrado, após a suspensão do Paraguai do bloco. Na Reunião de Cúpula, ocorrida em Mendoza, em 29 de junho de 2012, os presidentes dos Estados-partes decidiram, além de suspender o Paraguai, o ingresso da Venezuela como membro pleno e a convocação de uma reunião especial para a incorporação oficial da Venezuela.

---

<sup>63</sup> CAPÍTULO IV – Adesão – artigo 20.

O presente Tratado estará aberto à adesão, mediante negociação, dos demais países membros da Associação Latino-Americana de Integração, cujas solicitações poderão ser examinadas pelos Estados Partes depois de cinco anos de vigência deste Tratado. Não obstante, poderão ser consideradas antes do referido prazo as solicitações apresentadas por países membros da Associação Latino-Americana de Integração que não façam parte de esquemas de integração sub-regional ou de uma associação extrarregional. A aprovação das solicitações será objeto de decisão unânime dos Estados Partes.

O Paraguai, no recurso enviado ao TPR, alegou o seguinte:

Os argumentos da demanda relacionados à incorporação da Venezuela como membro pleno incluem a ausência de participação do Paraguai como membro pleno do MERCOSUL, os direitos e obrigações do Paraguai como depositário do Protocolo de Adesão, a falta da unanimidade requerida para a tomada de decisões segundo o artigo 20 do Tratado de Assunção (adiante TA) e inobservância do art. 40 do POP sobre vigência simultânea das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL. (Laudo n°. 01/2012 do TPR).

Os demandados, em contestação, defenderam sua decisão alegando que:

Em relação à legalidade da declaração de incorporação da Venezuela, diferenciam dois atos: a aprovação da solicitação de adesão e a declaração de incorporação de um novo membro. A primeira, prevista no art. 20 do TA, que requer unanimidade, e a segunda, de caráter declaratório, que não necessita unanimidade. O protocolo de adesão da Venezuela, afirmam, entrará em vigor 30 dias depois da data de depósito do último instrumento de ratificação dos Estados Partes não suspensos. A participação do Paraguai nessas decisões, em seu caráter suspenso, tornaria ineficaz o PU. (Laudo n°. 01/2012 do TPR).

Diante disso, a análise da Decisão do CMC n°. 28/05 demonstra que a decisão do bloco é ilegal, por assim dizer:

Art. 3 - **Luego de aprobada la solicitud**, el Consejo del Mercado Común instruirá al Grupo Mercado Común que negocie con los representantes del Estado adherente las condiciones y términos específicos de la adhesión.

Assim, a aprovação da solicitação de entrada de um membro tem que ser aprovada por todos os Estados-partes, de acordo com os regras de direito interno de cada país e, posteriormente, entrar em vigor em todos os países do bloco simultaneamente. Traduz-se no Princípio da Vigência Simultânea. E, a partir desse momento, um grupo *ad hoc* fará as negociações no sentido de adesão a todos os instrumentos do Mercosul.

Art. 4 - La negociación se llevar á a cabo por un Grupo Ad Hoc que estar á integrado por los representantes de los Estados Partes y del Estado adherente.

Art. 5 - El CMC deberá recibir los resultados de las negociaciones mencionadas en el artículo anterior en un plazo máximo de 180 días, a partir de la primer a reunión del Grupo Ad Hoc. Dicho plazo podrá ser susceptible de una prórroga automática por un período de igual duración. Vencidos estos

plazos sin haber se concluido los acuerdos con respecto a las condiciones y términos específicos de la adhesión, el CMC evaluar á la situación del Estado adherente con r elación al MERCOSUR.

**Art. 6 - Los resultados de esas negociaciones estarán contenidos en un Protocolo de Adhesión, el cual deberá ser incorporado al ordenamiento jurídico de los Estados signatarios.**

Diante do exposto, observa-se que a contestação dos demandados não tem fundamento na ordem jurídica do Mercosul. O procedimento previsto para a incorporação de novos membros exige que o Protocolo de Adesão seja incorporado ao ordenamento jurídico dos países-membros do Mercosul e, conseqüentemente, o Princípio da Vigência simultânea é empregado, de acordo com o artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto<sup>64</sup>.

Assim, a alegação de que existem dois atos “a aprovação da solicitação de adesão”, que requer unanimidade, e a “declaração de incorporação” de um novo membro, que tem caráter apenas declaratório, é uma defesa política para justificar a decisão ilegal tomada por Brasil, Argentina e Uruguai. Como restou demonstrado, o Protocolo de Adesão deve ser internalizado no ordenamento jurídico dos países membros.

A partir disso, surge outra controvérsia a respeito da suspensão do Paraguai. Uma vez suspenso, o Paraguai não tem competência para tomar decisões e ratificar o Protocolo de Adesão da Venezuela. Assim, cabe a Brasil, Uruguai e Argentina fazê-lo. Isso demonstra a incoerência entre as decisões de política externa e o ordenamento jurídico do Mercosul, porque, de forma ilegal, decidiu-se suspender o Paraguai e, a partir daí, a decisão de entrada da Venezuela ficou na competência dos outros três sócios<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> 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.

<sup>65</sup> Legislação - Decreto nº 7.859/2012 - Mercosul - Adesão - Venezuela

Isso posto, comprava-se que a suspensão do Paraguai e a adesão da Venezuela, as quais não foram realizadas de acordo com o ordenamento jurídico do Mercosul, está baseada em interesses de política externa. Essas decisões, agregadas às dúvidas relacionadas à plena vigência das instituições democráticas na Venezuela, revelam que, muitas vezes, as decisões de política externa não atentam para a segurança jurídica do bloco, como se os fins justificassem os meios. Tal decisão prejudica o desenvolvimento do bloco e a sua credibilidade perante a sociedade.

### **3.3 Aplicabilidade do Princípio da Segurança Jurídica nas controvérsias comerciais que envolvem o Brasil no Órgão de Solução de Controvérsias do Mercosul – estudo do caso dos pneus (2007)**

O litígio dos pneus reformados envolveu, no âmbito internacional, o Brasil, o Uruguai, o Mercosul, a União Europeia e a OMC, e, no âmbito interno, o Supremo Tribunal Federal (STF). O estudo desse caso se mostra relevante em razão da falta de controle de convencionalidade por parte do Brasil. Esse tipo de controle tem por base os acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário e as normas do direito brasileiro, as quais devem estar em consonância com as obrigações internacionais do país.

O primeiro conflito que surgiu foi entre a legislação brasileira e a legislação do Mercosul, conflito esse que foi levado ao Tribunal Arbitral do Mercosul, em razão de a legislação brasileira proibir, desde 2000, a importação de pneus recauchutados. O principal motivo para tal proibição é o modo pelo qual esses pneus são descartados no Brasil, pois, ao serem colocados em aterros e lixões a céu aberto, eles servem de nascedouros para as larvas de mosquitos transmissores de doenças, como dengue –

---

Através do Decreto nº 7.859/2012 foi promulgado o Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul, firmado pelos presidentes dos Estados partes do Mercosul que dentre as decisões acordaram que:

- a) a Venezuela adere ao Tratado de Assunção, ao Protocolo de Ouro Preto, ao Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL;
- b) a Venezuela adotará o acervo normativo vigente do MERCOSUL, de forma gradual, no mais tardar em 4 (quatro) anos;
- c) a Venezuela adotará a Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM) e a Tarifa Externa Comum (TEC), no mais tardar em 4 (quatro) anos, a partir da data da entrada em vigência do presente instrumento;
- d) as Partes se comprometem a alcançar o livre-comércio nos prazos máximos mencionados;
- e) no mais tardar em 1º de janeiro de 2014 ficarão sem efeito as normas e disciplinas previstas no ACE Nº 59 para a relação entre as Partes.

Disponível em: [http://www.mercosur.int/msweb/SM/Noticias/pt/Top\\_Venezuela\\_pt.html](http://www.mercosur.int/msweb/SM/Noticias/pt/Top_Venezuela_pt.html) (acesso: 15/02/2013)

doença endêmica no Brasil –, malária, febre amarela. Ademais, a coleta e a armazenagem desses pneus, no País, são consideradas de custos elevados.

Assim, essa legislação nacional passou a obrigar as empresas nacionais que fazem recauchutagem de pneus a utilizarem apenas pneus nacionais, cujo preço é maior do que o importado. Essa proibição foi fortemente criticada pelos empresários do ramo, que começaram a ingressar com ações judiciais para obter autorizações de importação de pneus usados. Consequentemente, algumas importações continuaram a acontecer por meio de medidas cautelares concedidas pela Justiça brasileira.

O Uruguai, sentindo-se prejudicado pela legislação nacional, acionou o Brasil no Tribunal Arbitral do Mercosul, alegando que a lei brasileira viola a legislação do bloco, que proíbe seus membros de introduzirem novas restrições comerciais – conforme restou demonstrado no Capítulo 1. Assim, o Tribunal Arbitral confirmou a ilicitude da lei brasileira. Em resposta à sentença arbitral, o Brasil adotou novas regulamentações a respeito dos pneus recauchutados, autorizando a sua importação apenas dos países do Mercosul, porém proibindo a de outros países<sup>66</sup>.

O Uruguai alegou o seguinte:

Uruguay, como parte Reclamante, manifiesta: Que el objeto de la controversia está constituido por la Portaria de la Secretaria de Comercio Exterior del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (SECEX) No.8/00 de 25 de setiembre de 2000 que dispuso la no concesión de licencias de importación de neumáticos recauchutados y usados clasificados en la posición 4012 de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM), sea para consumo o uso como materia prima (Recaudos I, doc.1) como asimismo por otros actos normativos o medidas que directa o indirectamente impidan el acceso de esas mercaderías al mercado brasileño. [...]En virtud de lo anteriormente expuesto, la parte reclamante solicita al Tribunal Arbitral que declare que las medidas adoptadas por Brasil e impugnadas por Uruguay según su Reclamo –en especial la

---

<sup>66</sup> O Uruguai considerou-se prejudicado e solicitou ao Brasil negociações diretas sobre a proibição de importações de pneus usados procedentes daquele país, nos termos dos artigos 2º e 3º do Protocolo de Brasília. Explicou que isso deu causa ao questionamento do Uruguai perante o tribunal arbitral *ad hoc* do MERCOSUL, que, em 2002, concluiu pela ilegalidade da proibição de importação de pneus remoldados de países integrantes do bloco econômico da América do Sul, o que obrigou o Brasil a adequar sua legislação àquela decisão, irrecurível. Em decorrência, foi editada a Portaria SECEX 2/2002, que manteve a vedação de importação de pneus usados, à exceção dos pneus remoldados provenientes dos países-partes do MERCOSUL. Informativo STF N° 538, de março de 2009.

Portaria No.8/00- son violatorias de la normativa del Mercosur antes referida, y por lo tanto se ordene a Brasil proceda a declarar la nulidad de todas las medidas referidas y permita el libre acceso a su territorio y su comercialización en el mercado interno de los neumáticos remoldeados exportados desde Uruguay. (Laudo VI)

Assim, o tribunal *ad hoc* decidiu:

Por unanimidad, que la Portaria No 8 del 25 de septiembre de 2000 de la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX) del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, es incompatible con la normativa MERCOSUR. Brasil deberá en consecuencia, adaptar su legislación interna en consideración a la antedicha incompatibilidad.

No entanto, quando o Brasil cumpriu a decisão do tribunal *ad hoc* do Mercosul, estava, concomitantemente, infringindo normas da OMC. Isso levou a União Europeia a abrir um painel contra o Brasil nesse órgão, com base na não observação do Princípio da Nação mais Favorecida e do artigo 11 do GATT, que proíbe a imposição de restrição quantitativa a produtos importados. Assim, surgiu um conflito de obrigações entre o Brasil e os órgãos de que participa e, por fim, insegurança jurídica interna causada pelas várias ações que pediam medidas cautelares para autorizar a importação de pneus recauchutados.

A defesa brasileira estava pautada no artigo 20 do GATT, que autoriza essas medidas de restrição quando envolvem proteção à saúde humana, animal e de espécies vegetais.

With the respect to Mercosur exemption, Brazil argued that it adopted the exemption out of its international legal obligations under Mercosur, and that differential treatment of its Mercosur partners was permitted under GATT, art. XXIV. The European Communities countered that the ban was not designed to protect health and the environment, but to protect Brazil's domestic retread industry, and that Mercosur exemption could not be justified under art. XXIV . (QUIN, 2010, p. 605).

O painel da OMC decidiu que a legislação brasileira violava o artigo 11<sup>67</sup> do GATT e que ela não se justificava pelo uso do artigo 20<sup>68</sup>, pois a legislação não estava

---

<sup>67</sup> **Article XI\*: General Elimination of Quantitative Restrictions:** No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any

sendo aplicada de maneira uniforme para todos os importadores e exportadores de pneus usados. Entretanto, o Painel concordou que a proibição de importação de pneus usados está ligada às questões de saúde pública; porém, ela estava sendo usada de maneira que perdia o seu objeto, quando se autorizava a importação de pneus já recauchutados dos países do Mercosul. Ademais, o Painel decidiu que a sentença proferida no Mercosul violava o princípio da nação mais favorecida e do tratamento nacional.

Assim, o laudo arbitral obrigava o Brasil a tornar sua legislação sobre o tema compatível com as normas da OMC. Além disso, o laudo considerou que a exceção para os países do Mercosul só poderia ser considerada discriminatória e voltada para violar os princípios do comércio internacional se resultasse em volumes de importação de pneus capazes de neutralizar a política brasileira.

O órgão de apelação, no entanto, decidiu de maneira diferente e alegou que a discriminação entre os membros do Mercosul e os da OMC, no que tange à aplicação da legislação brasileira, foi feita de maneira arbitrária e injustificável (*Dispute Settlement Reports*, 2007, p.1613). Nesse sentido, o Órgão de Apelação<sup>69</sup> concluiu que “the

---

product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party.

<sup>68</sup> **Article XX: General Exceptions:** Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures: (a) necessary to protect public morals; (b) necessary to protect human, animal or plant life or health; (c) relating to the importations or exportations of gold or silver; (d) necessary to secure compliance with laws or regulations which are not inconsistent with the provisions of this Agreement, including those relating to customs enforcement, the enforcement of monopolies operated under [paragraph 4 of Article II](#) and [Article XVII](#), the protection of patents, trade marks and copyrights, and the prevention of deceptive practices; (e) relating to the products of prison labour; (f) imposed for the protection of national treasures of artistic, historic or archaeological value; (g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption; (h) undertaken in pursuance of obligations under any intergovernmental commodity agreement which conforms to criteria submitted to the CONTRACTING PARTIES and not disapproved by them or which is itself so submitted and not so disapproved. (i) involving restrictions on exports of domestic materials necessary to ensure essential quantities of such materials to a domestic processing industry during periods when the domestic price of such materials is held below the world price as part of a governmental stabilization plan; *Provided that* such restrictions shall not operate to increase the exports of or the protection afforded to such domestic industry, and shall not depart from the provisions of this Agreement relating to nondiscrimination; (j) essential to the acquisition or distribution of products in general or local short supply; *Provided that* any such measures shall be consistent with the principle that all contracting parties are entitled to an equitable share of the international supply of such products, and that any such measures, which are inconsistent with the other provisions of the Agreement shall be discontinued as soon as the conditions giving rise to them have ceased to exist. The CONTRACTING PARTIES shall review the need for this sub-paragraph not later than 30 June 1960.

<sup>69</sup> A. with respect to the analysis under the chapeau of Article XX of the GATT 1994: a. reverses the Panel's findings, in paragraphs 7.287, 7.354, and 7.355 of the Panel Report, that the MERCOSUR

Mercosur exemption, as well as the used tire imports through court injunctions, resulted in Brazil's import ban being applied in a manner inconsistent with the chapeau required" (QUIN, 2010, p. 607).

Assim, a conclusão a que se chega se fundamenta na impossibilidade de o Brasil cumprir com suas obrigações na OMC sem descumprir suas obrigações no Mercosul, ou vice-versa, a menos que decida retirar a proibição de importação de pneus recauchutados ou mantê-la para todos os países. Isso ficou decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 101.

Nesse sentido, a decisão final da OMC obrigou o Brasil a retirar do seu ordenamento interno as medidas que prejudicam os membros da OMC. Foi nessa etapa que o Supremo Tribunal Federal julgou a Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)<sup>70</sup>, ajuizada pelo Presidente da República por meio da Advocacia Geral da União, com vistas a proteger a população brasileira do risco ao

---

exemption would result in the Import Ban being applied in a manner that constitutes unjustifiable discrimination and a disguised restriction on international trade only to the extent that it results in volumes of imports of retreaded tyres that would significantly undermine the achievement of the objective of the Import Ban; b. reverses the Panel's findings, in paragraphs 7.281 and 7.289 of the Panel Report, that the MERCOSUR exemption has not resulted in arbitrary discrimination; also reverses the Panel's findings, in paragraphs 7.288 and 7.289 of the Panel Report, that the MERCOSUR exemption has not resulted in unjustifiable discrimination; and finds, instead, that the MERCOSUR exemption has resulted in the Import Ban being applied in a manner that constitutes arbitrary or unjustifiable discrimination within the meaning of the chapeau of Article XX; reverses the Panel's findings, in paragraphs 7.296, 7.306, 7.349, and 7.355 of the Panel Report, that the imports of used tyres under court injunctions have resulted in the Import Ban being applied in a manner that constitutes unjustifiable discrimination and a disguised restriction on international trade only to the extent that such imports have taken place in volumes that significantly undermine the achievement of the objective of the Import Ban; reverses the Panel's finding, in paragraph 7.294 of the Panel Report, that the imports of used tyres under court injunctions have not resulted in arbitrary discrimination; and finds, instead, that the imports of used tyres under court injunctions have resulted in the Import Ban being applied in a manner that constitutes arbitrary or unjustifiable discrimination within the meaning of the chapeau of Article XX.

<sup>70</sup> [...]em que se discute se decisões judiciais que autorizam a importação de pneus usados ofendem os preceitos inscritos nos artigos 196 e 225 da CF (“Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. ... Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”). Sustenta o arguente que numerosas decisões judiciais têm sido proferidas em contrariedade a Portarias do Departamento de Operações de Comércio Exterior - DECEX e da Secretaria de Comércio Exterior - SECEX, Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA e Decretos federais que, expressamente, vedam a importação de bens de consumo usados, com especial referência aos pneus usados. Inicialmente, por maioria, rejeitou-se a preliminar de não cabimento da ação. Informativo STF Nº 538 de março de 2009.



meio ambiente e à saúde que pode ser provocado pelo acúmulo de pneus nos lixões e nos aterros sanitários.

A relatora, ao iniciar o exame de mérito, salientou que, na espécie em causa, se poria, de um lado, a proteção aos preceitos fundamentais relativos ao direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cujo descumprimento estaria a ocorrer por decisões judiciais conflitantes; e, de outro, o desenvolvimento econômico sustentável, no qual se abrigaria, na compreensão de alguns, a importação de pneus usados para o seu aproveitamento como matéria-prima, utilizada por várias empresas que gerariam empregos diretos e indiretos. Informativo STF Nº 538 de março de 2009.

Assim, a relatora, ministra Carmem Lúcia, concluiu que, apesar da complexidade dos interesses e dos direitos envolvidos, a ponderação dos princípios constitucionais revelaria que as decisões que autorizaram a importação de pneus usados ou remodelados teriam afrontado os preceitos constitucionais da saúde e do meio ambiente ecologicamente equilibrado e, especificamente, os princípios que se expressam nos artigos 170, I e VI, e seu parágrafo único, 196 e 225, todos da CF. Assim, o STF decidiu pela constitucionalidade da lei de proibição de importação de qualquer pneu<sup>71</sup>, inclusive aqueles vindos da América do Sul, por maioria dos votos<sup>72</sup>.

Diante de tudo o que foi exposto, a análise do caso dos pneus revela que a decisão final do STF julgou o caso com base no ordenamento jurídico brasileiro e com base nas exceções previstas no artigo 20 do GATT/94. Isso reitera que a normativa mercosulina foi, mais uma vez, desprestigiada, e que a decisão do tribunal *ad hoc* do Mercosul não foi aplicada, embora ela fosse obrigatória. Isso corrobora a tese desta dissertação de que as decisões de política externa geram insegurança jurídica no Mercosul.

---

<sup>71</sup> art. 27, da Portaria DECEX n. 8, de 14.05.1991; do Decreto n. 875, de 19.7.1993, que ratificou a Convenção da Basiléia; do art. 4º, da Resolução n. 23, de 12.12.1996; do art. 1º, da Resolução CONAMA n. 235, de 7.1.1998, do art. 1º, da Portaria SECEX n. 8, de 25.9.2000; do art. 1º da Portaria SECEX n. 2, de 8.3.2002, do art. 47-A no Decreto n. 3.179, de 21.9.1999 e seu 2º, incluído pelo Decreto 4592, de 11.2.2003; do art. 39, da Portaria SECEX n. 17, de 1.12.2003; e do art. 40, da Portaria SECEX n. 14, de 17.11.2004 com efeitos *ex tunc*.

<sup>72</sup> Por sua vez, a ministra Ellen Gracie, que acompanhou a relatora, pontuou que somente atos judiciais já transitados em julgados não seriam atingidos pela decisão do Supremo. Isso porque não teria como devolver os pneus que já estão em território nacional (Notícias do STF, 24 de junho de 2009).

### 3.3.1 Controversias das quais o Brasil foi parte no Sistema de Solução de Controvérsia do Mercosul:

---

#### **PROTOCOLO DE OLIVOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONTROVÉRSIAS EN EL MERCOSUR - TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN**

**LAUDO N° 01/2012** Laudo del Tribunal Permanente de Revisión en el asunto N° 01/2012 "Procedimiento Excepcional de Urgencia solicitado por la República del Paraguay en relación con la suspensión de su participación en los Órganos del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la incorporación de Venezuela como Miembro Pleno".

**LAUDO N° 01/2007** Laudo del Tribunal Permanente de Revisión constituido para entender en la solicitud de pronunciamiento sobre exceso en la aplicación de medidas compensatorias - Controversia entre Uruguay y Argentina sobre "Prohibición de importación de neumáticos Remoldeados procedentes del Uruguay".

#### **CONTROVERSIAS TRAMITADAS EN EL MARCO DEL PROTOCOLO DE OLIVOS (TRIBUNALES AD HOC)**

**LAUDO I - 2005** Laudo del Tribunal Ad Hoc del MERCOSUR constituido para entender en la controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Argentina sobre "Prohibición de importación de neumáticos remoldeados" (revocado por el Laudo del TPR).

#### **CONTROVERSIAS TRAMITADAS EN EL MARCO DEL PROTOCOLO DE BRASILIA**

**LAUDO III - 2000**

- Laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc del MERCOSUR, constituido para entender en la controversia presentada por la República Federativa del Brasil a la República Argentina para decidir sobre "Aplicación de medidas de salvaguardia sobre productos textiles (RES. 861/99) del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos".
- Aclaración del Laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc del MERCOSUR constituido para entender en la controversia presentada por la República Federativa del Brasil a la República Argentina para decidir sobre "Aplicación de medidas de salvaguardia sobre productos textiles (RES. 861/99) del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos".

---

**LAUDO IV - 2004** •Laudo del tribunal Arbitral Ad Hoc del MERCOSUR, constituido para entender en la controversia presentada por la República Federativa del Brasil a la República Argentina para decidir sobre “Aplicación de medidas antidumping contra la exportación de pollos enteros, provenientes de Brasil, (Resolución N° 574/2000) del Ministerio de Economía de la República Argentina”.

•Aclaración del Laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc del MERCOSUR, constituido para entender en la controversia presentada por la República Federativa del Brasil a la República Argentina para decidir sobre “Aplicación de medidas antidumping contra la exportación de pollos enteros, provenientes de Brasil, (Resolución N° 574/2000) del Ministerio de Economía de la República Argentina”.

**LAUDO VI – 2002** • Laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc del MERCOSUR, constituido para entender en la controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Federativa del Brasil para decidir sobre “Prohibición de importación de neumáticos remoldeados (remolded) procedentes de Uruguay”.

**LAUDO VII – 2007** Laudo Arbitral del Tribunal Arbitral Ad Hoc del MERCOSUR, – constituido para entender en la controversia presentada por la República Argentina a la República Federativa del Brasil para decidir sobre “Obstáculos al ingreso de productos fitosanitarios argentinos en el mercado brasileño. No incorporación de las Resoluciones GMC N° 48/96, 87/96, 149/96, 156/96 y 71/98 lo que impide su entrada en vigencia en el MERCOSUR”.

**LAUDO X – 2005** Laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc del MERCOSUR, constituido para entender en la controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Federativa del Brasil para decidir sobre "Medidas discriminatorias y restrictivas al comercio de tabaco y productos derivados del tabaco".

---

Fonte: Normativa Seleccionada: laudos, aclaraciones y opiniones consultivas de los tribunales del mercosur. montevideo, septiembre de 2007. Atualizado pela autora da dissertação.

## CONCLUSÃO

Esta dissertação teve o objetivo de demonstrar que as decisões de política externa brasileira, no período de 2002 a 2012, ao constrangerem a aplicabilidade do ordenamento jurídico do Mercosul, ferem o princípio da segurança jurídica no bloco. Esse princípio, como restou demonstrado no Capítulo 3 desta dissertação, é condição *sine qua non* para fortalecer e desenvolver as relações econômicas, comerciais, sociais e jurídicas do Mercosul.

A consolidação do processo de integração regional, a partir das bases da Aladi, demonstra que existe coerência na criação do Mercosul com relação à aplicabilidade da normativa da Aladi. Primeiro, o princípio da convergência permitiu que haja membros com *status* de países associados ao Mercosul. Segundo, o Mercosul, consubstanciado a partir do Acordo de Complementação Econômica n. 18, utilizou a normativa da Aladi para orientar a formação do seu arcabouço jurídico. Por fim, o Tratado de Assunção, os seus anexos e os seus protocolos corroboram o objetivo da Aladi de liberalização do comércio regional e de desenvolvimento econômico e social.

A par disso está a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), que teve como função subsidiar acadêmica e teoricamente, em dois momentos, os processos de integração econômica da América Latina. O primeiro momento fundamentou-se na teoria da deterioração dos termos de troca e na industrialização por substituição de importação. Essas teorias deveriam ter sido adotadas como impulso à industrialização; no entanto, elas transformaram-se em práticas protecionistas que impediam o fluxo de bens entre os países latino-americanos. Isso, em conjunto com o momento de instabilidade política pelo qual estavam passando os países da do continente, impediu que o processo de integração econômica, com base na Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (Alalc), se consolidasse.

O segundo momento fundamentou-se no regionalismo aberto. Essa abordagem permitiu que os países adotassem métodos progressivos de liberalização comercial e de acordos comerciais com terceiros países. Nesse sentido, a flexibilidade dos mecanismos comerciais alcançados possibilitou a realização da liberalização comercial e da inserção competitiva das indústrias nacionais no mercado mundial. Essa inserção deu-se, fundamentalmente, em um primeiro momento, no mercado regional e permitiu que as empresas nacionais se adaptassem à concorrência internacional.

Assim, conclui-se que a formação do Mercosul convergiu com todos os critérios exigidos pela Aladi para a formação de um bloco econômico regional. Nesse mesmo sentido, e corroborando com a teoria de integração econômica proposta por Bela Balassa, os instrumentos de política comercial, como a Tarifa Externa Comum e a Nomenclatura Comum do Mercosul, foram implementados, embora, ainda persistam certos problemas.

Assim, observou-se que a construção dos mecanismos de integração econômica e da normativa do Mercosul encontra entraves no que tange ao sistema intergovernamental. Esse sistema concentra a tomada das decisões nas mãos dos Estados e, ainda, impede que as decisões e as normativas emanadas dos órgãos do Mercosul entrem em vigência automática. Nesse sentido, todas as normas que inovam o ordenamento jurídico do Mercosul necessitam da internalização ao ordenamento dos Estados-partes e terão vigência a partir do momento em que a internalização ocorrer em todos os Estados.

No Capítulo 2, a partir da análise dos 92 discursos, foi possível delimitar os temas mais recorrentes nos discursos oficiais brasileiros. Subdividiram-se os temas para fins de análise entre as questões comerciais e as questões institucionais. No que tange às questões comerciais, os discursos apontam para os seguintes temas: fim da dupla cobrança da Tarifa Externa Comum; redução das listas de exceção à Tarifa Externa Comum; integração das cadeias produtivas; harmonização das práticas aduaneiras; criação do código aduaneiro; divisão da renda aduaneira; e controle das práticas desleais de comércio.

No que tange aos aspectos institucionais, os discursos reafirmam a necessidade de dotar as instituições mercosulinas de mais autonomia, de preservar a democracia e as instituições democráticas, de assegurar a participação do cidadão sul-americano no processo de integração regional e de tornar as normas do Mercosul autoaplicáveis. Assim, todos esses aspectos mencionados corroboram para a consolidação do Mercosul como união aduaneira.

A partir da análise da retórica do discurso, foi possível elencar os seguintes temas para análise em face do princípio da segurança jurídica:

- a. Fim da dupla cobrança da Tarifa Externa Comum;
- b. Criação do código aduaneiro;
- c. Divisão da renda aduaneira;
- d. Integração das cadeias produtivas;
- e. Política de investimentos;
- f. Livre circulação;
- g. Interconexão e procedimentos comuns das autoridades aduaneiras;
- h. Inovação tecnológica;
- i. Política de salvaguardas;
- j. Efetividade das decisões do órgão de solução de controvérsias;
- k. Ampliação da jurisdição do órgão de solução de controvérsias;
- l. Reforço institucional;
- m. Democracia;
- n. Participação do cidadão no Mercosul.

Como restou demonstrado no Capítulo 3 desta dissertação, o estudo dos princípios jurídicos fornece o sentido lógico de um sistema normativo, neste caso, do Mercosul. Assim, conhecer os princípios gerais do direito é condição essencial para que o jurista aplique o direito de forma adequada. Além disso, a existência e a aplicabilidade dos princípios gerais são fundamentais para que um determinado sistema se mantenha coeso e vigente. Os princípios servem, por fim, para evitar que o sistema normativo fique à mercê das vontades políticas.

Ademais, os princípios gerais do direito são fonte não só dos ordenamentos jurídicos nacionais, mas também do ordenamento internacional. O artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça elenca tais princípios como fonte formal do direito internacional. Desse modo, o Mercosul, por ser uma organização internacional de cunho regional, deve privilegiar a aplicação de tais valores que se pretende tutelar, ou seja, os princípios gerais do direito.

Os princípios gerais do direito transcendem a ordem jurídica nacional e atingem os tratados internacionais. Desse modo, para que se preserve a eficácia, a vigência e a aplicabilidade de tais tratados, é necessário que se observem tais princípios. Conforme

apontam os juristas nacionais e internacionais, os princípios gerais do direito são universais e essenciais em qualquer sistema jurídico.

Desse modo, a jurisprudência nacional e internacional aponta para o Princípio da Segurança como um dos princípios gerais do direito. Esse princípio, em sentido amplo, significa que a ordem jurídica deve proporcionar a todo o cidadão um ambiente estável e seguro para viver com dignidade e para usufruir de seus direitos. A partir disso, o princípio da segurança abrange os seguintes aspectos: segurança pessoal; segurança econômica; segurança social; segurança pública; segurança política; e segurança jurídica.

A segurança jurídica como princípio geral de direito confere ao ordenamento jurídico estabilidade e confiança. Os juristas José Gomes Canotilho (2000, p. 256) e Antônio Augusto Cançado Trindade (2007) afirmam que a estabilidade do ordenamento é um dos elementos constitutivos do Estado Democrático de Direito. Importante salientar que a segurança jurídica está ligada às decisões dos agentes econômicos, os quais consideram a estabilidade e a eficácia do sistema jurídico no cálculo dos custos de produção e dos riscos de investimento.

Assim, no campo das questões ligadas ao comércio e aos investimentos no Mercosul, o princípio da segurança jurídica assegura aos investidores, regionais e internacionais, um ambiente estável para o comércio. Caso ocorra a falta de estabilidade de um sistema normativo, essa variável entrará no cálculo de custo de oportunidade para investir em determinada localidade, nesse caso, o Mercosul.

Isso posto, observa-se que a existência de instituições capazes de garantir a segurança jurídica do um ordenamento é um dos pressupostos do princípio em tela (BARROSO, 2001, p. 50). Cançado Trindade (2007, p. 30) corrobora com tal assertiva ao afirmar que as instituições afetam o crescimento econômico em três áreas, quais sejam, investimento, progresso tecnológico e eficiência na alocação de recursos. Nesse sentido, os altos riscos e os custos das transações ocasionados pelo mal funcionamento de um sistema jurídico que não garante a segurança jurídico acabam por distorcer os objetivos da integração regional defendidos no Tratado de Assunção (1991).

Essas três áreas mencionadas podem ser encontradas nos temas elencados nos discursos de política externa brasileira. Esses discursos apontam que o governo

brasileiro, no retórica, acredita que a integração das cadeias produtivas é um passo fundamental no processo de consolidação da união aduaneira. No entanto, para que isso ocorra, é fundamental que se regularizem as relações jurídicas no bloco, a começar pelo fim da dupla cobrança da Tarifa Externa Comum e pela entrada em vigor do Código Aduaneiro do Mercosul.

A carência de instituições regionais independentes deixa as decisões importantes, como as por ora já elencadas, à mercê da discricionariedade política dos Estados-membros, principalmente dos presidentes da República e de seus chanceleres. Assim, a previsibilidade exigida pelo princípio da segurança jurídica dissolve-se para atender a interesses momentâneos dos Estados. E, mais uma vez, os objetivos traçados no Tratado de Assunção perdem a sua força normativa.

Isso foi demonstrado a partir do caso, analisado no Capítulo 3, de suspensão do Paraguai e adesão da Venezuela. Esse caso está inserido em várias falhas de aplicabilidade das normas do ordenamento regional – em primeiro lugar, a ausência de um conceito formalizado de plena vigência das instituições democráticas. A retórica dos discursos analisados mostra que a exigência a que se refere a Cláusula Democrática ora é aplicada rigorosamente, ora é substituída pelo Princípio (diretriz) da Não Intervenção nos assuntos internos.

No estudo que se traçou no terceiro capítulo, adota-se a diferença estabelecida entre princípio e diretriz, criada pela jurista Gisela Gondin Ramos. Isso posto, os princípios de relações internacionais contidos no artigo 4º da Constituição da República Federativa do Brasil são meras diretrizes, as quais comportam determinados valores eleitos na relação do Brasil com os outros Estados no sistema internacional. Essa diretriz está intimamente ligada à autodeterminação dos povos. Conclui-se que os princípios gerais do direito, dentre eles o da segurança e democrático, são hierarquicamente superiores às diretrizes de política internacional perante o ordenamento jurídico do Mercosul.

Em segundo lugar, a suspensão do Paraguai não seguiu os trâmites exigidos pelo Protocolo de Ushuaia. A decisão tomada pelo Brasil, pelo Uruguai e pela Argentina não foi respaldada pelo sistema de consultas, necessário para que se aplique qualquer tipo de sanção. A unilateralidade da medida foi questionada no Tribunal Permanente de Revisão, que, embora fosse competente para julgar o caso, não podia fazê-lo em razão



de o Protocolo de Olivos exigir a anuência de todas as partes envolvidas no litígio de acesso direto à jurisdição do Tribunal.

Nesse ponto, voltamos ao tema relacionado à ampliação da jurisdição do órgão de solução de controvérsias (OSC). Embora se defenda na retórica dos discursos que os Estados devem buscar fortalecer as instituições e ampliar a jurisdição do sistema de solução de controvérsias, o que se observou, na contestação apresentada nesse caso, foi a alegação de que o OSC tinha competência para julgar apenas litígios de âmbito comercial. Essa defesa está, claramente, em desacordo com o Protocolo de Olivos e com o Protocolo de Ushuaia.

Uma leitura atenta desses dois instrumentos demonstra que a jurisdição do OSC abrange todos os instrumentos jurídicos do Mercosul. Assim, para que o TPR julgasse o caso da suspensão do Paraguai, era necessário apenas que Brasil, Argentina e Uruguai aceitassem o acesso direto ao TPR. Se o fizessem, estariam corroborando com aquilo que a retórica da política externa brasileira tanto defende: o fortalecimento das instituições do Mercosul.

Por fim, o processo de adesão da Venezuela também foi feito à revelia das normas do Mercosul. Em razão do sistema intergovernamental e do princípio da vigência simultânea, a solicitação e o protocolo de adesão de um novo Estado-membro devem ser internalizados nos ordenamentos nacionais. A tese levantada na contestação era a de que haveria dois atos, o de aprovação da solicitação e o de declaração de incorporação. O primeiro requer unanimidade, o segundo é apenas um ato declaratório. No entanto, o Protocolo de Outro Preto e a Decisão do CMC n. 28/05 são claros ao estabelecer que ambos os atos devem ser internalizados nos ordenamentos jurídicos, logo, atende-se ao princípio da vigência simultânea.

Isso atesta que as decisões políticas são tomadas de forma discricionária e não atentam para as consequências da não observância das normas. Se a tese de que os fins justificam os meios é aplicável para fundamentar as decisões políticas, a insegurança jurídica prevalecerá no Mercosul. Assim, não há por que enaltecer brados discursos sobre a importância da integração regional para a política externa brasileira.

A integração regional sul-americana, consubstanciados no Tratado de Assunção, almejam construir um bloco econômico capaz de promover o desenvolvimento

econômico e social na região. Para tanto, conforme tudo o que foi exposto nesta dissertação, a estabilidade do ordenamento jurídico regional faz-se necessária. Assim, se o Mercosul realmente é a “espinha dorsal” da integração sul-americana, como bradam os discursos, a sua estabilidade precisa ser reforçada a cada decisão política tomada.

Os investidores, os cidadãos, os comerciantes e as burocracias estatais só passarão a viver a realidade integracionista se as normas criadas e as decisões tomadas no Mercosul conferirem a eles a segurança que se espera de qualquer ordenamento. A insegurança provocada por decisões governamentais que não têm fundamento legal corrói o ordenamento jurídico, o implode em suas funções vitais, ou seja, os princípios que sustentam a ordem deixam de exigir. Assim, a coerência entre a retórica de política externa e as decisões intergovernamentais é o primeiro passo que deve ser dado rumo à integração efetiva da América do Sul.

Não existem milagres. A retórica embelezada do discurso não gera a segurança jurídica que se exige, não gera o desenvolvimento que se apregoa e não cria o poder de barganha internacional a que muito se refere. Muito pelo contrário: o Mercosul já carece de confiança internacional. A integração econômica a partir de bases sólidas e seguras, sim, é capaz de fomentar o desenvolvimento apregoados nos discursos, de equalizar e distribuir a renda, de tornar os produtos regionais competitivos, de diminuir os custos de produção e de criar previsibilidade. Para isso, não há outro caminho que não o da segurança jurídica do ordenamento regional.

## APÊNDICE

**Tabela 1** – Cronograma das atividades do Mercosul

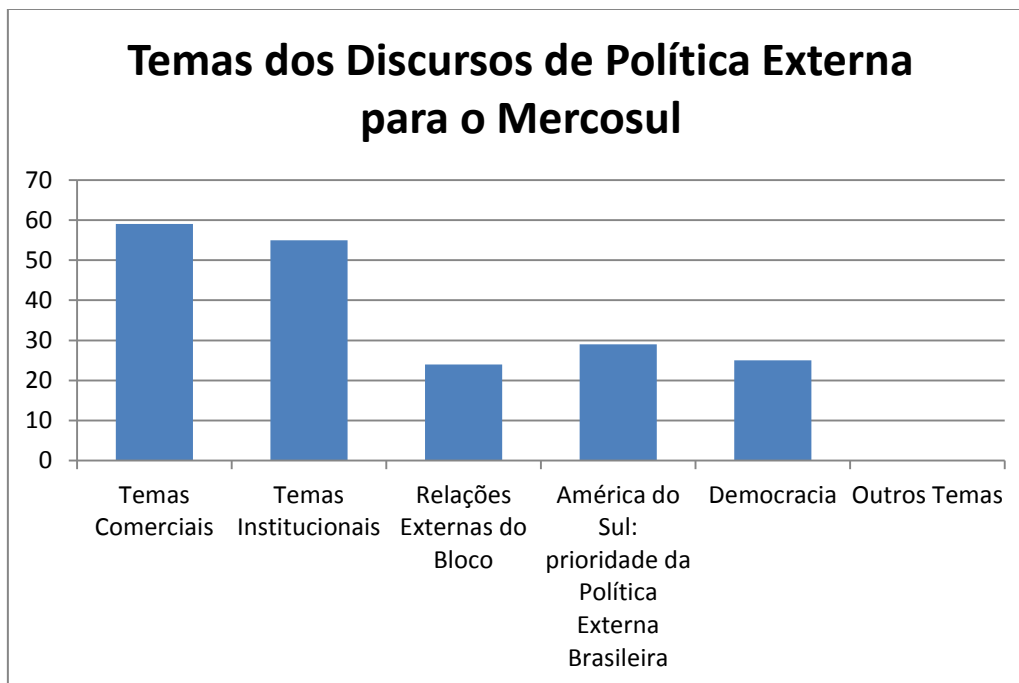
30/07/2012	Se decide la incorporación de Venezuela
29/06/2012	Reestructuración del Grupo Mercado Común (GMC)
29/06/2012	Nuevas excepciones al Arancel Externo Común
29/06/2012	Suspensión del Paraguay
20/12/2011	Comienza a tramitarse el ingreso del Ecuador al MERCOSUR
20/12/2011	Nuevo régimen de excepciones al Arancel Externo Común
28/09/2011	Homologación en ALADI de disposiciones del MERCOSUR relativas a compromisos en materia de origen y de regímenes especiales de importación
31/01/2011	Ratificación del Mecanismo de Integración y Cooperación Bilateral - Argentina/Brasil - AAP.CE 14
16/12/2010	Identificación de temas prioritarios y creación de la figura institucional denominada “Alto Representante General del MERCOSUR”
16/12/2010	Precisiones para el uso de excepciones transitorias al Arancel Externo Común y avances en el programa de consolidación de la unión aduanera
16/12/2010	El MERCOSUR desarrolla la normativa sobre dimensión social de la integración
02/08/2010	Decisiones del MERCOSUR orientadas hacia el perfeccionamiento de la unión aduanera
07/12/2009	El Consejo del Mercado Común prorroga el uso del draw back y la admisión temporaria en el comercio intrazonal
07/12/2009	El Consejo del Mercado Común establece y prorroga excepciones al Arancel Externo Común
24/07/2009	Unificación de las reglas de origen
24/07/2009	Nuevas precisiones para utilizar monedas locales en las transacciones comerciales intra-MERCOSUR

- 15/12/2008 Postergan definiciones con respecto a la política comercial externa común
- 17/07/2008 Se prorroga sin fecha de caducidad el Acuerdo que fija la Política Automotriz Común entre Brasil y Uruguay Brasil-Uruguay - AAP.CE 2
- 30/06/2008 El MERCOSUR intenta fortalecer la complementariedad productiva
- 14/12/2007 Brasil y Uruguay formalizan su interconexión energética Brasil- Uruguay - AAP.CE 2
- 18/01/2007 Se aprueban los primeros proyectos-piloto a ser financiados con recursos del Fondo para la Convergencia Estructural
- 04/07/2006 Los Presidentes de los cuatro Estados Partes del MERCOSUR suscriben con el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela su adhesión al esquema
- 08/12/2005 En la XXIX Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común se adoptan decisiones relevantes para el proceso de institucionalización del MERCOSUR
- 30/11/2005 Los Presidentes de Argentina y Brasil renuevan los compromisos de integración bilateral Argentina-Brasil AAP.CE 14
- 02/01/2004 Nuevo mecanismo de solución de controversias en el MERCOSUR
- 06/10/2003 En reunión extraordinaria del Consejo del Mercado Común se crea un órgano político de asistencia al Consejo y se designa a su presidente
- 18/06/2003 Se presentan documentos de relevancia institucional en una reunión del Consejo del Mercado Común, a fin de ajustar y profundizar el proceso de integración en el MERCOSUR.
- 06/12/2002 Búsqueda del Fortalecimiento Jurídica e Institucional del MERCOSUR
- 11/11/2002 Acuerdo Automotriz Argentina- Brasil - AAP.CE 14
- 18/02/2002 Fortalecimiento Institucional

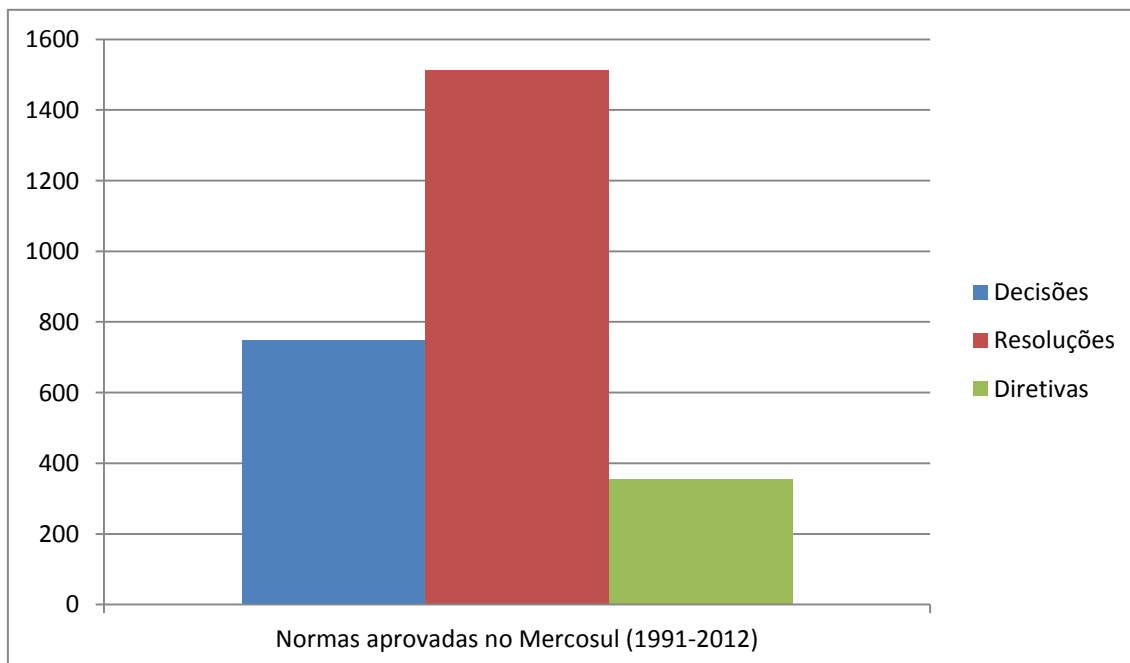
- 18/02/2002 Convocatoria de reuniones de ministros y elevación de sus propuestas
- 20/12/2001 Nueva prórroga de los plazos establecidos en el relanzamiento del MERCOSUR
- 22/06/2001 Negociaciones con Estados Unidos de América
- 07/04/2001 Autorización a Argentina
- 14/12/2000 Extensión de plazos y excepciones al AEC
- 29/06/2000 Relanzamiento del MERCOSUR
- 08/12/1998 Garantías de la Calidad y Seguridad de Bienes y Servicios Negociados
- 16/04/1998 Vinculaciones con la Comunidad Andina
- 25/06/1996 MERCOSUR-Chile
- 15/12/1995 MERCOSUR-Unión Europea
- 05/08/1995 Programa de Acción hasta el año 2000
- 17/12/1994 Protocolo Adicional al Tratado de Asunción
- 09/12/1994 Arancel Externo Común
- 14/10/1994 Prórroga para Restricciones al Comercio Intrazonal
- 01/07/1993 Controles Integrados en Fronteras
- 27/06/1992 Cronograma de Medidas
- 17/12/1991 Sistema Arbitral de Solución de Controversias
- 26/11/1991 Protocolización en la ALADI
- 26/03/1991 Tratado de Asunción
- 14/12/1990 Acuerdo de Complementación Económica en la ALADI Argentina - Brasil - AAP.CE 14
- 06/07/1990 Profundización del Proceso de Integración Argentino-Brasileño Argentina - Brasil - AAP.CE 14
- 29/11/1988 Tratado de Integración Económica Argentina - Brasil - AAP.CE 14

Fonte: BID – Intal

**Tabela 2** – Temas mais recorrentes de acordo com a análise do discurso no período analisado (2002-2012)

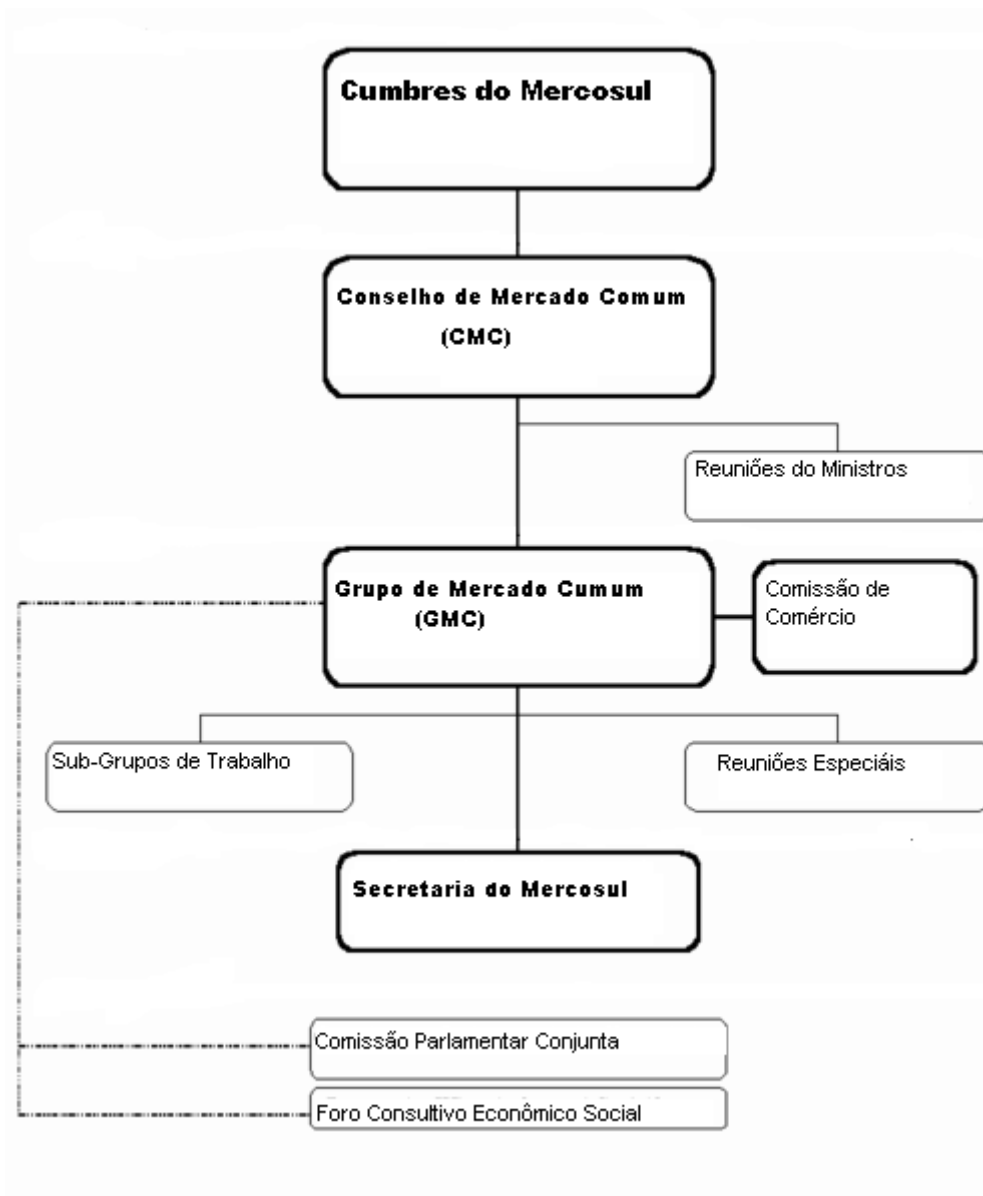


**Tabela 6** – Normas aprovadas no Mercosul



Fonte: Secretaria do Mercosul

**Tabela 7 – Estrutura do Mercosul**



**Tabela 8** – Procedimentos do Sistema de Solução de Controvérsias

<b>Negociações diretas (15 dias)</b>
<b>Intervenção GMC (30 dias)</b>
<b>Arbitragem <i>ad hoc</i></b> <ul style="list-style-type: none"><li>- designação de árbitros nacionais (15 dias) ou designação pela SAM (2 dias)</li><li>- designação do árbitro presidente (15 dias)</li><li>- aceitação pelo árbitro presidente (3 dias)</li><li>- laudo arbitral (30+60 dias)</li><li>- recurso de esclarecimento (15 dias)</li></ul>
<b>Medidas provisórias</b>
<b>Recursos de revisão</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- recurso pelos Estados envolvidos (15 dias)</li><li>- designação pelo presidente (1 dia)</li><li>- contestação do recurso (15 dias)</li><li>- pronunciamento do TPR (30+15 dias)</li><li>- recurso de esclarecimento (15 dias)</li></ul>
<b>Cumprimento do laudo</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- comunicação da forma de cumprimento pelo Estado obrigado (15 dias)</li><li>- prazo de cumprimento (30 dias)</li><li>- recurso da forma de cumprimento (30 dias)</li><li>- decisão do tribunal respectivo (30 dias)</li></ul>
<b>Medidas compensatórias</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- informação ao Estado afetado (antecedência mínima de 15 dias anteriormente à aplicação da medida)</li><li>- recurso das medidas compensatórias</li></ul>



## BIBLIOGRAFIA

- ACCIOLY, Hildebrando e Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva. *Manual de direito internacional público*. Saraiva. São Paulo, 2004.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. *O estudo das relações internacionais do Brasil*. Editora LGE. Brasília, 2006.
- ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. *O Mercosul: negociações regionais e extra-regionais*. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília, 2008.
- ARISTÓTELES. *Política*. Livro I.
- BALASSA, BELA. *Towards a theory of economic integration*. 1961.
- BAPTISTA, Luiz Olavo. *O Mercosul após o Protocolo de Ouro Preto*. Estudos Avançados, 1996.
- BASSO, Maristela. *Mercosul – Mercosur*. Editora Atlas. São Paulo, 2007.
- BARBOSA, Rubens. *Mercosul e a Integração Regional*. Ed. Imprensa Oficial, 2010.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. 4ª Edição. Paz e Terra Editora, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Dicionário de Política*. 13ª Edição, volumes 1 e 2. Editora UnB, 2007.
- BORCHARDT, Klaus-Dieter. *O ABC do Direito Comunitário*. Bruxelas: Comissão Européia, 2000.
- BREGALDA, Gustavo. *Direito internacional público e direito internacional privado*. Editora Atlas. São Paulo, 2007.
- BROWLIE, Ian. *Princípios do direito internacional público*. Calouste Gulbekian. Lisboa, 1997.
- CANOTILHO, José Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4ª edição. Editora Almedina, 2000.
- CAMPOS, João Mota. *Manual de Direito Comunitário*. Juruá. Curitiba, 2006.
- CAPARROZ, Roberto. *Comércio Internacional*. 1ª Edição. Editora Saraiva, 2012.
- CARDIM, Carlos Henrique; FILHO, Clodoaldo Huguney. *Grupo de reflexões prospectivas sobre MERCOSUL*. Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2003.
- CASELLA, Paulo Borba. *Comunidade Econômica Européia e seu ordenamento jurídico*. LTr. São Paulo, 1994.
- CARNEIRO, Cynthia Moraes. *O direito de integração regional*. Editora Del Rey. Belo Horizonte, 2007.

CERVO, Luiz Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil* 2ª e 4ª ed. Editora UNB, 2002 e 2011.

\_\_\_\_\_ *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. Ed. Saraiva. 1ªed. Brasília, 2008.

COUTO, Leandro. *O horizonte regional do Brasil*. 1ª Edição. Editora Juruá, 2009.

CRETELLA NETO, José. *Coletânea de Tratados e normas internacionais*. Forense. Rio de Janeiro, 2006.

DA SILVA, José Afonso da Silva. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 26ª Edição. Editora Malheiros, 2005.

DAILLIER, Patrick; FORTEAU, Mathias; PELLET, Alain. *Droit International Public*. 8ª Edição. L'extenso éditions, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 24ª Edição. Editora Saraiva, 2003.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 19ª Edição. Editora Malheiros, 2005.

DE MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 25ª Edição. Editora Atlas, 2010.

DIAS, Reinaldo. *Ciência Política*. 1ª Edição. Editora Atlas, 2011.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo Império Perecerá*. Editora UnB, 2000.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 33ª Edição. Editora Companhia das Letras, 2007.

FRIEDEN, Jeffrey A. Frieden. *Capitalismo Global: a história econômica e política do século XX*. 1ª edição. Editora Zahar, 2008.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. 1ª Edição. Sergio Antônio Fabris Editor, 1991.

HOBBS, Thomas. *O Leviatã*.

HELD, David; MCGREW, ANTHONTY. *Prós e Contras da globalização*. 1ª Edição. Editora Jorge Zahar, 2001.

KRUGMAN, Paul R.; OBSTEFELD, Maurice. *Economia Internacional: Teoria e Política*. 6ª Edição. Editora Pearson, 2007.

LESSA, Antônio Carlos Lessa; ALTEMANI, Henrique. *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas*. Volume 1. Editora Saraiva.

LUZ, Rodrigo. *Comércio Internacional e Legislação Aduaneira*. 4ª Edição. Editora Campus, 2011.

PINHEIRO, Leticia. *Política Externa Brasileira*. Editora Jorge Zahar. Rio de Janeiro, 2000.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado*. 4ª Edição. Editora Podivm, 2012.

MERCOSUL. Legislação e textos básicos. Ed. Brasília: Senado Federal, 2000.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *América do Sul*. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília, 2007.

MOREIRA, Luiz Felipe Viel Moreira; QUINTEIROS, Marcela Cristina; DA SILVA, André Luiz Reis. *As relações internacionais da América Latina*. 1ª Edição. Editora Vozes. 2010.

QUIN, Julia Ya. *Making transnational law work in the global economy*. Cambridge Press, 2010.

RAMOS, Leonardo; MARQUES Sylvania; JESUS, Diego. *A União Europeia e os estudos de integração regional*. Ed. Del Rey. 1ª ed. Belo Horizonte, 2009.

RAMOS, Gisela Gondin. *Princípios Jurídicos*. 1ª Edição. Editora Fórum, 2012.

RANGEL, Vicente Marotta. *Direito e Relações Internacionais*. Ed. São Paulo.

REZEK, Francisco. *Direito internacional público*. Editora Saraiva, 2007.

SHAW, Malcolm. *International Law*. 6ª Edição. Cambridge University Press, 2008.

SCHNEIDER, Fábio B. *Acesso à jurisdição no Mercosul e cooperação judiciária: entraves e perspectivas*. Porto Alegre: Síntese, 2000.

SUNDFELD. Carlos Ari. *Fundamentos do Direito Público*. 4ª Edição. Editora Malheiros, 2007.

TRINDADE, Otávio A. D. Cançado. *O Mercosul no direito brasileiro – incorporação das normas e segurança jurídica*. Editora Del Rey. Belo Horizonte, 2007.

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

VENTURA, Deisy. *Direito Comunitário no Mercosul*. Livraria do Advogado. Porto Alegre, 1997.

VILELA, André; GIAMBIAGI, Fábio. *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. 13ª Edição. Editora Campus, 2005.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Internacionais do Brasil- De Vargas a Lula*. Ed. Fundação Perseu Abramo.

ALMEIDA, Paula. *A Execução do Direito de Integração no Mercosul: um enquadramento da autonomia dos Estados Partes*. Sem data.

ALMEIDA, Wilson de Jesus Beserra . *Integração Assimétrica – Efeitos do processo de integração do Mercosul nas áreas periféricas do Brasil e da Argentina (1985-2000)*. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília.

ALMEIDA FILHO, Niemeyer. *O desenvolvimento da América latina na perspectiva da Cepal dos anos 90: correção de rumos ou mudança de concepção?*.

ALMEIDA, Paulo Roberto de Almeida. *Dez anos de Mercosul: uma visão brasileira*. Revista Scientia Iures, 2000.

\_\_\_\_\_. *Uma história do Mercosul: do nascimento à crise*. Revista Espaço Acadêmico, 2011.

ALMEIDA, Paulo Roberto. *Uma história do Mercosul: desvio dos objetivos primordiais*. Revista Espaço Acadêmico, nº. 120, 2011.

AMARAL, Sandra Maria de Carvalho. *A dinâmica das relações comerciais do Mercosul à luz dos instrumentos de política comercial (1998 a 2005)*. Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília. Dissertação, 2007.

ARRAES, Virgílio Caixeta. “*The Brazilian Business World: The difficult adaptations to globalization*”. Revista Brasileira de Política Internacional. 2001, 53, vol; 2

BAPTISTA, Luiz Olavo. *O Mercosul após o Protocolo de Ouro Preto*. Estudos Avançados, 1996.

BALASSA, BELA. *The Theory of Economic Integration*. In: Revue économique, volume 15, 1964.

BERNAL-MEZA, Raúl. *A política exterior do Brasil: 1990-2002*. In Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 45, n.1, 2002. Brasília.

CAPORASO, James A. *Theory and Method in the study of the international integration*. Cambridge University Press. Vol. 25. 1971.

CERVO, Amado Luiz. *Relações Internacionais do Brasil: Um balanço da era Cardoso*. Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 45, nº. 1, 2002.

\_\_\_\_\_. *Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina*”, Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 43, vol.2.

COUTINHO, Marcelo. *Movimentos de mudança política na América do Sul contemporânea*. Revista Sociologia Política, 2006.

CORREIA, Alves. *O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites*. Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 51, nº.1, 2008.

DE FARIAS, Tamara Gregol. *A América do Sul na Política Externa Brasileira – de Fernando Henrique Cardoso a Luiz Inácio Lula da Silva*. Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Monografia de especialização, 2011.

DE OLIVEIRA, Alessandra Cavalcante. *Mercosul e União Europeia: um estudo da evolução das negociações agrícolas*. Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina. Dissertação, 2010.

DE PAIVA, Donizetti Leônidas. *Integração Econômica Regional e Investimentos Estrangeiro Direito na América Latina: os casos do Brasil e da Argentina*. Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo. Tese de Doutorado, 2010.

FERRER, Aldo. *El éxito del Mercosur posible*. Texto apresentado na IV Semana de Relações Internacionais da Universidade Católica de Brasília. Abril/2006.

FRÍAS, Pedro. *La Seguridad Jurídica*. Disponível on-line: [bicentenario.unc.edu.ar](http://bicentenario.unc.edu.ar)

GLYNOS, Jason; HOWARTH, David; NORVAL, Aletta; SPEED, Ewen. *Discourse Analysis: Varieties and Methods*. ESRC National Centre for Research Methods Review paper, 2009.

KEGEL, Patrícia Luiza; AMAL, Mohamed. *Instituições, Direito e Soberania: a efetividade jurídica nos processos de integração regional nos exemplos da União Europeia e do Mercosul*. Revista Brasileira de Política Internacional, 2009.

KEOHANE, Robert O., MARTIN, Lisa. *The promise of Institutional theory*. MIT press., vol.20, 1995.

LESSA, Antônio Carlos. *A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais*. Revista Brasileira de Política Internacional, Edição Especial: 40 anos.

MORAIS, Adriano Giacomini. *O desempenho das firmas industriais brasileiras diante de uma maior integração com o mercado global: três ensaios*. Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. Tese, 2011.

\_\_\_\_\_. *A criação e desvio de comércio no Mercosul e no Nafta*. Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e

Contabilidade da Universidade de São Paulo. Dissertação, 2005.

PIETRAFESA, Pedro Araújo. *A construção de uma nova instituição parlamentar do Cone Sul: o Parlamento do Mercosul*. Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas da Universidade de Brasília. Dissertação, 2009.

PINHEIRO, Leticia. *Atraídos pelo Desejo: um ensaio sobre a teoria e a pratica da política externa contemporânea*. Revista Contexto Internacional, vol. 22.

MARTINS, Eliane M, Octaviano. *Sistemática de Solução de Controvérsias do Mercosul: o Protocolo de Brasília e o Protocolo de Olivos*. Revista Âmbito Jurídico, sem data.

MERCOSUL. *Relatório sobre a aplicação do direito no Mercosul pelos Tribunais Nacionais, 2004*.

\_\_\_\_\_. *Laudos, Aclaraciones y Opiniones Consultivas de los Tribunales del Mercosur, 2007*.

\_\_\_\_\_. *Recompilação Normativa: solução de controvérsias no Mercosul, 2012*.

MELLO, Flávia de campos. *“Política Externa Brasileira e os Blocos Regionais”*, São Paulo em Perspectiva, 2002.

NORONHA, Ticiania; KINOSHITA, Fernando. *Análise comparativa da processualística dos atos internacionais no Mercosul*. Revista Scientia Iures, 2012.

SARAIVA, Miriam Gomes. Revista Cena Internacional. *“Brasil e Argentina: política externa para América Latina em tempos recentes”*, Ano 7, nº 2, 2005.

SANTOS, Flávio Augusto de Oliveira. *Jurisdição Internacional no âmbito do Mercosul*. Revista Scientia Iuris, 2002.

SCHIFF, Maurice; WINTERS Alan. *Regional Integration and Development*. The International Bank for Reconstruction and Development, 2003.

SIMÕES, Antônio José Ferreira. *Mercosul: uma visão estratégica às vésperas do seu 20º aniversário*. Dossiê Centro Brasileiro de Relações Internacionais. Volume 2, 2010.

SPEKTOR, Matias. *“Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região”*. Revista Brasileira de Política Internacional, 2001. Nº. 53, vol.1.

SILVA, Álvaro César Souza da. *“Uma abordagem neo-institucionalista sobre a atuação do Tratado de Cooperação Amazônica na Amazônia continental”*. Monografia de especialização em relações internacionais pela Universidade de Brasília, 2008.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P.. *“Dois anos de presença soberana: uma reflexão sobre o governo Lula”*, Revista Cena Internacional, Ano 6, nº 2, Dezembro/2008.

VILLAFANE, Luís Cláudio. “*A América do Sul no discurso diplomático brasileiro*”. G. Santos. Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 48, vol.2, 2005.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. “*A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação*”. Contexto Internacional. 2007. Vol.29, nº.2.

VIGEVANI, Tullo; Mariano, Marcelo Passini; MENDES, Ricardo Gloe. *Instituições e conflitos comerciais no Mercosul*. Revista São Paulo em Perspectiva, 2002.

VIGEVANI, Tullo; JÚNIOR, Haroldo Ramanzini. *Mudanças na inserção brasileira na América Latina*. Revista Lua Nova, 2009.

VIGEVANI, Tullo. *As dificuldades de fundo do Mercosul*. Revista Boletim Meridiano 47, 2012.

WINTER, Luís Alexandre Carta. *O Mercosul e o Sistema Presidencialista*. Programa de Integração da América Platina da Universidade de São Paulo. Tese, 2008.

Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (1994)

Acordo de Complementação Econômica nº. 14

Acordo de Complementação Econômica nº. 18

Constituição Federal da República Federativa do Brasil (1988)

Constituição da República do Paraguai

Estatuto da Corte Internacional de Justiça

Protocolo de Ouro Preto

Protocolo de Brasília

Protocolo de Olivos

Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul

Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul

Protocolo de Ushuaia

Tratado de Montevideu (1960)

Tratado de Montevideu (1980)

Tratado de Assunção

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 101

Decisão nº. 58/2010 do Conselho do Mercado Comum

Decisão nº. 39/2005 do Conselho do Mercado Comum

Decisão nº. 13/2006 do Conselho do Mercado Comum

Decisão nº. 27/2006 do Conselho do Mercado Comum

Decisão nº. 61/2007 do Conselho do Mercado Comum

Decisão nº. 58/2008 do Conselho do Mercado Comum  
Decisão nº. 57/2010 do Conselho do Mercado Comum  
Decisão nº. 70/2000 do Conselho do Mercado Comum  
Decisão nº. 37/2007 do Conselho do Mercado Comum  
Decisão nº. 39/2011 do Conselho do Mercado Comum  
Decisão nº. 56/2010 do Conselho do Mercado Comum  
Laudo nº. 01/2012 do Tribunal Permanente de Revisão  
Laudo nº 01/2007 do Tribunal Permanente de Revisão  
Resolução nº. 05/2011 do Grupo do Mercado Comum  
Resolução nº 08/2008 do Grupo do Mercado Comum

**Discursos e Entrevistas do presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva e da presidente da República Dilma Rousseff por ordem cronológica.**

1. Declaração do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante visita de trabalho do Presidente do Uruguai, Jorge Batlle Ibañez ao Brasil, em 12/05/2002.
2. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita do Presidente da Argentina, Eduardo Duhalde, em 14/01/2003.
3. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a visita de trabalho ao Brasil do Presidente da Nação Argentina, Néstor Kirchner, em 11/06/2003.
4. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião de Cúpula do Mercosul, em 18/06/2003.
5. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão do parlamento argentino em homenagem ao Brasil, em 16/10/2003.
6. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de encerramento do Seminário Integração da América do Sul: Desafios e Oportunidades, em 16/10/2003.
7. Palavras do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da XXV Reunião do Conselho do Mercado Comum, em 16/12/2003.
8. Entrevista do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Conferência de Imprensa dos Chefes de Estado do Mercosul, em 8/07/2004.
9. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião de Cúpula do Mercosul, 08/07/2004.
10. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene extraordinária do Congresso Nacional, em 25/08/2004.



11. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da Conferência Internacional Democracia na América Latina, em 02/12/2004.
12. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita do presidente do Uruguai, Tabaré Vázquez, em 01/04/2005.
13. . Declaração à imprensa do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita do presidente da Argentina, Néstor Kirchner, em 18/01/2006.
14. Entrevista coletiva concedida pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da reunião Quadripartite Brasil-Argentina-Bolívia-Venezuela, em 04/05/2006.
15. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura de decreto sobre implantação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital, em 29/06/2006.
16. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura do Protocolo de Adesão da Venezuela como Membro-Pleno do Mercosul, em 04/07/2006.
17. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do encerramento da XXX Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul, em 21/07/2006.
18. Palavras do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na II Reunião dos Chefes de Estado e de Governo dos Países da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), em 09/12/2006.
19. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de constituição do Parlamento do Mercosul no Senado Federal, em 14/12/2006.
20. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de Compromisso Constitucional perante o Congresso Nacional, em 01/01/2007.
21. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamento do Mercosul, em 18/01/2007.
22. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da XXXII Reunião de Cúpula do Mercosul, em 19/01/2007.
23. Declaração à imprensa do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita de Estado presidente da Bolívia, em 15/02/2007.
24. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, após assinatura de atos entre Brasil e Uruguai, em 26/02/2007.

25. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de formatura da turma 2004-2006 do Instituto Rio Branco, em 05/05/2007.
26. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, realizado pelo Embaixador Celso Amorim, na sessão inaugural do Parlamento do Mercosul, em 07/05/2007.
27. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da abertura do Seminário sobre Biocombustíveis, em 21/05/2007.
28. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados, em 29/06/2007.
29. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião de sessão solene no Congresso da Argentina, em 22/02/2008.
30. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a cerimônia de abertura do Encontro Empresarial Brasil-Argentina, em 04/08/2008.
31. Entrevista concedida pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao Jornal argentino Clarín, em 07/09/2008.
32. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante o almoço em homenagem à presidente da Argentina, Cristina Kirchner, em 08/09/2008.
33. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na XXXVI Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, em 16/12/2008.
34. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da XXXVII Cúpula do Mercosul, em 24/07/2009.
35. Declaração à imprensa concedida pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, após a cerimônia de assinatura de atos, em 25/07/2009.
36. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante sessão de encerramento do Seminário Empresarial “Brasil-Colômbia: novas fronteiras para as relações econômicos-comerciais”, em 19/10/2009.
37. Entrevista exclusiva concedida por escrito pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao jornal venezuelano El Universal, em 29/10/2009.
38. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a cerimônia de assinatura de atos, em 30/10/2009.
39. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita da presidente da Argentina, Cristina Kirchner, em 18/11/2009.

40. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a sessão de abertura da XXXIX Reunião de Cúpula do Mercosul e sessão de trabalho, em 03/08/2010.
41. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a cerimônia de anúncio dos atos assinados em conjunto com o presidente da Venezuela, Hugo Chávez, em 06/08/2010.
42. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante a cerimônia de posse no Congresso Nacional, em 01/01/2011.
43. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na primeira sessão da XLI Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados, em 29/06/2011.
44. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante a XLII Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados, em 20/12/2011.
45. Discurso de encerramento da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados, em 29/06/2012.
46. Declaração à imprensa da Presidenta da República, Dilma Rousseff, após a reunião da Cúpula Extraordinária do Mercosul, em 31/07/2012.

**Discursos e Entrevistas dos Ministros das Relações Exteriores Embaixador Celso Amorim e Antônio Patriota por ordem cronológica.**

1. Entrevista do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, concedida a Revista Brasileira de Comércio Exterior, em 07/07/2003.
2. Artigo: Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula (2003)
3. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, na abertura do II Encontro de Cortes Supremas do Mercosul, em 28/11/2004.
4. Palestra do Ministro Celso Amorim, por ocasião da cerimônia de abertura do I Fórum Empresarial do Mercosul, em 13/07/2004.
5. Artigo do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, intitulado “O Mercosul e o futuro”, publicado no jornal Folha de São Paulo, em 15/11/2004.
6. Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, ao Jornal Valor Econômico, em 16/12/2004.
7. Artigo do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, intitulado “Brasil, Política Externa e comércio internacional”, publicado na Brasil Internacional Gazeta, em 21/12/2004.
8. Artigo do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, intitulado “De Ouro Preto a Outro Preto”, publicado no jornal O Estado de São Paulo, em 17/12/2004.

9. Artigo do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, intitulado “Brasil y la integración regional”, publicado no jornal La Prensa (Panamá), em 03/03/2005.
10. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, por ocasião da XXXV Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos – “Tornando realidade os benefícios da democracia”, em 05/06/2005.
11. Artigo intitulado “A política externa do governo Lula: dois anos”, publicado na Revista Plenarium, em 25/11/2005.
12. Palestra do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, no encerramento do Curso para Diplomatas Sul-Americanos, sem data.
13. Artigo do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, intitulado “La Integración es el Camino”, publicado no jornal El País, em 07/09/2006.
14. Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, ao Jornal do Comercio (PE), em 27/10/2006.
15. Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, ao Clarín, em 01/11/2006.
16. Palavras iniciais do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, em conferência de imprensa conjunta com o Ministro das Relações Exteriores do Paraguai, Embaixador Rúben Ramíres, em 23/11/2006.
17. Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, ao Jornal Última Hora, em 24/11/2006.
18. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, na III Reunião de Chanceleres da Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA -, em 24/11/2006.
19. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, no Encontro Empresarial Latino-Americano, em 27/11/2006.
20. Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, à Revista IstoÉ, em 29/11/2006.
21. Palavras do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, por ocasião da VI Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos do Mercosul, em 05/12/2006.
22. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da cerimônia de abertura oficial da Cúpula Social do Mercosul, em 13/12/2006.
23. Palavras do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, por ocasião da Primeira Sessão da XXXI Reunião do Conselho do Mercado Comum (CMC), em 15/06/2006.

24. Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, ao telejornal Bom Dia Brasil, por ocasião da XXXII Cúpula do Mercosul, em 18/01/2007.
25. Discurso de abertura da XXXII Reunião do Conselho do Mercado Comum (CMC), proferido pelo Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, em 18/01/2007.
26. Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, ao jornal O Estado de São Paulo, em 11/02/2007.
27. Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, ao jornal Gazeta Mercantil, em 13/07/2007.
28. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, no Seminário do TCU sobre Política e Comércio Exterior Brasileiro, em 28/08/2007.
29. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, por ocasião da abertura do 5º Encontro de Cortes Supremas do Mercosul , em 08/11/2007.
30. Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, ao jornal Clarín, em 09/12/2007.
31. Artigo do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, intitulado “Balanço de cinco anos de política externa”, publicado no jornal Folha de São Paulo, em 30/12/2007.
32. Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, ao repórter Luiz Carlos Azenha, em 05/05/2008.
33. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, na XII Sessão Ordinária do Parlamento do Mercosul – Sessão Plenária, Edifício Mercosul, em 18/08/2008.
34. Entrevista concedida ao Programa de rádio “Café com o Presidente”, com o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e com o Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, em 03/08/2008.
35. Palestra proferida pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na abertura do Seminário Comemorativo dos 10 anos do Centro Brasileiro de Relações Internacionais, em 02/09/2008.
36. Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, ao jornal Clarín, em 08/09/2008.
37. Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Celso Amorim, ao jornal Correio Brasiliense, em 03/05/2009.

38. Palestra do Ministro Celso Amorim no Ciclo de Palestra, na Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, em 25/02/2010.
39. Intervenção do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, no Seminário de Alto Nível do 33º Período de Sessões da CEPAL, em 31/05/2010.
40. Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, ao Valor Econômico, em 09/08/2010.
41. Texto da participação do Ministro das Relações Internacionais, Celso Amorim, como orador principal, do painel “Sistemas e Instituições de Segurança: Perspectivas Regionais”, em Genebra, na 8ª Conferência Anual do International Institute for Strategic Studies, sem data.
42. Entrevista do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, ao Valor Econômico, em 08/10/2010.
43. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, na Sessão Plenária no Parlamento do Mercosul, 18/10/2010.
44. Entrevista do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, à Revista Rolling Stone Brasil, em 10/2012.
45. Entrevista do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Antônio Patriota, ao jornal Questão/SECOM-PR, em 26/03/2011.
46. Entrevista do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Antônio Patriota, ao Jornal La Nación. “Opinión: Um ejemplo de audácia”, em 10/01/2011.
47. Reunião Informal de Chanceleres do Mercosul, pontos examinados pelos Chanceleres, em 30/07/2012.

<http://www.itamaraty.gov.br/>

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>

<http://www.stf.jus.br>

<http://www.mercosur.int/>

<http://www.iadb.org>

<http://www.cepal.org/>