

UnB

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO, SOCIEDADE E COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL**

**A VERDADEIRA RIQUEZA DO MERCOSUL: itinerários do
Desenvolvimento na perspectiva do Direito da Integração**

Lucas Daniel Chaves de Freitas

**Brasília – DF
Junho de 2013**

LUCAS DANIEL CHAVES DE FREITAS

**A VERDADEIRA RIQUEZA DO MERCOSUL: itinerários do
Desenvolvimento na perspectiva do Direito da Integração**

Dissertação apresentada como requisito necessário à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela Universidade de Brasília, realizada sob a orientação da Professora Doutora Julie Schmied Zapata.

**Brasília – DF
Junho de 2013**

FICHA CATALOGRÁFICA

F866v Freitas, Lucas Daniel Chaves de.

A verdadeira riqueza do MERCOSUL: itinerários do desenvolvimento na perspectiva do Direito da Integração/ Lucas Daniel Chaves de Freitas. -- Brasília, 2013.
161f.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Universidade de Brasília - UnB

1. Desenvolvimento. 2. Integração Regional. 3. MERCOSUL. 4. Direito da Integração. I. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: A verdadeira riqueza do MERCOSUL: itinerários do desenvolvimento na perspectiva do Direito da Integração

Autor: Lucas Daniel Chaves de Freitas

Dissertação apresentada como requisito necessário à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela Universidade de Brasília, realizada sob a orientação da Professora Doutora Julie Schmied Zapata.

BRASÍLIA, ___ de _____ de 2013.

Dra. Julie Schmied Zapata – Orientadora

Professora do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da
Universidade de Brasília

Dr. George Rodrigo Bandeira Galindo

Professor e Diretor da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília

Dr. Ricardo Wahrendorff Caldas

Professor e Diretor do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da
Universidade de Brasília

Dr. James Batista Vieira

Professor do Departamento de Gestão Pública da Universidade Federal da
Paraíba

DEDICATÓRIA

“Dedico esta dissertação a Deus e sua guarda, sem os quais nada é feito e com os quais tudo é possível.

E aos meus espelhos, em quem me inspiro para ser alguém melhor.

Meus avós, Alice, Beatriz e Gonçalo, que no carinho diário ou na eterna lembrança guardam meu coração;

Meus pais, Digna e Júnior, exemplos de humildade e sabedoria e inspiração para tudo que faço;

Minha irmã, Júlia, uma mulher excepcional que sempre me surpreende com sua força;

Minha tribo, Anderson, Bê, Bruno, Claudinha, Dê, Fátima, Hugo, Jú, Júnia, Lú, Mateus, Rodrigo, Ronald, Xande, eternos companheiros e o apoio quando mais precisei.

Muitos queridos espelhos, porque tenho muitas faces.

Em todos vocês vejo o meu melhor, e quando o espelho é bom ninguém jamais morreu.

Quanto mais sou vocês, mais sou eu e mais sou feliz.

Amo vocês – e peço a Deus para os espelhos nunca se quebrarem.”

AGRADECIMENTOS

Combati o bom combate, acabei a corrida, guardei a fé.

II Timóteo 4:7

*Tem todo o tempo Ítaca na mente.
Estás predestinado a ali chegar.
Mas não apresses a viagem nunca.
Melhor muitos anos levars de jornada
e fundeares na ilha velho enfim,
rico de quanto ganhaste no caminho,
sem esperar riquezas que Ítaca te desse.
Uma bela viagem deu-te Ítaca.
Sem ela não te ponhas a caminho.
Mais do que isso não lhe cumpre dar-te.
Ítaca não te iludiu, se a achas pobre.
Tu te tornaste sábio, um homem de experiência,
e agora sabes o que significam Ítacas.*

Ítaca – Konstantino Kaváfis

Essa viagem – tão longa e tão curta – foi feita de muitas paradas e com o apoio de muitos companheiros, que seguiram comigo enquanto navegava o mar e sem os quais não teria chegado sequer ao primeiro porto.

Primeiramente a Deus, Senhor de todas as coisas, cuja presença me guia todos os dias: deste-me tanto, Pai, que só posso agradecer e me esforçar para ser digno de Seu amor.

Minha Orientadora, Professora Julie Schmied Zapata, que apesar das dificuldades apresentadas pelo destino esteve do meu lado.

Todos os Professores do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, que me ensinaram a pensar além do Direito, dando-me o arcabouço metodológico para concretizar essa pesquisa e, mais importante, a visão crítica para ler o mundo.

Luciana, na pessoa de quem agradeço a todo o corpo administrativo do CEAM, cuja dedicação tornou possível que os pós-graduandos atingissem seus objetivos. O trabalho de vocês é essencial.

Maria Digna Chaves Leite de Freitas. Mãe, sei que cada partida, cada tropeçar e cada choro meu doeu ainda mais em você. Seu cuidado, seu esforço incansável e suas inúmeras leituras foram imprescindíveis para que este estudo fosse terminado.

Raimundo Zeferino de Freitas Júnior, um homem excepcional, exemplo de estudo e moral. Pai, obrigado por todo o apoio e carinho, e peço a Deus para um dia ser metade do homem que você é, o que já será muito.

Minha irmã, Júlia Virgínia Chaves de Freitas do Rêgo, e demais membros da minha família, que me ajudaram a prosseguir e me desejaram o melhor, mesmo à distância. Jú, você é uma mulher incrível e me orgulho de ser seu irmão.

Meus amigos do Mestrado, em especial Adrilane, Valéria, Tânia e Alejandro. Aprendi demais com vocês nesses dois anos, e espero que nossa amizade continue ainda por muitos anos.

Ministro Marco Aurélio Mendes de Farias Mello, exemplo de jurista e de amor ao Direito, e aos colegas do Gabinete, dos quais sempre recebi palavras de incentivo e torcida.

Claudia Dantas Ferreira da Silva, amiga e colega de tantas horas, uma inspiração na vida pessoal e profissional. Claudinha, você é uma benção de Deus na minha vida!

Bruno, *Tick-tock the Crocodile*; Lú, *Tinker bell*; Xande, *John Darling; it's a pleasure being lost with you, and may we never grow up!*

Dê e Hugo, que me deram tanto e tomaram comigo tantos cafés. *I don't have to ask what you would do if I sang out of tune – I know I always get by with a little help from you guys!*

Mateus e Rodrigo, com quem sempre posso contar, espero um dia ter o amor a vida e a leveza de vocês.

Júnia, colega acadêmica e amiga de todas as horas de desespero, obrigado por ter salvo esta dissertação tantas vezes que nem as poderia contar.

Ronald, não sei fazer samba, mas saiba que nossa amizade nem mesmo a força do tempo irá destruir! Valeu por você existir, amigo.

O meu trio de revisoras, Aline, Lili e Jessica, sem cujo esforço e dedicação diuturnos esta dissertação não conseguiria ser o que se tornou.

Os colegas do Grupo de Estudos “Crítica e Direito Internacional”, com os quais redescubro de modo permanente os prazeres do saber e da amizade.

Fernanda Queiroz e Themis Dovera, que foram psicólogas e treinadoras, ouvindo-me e preservando-me no curso da luta.

Lêda, minha querida cuidadora potiguar, cujos mimos e carinhos são inesquecíveis.

Rosinha, minha administradora brasiliense. Você faz do meu caos ordem e da minha casa um lar: sem seu apoio não conseguiria ter terminado essa dissertação.

Os amigos de bar – que, ao contrário do que indica a expressão, tenho em altíssimo valor –, tanto a galera do rock como a do samba, e também a Unidade de Brasília do AR, pelas boas risadas que mantiveram a leveza da caminhada.

Os ajudantes silenciosos de todos os lugares fica meu obrigado, na esperança que Deus escute e retribua com o que nem sempre eu soube dar.

Agradeço por fim, à Batalha: o homem só se torna homem na prova, e sou profundamente grato, Pai Maior, por não teres movido a montanha, mas sim ter me dado à força para superá-la.

*[Y]o sé que aquí y allá los que cayeron
defendiendo el honor fueron los pueblos
y amo hasta las raíces de mi tierra
desde Río Grande hasta el Polo chileno
no sólo porque están diseminados
en esta larga lucha nuestros huesos,
sino porque amo cada puerta pobre
y cada mano del profundo pueblo
y no hay belleza como esta belleza
de América extendida en sus infiernos.
(...) El planeta te dio toda la nieve,
aguas mayores y volcanes nuevos
y luego el hombre fue agregando muros
y adentro de los muros sufrimiento
y es por amor que pego en tus costados:
recíbeme como si fuera el viento.
Te traigo con el canto que golpea
un amor que no puede estar contento
y la fecundación de las campanas:
la justicia que esperan nuestros pueblos.
Y no es mucho pedir, tenemos tanto,
y sin embargo tan poco tenemos
que no es posible que esto continúe.
Éste es mi canto, lo que pido es eso:
porque no pido nada sino todo,
lo pido todo para nuestros pueblos
y que se ofenda el triste presumido
enloquecido por un nombramiento,
yo sigo y me acompañan dos razones;
mi corazón y mi padecimiento.*

Pablo Neruda – Canción de Gesta.

Soyez réalistes, demandez l'impossible.

Grafite nos muros de Paris, 1968.

*O jumento sempre foi o maior
desenvolvimentista do sertão...*

Luiz Gonzaga – Apologia ao jumento.

RESUMO

Nesta dissertação são analisadas as concepções de desenvolvimento refletidas nos principais instrumentos jurídicos do MERCOSUL e nos laudos produzidos no contexto da solução de controvérsias, com o fim de elucidar o impacto delas na atuação do bloco. Empregou-se a abordagem qualitativa e indutiva, na perspectiva descritivo-exploratória, baseada no exame em concreto dos textos fundacionais do MERCOSUL e dos pronunciamentos do seu órgão de solução de controvérsias, com a utilização crítica da metodologia da análise de conteúdo.

A dissertação está dividida em cinco partes. Na introdução, são descritos o problema de pesquisa, os objetivos perseguidos e sua justificativa. O primeiro capítulo é dedicado aos aspectos metodológicos do estudo, da técnica adotada e dos procedimentos realizados. No segundo capítulo são apresentadas as bases teóricas do debate, apontando-se o conceito de desenvolvimento como um campo de batalha entre diferentes concepções. Após, discutem-se as inter-relações entre desenvolvimento, progresso e integração regional, com uma breve descrição da estrutura do MERCOSUL. No terceiro capítulo são apresentados os resultados da análise de conteúdo dos textos selecionados.

Como resultados, percebeu-se a adoção de uma perspectiva de desenvolvimento no MERCOSUL mediada pela liberalização da economia, submetendo as demais dimensões da integração regional a sua lógica. Como consequência, apesar de a pauta de temas abordados no bloco ser expandida, a liberalização continua afirmada como única via para o desenvolvimento, prejudicando o fortalecimento das demais áreas da integração.

Palavras-chave: Desenvolvimento, Integração Regional, MERCOSUL, Direito da Integração.

ABSTRACT

In this Master's thesis are analyzed the development conceptions reflected in the main legal instruments of MERCOSUR and the arbitral awards produced in the context of dispute settlement in the block, in order to elucidate their impact in the performance of the block. It was employed a qualitative and inductive approach, in a descriptive and exploratory perspective, based on the concrete examination of MERCOSUR founding texts and the pronouncements of its dispute settlement body, with the critical use of the content analysis methodology.

The thesis is divided into five parts. In the introduction are described the research problem, the objectives pursued and its justification. The first chapter is devoted to methodological aspects of the study, the technique used and the procedures performed. The second chapter presents the theoretical foundations of the debate, pointing to the concept of development as a battlefield between different conceptions. After, the interrelationships between development, progress and regional integration are discussed, with a brief description of the structure of MERCOSUR. The third chapter presents the results of content analysis of selected texts.

As results, it was noticed the adoption of a developmental perspective in MERCOSUR mediated by the liberalization of the economy, subjecting the other dimensions of regional integration to its logic. Consequently, although the agenda of topics covered in the block is expanded, liberalization remains asserted as the only way for development, damaging the strengthening of other areas of integration.

Keywords: Development, Regional Integration, MERCOSUR, Integration Law.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Árvore de palavras do termo desenvolvimento nos textos fundacionais	94
Figura 2 – Árvore de palavras do termo desenvolvimento nos pronunciamentos dos OSC	1023
Figura 3 – Árvore de palavras do termo <i>desarrollo</i> nos pronunciamentos dos OSC	104
Figura 4 – Árvore de palavras do termo desenvolvimiento nos pronunciamentos dos OSC	105

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Menções ao desenvolvimento por texto fundacional e localização topográfica	95
Gráfico 2 – Menções ao desenvolvimento por pronunciamento do OSC	106
Gráfico 3 – Menções ao desenvolvimento por pronunciamento do OSC	107
Gráfico 4 – Menções ao desenvolvimento classificadas por tema	109
Gráfico 5 – Menções ao desenvolvimento nos laudos do PB classificadas por tema	111
Gráfico 6 – Menções ao desenvolvimento nos laudos do PO classificadas por tema	118

LISTA DE SIGLAS

- AH 2005 – Laudo de 2005 do Tribunal Arbitral *ad hoc* do Protocolo de Olivos.
- AH 2006 – Laudo de 2006 do Tribunal Arbitral *ad hoc* do Protocolo de Olivos.
- ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio.
- ALADI – Associação Latino-Americana de Integração.
- ALCA – Área de Livre Comércio das Américas.
- Art. – Artigo.
- ATJ – Andean Tribunal of Justice (Tribunal de Justiça Andino).
- CAn – Comunidade Andina.
- CCM – Comissão de Comércio do MERCOSUL
- CMC – Conselho Mercado Comum.
- CE – Comunidade Europeia.
- CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.
- CEE – Comunidade Econômica Europeia.
- CEEA/ Euratom – Comunidade Europeia de Energia Atômica.
- CEPAL – Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe.
- CI – Corte Internacional.
- CPC – Comissão Parlamentar Conjunta.
- Dec. – Decisão.
- DS – Declaração Sociolaboral do MERCOSUL.
- EUA – Estados Unidos da América.
- EC – European Community (Comunidade Europeia).
- ECJ – European Court of Justice (Corte Europeia de Justiça).
- EU – European Union (União Europeia).
- FCES – Foro Consultivo Econômico e Social.
- FOCEM – Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do MERCOSUL.
- FtA – Free Trade Agreement (Acordo de Livre Comércio).
- GATT – General Agreement on Tariffs and Trade (Acordo Geral de Tarifas e Comércio).
- GMC – Grupo Mercado Comum.
- IC – International Court (Corte Internacional).

IMF/FMI – International Monetary Fund (Fundo Monetário Internacional).

ISI – Import Substitution Industrialization (Industrialização por Substituição de Importações).

LDC – Least Developed Countries (Países Menos Desenvolvidos).

OC nº 1/2007 – Opinião Consultiva nº 1 de 2007 do Tribunal Permanente de Revisão.

OC nº 1/2008 – Opinião Consultiva nº 1 de 2008 do Tribunal Permanente de Revisão.

OC nº 1/2009 – Opinião Consultiva nº 1 de 2009 do Tribunal Permanente de Revisão.

OMC – Organização Mundial do Comércio.

ONG – Organização Não Governamental.

ONU – Organização das Nações Unidas.

OP – Opinião Consultiva.

OSC – Organismos de Solução de Controvérsias.

Parlasul – Parlamento do MERCOSUL.

PAB – Protocolo de Adesão da Bolívia.

PAV – Protocolo de Adesão da Venezuela

PB – Protocolo de Brasília.

PB nº 1 (1999) – Laudo nº 1 do Protocolo de Brasília.

PB nº 2 (1999) – Laudo nº 2 do Protocolo de Brasília.

PB nº 3 (2000) – Laudo nº 3 do Protocolo de Brasília.

PB nº 4 (2001) – Laudo nº 4 do Protocolo de Brasília.

PB nº 5 (2001) – Laudo nº 5 do Protocolo de Brasília.

PB nº 6 (2002) – Laudo nº 6 do Protocolo de Brasília.

PB nº 7 (2002) – Laudo nº 7 do Protocolo de Brasília.

PB nº 8 (2002) – Laudo nº 8 do Protocolo de Brasília.

PB nº 9 (2003) – Laudo nº 9 do Protocolo de Brasília.

PB nº 10 (2005) – Laudo nº 10 do Protocolo de Brasília.

PBA – Protocolo de Buenos Aires.

PCPM – Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL.

PIB – Produto Interno Bruto.

PNB – Produto Nacional Bruto.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

PO – Protocolo de Olivos.

POP – Protocolo de Ouro Preto.

PTAs – Preferential Trade Agreements (Acordos Preferenciais de Comércio).

PU – Protocolo de Ushuaia.

PU II – Protocolo de Ushuaia II.

RIA – Regional Integration Agreement (Acordo Regional de Integração).

RR – Recurso de Revisão.

SAM – Secretaria Administrativa do MERCOSUL.

TA – Tratado de Assunção.

TJCE – Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

TPR – Tribunal Permanente de Revisão.

TPR 2005.1 – Laudo nº 1 de 2005 do Tribunal Permanente de Revisão.

TPR 2006.1 – Laudo nº 1 de 2006 do Tribunal Permanente de Revisão.

TPR 2006.2 – Laudo nº 2 de 2006 do Tribunal Permanente de Revisão.

TPR 2007.1 – Laudo nº 1 de 2007 do Tribunal Permanente de Revisão.

TPR 2008.1 – Laudo nº 1 de 2008 do Tribunal Permanente de Revisão.

TPR 2012.1 – Laudo nº 1 de 2012 do Tribunal Permanente de Revisão.

UE – União Europeia.

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
1.1 PRÓLOGO.....	19
1.2 PROBLEMATIZAÇÃO DA PESQUISA	21
1.3 OBJETIVO GERAL.....	24
1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	24
1.5 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA.....	24
1.6 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	26
<u>CAPÍTULO I - ASPECTOS METODOLÓGICOS</u>	27
1.1 TIPO DE ESTUDO E TÉCNICA ADOTADA.....	27
1.2 OBJETO DE ESTUDO E CORPO DE ANÁLISE.....	33
<u>CAPÍTULO II - REFERENCIAL TEÓRICO</u>	44
2.1 O CAMPO DE BATALHA: CONCEITUANDO O DESENVOLVIMENTO.....	44
2.1.1 Anseios e poderes: a problemática conceituação do desenvolvimento.....	44
2.1.2 A ideia de progresso como precursora do desenvolvimento.....	47
2.1.3 A construção do desenvolvimento como pauta global	54
2.1.4 Além do crescimento econômico: crise e expansão do conceito de desenvolvimento.....	60
2.2. AS NOVAS ARMAS: A INTEGRAÇÃO COMO VIA DE DESENVOLVIMENTO.....	66
2.2.1 A integração como possibilidade e a experiência europeia.....	66
2.2.2 A integração na perspectiva do desenvolvimento e a primeira onda regionalista: .	68
2.2.3 Os impactos da globalização e a segunda onda regionalista.....	74
2.3. O HERÓI IMPROVISADO: CARACTERIZANDO O MERCOSUL.....	83
2.3.1 Um breve histórico do MERCOSUL.....	83
2.3.2. A estrutura institucional.....	86
2.3.3. Os mecanismos de solução de controvérsias do MERCOSUL.....	88
<u>CAPÍTULO III - ANÁLISE, RESULTADOS E DISCUSSÕES</u>	92
3.1 COLETA, TRATAMENTO DOS DADOS E EIXO DE ANÁLISE.....	92
3.2 A PROMESSA: O DESENVOLVIMENTO NOS TEXTOS FUNDACIONAIS DO MERCOSUL.....	94
3.2.1 Análise de frequência de termos	94
3.2.2 O desenvolvimento mediado pela liberalização.....	96
3.3 O COMPROMISSO: OS PRONUNCIAMENTOS DOS ÓRGÃOS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS.....	102
3.3.1 Análise da frequência de termos	102

3.3.2 Laudos sob o Protocolo de Brasília: a consolidação do livre comércio como via de desenvolvimento.....	110
3.3.3 - Pronunciamentos sob o Protocolo de Olivos: o livre comércio como única via de desenvolvimento.....	118
3.4 À ESPERA: SÍNTESE DOS RESULTADOS.....	138
CONSIDERAÇÕES FINAIS: DESENVOLVIMENTO AGORA.....	142
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	146
ANEXO.....	154

INTRODUÇÃO

1.1 PRÓLOGO

Considerando que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração, constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social;

Entendendo que esse objetivo deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômicas e a complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio;

Tendo em conta a evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos, e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países;

Expressando que este processo de integração constitui uma resposta adequada a tais acontecimentos;

Conscientes de que o presente Tratado deve ser considerado como um novo avanço no esforço tendente ao desenvolvimento progressivo da integração da América Latina, conforme o objetivo do Tratado de Montevideu de 1980.

Convencidos da necessidade de promover o desenvolvimento científico e tecnológico dos Estados Partes e de modernizar suas economias para ampliar a oferta e a qualidade dos bens de serviço disponíveis, a fim de melhorar as condições de vida de seus habitantes;

Reafirmando sua vontade política de deixar estabelecidas as bases para uma união cada vez mais estreita entre seus povos, com a finalidade de alcançar os objetivos supramencionados; [...]

Preâmbulo do Tratado de Assunção.

O MERCOSUL já possui uma história de mais de 20 anos. Apesar de ter sua morte declarada tantas vezes, o bloco passa atualmente pelo seu primeiro processo de alargamento. Nesse período, diz-se que alguns sonhos de integração estariam se concretizando; outros teriam malogrado.

As aspirações inscritas em sua certidão de nascimento – o Tratado de Assunção – são significativas. Logo no preâmbulo foram expostos os objetivos declarados do constructo associativo que se iniciava, empregando-se o termo desenvolvimento três vezes: “desenvolvimento econômico com justiça social”; “desenvolvimento progressivo da integração da América Latina”; “desenvolvimento científico e tecnológico dos Estados Partes”. No corpo do tratado, são refletidas as múltiplas contradições dos próprios sócios e suas expectativas para a empreitada que se iniciava – entre metas e prazos ambiciosos e parâmetros receptivos e reativos à realidade global intercambiante que os cercava,

criou-se um novo bloco econômico, mas cujas aspirações pareciam pretender ir bem mais além da economia.

A associação regional já era – e ainda é – uma realidade fortemente presente no mundo contemporâneo. A cooperação internacional tornou-se uma constante por razões que variam desde a natureza transnacional dos desafios a serem enfrentados até o reconhecimento por alguns de que as vantagens obtidas dentro de um ambiente de integração superam as desvantagens oriundas da competitividade. Multiplicaram-se as experiências com o propósito de ampliar a interdependência e a coordenação entre os diferentes Estados, com graus diversos de cessão de poderes e de estruturas envolvidas no processo. Todavia, o processo, como o próprio nome afirma, exige uma perene reflexão e retomada de rumos.

Como a leitura perfunctória do preâmbulo do Tratado de Assunção demonstra, a noção de desenvolvimento circunda o MERCOSUL, como também tem habitado o imaginário dos governos da América Latina. A esperança de encontrar, por meio do desenvolvimento, a solução para os múltiplos desafios sempre presentes em uma das regiões mais desiguais do planeta permeia os discursos sobre os rumos do projeto. O imperativo do desenvolvimento – cuja conceituação é fluida; problemática e carregada de significantes de todos os tipos e representa em si um desafio – circunscreve ações, justifica intervenções e sacrifícios e sintetiza aspirações, formuladas como promessas nem sempre cumpridas. Entender o discurso do desenvolvimento, mormente no âmbito da integração, é também problematizar as necessidades das populações envolvidas, as pretensões explícitas e implícitas presentes no processo e apontar as contradições na definição das metas supostamente a serem alcançadas.

O Direito é um dos principais instrumentos utilizado na formação das comunidades regionais. Se a cooperação internacional clássica, a exemplo de diversas outras facetas da sociedade, baseia-se no Direito, um projeto de integração dificilmente poderia prescindir de uma integração jurídica. Se as normas exercem usualmente um papel de interconexão intertemporal – construindo, a partir das experiências do passado, referencial para a prática presente e previsibilidade dos comportamentos futuros –, na integração regional ganha suma importância o controle dos passos a serem percorridos por via desse mecanismo privilegiado de cooperação. Os compromissos jurídicos possibilitam aos envolvidos

ponderar custos e benefícios de cada escolha realizada, direcionar objetivos e prioridades e fazer opções quanto aos seus limites.

Contudo, seria ilusório pensar que a mera existência de pactos revestidos de força vinculante sejam suficientes para garantir a estabilidade da integração. Se no cenário interno a efetividade das leis sofre com problemas de seletividade, na esfera internacional as normas são pontos de partida, cuja eficácia dependerá de fatores como benefícios auferidos, plausibilidade de metas, receptividade dos atores e a vontade de integração – ou seja, o reconhecimento dos ganhos resultantes da estabilidade do sistema, mesmo quando a decisão pareça contrária aos interesses atuais do país em foco.

Durante sua história, afirmou-se a opção no MERCOSUL por uma estrutura simplificada, de institucionalização reduzida. Sem embargo, nos dois decênios de existência, formou-se um acervo de tratados, normativas e laudos formalizados por seus órgãos de solução de controvérsia (doravante, OSC), sobre diversos temas. Neles são refletidas escolhas e expectativas de momentos de fragilidade política do bloco, sinalizando opções sobre os rumos da integração. As irregularidades e inconstâncias dentro do grupo transparecem nos diferentes discursos a respeito do projeto e sobre as diversas escolhas expostas e inseridas nas decisões.

Nesta dissertação, é realizado um estudo sobre o discurso do desenvolvimento no contexto do MERCOSUL, voltado especificamente a entender como esse importante referencial foi inserido no conjunto dos principais tratados relativos ao bloco e de que maneira foi interpretado e manejado no histórico de decisões dos OSC. Por meio de tal análise, buscaremos elucidar os itinerários de valores, opções e contradições neles inscritos, realizando uma reflexão sobre a que serve e para onde pode ir o MERCOSUL.

1.2 PROBLEMATIZAÇÃO DA PESQUISA

A multiplicação dos processos de integração regional tem se intensificado nas últimas décadas. Com o fim da Guerra Fria, inicia-se uma nova onda propulsora de acordos regionais inseridos dentro do quadro da Organização Mundial de Comércio, dentro da reorganização política decorrente do fim da bipolaridade. Para os países em desenvolvimento, a estratégia de integração deixa de ser voltada ao modelo protecionista para realçar o papel dos acordos como via para ampliação dos fluxos de importação e

exportação, facilitando a inserção no ambiente global, ressaltam Mansfield e Minner (1999). O número de registros de acordos preferenciais na Organização Mundial de Comércio é crescente¹, e especificamente quanto aos acordos regionais de comércio, os dados constantes no sítio da Organização Mundial de Comércio revelam estarem atualmente em vigor 241 pactos, sendo 108 de integração econômica (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE COMÉRCIO, 2013).²

Segundo Doidge (2007), a integração regional se mostrou bastante atraente para os países em desenvolvimento ante as potencialidades decorrentes da queda das barreiras fronteiriças e do impulso que elas poderiam proporcionar para a melhoria das condições gerais dos países. Na esteira do discurso liberalizante dos anos oitenta, realizou-se uma identificação entre desenvolvimento – visto como redução da pobreza – e crescimento econômico, assinalando as consequências positivas que o aumento do comércio internacional poderia proporcionar. Assim, ante a necessidade de superação dos gargalos nacionais para o crescimento econômico – em uma configuração interpretativa que privilegiava os problemas das políticas nacionais como fatores explanatórios dos diferentes níveis de desenvolvimento –, a proposta de criação de espaços regionais, mais atraentes ao investimento externo, tornou-se tentadora. Também pesava a favor da integração o sucesso do modelo europeu, recentemente relançado no formato da criação da moeda única.

O MERCOSUL é gerado, portanto, em um momento de realce aos benefícios do livre comércio. Sua estrutura e metas são profundamente marcadas por essa perspectiva, na qual o desenvolvimento surge não como meta imediata, mas mediado pelo livre cambismo. Explica Guimarães (2012):

Na época da criação do MERCOSUL, o governo dos presidentes Menem, Collor, Rodrigues e Lacalle teve a convicção de que a implementação das políticas preconizadas pelo Consenso de Washington, ou seja, a desregulamentação,

¹ “The growth of reciprocal preferential trade agreements (PTAs) has been significant in recent years. Over 300 such agreements have been reported to the WTO. The trend shows no signs of abating. Predominantly a EU-driven phenomenon in the past, PTAs have been proliferating in all parts of the world, including Asian countries and the US, nations that were strong proponents of multilateralism in recent decades. Virtually all countries, including developed and developing, are now members of one or more PTAs.” (HOECKMAN, 2007: 01).

² ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE COMÉRCIO. Dados sobre os acordos regionais de comércio notificados ao GATT/OMC e em vigor. Consultado em 07 de abril de 2013. Disponível em: <<http://rtais.wto.org/UI/publicsummarytable.aspx>>.

privatização, abertura ao capital estrangeiro e remoção de barreiras comerciais, seria suficiente para promover o desenvolvimento econômico e social.

O MERCOSUL foi criado em 1991 para ser um projeto de liberalização do comércio, como um passo em um processo de "virtuoso" de eliminação de barreiras comerciais e de inserção plena na economia internacional, e não ser uma organização para a promoção do desenvolvimento econômico dos Estados individualmente ou como um bloco.

A implementação do Tratado de Assunção, ao não considerar adequadamente as diferenças entre os países e o impacto econômico e político dos deslocamentos econômicos causados pela redução de tarifas, levou a todos os tipos de esquemas "provisórios", como o acordo automotivo e as exceções à tarifa externa comum, renovada periodicamente, para bens de capital e de tecnologia da informação, e os acordos, muitas vezes informal, organização de comércio de determinados setores de atividade. (GUIMARÃES, 2012, p. 19, tradução nossa)³

Questionar em que medida essa visão específica de desenvolvimento foi inserida na formação do MERCOSUL e como ela se reflete em diferentes dimensões do desenvolvimento é um fator importante para compreender como o projeto caminhou e suas potencialidades.

Dentro dessa ótica, merece ser dado destaque ao Direito da Integração. Acima já se relatou o papel importante do Direito na construção do espaço integrado. De outro lado, os instrumentos jurídicos refletem as escolhas realizadas antes de sua elaboração, servindo como elemento de sinalização da maneira pela qual os autores perceberam a conjuntura em que se inseriam e como a ela reagiam. A aplicação dos tratados e protocolos, sobretudo na solução de controvérsias, também exsurge como fator de interesse, na medida em que interpretando o arcabouço acordado, os juristas também reconstróem e resignificam os conceitos iniciais, dando a eles sentido em concreto. Portanto, a solução de controvérsias possui uma influência significativa na conformação do espaço integrado. Na construção dos laudos acabam impregnados conceitos e preconceitos acerca do projeto, seu prumo e

³ At the time of the creation of Mercosur, the governments of Presidents Menem, Collor, Rodrigues and Lacalle had the conviction that the implementation of the policies advocated by the Washington Consensus, i.e., deregulation, privatization, openness to foreign capital and removal of trade barriers, would be sufficient to promote economic and social development.

Mercosur was created in 1991 to be a trade liberalization project, as a step in a 'virtuous' process of elimination of trade barriers and full insertion into the international economy, and not to be an organization for the promotion of economic development of the States individually or as a bloc.

The implementation of the Treaty of Asuncion, by failing to adequately consider the differences between countries and the economic and political impact of economic dislocations caused by the reduction of tariffs, led to all sorts of 'provisional' schemes, such as the automotive agreement and the exceptions to the common external tariff, periodically renewed, for capital and information technology goods, and the agreements, often informal, of trade organization in certain business sectors. (GUIMARÃES, 2012, p. 19)

suas limitações, embebidos em opções e concepções de mundo dos partícipes nele engajados.

Com base nessas considerações, coloca-se o questionamento fundamental a nortear esta dissertação: como o conceito de desenvolvimento refletido no Direito da Integração do MERCOSUL, em particular na interpretação dada pelos organismos de solução de controvérsias, evidencia perspectivas particulares sobre os fins a serem alcançados pelo processo de integração e os meios a serem utilizados para isso?

1.3 OBJETIVO GERAL.

Descrever as concepções de desenvolvimento refletidas nos principais instrumentos jurídicos do MERCOSUL e nos laudos produzidos no contexto da solução de controvérsias, elucidando o impacto das perspectivas encontradas na atuação do bloco.

1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

A) Retratar as interfaces entre Direito e Desenvolvimento na Integração Regional.

B) Descrever de que maneira o conceito de desenvolvimento é colocado nos principais instrumentos jurídicos do MERCOSUL e nos laudos formalizados pelos mecanismos de solução de controvérsias.

C) Apontar como a perspectiva adotada pelos organismos de integração regional no MERCOSUL impacta na atuação e nas potencialidades do bloco.

1.5 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA.

Um primeiro ponto de destaque a indicar o valor do exame proposto é a crescente importância dos blocos regionais, já anteriormente mencionada: o momento corrente, até mesmo ante as dificuldades resultantes da crise econômica, é de discussão sobre a relevância desses no comércio mundial, como alternativas para a inserção global.

De outro lado, ainda há um número relativamente restrito de estudos a conjugar o Direito da Integração como fenômeno social e a cooperação internacional, particularmente no âmbito sul-americano. Conquanto já haja propostas relacionando a atuação dos mecanismos de solução de controvérsias na integração e as correlações entre institucionalização e cooperação na União Europeia, como os estudos de Alec Stone Sweet⁴, a análise nesse sentido nas Américas ainda é embrionária. A situação se agrava ao verificar-se certo desconhecimento de comunidades epistemológicas – como a dos juristas, economistas, internacionalistas e politólogos brasileiros – acerca das vias de integração, obstaculizando uma comunicação mais intensa do país com outros Estados e blocos.

Sobre o objeto de estudo, vale destacar que o MERCOSUL continua como projeto em expansão. A Venezuela foi recentemente admitida como membro permanente, a Bolívia assinou o protocolo de adesão e negociações estão abertas para o ingresso do Equador. O discurso oficial é no sentido do fortalecimento da integração, cujo aprofundamento horizontal continua, mesmo sem uma maior discussão sobre suas consequências verticalmente e sobre os entraves hoje experimentados para o aumento das áreas de interconexão entre os membros atuais.

O exame das dificuldades patentes à integração também embasa esse estudo. O bloco passou recentemente por uma crise institucional causada pela instabilidade política do Paraguai, agravada pela sucessão presidencial na Venezuela. Compreender o discurso das instituições envolvidas e como ele impacta nos rumos do bloco é necessário tanto para entender os caminhos percorridos como para antever passos e apontar contradições.

Por fim, é preciso notar que os estudos tradicionalmente feitos no campo da integração costumam projetar rumos certos ou necessários à integração. No caso dos OSC do MERCOSUL, há também a tendência ao exame singularizado dos instrumentos jurídicos e laudos, descaracterizando-os como conjunto a refletir escolhas e preconceitos. O campo carece de investigações além dos aspectos descritivos das decisões – usualmente tomadas como a revelar a verdade posta sobre o assunto –, para se problematizar as escolhas e conceitos nelas inseridos.

⁴ Nesse sentido, vide “SWEET, Alec Stone. *The Judicial Construction of Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2004”.

1.6 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.

A dissertação está dividida em cinco partes. Na introdução, são descritos o problema de pesquisa, os objetivos perseguidos e sua justificativa. O primeiro capítulo é dedicado aos aspectos metodológicos do estudo, da técnica adotada – análise de conteúdo – e dos procedimentos realizados. No segundo capítulo são apresentadas as bases teóricas do debate, utilizadas como norte para a construção da codificação aplicada aos materiais de pesquisa examinados – tratados e laudos arbitrais do MERCOSUL. No terceiro capítulo são expostos os resultados encontrados, discutindo-se quais as visões de desenvolvimento inscritas no corpo de análise e como elas sinalizam limitações e potencialidades do MERCOSUL. Nas considerações finais, colocam-se quais as perspectivas sobre o desenvolvimento e a integração regional sul-americana que despontam desta pesquisa e como o trabalho de análise pode ser aprofundado em estudos posteriores.

CAPÍTULO I ASPECTOS METODOLÓGICOS

1.1 TIPO DE ESTUDO E TÉCNICA ADOTADA.

Nesta pesquisa foi empregada a abordagem qualitativa e indutiva, na perspectiva descritivo-exploratória, fundamentada no exame em concreto dos tratados do MERCOSUL e dos pronunciamentos do seu órgão de solução de controvérsias, com base na utilização crítica da metodologia da análise de conteúdo, para investigar qual o conceito de desenvolvimento refletido no Direito da Integração do MERCOSUL.

Segundo Silva, Gobbi e Simão (2004):

Visando compreender o significado que os acontecimentos e interações têm para os indivíduos em situações particulares utiliza-se a pesquisa qualitativa. (SILVA; GOBBI; SIMÃO, 2004, p. 71)

Quanto à sua relação com o sujeito-pesquisador em seus objetivos, assinalam Silveira e Córdova (2004):

Na pesquisa qualitativa, o cientista é ao mesmo tempo o sujeito e o objeto de suas pesquisas. O desenvolvimento da pesquisa é imprevisível. O conhecimento do pesquisador é parcial e limitado. O objetivo da amostra é de produzir informações aprofundadas e ilustrativas: seja ela pequena ou grande, o que importa é que ela seja capaz de produzir novas informações (DESLAURIERS, 1991, apud SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009, p. 32).

Ainda segundo as autoras:

A pesquisa qualitativa preocupa-se, portanto, com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais. (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009: 32).

Logo, a pesquisa qualitativa é uma interessante alternativa quando o pesquisador se encontra diante de um fenômeno peculiar, cuja complexidade exige uma análise de suas singularidades. No presente caso, o estudo da integração regional apresenta tais linhas particulares, sugerindo a abordagem qualitativa ante o problema de pesquisa ora apresentado – o questionamento da interação entre o conceito de desenvolvimento e o Direito da Integração do MERCOSUL, conjugado aos rumos do bloco.

Ao entendimento de Silveira e Córdova (2009), no tocante aos objetivos, este estudo classifica-se como descritivo-exploratório, buscando-se proporcionar maior

familiaridade com o problema, permitindo explicitá-lo e construir novas hipóteses, bem como descrever os fenômenos da realidade focada. Não se furta, todavia, a delinear possíveis explicações para os dados encontrados, no entendimento de que a pesquisa aplicada deve servir à intervenção crítica, construindo opções de caminho para a sociedade.

Como norte procedimental adotado, escolheu-se a metodologia da análise de conteúdo. Tal técnica, cujas origens remontam à tradição histórica da interpretação textual, ganha destaque no século XX, notadamente a partir da década de 1960, com a maior preocupação com a objetividade no exame da produção comunicativa, observam Rocha e Deusdará (2005), ante a nova gama de técnicas oferecidas pela informática.

Fazendo uso de suas lições clássicas, para Bardin (1979, apud CAPELLE; MELO; GONÇALVES, 2003, p. 4), a análise de conteúdo abrange as iniciativas de explicitação, sistematização e expressão do conteúdo de mensagens, com a finalidade de se efetuarem deduções lógicas e justificadas a respeito da origem dessas mensagens (quem as emitiu, em que contexto e/ou quais efeitos se pretende causar por meio delas). Mais especificamente, a análise de conteúdo constitui:

Um conjunto de técnicas de análise de comunicação visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens. (BARDIN, 1979, apud CAPELLE; MELO; GONÇALVES, 2003, p. 4)

Campelle, Melo e Gonçalves (2003) ainda explicam:

Como se pode perceber pela definição apresentada, a autora defende que a análise de conteúdo oscila entre os dois polos que envolvem a investigação científica: o rigor da objetividade e a fecundidade da subjetividade, resultando na elaboração de indicadores quantitativos e/ou qualitativos que devem levar o pesquisador a uma segunda leitura da comunicação, baseado na dedução, na inferência. Essa nova compreensão do material textual, que vem substituir a leitura dita 'normal' por parte do leigo, visa a revelar o que está escondido, latente, ou subentendido na mensagem. (CAPELLE; MELO; GONÇALVES, 2003, p. 4)

O objetivo da análise de conteúdo, portanto, vai além da mera reprodução-descrição, englobando os sentidos velados em um determinado ato comunicativo. Nas palavras de Ximenes (2009):

Assim, há uma dupla tentativa de compreensão: compreender o sentido da comunicação (como se fosse o receptor normal), mas também e principalmente

desviar o olhar para outra significação, outra mensagem entrevista através ou ao lado da primeira mensagem, realçando um sentido que se encontra em segundo plano, atingindo outros significados, de natureza psicológica, sociológica, política, histórica, etc. (BARDIN, 1979, apud XIMENES, 2009, p. 1)

Na síntese de Novaes, Almeida, Ramos, Yamaguti e Soares:

A análise de conteúdo é uma metodologia de análise de textos que parte de uma perspectiva ao mesmo tempo quantitativa e qualitativa. Pode incidir sobre várias mensagens, desde obras literárias, até entrevistas. As variantes dos métodos de análise de conteúdo se agrupam em duas categorias: os métodos quantitativos, que são extensivos e têm como unidade de informação de base a frequência do aparecimento de certas características de conteúdo; e os métodos qualitativos que têm como unidade de informação de base a presença ou ausência de uma característica. (CAREGNATO, 2006, apud NOVAES et al., 2007, p.3)

Os autores ainda frisam:

Esta divisão não é assim tão linear. Vários métodos recorrem tanto a um como a outro. (NOVAES et al., 2007, p. 3).

A origem da análise de conteúdo como método é marcada pela busca de uma abordagem científica do texto, por isso recorreu-se eminentemente a técnicas de contagem de palavras e interconexão por meio da estatística. Embora construído em um ambiente cientificista, que almejava, mediante a contabilização de palavras, a objetividade, o método passou por uma releitura crítica, voltada a compreensão do material examinado dentro do contexto de sua produção. Explicam Silva, Gobbi e Simão (2004):

A análise de conteúdo sofreu as influências da busca da cientificidade e da objetividade recorrendo a um enfoque quantitativo que lhe atribuía um alcance meramente descritivo. A análise das mensagens neste intuito se fazia pelo cálculo de frequências. Essa deficiência cedeu lugar à análise qualitativa dentro dessa técnica, possibilitando a interpretação dos dados, pela qual o pesquisador passou a compreender características, estruturas e/ou modelos que estão por trás das mensagens levadas em consideração. (GODOY, 1995, apud SILVA; GOBBI; SIMÃO, 2004, p. 74)

Na mesma linha é o alerta sobre os objetivos da análise de Trivinos, referenciado pelas autoras já citadas:

De acordo com Trivinos (1987) deve ocorrer interação dos materiais, não devendo o pesquisador restringir sua análise ao conteúdo manifesto dos documentos. Deve-se ainda, tentar aprofundar a análise e desvendar o conteúdo latente, revelando ideologias e tendências das características dos fenômenos sociais que se analisam, ao contrário do conteúdo manifesto que é dinâmico, estrutural e histórico. (SILVA; GOBBI; SIMÃO, 2004, p. 75)

Em termos de metodologia científica jurídica, Oldfather, Bockhorst e Dimmer (2012) dizem que a análise de conteúdo se situa entre duas vertentes: os métodos tradicionais, baseados na construção de analogias entre precedentes, partindo do pressuposto que as decisões anteriormente tomadas são guias do que devem ser as regras aplicáveis aos casos futuros; e os estudos empíricos, cuja ótica compreende os pronunciamentos judiciais como atos ideologicamente orientados, alimentados por atitudes e comportamentos políticos, examinando-os sistematicamente. Desse modo, cumula a atenção ao texto da linha tradicional com a abordagem sistemática dos estudos empíricos. Isso oferece uma vantagem em pesquisas, como a presente, em que a produção jurídica é enfocada como posicionamento diante do mundo.

A vantagem decorre do fato de os pronunciamentos serem relevantes em seu próprio sentido. O trabalho empírico prototípico assenta-se em medidas aproximadas para avaliar a ideologia dos juízes e dos resultados dos casos. Porque o conteúdo dos pareceres judiciais importa tanto para as partes em litígio como para aqueles a quem o conhecimento da lei é importante, os pronunciamentos em si constituem uma importante forma de comportamento judicial, em vez de se manterem como uma aproximação para algum fenômeno subjacente. (...). Poderíamos, por exemplo, focar no uso de certas estratégias retóricas ou analisar como os juízes escolhem justificar suas decisões. Neste tipo de investigação a única preocupação é o texto, e não em algum fenômeno subjacente, para o qual o texto é uma simples janela. Pode-se considerar o uso por um tribunal de um recurso retórico em um pronunciamento sem a necessidade de fazer quaisquer suposições sobre se o tribunal foi, por exemplo, sincero na sua utilização. (OLDFATHER; BOCKHORST; DIMMER, 2012, p. 1200, tradução nossa)⁵

Neste estudo a exortação se encaixou perfeitamente, uma vez que a preocupação não é com aquilo efetivamente pensado pelos construtores do MERCOSUL, mas como a representação por eles construída do desenvolvimento e o seu uso serve a determinados fins no processo de integração.

Delineando o quadro do uso da técnica de análise de conteúdo no Brasil, Ximenes (2009) aponta centrar-se a pesquisa em Direito na reprodução das colocações da doutrina e

⁵ The advantage comes in that opinions matter in their own right. Prototypical empirical work relies on proxy measures for assessing the ideology of judges and case results. Because the content of judicial opinions matters both to the parties in a given dispute and to those for whom knowledge of the law is important, opinions themselves constitute a significant form of judicial behavior rather than standing as a proxy for some underlying phenomenon. (...). One could, for example, focus on the use of certain rhetorical strategies or otherwise analyze how judges choose to justify their decisions. In this type of inquiry the sole concern is on the text, and not on some underlying phenomenon as to which the text is a mere window. One can consider a court's use of a rhetorical device in an opinion without needing to make any assumptions about whether the court was, for example, sincere in using it. (OLDFATHER et al., 2012, p. 1200)

da jurisprudência, sem uma apropriação crítica ou científica, ignorando as dimensões históricas, sociais e econômicas, dentre outras, envolvidas no fenômeno jurídico. A autora, em seguida, expõe as potencialidades da análise de conteúdo em Direito:

No Direito é comum a análise documental, ou seja, a representação condensada da informação, para consulta e armazenamento. Assim, trabalha-se com a jurisprudência de forma que esta corrobore a hipótese defendida. A proposta da análise de conteúdo de um documento jurisprudencial iria além: ela visa a manipulação da mensagem expressa na decisão (conteúdo é expressão desse conteúdo) para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem, podendo responder a perguntas como:

- a) O que levou a determinado enunciado? (causas ou antecedentes da mensagem);
- b) Quais as consequências que determinado enunciado vai provavelmente provocar? (efeitos das mensagens)

Ainda cita:

O processo judicial como fonte de dados aqui apontado, pressupõe o posicionamento dos atores envolvidos – os juízes não são atores neutros, ou meros porta-vozes do discurso oficial do Estado. Na verdade, a manifestação dos juízes nos processos pode ser compreendida como reproduzindo o discurso da corporação, ou seja, a ideologia dominante; ou ainda como um posicionamento do ator no campo jurídico. (BOURDIEU, 1989, apud XIMENES, 2009, p. 6)

Posicionamento esse que, segundo Ximenes (2009), luta pela melhor definição de sua posição neste campo.

Os alertas quanto às práticas típicas dos estudiosos em Direito se aplicam à área da integração regional, cujos estudos tendem a flutuar entre a análise tópica de determinada decisão dentro de certo ramo de interesse ou faceta institucional do bloco e a mera propositura de melhorias ou aspirações à modificação das competências e ferramentas. De modo significativo, este autor não encontrou nenhum trabalho com a iniciativa de examinar as produções do MERCOSUL como um conjunto que tenha ido além da descrição dos casos julgados e princípios jurídicos nele adotados.

Uma das maiores vantagens do método de análise de conteúdo é a busca da replicabilidade, sob o pressuposto de que todos os pesquisadores possuem a mesma autoridade investigativa. Explicam Hall e Wright:

A análise de conteúdo também assume uma igualdade entre os leitores de pronunciamentos judiciais. A mais tradicional escola legal, como a interpretação da literatura, fia-se na perícia oficial do intérprete para selecionar casos importantes e para retirar os temas notáveis e os potenciais efeitos sociais, que podem decorrer das decisões. A análise de conteúdo requer do pesquisador a explicação da seleção de casos e a busca dos temas escolhidos em detalhes objetivos o suficiente para permitir que

outros reproduzam os mesmos passos. A persuasão deste método depende da capacidade de uma comunidade reproduzir os resultados e não do poder retórico do autor para proclamá-los. Porém, a análise de conteúdo não desbanca a escola jurídica interpretativa tradicional. Em vez disso, oferece ideias distintas que complementam os tipos de entendimento que só a análise tradicional pode gerar. (HALL; WRIGHT, 2006, p. 03, tradução nossa)⁶

Os autores ainda destacam o potencial da metodologia para investigar as concepções postas em decisões judiciais acerca de diferentes temáticas, como é objetivado neste trabalho. Fazendo uma investigação do conjunto formado pelas diversas decisões, é possível rastrear como diferentes noções sobre o conceito de desenvolvimento e a autovisão do bloco se mantêm ou interrompem no decorrer dos anos.

A respeito das etapas de execução da pesquisa por meio da análise de conteúdo, Silva, Gobbi e Simão as sintetizam na perspectiva de Bardin:

A pré-análise: a organização do material, quer dizer de todos os materiais que serão utilizados para a coleta dos dados, assim como também como outros materiais que podem ajudar a entender melhor o fenômeno e fixar o que o autor define como corpus da investigação, que seria a especificação do campo que o pesquisador deve centrar a atenção.

A descrição analítica: nesta etapa o material reunido que constitui o corpus da pesquisa é mais bem aprofundado, sendo orientado em princípio pelas hipóteses e pelo referencial teórico, surgindo desta análise quadros de referências, buscando sínteses coincidentes e divergentes de ideias.

Interpretação referencial: é a fase de análise propriamente dita. A reflexão, a intuição, com embasamento em materiais empíricos, estabelecem relações com a realidade aprofundando as conexões das ideias, chegando se possível à proposta básica de transformações nos limites das estruturas específicas e gerais. (SILVA; GOBBI; SIMÃO, 2004, p. 75)

Cappelle, Melo e Gonçalves (2003) ainda lembram não ser essa divisão estanque. Pelo contrário, pode e deve ser adaptada às necessidades do estudo a ser implementado, ao problema de pesquisa, ao corpo teórico adotado e ao tipo de comunicação a ser analisado, cabendo a mediação entre as hipóteses e técnicas ao pesquisador.

⁶ Content analysis also assumes an equality among readers of judicial opinions. The more traditional legal scholarly enterprise, like the interpretation of literature, relies on the interpreter's authoritative expertise to select important cases and to draw out noteworthy themes and potential social effects that might flow from the decisions. Content analysis requires the researcher to explain the selection of cases and the search for chosen themes in enough objective detail to allow others to replicate the same steps. This method's persuasiveness depends on the ability of a community to reproduce the findings rather than the rhetorical power of the author to proclaim them. Content analysis does not displace traditional interpretive legal scholarship, however. Instead, it offers distinctive insights that complement the types of understanding that only traditional analysis can generate. (HALL; WRIGHT, 2006, p. 03)

1.2 OBJETO DE ESTUDO E CORPO DE ANÁLISE.

Como já colocado na sessão introdutória, neste trabalho buscou-se, com a investigação do Direito da Integração do MERCOSUL, elucidar qual a perspectiva de desenvolvimento que permeia a criação do bloco e sua atuação nos últimos anos. Nesta seção, justificaremos o porquê da escolha do Direito da Integração como indicador, explorando como dialogam integração regional, Direito e desenvolvimento, e explicitando qual o corpo de textos selecionado para a aplicação da análise de conteúdo.

Investigar a correlação entre o Direito da Integração e a cooperação internacional nos blocos regionais é uma proposta que necessita transitar pela definição das respectivas funções, pelas dificuldades na sua aplicação e pelos interesses na sua preservação. É preciso, primeiramente, compreender o papel que o Direito assume no Século XXI. Com o declínio da razão absoluta e a revalorização da comunicação como base para a construção de consensos, surge o problema da legitimidade do Direito ao prescrever ou proibir comportamentos ante uma sociedade reconhecidamente plural⁷.

Esse desafio torna-se maior no âmbito das normas entre estados, cuja coercibilidade não dispõe, *a priori*, de um mecanismo impositivo. A construção de um sistema de integração necessita, para sua consecução, de colaboração. Nisso, a integração oferece uma experiência única de cooperação pela via jurídica: trata-se de um pacto entre nações que se propõem a ir além de um relacionamento pela via sinalagmática clássica. É um contrato de contratos, um compromisso de, mediante premissas comumente firmadas, construir novas ligações no futuro, até atingirem-se metas cuja concretude nem sempre está plenamente delineada nos pactos iniciais⁸.

⁷ Nesse sentido, escreve o jurista americano Michael Rosenfeld: “There are different images or paradigms of law which correspond to different conceptions of justice and different sources of legitimacy. Moreover, in the context of complex, pluralistic contemporary societies, the relationship between law, justice and legitimacy has become acutely problematic as competing conceptions of the good cast legal relationships as relationships among strangers, and as justice according to law seem irretrievably split from justice against or beyond the law.” (ROSENFELD, 1998: 82).

⁸ Nisso a distinção, por exemplo, entre a normativa originária e derivada no contexto da integração europeia, como leciona João Mota de Campos e João Luiz Mota de Campos: “Ao criar as Comunidades Europeias, os Tratados de Roma instituíram no seu seio uma ordem jurídica própria, independente da dos Estados-membros, constituída por um complexo de normas hierarquizadas e coordenadas entre si. Uma parte dessas

Ocorre que não há uma obediência linear a essa estrutura criada. Os mecanismos de solução de controvérsias atuam como termômetro para o bloco: indicam as áreas sensíveis da integração – pois cada divergência aponta áreas de desajuste entre os membros quanto a aplicação ou efetividade de uma norma comum –, bem como sinalizam a relevância a ela concedida – pois o acionamento do sistema e os resultados por ele oferecidos delineiam o estado atual do bloco.

Interpretar é, também, criar. Os pronunciamentos na composição de conflitos internacionais ganham relevante interesse na formação do próprio conteúdo da normativa internacional e na definição de quais áreas estão sujeitas às normas da integração. Destacam Bogdandy e Venzke (2011):

Mais recentemente, a virada linguística exaustivamente tem testado os relacionamentos entre superfícies e conteúdos de expressões. Baseando-se na variante dominante do pragmatismo semântico e sua principal assertiva que o significado de palavras tem de ser encontrado em seu uso, Robert Brandon, um dos recentes maiores representantes dessa corrente de pensamento, tem mostrado que cada decisão a respeito do uso ou interpretação de um conceito contribui para fazer seu conteúdo. A discricionariedade e os elementos criativos na aplicação da lei fazem a lei. Ele aprimora essa posição sugerindo que esse momento de vontade é domado pelo fato de que juízes são atados pelas práticas do passado pela recepção prospectiva de suas reivindicações. Pragmatismo não significa que vale tudo. Aplicações da lei no presente devem se conectar com o passado em uma forma persuasiva no futuro. Isso pode permitir uma incorporação discursiva da adjudicação, o que pode ser um elemento importante na legitimação democrática da construção judicial da lei. (BOGDANDY; VENZLE, 2011, p. 985, tradução nossa).⁹

A delicadeza do processo interpretativo gera, contudo, a responsabilidade da legitimação. Os intérpretes do Direito Internacional tornam-se, então, atores do processo de integração, impactando diretamente em sua velocidade, suas alternativas e suas variações.

normas consta dos próprios Tratados, constituindo o chamado direito comunitário originário; outras resultam da adoção, pelas Instituições Comunitárias, de actos normativos diversos (regulamentos, directivas e decisões). Estas últimas normas, fruto de uma produção legislativa realizada na conformidade dos Tratados e que por isso deles derivam, constituem o direito comunitário derivado.” (CAMPOS; CAMPOS, 2004: 287).

⁹ More recently, the linguistic turn has thoroughly tested the relationship between surfaces and contents of expressions. Building on the dominant variant of semantic pragmatism and its principle contention that the meaning of words has to be found in their use, Robert Brandon, one of the recent figureheads of this stream of thinking, has shown that every decision concerning the use or interpretation of a concept contributes to the making of its content. The discretionary and creative elements in the application of the law make the law. He refines this position by suggesting that this moment of volition is tamed by the fact that judges are tied to past practices by the prospective reception of their claims. Pragmatism does not mean that anything goes. Applications of the law in the present have to connect to the past in a way that is convincing in the future. This might allow for a discursive embedding of adjudication, which can be an important element in the democratic legitimation of judicial lawmaking. (BOGDANDY; VENZLE, 2011, p. 985)

A importância política crescente das decisões da CI [Cortes Internacionais] tem gerado um aumento do escrutínio da legitimidade dessas. Como juízes internacionais examinam uma variedade cada vez maior de controvérsias, eles precisam, inevitavelmente, clarificar o significado de regras internacionais ambíguas e aplicá-las em contextos imprevistos. Eles podem também ir além, usando métodos teológicos de interpretação para alargar o alcance do Direito Internacional, expandindo os tipos de atores que podem ajuizar ações, e concedendo remédios criativos que tornam direitos mais significativos. O resultado cumulativo dessas tendências é uma expansão da autoridade e influência das CI [Cortes Internacionais] e uma concomitante diminuição da autonomia nacional. (HELPER; ALTER, 2012, p. 2, tradução nossa)¹⁰

Em feliz síntese, adverte Marc Jacob que:

[...] os juízes internacionais não são, por óbvio, nem reis filósofos ou meras bocas da lei. A verdadeira questão não é tanto se eles fazem ou não a lei, mas em qual medida há limites para essa atividade. (JACOB, 2011, p. 1031)

Ao construir a lei, os intérpretes do Direito vão além: eles constroem também os conceitos que a embasam. Os juristas participam, portanto, do processo de reconfiguração de conceitos abertos – como o desenvolvimento. Na área internacional isso é especialmente verdade, ante a participação dos juízes na chamada “governança global”:

“Hoje já não é convincente só pensar em tribunais internacionais em seus papéis de resolução de disputas. Conquanto essa função seja tão relevante como sempre, muitas instituições judiciais internacionais desenvolvem um papel adicional no que é frequentemente chamado de governança global. As decisões deles têm efeitos além da disputa individual. Eles excedem os limites dos casos concretos e buscam suporte em estruturas legais gerais. A prática da adjudicação internacional cria e muda expectativas normativas dos atores e como tal desenvolve a normatividade jurídica. Muitos atores usam as decisões judiciais internacionais de forma semelhante como usam fontes formais de direito internacional. Para nós, esse papel da adjudicação internacional além da discussão individual é indiscutível. (HELPER; ALTER, 2012, p. 979, tradução nossa)¹¹

¹⁰ The growing political salience of IC rulings has generated increased scrutiny of the legitimacy of ICs. As international judges adjudicate a widening array of controversies, they must inevitably clarify the meaning of ambiguous international rules and apply them to unforeseen contexts. They may also go further, using teleological methods of interpretation to broaden the reach of international law, expanding the types of actors who can file complaints, and awarding creative remedies that make legal rights more meaningful. The cumulative result of these trends is an expansion of IC authority and influence and a concomitant diminution of national autonomy. (HELPER; ALTER, 2012, p. 2)

¹¹ Today, it is no longer convincing to only think of international courts in their role of settling disputes. While this function is as relevant as ever, many international judicial institutions have developed a further role in what is often called global governance. Their decisions have effects beyond individual disputes. They exceed the confines of concrete cases and bear on the general legal structures. The practice of international adjudication creates and shifts actors’ normative expectations and as such develops legal normativity. Many actors use international judicial decisions in similar ways as they do formal sources of international law. To us, this role of international adjudication beyond the individual dispute is beyond dispute. (HELPER; ALTER, 2012, p. 979)

Para assumir essa incumbência, os juristas não podem simplesmente ignorar os influxos oriundos de outros campos do saber. Eles se tornam mais um dos partícipes na afirmação da esfera internacional, escrevendo, via decisão, um novo capítulo da configuração de conceitos e expectativas:

Tribunais, ao menos aqueles que publicam suas decisões e fundamentações, são participantes no discurso legal geral com a própria decisão do caso, com a justificativa trazida na decisão (*ratio decidendi*), e com tudo o que foi dito paralelamente (*obiter dictum*). Por boas razões, os atores tendem a desenvolver suas expectativas normativas de acordos com julgamentos passados. Eles esperaram ao menos que a Corte decida consistentemente se um caso similar aparecer (...). Além disso, parece que, de fato, muitas decisões não miram apenas na resolução do caso apresentado, mas também em influenciar o discurso legal geral pelo estabelecimento de aforismos abstratos e categóricos como pontos de referência de autoridade para a prática legal posteiro. Esse aspecto do fenômeno, que também claramente transcende os limites de uma disputa particular e impacta de forma geral o desenvolvimento da ordem legal, é particularmente de nosso interesse. (BOGDANDY; VENZLE, 2011, p. 988, tradução nossa)¹²

É importante destacar a formação dos precedentes como elemento de estruturação jurídica e, por consectário necessário, dos conceitos sociais. Nesses textos, diversos elementos são inaugurados ou reconstruídos com vistas à definição do que seria o Direito vigente:

Certamente, fontes formais são inegavelmente um importante aspecto da legislação. E é claro que o Direito Internacional continua normativo; mas não é simplesmente um campo de normas estabelecidas em fontes positivas. Fontes formais não são a única via quando se trata de discutir e decidir casos; analogias, hipóteses, considerações consequenciais, pontos históricos, diferentes tipos de argumentos lógicos ou linguísticos e o uso de dicionários, mapas, gráficos ou estatísticas, para citar apenas alguns, são todos modos generalizados de argumentação legal. Fundamentação no Direito é um complexo processo que consiste em diferentes passos, geralmente variando da classificação inicial de matérias e de vários estágios de identificação e interpretação para alguma forma de conclusão silogística. Os precedentes podem ter um papel em quase todas

¹² Courts, at least those that publish their decisions and reasoning, are participants in a general legal discourse with the very decision of the case, with the justification that carries the decision (*ratio decidendi*), and with everything said on the side (*obiter dictum*). For good reasons, actors tend to develop their normative expectations in accordance with past judgments. They will at least expect a court to rule consistently if a similar case arises. (...). In addition, it seems that, as a matter of fact, many decisions not only aim at settling the case at hand, but also at influencing the general legal discourse by establishing abstract and categorical statements as authoritative reference points for later legal practice. This aspect of the phenomenon that also clearly transcends the limits of the particular dispute and impacts the general development of the legal order is of particular interest to us. (BOGDANDY; VENZLE, 2011, p. 988)

essas categorias. Mesmo que muitas vezes apareçam sob o disfarce de uma regra ou princípio anteriormente exposto, ou seja, como uma premissa (legal) maior, o precedente não se limita à extração de normas. Cada um desses passos é argumentativo e possivelmente se sujeita a várias metarregras não declaradas (por exemplo, que o falante não deve contradizer-se e deve fundamentar uma afirmação). Nem supostamente é a dedução autossuficiente e imune às falhas de um método puramente lógico. Em resumo, assim como é impreciso afirmar que a lei admite todos e quaisquer tipos de argumentos, seria uma simplificação grosseira sustentar que a adjudicação está exclusivamente interessada com os argumentos presentes nas fontes formais. (JACOB, 2011, p. 1011, tradução nossa)¹³

A atuação dos juízes na reformulação e afirmação de conceitos desperta interesse para o investigador, em especial na perspectiva da análise de conteúdo. A adoção de determinadas estruturas, a escolha dos argumentos, as referências passadas e presentes sinalizam a compreensão atual sobre determinados conceitos e também o que se deseja que eles representem. No conflito entre o posto no texto interpretado, a caracterização do caso e os fundamentos adotados para decidir surge um rico campo de indagações acerca da visão de mundo ali refletida. O pronunciamento fundamentado pode até ganhar maior importância do que a própria norma posta, como definidor de conteúdo a constructos sociais. Nas palavras de Marc Jacob:

É nesse contexto que a linguagem desempenha um papel particularmente interessante, que às vezes parece subvalorizado. Já que os termos particulares usados em casos anteriores são uma das mais promissoras origens de uma abstração generalizante, quanto mais frouxa a linguagem utilizada no caso anterior é, mais situações vão se situar sob o guarda-chuva de uma categoria construída de modo conforme. Por mais óbvio que pareça soar, se cenários futuros serão ditos como enquadráveis nos precedentes não é exclusivamente uma questão de qual sistema legal seja observado, mas também em grande medida depende das regras relevantes da linguagem, uma vez que elas

¹³ To be sure, formal sources are undeniably an important aspect of law. And of course international law remains a normative affair; but it is not simply an affair of norms laid down in positive sources. Formal sources are not the only game in town when it comes to arguing and thus deciding cases; analogies, hypotheticals, consequentialist considerations, historical points, different kinds of logical or linguistic arguments, and the use of dictionaries, maps, graphs, or statistics, to name but a few, are all widespread modes of legal argument. Reasoning in law is a complex process consisting of many steps, usually ranging from the initial classification of matters to various stages of identification and interpretation to some form of syllogistic conclusion. Precedent can play a part in nearly all of these. Even if it often appears in the guise of a previously expounded rule or principle, i.e. as a major (legal) premise, it is not limited to the extraction of norms. Each of these steps is argumentative and possibly subject to various unspoken meta-rules (e.g. that a speaker ought not to contradict herself and give reasons for a statement). Nor is purportedly self-sufficient deduction immune to the shortcomings of a purely logical method. In summary, just as it is inaccurate to claim that the law admits any and all types of arguments, it would be an equally gross oversimplification to maintain that adjudication is exclusively concerned with shoehorning arguments into formal sources. (JACOB, 2011, p. 1011).

determinam em grande medida o âmbito das categorias. Enquanto a linguagem é notadamente vaga, restrições semânticas podem às vezes serem próximas do inevitável. (...). Indiscutivelmente não se deve focar apenas no ofício do juiz, mas também no que a pessoa interpretando o precedente traz a mesa. Mas o ponto básico parece claro: o tamanho das categorias abrangentes é legalmente relevante, ainda que primariamente seja uma matéria da linguagem. De fato essa conexão próxima entre leis e linguagem explica a convencional reticência que muitos juízes tem em dizer mais do que o necessário. (JACOB, 2011, p. 1026, tradução nossa)¹⁴

Isso é notável quando o pronunciamento judicial em exame não possui, de acordo com a lei, força vinculante. Uma opinião consultiva, por exemplo, se assume exclusivamente como elemento de elucidação do Direito. A ausência aparente de conflito a ser resolvido torna ainda mais relevante à escolha de argumentos nela colocados:

O fato das opiniões consultivas deverem contribuir, e em fato contribuem, para o desenvolvimento do direito internacional nunca foi contestado. Como já foi dito acertadamente por Lauterpacht em 1934, " a construção judicial da lei é uma característica permanente da administração da justiça em todas as sociedades", uma declaração de que é particularmente verdadeira para a função consultiva de um tribunal. Tal contribuição a este desenvolvimento pode ocorrer quando o tribunal considerar que uma determinada regra faz parte do direito internacional consuetudinário ou quando ele identifica o significado de uma disposição do Tratado. Este aspecto de "desenvolvimento" ou "fazer" de lei torna-se particularmente evidente nos casos de interpretação "dinâmica" de tratados, ou seja, casos em que "a intenção das partes quando da conclusão do tratado era, ou podem ser consideradas como tendo sido, para dar aos termos usados – ou alguns deles – um significado ou conteúdo capaz de evoluir, não um fixo e eterno, de modo a ter em conta, entre outras coisas, evoluções do direito internacional.

Uma visão sobre a prática consultiva e sua situação no direito internacional só pode confirmar essa afirmação. Não é nem possível nem necessário neste contexto dar uma visão abrangente da prática consultiva e seu papel no desenvolvimento do direito internacional, no entanto, deve pelo menos ser feita referência a alguns dos pareceres mais importantes, a fim de dar uma impressão das matérias em causa. Tal processo seletivo parece ser justificada pelo fato de que, no presente contexto, a contribuição das opiniões consultivas para o desenvolvimento do direito internacional, como tal, não é controversa, o que é controverso é simplesmente a questão de saber se esta "contribuição" deve ser qualificada como "processo legislativo ", uma questão que, sob aspectos legais,

¹⁴ It is in this context that language plays a particularly interesting role, which at times appears underappreciated. Since the particular wording used in a previous case is one of the most promising origins of a generalisable abstraction, the looser the language used in the prior case is, the more situations will fall under the umbrella of an accordingly constructed category. Obvious though it may sound, whether or not future scenarios can be said to come under the precedent is not exclusively a matter over which the legal system wields control, but to a great extent also up to the relevant rules of language, given that they largely determine the ambit of the categories. While language is notoriously hazy, semantic constraints can at times be close to inevitable. (...). Arguably one should not only focus on the craft of the judge, but also on what the person interpreting the precedent brings to the table. But the basic point seems sound: The size of the overarching categories is legally relevant, yet primarily a matter of language. Indeed, this close connection between law and language explains the conventional reticence of many judges to say more than what is necessary. (JACOB, 2011, p. 1026)

exige uma resposta uniforme independente do caso particular. (OELLERS-FRAHM, 2001; p. 1040, tradução nossa)¹⁵

Reportando-nos às decisões judiciais na esfera da integração regional, uma referência importante é a criação de um Tribunal de Justiça na Comunidade Europeia, que representou um imperativo para a preservação da estrutura jurídica nascente, servindo como fator de estabilização das relações entre os Estados-membros. Mais ainda – houve uma verdadeira militância pretoriana que, no caso europeu, acabou por dar aos tratados fundadores patamar constitucional¹⁶. Em uma relação complexa com as instâncias nacionais, o TJCE, em seus diferentes formatos anteriores, foi construindo uma doutrina própria para o Direito da Integração Europeia, utilizando-se de diversos meios de acesso e subsídios legais. Como explicam Helfer e Alter (2012):

Quando a CEJ foi estabelecido em 1950, suas sentenças eram vinculantes sob o Direito Internacional, mas o tribunal não tinha vias para dar efetividade as suas decisões ou para penetrar nas ordens legais nacionais. Após os quarenta anos que se seguiram, no entanto, a CEJ transformou o tratado da CE e a legislação secundária em regras legais que são diretamente aplicáveis em casos

¹⁵ The fact that advisory opinions shall and in fact do contribute to the development of international law has never been contested. As Lauterpacht rightly stated already in 1934, “judicial law making is a permanent feature of administration of justice in every society,” a statement that is particularly true for the advisory function of a court. Such a contribution to this development may occur when the court finds that a particular rule is part of customary international law or when it identifies the meaning of a treaty provision. This aspect of “development” or “making” of law becomes particularly evident in cases of “dynamic” treaty interpretation, i.e., cases where “the parties’ intent upon conclusion of the treaty was, or may be presumed to have been (emphasis added), to give the terms used—or some of them—a meaning or content capable of evolving, not one fixed one and for all, so as to make allowance for, among other things, developments in international law.”

A view on the advisory practice and its follow up in international law can only confirm this statement. It is neither possible nor necessary in this context to give a comprehensive overview of the advisory practice and its part in the development of international law; however, reference should at least be made to some of the most important advisory opinions in order to give an impression of the subject matters at stake. Such a selective proceeding seems justified by the fact that, in the present context, the contribution of advisory opinions to the development of international law as such is not controversial; what is controversial is simply the issue whether this “contribution” should be qualified as “lawmaking,” a question that under legal aspects requires a uniform answer independent of the particular case. (OELLERS-FRAHM, 2001; p. 1040)

¹⁶ Estatisticamente, o aumento progressivo dos reenvios reflete o crescimento das matérias sob competência da UE e o status especial do direito comunitário. Outra faceta do crescimento dos atos é a sobrecarga de trabalho em Luxemburgo, hoje em níveis alarmantes. Escreve Alec Sweet: “This measure is the best indicator now available of the degree to which EC law is litigated in national courts. It bears emphasis, however, that these numbers represent only the tip of the iceberg, since today most cases resolved by national judges involving European law do not lead to a referral. The figure shows that levels of references were very low during the 1960s, and began to pick up after 1970, when common market rules entered into effect, and as the doctrines of supremacy and direct effect gradually diffused throughout the system. References doubled by 1980, leveled off in the mid-1980s, and climbed dramatically after the Single Act.” (SWEET, 2004: 57).

apresentados pelos litigantes privados em tribunais domésticos. As doutrinas fundacionais da CEJ declarando o efeito direto doméstico do Direito Europeu, sua supremacia sobre a lei nacional e sua preeminência foram criadas não pelos redatores do tratado, mas pela própria corte. Outras inovações da CEJ incluem poderes implícitos para a legiferância comunitária e o desenvolvimento de uma doutrina de direitos humanos para verificar potenciais excessos das instituições da CE. Talvez o mais notável, cada uma dessas doutrinas – e a autoridade da CEJ para articulá-las e ampliá-las – foi ao fim abraçada pelos judiciários nacionais por toda a Europa. . (HELPER; ALTER, 2012, p. 4, tradução nossa)¹⁷

A Corte assumiu, então, a função de sedimentar e construir rotas de fortalecimento institucional das Comunidades, em um caminho tortuoso e conflitivo.

O sucesso do processo e do modelo europeus levou à multiplicação de iniciativas similares. Alter (2011) assinala a existência atualmente de 11 tribunais que mimetizam, em algum nível, o modelo europeu. Todavia, os níveis de litigância nessas cortes permanecem em patamares reduzidos, equivalentes ao do Tribunal europeu nas décadas de 50 e 60. Estudos sobre o Tribunal da Comunidade Andina indicam, por exemplo, que o mero transplante da supranacionalidade não é suficiente para a criação de um meio judicial ativo e funcional entre o bloco de integração e os Estados-membros:

Em suma, a experiência da ATJ sugere — ao contrário das expectativas da teoria neofuncionalista — que transplantar leis supranacionais e instituições legais é insuficiente por si mesmo para estimular a demanda local por essas leis e instituições. Isso é assim mesmo onde alguns litigantes empresariais apresentem a um tribunal supranacional oportunidades para adotar tal transplante, e até mesmo onde ao menos alguns atores supranacionais estão interessados na promoção da integração. (ALTER; HELPER; SADÍAS, 2012, p. 662, tradução nossa)¹⁸

¹⁷ When the ECJ was established in the 1950s, its judgments were binding under international law, but the court had no way to enforce its decisions or to penetrate national legal orders. Over the ensuing forty years, however, the ECJ transformed the EC treaty and secondary legislation into legal rules that are directly enforceable in cases filed by private litigants in domestic courts. The ECJ's foundational doctrines declaring European law's direct domestic effect, its supremacy over national law, and its preemptive power were created not by the treaty's drafters but by the court itself. Other ECJ innovations included implied powers for community lawmaking and the development of a human rights jurisprudence to check potential excesses of EC institutions. Perhaps most remarkably, each of these doctrines—and the ECJ's authority to articulate and extend them—were ultimately embraced by national judiciaries across Europe. (HELPER; ALTER, 2012, p. 4)

¹⁸ In sum, the ATJ's experience suggests — contrary to the expectations of neofunctionist theory—that transplanting supranational laws and legal institutions is insufficient in itself to stimulate local demand for those laws and institutions. This is so even where a handful of entrepreneurial litigants present a supranational court with opportunities to embed the transplants, and even where at least some supranational actors are interested in promoting integration. (ALTER; HELPER; SADÍAS, 2012, p. 662)

Sob este ângulo, é um equívoco dar excessivo destaque à mera existência de um Tribunal de Justiça como elemento promotor da integração. Mais importante são os poderes e o papel exercidos pelos organismos de solução de controvérsias. Como posto em relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em análise sobre a situação da Comunidade Andina e as relações entre integração e desenvolvimento:

A CAn é considerado um dos acordos regionais mais institucionalizados entre os países em desenvolvimento. A CAn tem crescido como um bloco supranacional, com leis que são preeminentes sobre a legislação nacional, o que efetivamente reduz digressões unilaterais. No entanto, a estrutura não garante a formação efetiva de uma união aduaneira e quando houve discordâncias muito fortes, os membros optaram por retirar-se. O peso das instituições formais e as estruturas legais parecem ter reduzido o espaço para a construção de consenso real. Isto tem consequências particularmente graves para o processo de integração na medida em que a orientação econômica individual dos membros tende a divergir, incluindo a prioridade relativa atribuída à integração regional frente a global. (PNUD, 2011, p.52, tradução nossa)¹⁹

Isso não impede que diversos autores festejem cada novo elemento de institucionalização como uma vitória evolutiva, como, por exemplo, deixa claro nesta citação Pompeu (2007):

Em fevereiro de 2002, foi registrada pelos especialistas como grande inovação a criação do Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL, introduzida pelo Protocolo de Olivos, a respeito do qual se indagou se este órgão poderia ser a semente, o embrião do futuro Tribunal de Justiça do MERCOSUL, ou a base de um edifício jurídico do MERCOSUL. (POMPEU, 2007, p. 231).

Como já exposto, o Direito e sua interpretação possuem uma ligação profunda com a formulação de conceitos. Tal assertiva também é válida para a integração regional, na qual muitas vezes se utiliza a interpretação jurídica, sobretudo o método teleológico, como via de acumulação de poder. Essa faceta ganha um destaque ainda maior quando se trata de um conceito ao mesmo tempo aberto e com carga valorativa ampliada, como o desenvolvimento. Um Tribunal, para afirmar-se como legítimo, precisa transmitir uma imagem de justiça em seus pronunciamentos e atitudes, afirma Ruibal (2010). Justiça e

¹⁹ CAn is considered one of the most institutionalized regional agreements among developing countries. CAn has grown to a supranational bloc with laws that are preeminent over domestic legislation, which effectively curtails unilateral digressions. However the structure did not ensure the effective formation of a customs union and when disagreements proved too strong, members opted out. The weight of formal institutions and legal frameworks seem to have narrowed the space for real consensus building. This has particularly serious consequences for the integration process as the economic orientation of individual members tended to diverge, including the relative priority provided to regional versus global integration. (PNUD, 2011, p.52)

desenvolvimento são conceitos que se apresentam sempre indefinidos: aquele, pela reconstrução dos parâmetros de equidade e convivência nas diferentes sociedades; este, em razão da difícil identificação e expansão das necessidades e desejos humanos. Determinar a meta do projeto de desenvolvimento passa necessariamente pela definição da pauta de interesses que será contemplada, um desafio complexo envolto em um debate de prioridades e causalidades. Nele se apresentam diversas questões relacionadas com a temática da justiça.

Examinar o marco jurídico da integração do MERCOSUL oferece-nos então algumas potencialidades: primeiramente, investigar no conteúdo dos principais tratados e declarações como as diversas dimensões da questão do desenvolvimento foram pensadas para o bloco, seja na dimensão dos fins a serem por ele perseguidos, seja no modo pelo qual eles devem ser atingidos; em outra medida, a maneira pela qual tais preceitos são interpretados pode tanto demonstrar a decalagem entre o conteúdo posto no marco jurídico e o constituído nos pronunciamentos dos órgãos de solução de controvérsias, os quais, no caso específico do MERCOSUL, são uma das poucas instâncias autônomas do bloco. Soma-se a isso a possibilidade de compreender como a variação do tema no tempo reflete, em si, mudanças quanto à noção de desenvolvimento e do papel da integração regional para alcançar os fins nela insculpidos.

Para explorar tais possibilidades e atingir o objetivo dessa dissertação, formou-se o corpo de análise pela coleta, primeiramente, dos chamados textos fundacionais do MERCOSUL. Em seguida, foram analisados os pronunciamentos dos órgãos de solução de controvérsias, incluindo opiniões consultivas e composição de litígios. No agrupamento e separação das categorias temáticas e codificação das decisões utilizou-se, como suporte, o programa de computador NVivo (Licença nº NVT10-LY000-CX52U-LS0WU-W8GCL). O processo de codificação, que será exposto na quarta parte dessa dissertação, envolveu aspectos alusivos ao contexto decisório e à decisão em si. As categorias analíticas foram determinadas tendo por referência o modelo misto: apesar de selecionadas inicialmente, permitiu-se ajustes em função do que a análise aportou, ressaltam Silva, Gobbi e Simão (2004).

Na definição dos elementos a serem examinados, em contínua releitura, observou-se as problemáticas apontadas por juristas, politólogos e internacionalistas como relevantes

para a temática do desenvolvimento e a integração regional. Por fim, extraímos as dificuldades que indicariam os desafios comuns à integração latino-americana. Foram utilizadas fontes bibliográficas brasileiras e estrangeiras, realizando um contraste das visões dos autores inseridos no processo com os externos a ele.

O processo de formação do corpo de análise será pormenorizado no terceiro capítulo. No próximo serão trabalhados alguns conceitos acerca do desenvolvimento, sua relação com a integração regional e a caracterização do MERCOSUL.

CAPÍTULO II REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O CAMPO DE BATALHA: CONCEITUANDO O DESENVOLVIMENTO.

2.1.1 Anseios e poderes: a problemática conceituação do desenvolvimento.

A definição de um conceito é um campo de batalha. Essa premissa, posta no título desta seção, implica em duas dimensões do ato de conceituar: a primeira diz respeito à capacidade mobilizante que determinadas noções possuem na sociedade, ou seja, o que é por elas destacado passa a ganhar sentido e força dentro das discussões e da prática de diversas instituições. A segunda reporta-se à noção de silêncio: construir escolhas implica em exclusões e ao afirmar o que é nega-se também o que não é. A afirmação necessariamente se irmana a negação e identificar algo a determinado atributo importa em negar-lhe também uma série de outros traços distintivos.

Com fundamento nessa compreensão, tão cara à discussão das ciências humanas após a virada linguística, o conceito de desenvolvimento revela-se de enorme complexidade, seja pelo aparato que o circunda, seja pelas aspirações suscitadas em quem busca sua utilização. Como explica Ribeiro (2008):

Há sempre crises conceituais se desdobrando internamente ao campo do desenvolvimento e da cooperação técnica, promovendo momentos profícuos para realizar mudanças nas formações discursivas relacionadas. Se quisermos ir além de teorias e conceitos reciclados, novas formulações precisam se basear em uma crítica do campo maior das atividades de desenvolvimento. Após várias décadas de proeminência do discurso sobre desenvolvimento, não há mais lugar para inocência. [...]. Isso significa que precisamos conhecer o sistema de crença que subjaz a essa devoção assim como as características do campo de poder que a sustenta. (RIBEIRO, 2008, p. 109)

Como ressalta o autor, o ato de conceituar importa em escolhas e atribuições de proeminência a determinados aspectos do debate em torno do desenvolvimento. Isso não se dá de modo desinteressado: é instrumentalizado pelos atores envolvidos, sejam membros dos governos, dos organismos internacionais ou da sociedade civil. Baseado na ideia de campo elaborada por Bourdieu, Ribeiro traça algumas considerações sobre os campos do desenvolvimento e as disputas em torno do conceito.

A estrutura e a dinâmica de cada campo de desenvolvimento estão marcadas por diferentes capacidades de poder e interesses que são articulados por meio de

processos históricos de estruturação de redes. “Desenvolvimento” abarca diferentes visões e posições políticas, variando do interesse em acumulação de poder econômico e político a uma ênfase em redistribuição e igualdade. Em consequência, lutas de poder são comuns entre atores, internamente às instituições e entre elas. Nós de poder diferenciado operam dentro de uma rede de relações e se expressam concretamente em disparidades existentes entre, digamos, as capacidades e ações do Banco Mundial e aquelas de uma pequena ONG na Índia. [...]. Os atores e as instituições mais poderosos do campo de desenvolvimento são designados, às vezes pejorativamente, pelo rótulo “indústria do desenvolvimento”. Eles se empenham na reprodução do campo como um todo, já que seus próprios interesses são intimamente conectados à existência do campo. [...]. A natureza da distribuição de poder dentro do campo do desenvolvimento dependerá dos processos por meio dos quais as redes são formadas e das características das intervenções institucionais decorrentes do drama do desenvolvimento. (RIBEIRO, 2008, p. 109)

A capacidade de mobilização do conceito de desenvolvimento é patente pelas cifras nele envolvidas. Pahuja (2012) menciona ter sido despendido nas últimas décadas mais de 2,3 trilhões de dólares em ajuda externa para o desenvolvimento. Tais verbas vieram acompanhadas da formação de uma imensa burocracia de técnicos e especialistas em ajuda ao desenvolvimento, os quais reproduzem paralelos dentro dos aparatos nacionais. No Brasil, por exemplo, temos três ministérios cujo título consta a palavra desenvolvimento: Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza; e Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.²⁰

Tal relevância se explica em parte por ser o discurso do desenvolvimento um dos poucos espaços no qual se dá o debate quanto à isonomia material e a pobreza global. Como descreve Pahuja (2008), o desenvolvimento como palavra e como conceito tornou-se uma alegoria, um sinônimo das discussões sobre o bem estar material e as desigualdades globais. Essa situação gera seus próprios condicionantes:

A captura pelo desenvolvimento da questão da necessidade material e da melhoria de vida importa porque o desenvolvimento não é apenas um marcador de um lugar neutro. Como qualquer termo, como nos lembra Schmitt, deve ser entendido em termos da sua existência política concreta. E o desenvolvimento não é apenas um encapsulamento geral da ideia de países melhorando seus standards de vida. Não significa simplesmente uma melhoria geral de qualquer tipo de qualidade de vida das pessoas. Em suma, não é "apenas uma palavra".

Em vez disso, o "desenvolvimento" é uma forma específica de conhecer o mundo que é o discurso da máquina institucional. Ele também tem uma história muito

²⁰ Interessante notar que, ao digitar-se o endereço <http://www.desenvolvimento.gov.br/>, a página que se encontra é a do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o que sinaliza a permanência da visualização do crescimento econômico como sustentáculo do desenvolvimento.

particular, e carrega uma grande quantidade de bagagem conceitual por isso. (PAHUJA, 2012, p. 366, tradução nossa)²¹

O conceito de desenvolvimento abarca, desse modo, uma carga de décadas de debates e anseios nele cristalizados, gerando um falso senso de unanimidade: todos são favoráveis ao desenvolvimento, mas poucos concordam sobre qual é seu conteúdo preciso. Como assinala Ribeiro (2008):

Desenvolvimento é um dos discursos mais inclusivos no senso comum e na literatura especializada. Sua importância para a organização de relações sociais, políticas e econômicas fez com que antropólogos o considerassem como “uma das ideias básicas da cultura europeia ocidental moderna”, “algo como uma religião secular”, inquestionada, já que “se opor a ela é uma heresia quase sempre severamente punida”. A amplitude e as múltiplas facetas do desenvolvimento são o que permite suas muitas apropriações e leituras frequentemente divergentes. A plasticidade do discurso sobre desenvolvimento é central para assegurar sua viabilidade continuada; ele está “sempre em processo de transformação, de cumprir promessas”. A variação das apropriações da ideia de desenvolvimento, assim como as tentativas de reformá-la expressam-se nos numerosos adjetivos que formam parte da sua história: industrial, capitalista, para dentro, para fora, comunitário, desigual, dependente, sustentável, humano. Essas variações e tensões refletem não apenas as experiências históricas acumuladas por diferentes grupos de poder em suas lutas por hegemonia internamente ao campo do desenvolvimento, mas também diferentes momentos de integração do sistema capitalista mundial. (RIBEIRO, 2008, p. 117)

O caráter dúctil do desenvolvimento, aliado a sua capacidade para sintetizar anseios de diferentes grupos a respeito dos fins a serem perseguidos pela sociedade e das trajetórias a serem seguidas para alcançá-los, conferem-lhe um patamar diferenciado dentro do plexo de categorias sobre as quais são construídos os discursos dos diferentes atores em posições de poder. Portanto, compreendê-lo é também examinar as lutas travadas quanto aos valores tidos por prioritários pelos debatedores. Nas palavras de Barbosa (2011):

A densidade semântica de um conceito, cuja diversidade de significados resulta da amplitude das experiências humanas nas quais a dimensão da linguagem é componente central, provém do fato de que um mesmo conceito guarda significados que, trabalhados de modos diversos, tornam-se referências a mais de uma experiência e estabelecem nexos entre momentos históricos distintos. A

²¹ The capture by development of the question of material need and the betterment of life matters because development is not just a neutral place marker. Like any term, as Schmitt reminds us, it must be understood in terms of its concrete political existence. And development is not just a general encapsulation of the idea of countries improving their standards of living. It does not simply mean a general improvement of any kind in people’s quality of life. In short, is not ‘just a word’.

Instead, ‘development’ is a specific way of knowing the world that is both discourse and institutional machinery. It also has a very particular history, and carries a great deal of conceptual baggage with it because of that. (PAHUJA, 2012, p. 366)

análise das mudanças que são imputadas aos seus significados pode ser reveladora de experiências cujo desdobrar envolve os mais variados espaços de tempo, desde o curto até o longo prazo. (BARBOSA, 2011, p.173)

Nesta seção, traçar-se-á uma breve genealogia no sentido de compreender como o desenvolvimento passou a ocupar esse espaço privilegiado dentro do debate internacional. O objetivo é demonstrar como as diferentes noções sobre o conceito continuam a duelar e refletir-se nas práticas de organismos internacionais como o MERCOSUL. Não se pretende, aqui, fazer um decurso histórico, pelo qual se afirmou um conceito “mais evoluído” de desenvolvimento: em vez disso, deseja-se apontar como diferentes perspectivas sobre o que seria o desenvolvimento são alimentadas por conceitos herdados da modernidade e se acumulam dentro do discurso contemporâneo sobre o tema, muitas vezes repleto de contradições e jogos de cenas, pelos quais os diferentes atores impulsionam certos objetivos e metas em detrimento de outros. Desse modo, um primeiro alerta deve ser feito: as visões sobre o desenvolvimento adiante descrita se sobrepõem na interlocução dentro do campo, como examinaremos quanto ao MERCOSUL na quarta parte desta dissertação.

2.1.2 A ideia de progresso como precursora do desenvolvimento.

Para compreender os usos da noção de desenvolvimento, é preciso entender como o imaginário moderno construído a partir do século XV, com sua perspectiva peculiar sobre o tempo e o destino da humanidade, impacta a formação da noção de progresso, da qual o desenvolvimento é um dos principais herdeiros.

Neste primeiro momento, será abordada a problemática do conceito de Progresso, mais precisamente o surgimento, ápice e crise, vinculando-o à visão de mundo e do Direito propagada na modernidade. Com isso, serão demonstrados alguns dos traços mais destacados do progressismo que permanecem de modo sub-reptício na teoria e na prática contemporâneas, ainda em muito moldando escolhas e alternativas tidas por possíveis.²²

Inicialmente é preciso esclarecer que o conceito de progresso, ao menos no sentido de uma progressão dentro de um melhoramento permanente, é relativamente recente. O termo em si – e é importante destacar novamente o poder imbuído no conteúdo das

²² Para uma visão mais completa sobre o tema, vide GALINDO, George R. B. *Constitutionalism forever. Finnish Yearbook of International Law*. Helsinki. Vol. 21, 2010.

palavras – não englobava a noção de melhoramento, mas apenas de desenrolar espacial. A visão de história e sociedade então vigente não se vinculava a uma noção de ascensão, mas de imutabilidade ou de queda e degeneração desde uma mítica idade de ouro da existência humana. Todavia, no decorrer da Idade Média e sob a influência teológica, ocorre uma ressignificação, dando-lhe uma dimensão temporal ao progresso. Conforme explica Galindo:

Historiadores como Reinhart Koselleck mostraram que, na Idade Média, o conceito não teve conotação temporal, mas apenas espacial: Progresso (profectus) significava movimento espacial e não poderia ser identificado como um conceito histórico. A antítese para profectus era permutatio. Movimento e estagnação não eram geralmente vistos como elementos de um tempo fluído sem parada, como modernos têm repetidamente visto ao longo dos séculos. No entanto, gradualmente, muitos pensadores medievais começaram a acreditar que o crescimento da consciência religiosa abriu espaços para um melhor tempo. As sementes de uma temporalização - e mais tarde também uma historicização - da ideia de progresso podem certamente ser vistos na explicação de Agostinho para o atraso da parousia. Diferentemente dos pensadores cristãos primitivos, ele não via na parousia uma interrupção temporal brusca, mas uma "realização crescente". Além disso, a concepção de Agostinho de tempo em termos lineares - também apoiada por teólogos influentes como Joaquim de Fiore - ajudou a criar um conceito diferente de progresso. (GALINDO, 2010, p. 5)²³

Durante o Renascimento, com a reavaliação da relação entre presente e passado, a noção de progresso passa a adquirir um caráter evolutivo. Esse entendimento se dá pelo impacto do surto de inventividade e novos conhecimentos surgidos desde o século XIV e que dão ao homem a sensação de domínio sobre a natureza, da qual ele se separa e sobre a qual ele passa a reinar. Voltando-se para o domínio dos elementos, o ser humano, se utilizando das armas da razão, entrona-se senhor dos elementos, cujos segredos seriam

²³ Historians like Reinhart Koselleck have acutely shown that in the Middle Ages, the concept had no temporal connotation, but only a spatial one: Progress (profectus) meant spatial movement and could not be identified as a historical concept. The antithesis for profectus was permutatio. Movement and stagnation were not generally seen as elements in an unstoppable flowing time, as moderns have repeatedly seen them throughout the centuries.

However, gradually many medieval thinkers started to believe that the religious growing of the consciousness opened spaces for a better time. The seeds for a temporalisation - and later on also a historicisation - of the idea of progress can certainly be seen in Augustine's explanation for the delay of the parousia. Differently from the primitive Christian thinkers, he did not see in the parousia a sudden temporal interruption, but a 'growing accomplishment'. Furthermore, Augustine's conception of time in linear terms - also supported by influential theologians like Joachim of Fiore - helped to craft a different concept of progress. (GALINDO, 2010, p. 5)

paulatinamente descobertos. Tal movimento atinge o ápice nos séculos XVII e XVIII, berço eminente da compreensão do progresso como eterna melhora.²⁴

Ante o melhoramento técnico-científico e do assenhoreamento da natureza, agora gentil e cativa do mando do homem, forma-se a crença de que as conquistas obtidas seriam universais e eternas, sintetizadas por Corção (1970) em dois axiomas: “1) a ideia de que o progresso científico e técnico é irreversível, irresistível e necessário; 2) a ideia, ainda mais aberrante, de que o progresso técnico e científico acarretaria necessariamente o progresso do homem todo”. Tal visão, munida de um discurso de inerente prosperidade, passa a naturalizar a aquisição de novas habilidades, valores e conhecimentos, percebida como um bem em si e decorrência natural do caminhar da humanidade. Em síntese de Rossi (2000):

A ideia de um crescimento e de um desenvolvimento do gênero humano, a noção do *advancement of learning*, foram se transformando no final do século XVIII numa verdadeira e própria teoria na qual entravam em jogo: a noção de perfectibilidade do homem e de sua natureza alterável e modificável; a ideia de uma história unitária ou “universal” do gênero humano; os discursos sobre a passagem da “barbárie” à “civilização”, sobretudo a afirmação de constantes ou de “leis” operando no processo histórico. Entre a metade do século XVIII e a metade do XIX, a ideia de progresso acabará por coincidir – no limite – com a de uma ordem providencial, imanente ao devenir da história. (ROSSI, 2000, p. 95)

Em continuação, o mesmo estudioso descreve os elementos vinculados à visão progressista:

A propósito do tardo-iluminismo e do positivismo, falou-se, não por acaso, de fé no progresso e de uma procura da lei do progresso. Essa fé repousava principalmente sobre três convicções: 1. na história está presente uma lei que tende, através de graus ou etapas, à perfeição e à felicidade do gênero humano; 2. tal processo de aperfeiçoamento é geralmente identificado com o desenvolvimento e com o crescimento do saber científico e da técnica; 3. ciência e técnica são a principal fonte do progresso político e moral, constituindo a confirmação de tal progresso. (ROSSI, 2000, p. 95)

Nesse prisma, a ascensão do homem do estado natural de barbárie para o estado de sociedade deu-se como fruto do esforço físico e intelectual dele mesmo, em libertação da

²⁴ Sobre esse período, escreve Gustavo Corção: “Em poucos anos, de repente, o homem começa a sentir que descobriu as manivelas escondidas da Máquina do Mundo. Alarga-se o céu e a terra, e os elementos adormecidos acordam para entregar ao homem uma fôrça submissa. Os homens que até então viviam verticalmente descobrem o ímpeto novo da vida horizontal. [...]. É no progresso da Ciência, e depois mais especialmente no progresso da Técnica, que podemos localizar as raízes do moderno progressismo. O século XVII, e ainda mais o XVIII, trouxeram os mais gloriosos frutos do conúbio entre o racionalismo e o empirismo: triunfava no mundo um ente de razão matemático, o número, encarnado nas grandezas físicas.” (CORÇÃO, 1970, p. 88)

natureza, situação que seria perenemente reiterada conforme se desenvolvesse, acumulando novos instrumentos para a batalha. O Progresso é elevado a uma condição naturalística e quase religiosa por meio de expoentes como Condorcet, Comte, Kant, Hegel, Marx e Spencer, atingindo seu ápice entre os séculos XVIII e XIX. Neste último, o impacto da teoria evolucionista de Charles Darwin funde o homem à natureza na teoria da evolução das espécies, tornando o progresso o fim em si, verdade absoluta sem comando ou conteúdo.²⁵ Toda mudança passa a significar progresso e evolução, devidamente justificada pelo simples fato de serem mudanças, em contraste com um passado necessariamente inferior.

Um aspecto interessante da ideologia do Progresso digno de nota é o impacto dela na sustentação da leitura moderna de Direito. Na anteposição entre civilização e barbárie – fundada na dicotomia entre razão e irracionalidade –, a existência do Direito e suas facetas distintas seriam um resultado do Progresso, um elemento essencial à preservação da

²⁵ Escreve Galindo: "No século XIX, o progresso tornou-se a palavra do dia. Quase que invariavelmente em todos os campos do conhecimento, exerceu uma influência considerável. De Marx a Comte, da esquerda para a direita, muitos foram obrigados a considerar-se progressistas. De facto, nesse momento, o conceito de progresso tornou-se o que pode ser chamado hoje em dia de uma ideologia. Cada vez mais, o progresso tornou-se definido apenas pelo seu oposto: a regressão, ou decadência. O futuro projetado por outros será considerado fundamentalmente falho se ele não cair nos limites do que uma certa perspectiva específica considera "progressista". O progresso torna-se, assim, uma ferramenta essencial para a criação e manutenção de uma dicotomia entre o certo e o errado, o bem e o mal - as nações civilizadas e incivilizadas, poderíamos acrescentar - onde motivos medianos foram autorizados. A influência do darwinismo social também não pode ser subestimada neste período. Ao sustentar a ideia de que a sociedade seguiu as leis da evolução, conceitos evolutivos contribuíram enormemente para a perspectiva de uma história naturalizada, mas não da mesma maneira que o século XVIII fez uso da palavra *natureza*. Aqui, o progresso torna-se "o progresso *tout court*", em outras palavras, o "sujeito de si mesma". Desta forma, ele se transformou em uma verdadeira fé (política) centrada no futuro. Tal "progresso por causa de progresso", embora fundamentada na ideia de um tempo aberto, levou, apesar de sua força retórica, a um tempo vazio e sem sentido: "É o tempo que nunca começa ou termina, o tempo que não conhece limites e objetivos: tempo eterno". O *telos* de progresso tornou-se, conseqüentemente, o próprio progresso." (GALINDO, 2010, p. 6, tradução nossa)

"In the nineteenth century, progress became the word of the day. Almost invariably in every field of knowledge, it exerted a considerable influence. From Marx to Comte, from the left to the right, many were compelled to consider themselves as progressives. In fact, at this time, the concept of progress became what could be nowadays called an ideology. Increasingly, progress became definable only by its opposite: regression, or decay. The future projected by others will be considered fundamentally flawed if it does not fall in the boundaries of what a certain specific perspective considers 'progressive'. Progress becomes, thus an essential tool for the creation and maintenance of a dichotomy between right and wrong, good and evil – civilised and uncivilised nations, we could add – where no middle grounds were allowed. The influence of social Darwinism cannot be underestimated in this period either. By sustaining the idea that society followed the laws of evolution, evolutionary concepts contributed enormously to the perspective of a naturalised history, but not in the same way the eighteenth century made use of the word *nature*. Here, progress becomes "progress *tout court*", in other words, the "subject of itself". In this way, it turned into a true (political) faith centred in the future. Such "progress for progress' sake", albeit grounded on the idea of an open time, led, despite its rhetorical force, to an empty and meaningless time: "It is the time which never begins or ends, the time which knows no bounds and no goals: eternal time". The *telos* of progress became, consequently, the progress itself."(GALINDO, 2010: 6).

ordem do qual nenhuma sociedade evoluída poderia prescindir. O Direito é visto como produto e produtor de Progresso – um componente necessário e definidor da civilização, mesmo quando a situação dele decorrente ou então vigente não indicassem qualquer ordem. Escreve Fitzpatrick (1992):

O Progresso pode ser uma elaboração da ordem porque ambos são traçados à mesma fonte constituinte. Na "ordem das coisas", descobrir a origem de uma coisa é localizar seu ser. A oposição entre o progresso da lei e a ordem da lei é mediada e os dois estão unidos na origem de uma selvageria primitiva e caótico. Tanto o progresso e a ordem jurídica tem seu ser na negação, ou na negação desse "estado de natureza". O direito positivo, constituindo simplesmente em termos do que não é, pode ser auto-suficiente e auto-apresentado. Mudança torna-se um aperfeiçoamento do ordenamento jurídico e contribui para a sua perfeição. Em seu ser sem restrições, a lei pode agora fazer qualquer coisa. Uma capacidade infinita para a mudança – pois a lei em si está mudando e para realizar mudança – está associada à ordem. Este instrumento invejável de governo é apresentado de forma mais espetacularmente virtuosa como o Estado de direito – para a lei governar, ela deve ser capaz de fazer qualquer coisa. O incrédulo não pode definitivamente atribuir limites a um direito constituído em negação. (FITZPATRICK, 1992, p. 91)²⁶

O progressismo pode ser problemático em vários sentidos, mas vale ressaltar um primeiro e destacado deles, sobre o qual será aprofundado mais adiante: o esvaziamento do presente na obrigatoriedade de um futuro simultaneamente insípido e pré-definido. Remetendo a realização de valores a uma eterna promessa, a ideologia do Progresso encarcera o futuro em um modelo delineado de perfectibilidade, inevitável e necessário independentemente do tempo presente. Essa forma pré-definida imobiliza o tempo atual, molda a seu prazer o passado e retira do futuro a possibilidade do novo, do outro. Ironicamente, aí o progressismo mostra sua maior fraqueza – ao determinar que tudo muda e querer ditar a mudança, olvida que a própria mudança pode ser objeto de metamorfose.²⁷

²⁶ Progression can be an elaboration of order because both are traced to the same constituting source. In “the order of things”, to find the origin of a thing is to locate its being. The opposition between the progression of law and law’s order is mediated and the two are united in the origin of a primal and chaotic savagery. Both the progression and the order of law take their being in the negation or denial of this “state of nature”. Positive law, being constituted simply in terms of what it is not, can be self-contained and self-presented. Change becomes a refinement of legal order and contributes towards its perfection. In its being without restriction, law can now do anything. An infinite capacity for change – for law itself is changing and for effecting change – is associated with order. This enviable instrument of rule is presented in more spectacularly virtuous ways as the rule of law – for law to rule, it must be able to do anything. The incredulous cannot definitively attribute limits to a law constituted in negation. (FITZPATRICK, 1992, p. 91)

²⁷ Nesse sentido, fica a observação de Jacques Mauritian: “A ideia de um progresso histórico necessário no fundo não é menos contraditória do que a ideia de círculo quadrado. Com efeito, quem diz progresso histórico diz evolução no tempo; quem diz evolução no tempo diz matéria; e quem diz matéria diz apetite

O declínio do progressismo ocorre pela confluência de duas forças: de um lado, a crítica intelectual, voltada contra a concepção monolítica de mundo por trás do ideário progressista, o qual se apresentava excludente, resultado de uma percepção particular do bem, da humanidade, do valor e da sociedade; de outro, os terríveis acontecimentos do início do século XX, cujo efeito devastador sobre os valores então comungados tornou difícil à defesa pura do progressismo.²⁸ Embora seja raro encontrar uma sustentação aberta em prol da marcha do progresso, seria ingênuo acreditar que uma alegoria cuja função na gênese da compreensão ocidental de mundo foi tão importante simplesmente tenha sido abandonada.²⁹ Os pilares do progressismo continuam servindo de argumento para as diversas escolas político-ideológicas, mormente por proporcionarem o controle da realidade além das limitações espaço-temporais.³⁰ Como explica Nisbet (1985):

radical do novo, desejo do outro como tal, e não do perfeito e, portanto, ausência do progresso necessário, ou tendência para o mais perfeito. O mito do Progresso é um exemplo excelente de pseudo-ideia, de ideia a um tempo “clara” para a sensibilidade e fundamentalmente absurda em si mesma. (MARITAIN, 1970: 18)”.

²⁸ “A crise da ideia de progresso e a identificação dessa ideia com um mito oitocentista estão ligadas às perspectivas da cultura europeia do segundo e do terceiro decênio do século XX, à sensação do “inútil massacre” da Primeira Guerra Mundial, à grande crise dos anos 30. A guerra e a crise destruíram o mundo da segurança; a Ciência, o Progresso, a Europa não aparecem mais no centro da história humana; a história aparece privada de tendências, de perspectivas e de direção, a realidade se configura como uma luta desigual entre o indivíduo e as forças cegas e incontroláveis que operam na história; a sociedade parece uma máquina devastadora da natureza autêntica do homem.” (ROSSI, 2000: 96).

²⁹ “Em nossa época são frequentes as declarações de historiadores e de outros intelectuais afirmando que a ideia de progresso “morreu com Herbert Spencer”, “terminou com o século XIX” e “foi banida para sempre pela I Guerra Mundial” – para escolher a esmo dentre as várias dúzias de afirmações em meus arquivos. Mas a verdade é outra. Estou perfeitamente consciente que existem, como tem existido durante a maior parte do século, grande número de desafios à fé no progresso na literatura, filosofia, história e ciências. Trataremos delas no próximo capítulo; constituem um significativo conjunto de argumentos, e pode perfeitamente ser que, sob esse aspecto, o dogma do progresso esteja por morrer neste último quartel do século XX. No entanto, e embora aceitando com reservas essa frase, seríamos negligentes ao acreditar que a crença no progresso não tem sido apoiada no século XX, sobretudo na primeira metade do século, por intelectuais e leigos.” (NISBET, 1985: 301).

³⁰ “Creio que hoje em dia, o verdadeiro apelo da evolução social e a principal razão da recente valorização dos sistemas semelhantes aos de Comte, Marx e Spencer, é “amoral”. O panorama proporcionado pela construção da assim chamada evolução social é um estímulo para o desejo de unidade e sentido de comunidade entre todas as nações e todas as “etapas” do passado e do presente na longa saga humana. Em termos seculares, as atuais teorias de evolução social a percorrer serviram exatamente para a mesma função que para Santo Agostinho a doutrina da unidade do gênero humano e a teoria de seis etapas já percorridas pela humanidade e das duas ainda a percorrer. Em resumo, neste momento a ideia de progresso conta com numerosos seguidores nas ciências sociais que estão empenhados, graças a sua fé moral e interesse intelectual, em algum esquema de evolução social. Os marxistas e demais radicais, os liberais – tanto os antigos como os novos – e até mesmo os conservadores podem ser arrolados entre os que aderiram a esta manifestação atual da filosofia do progresso.” (NISBET, 1985: 311).

Perpetuando uma ideia antiga ou até mesmo decrépita existe a convicção de que os valores essenciais e as estruturas políticas e econômicas no Ocidente não são propriamente superiores aos do resto do mundo, sendo meramente símbolos do que as nações não-ocidentais deverão em seu tempo conhecer quando esses valores tiverem se desenvolvido ou tenham sido desenvolvidos por homens treinados e educados na tradição ocidental. Nas ciências sociais, o grande número de fundações e agências dedicadas a conceitos como “subdesenvolvidos”, “modernização” e “desenvolvido” é um tributo à Permanência da ideia do progresso no ocidente. (NISBET, 1985, p. 311)

Fazendo uso de conceitos como desenvolvimento e subdesenvolvimento, bem comum, modernização e ocidentalização, os instrumentos do progressismo continuam a servir aos mais diferentes propósitos, destacadamente ao acúmulo de poder. Na advertência de Galindo (2010):

Se assumirmos que o progresso tem, pelo menos, algumas características constitutivas (um movimento no tempo para o melhor, que é linear e cumulativo, contínuo, necessário, irreversível e indefinido), parece evidente que muitas delas não simplesmente desapareceram, mas foram reforçadas, às vezes com diferentes rótulos. Além disso, semelhante às concepções sobre o progresso como suportadas por diferentes pensadores no passado, só às vezes essas características aparecem todas juntas. (GALINDO, 2010, p. 7, tradução nossa)³¹

A despeito do enfraquecimento da ideologia progressista, o desenvolvimento surge como seu herdeiro, apropriando-se de parte de suas ideias:

No estágio atual dos estudos, a ideia do progresso só pode ser considerada como uma esperança ou um empenho moral para o futuro, não como um princípio diretivo de interpretação historiográfica, apesar de continuar sendo pano de fundo para muitas concepções filosóficas e científicas. Suas esperanças e suas promessas foram em parte assumidas pela ideia de desenvolvimento. (HEIDEMANN, 2010, p. 24)

A próxima seção dedicar-se-á a explorar como o conceito de desenvolvimento é impactado pela noção de progresso no começo do século XX, herdando alguns traços que o impulsionariam por várias décadas no decorrer do século passado. Apontar-se-á como uma argumentação com notas progressistas fundamentou uma noção necessária e de via única do desenvolvimento, a qual viria também a entrar em crise, em um processo autopoietico pelo qual se realimenta em redefinições, na dicotomia entre economia e política.

³¹ If we assume that progress has at least some constitutive characteristics (a movement in time towards the better that is linear, cumulative, continual, necessary, irreversible and indefinite), it seems evident that many of them did not simply disappear but were reinforced, sometimes with different labels. Also, similar to conceptions about progress as supported by different thinkers in the past, it is only sometimes that those characteristics all appear together. (GALINDO, 2010, p. 7)

2.1.3 A construção do desenvolvimento como pauta global.

A seguir, passa-se a demonstrar como a noção de desenvolvimento ingressa na pauta internacional, ganhando um conteúdo mobilizante. Como será exposto, essa pauta é construída no início do século XX, sendo profundamente impactada pelo processo de descolonização e a ampliação das demandas do grupo de países que seria chamado de terceiro mundo. De outro lado, o desenvolvimento possuiria um sensível acoplamento a noção de progresso, ganhando uma dimensão messiânica, pela qual os desafios impostos pela pobreza e desigualdade seriam naturalmente resolvidos dentro do seu quadro, por meio de estratégias que acelerassem o tempo natural, abreviando o passo histórico dos países subdesenvolvidos.

No ambiente do final da 2ª Guerra Mundial, inicia-se a formação do que seria uma nova ordem global. Assombrados pelo fracasso da Liga das Nações, cuja existência não impediu a volta do conflito, os Aliados deram início ao projeto de construção de novas organizações que não repetissem o erro da predecessora e lograssem estabilizar o planeta. Novas instituições foram criadas com o intuito de abordarem os aspectos políticos e econômicos da nova ordem.

O momento se mostrava de intensa mudança. A expansão do comunismo e as primeiras movimentações voltadas ao processo de descolonização colocam na pauta de debates a problemática dos novos Estados e das vias para inseri-los na ordem nascente. Era preciso mediar às expectativas desses novos atores, dentro da universalidade posta nas novas organizações. Nesse sentido, uma relevante função seria desempenhada pelo conceito de desenvolvimento. Como descreve Pahuja (2011):

A nova ordem jurídica internacional estabelecida neste momento representava ostensivamente um projeto anti-imperial que facilitou a descolonização. Mas a única maneira de reivindicar um lugar legítimo no mundo foi através subjetividade legal como um Estado-nação. No entanto, uma vez que esse local foi afirmado, aqueles incluídos deste modo trouxeram tanto uma factualidade insistente para o universal (o que ameaçava suas pretensões de ser tal) e fizeram exigências políticas e econômicas explícitas que a noção de universalidade por si só aparentemente permitia. Esses fatores gêmeos necessitavam contenção no sentido de tanto manter o Estados do Terceiro Mundo incluídos e gerenciar o potencial disruptivo que eles trouxeram para a comunidade internacional. Mas, por causa do novo Direito Internacional e suas instituições basearem a sua legitimidade precisamente em uma reivindicação de universalidade, esta contenção teve que ser feita sem interromper essa afirmação.

Estas exigências aparentemente contraditórias foram mediadas pelo discurso para o desenvolvimento. Esse discurso foi capaz tanto de manter a exemplaridade do Ocidente e afirmar a universalidade putativa da nova comunidade internacional. (PAHUJA, 2011, p. 56, tradução nossa)³²

A lógica do discurso do desenvolvimento como mediador da relação entre os países centrais e suas antigas colônias se utilizava dos instrumentos pelos quais os grupos marginalizados ingressavam na ordem global – o nacionalismo e a crítica do colonialismo. Segundo Pahuja (2011), os novos estados afirmavam-se como integrantes da lógica do progresso, isto é, como nações que, retendo seus traços culturais, poderiam modernizar-se, alcançando o mesmo patamar econômico da Europa Ocidental e dos Estados Unidos. Os novos Estados defendiam que a exploração colonial atrasara o caminho do seu desenvolvimento econômico. Nessa conjuntura, a lógica do crescimento econômico, que antes se restringia às considerações sobre a formação da riqueza, ganha uma nova conotação política, dentro da moldura do desenvolvimento.

Um marco é o discurso do Presidente dos Estados Unidos, Harry Truman, em 1949, referenciado como o momento inaugural do uso do termo desenvolvimento com o traço político que a ele hoje se empresta.

Em 1949, no seu discurso inaugural como Presidente dos Estados Unidos, Harry S. Truman utiliza, pela primeira vez, o termo “áreas subdesenvolvidas”. Este fato pode se considerar como a largada da corrida desenvolvimentista. Os Estados Unidos assumiram a tarefa de promover o progresso industrial em outros países, melhorando o padrão de vida de suas populações, na tentativa de promover o desenvolvimento como uma forma de assegurar a paz. Ao mesmo tempo, os Estados Unidos conseguiam assegurar-se, com esta estratégia, a iniciativa econômica e política na nova ordem internacional que ia se formando. (GÓMEZ, 2011, p. 2)

³² The new international legal order established at this time ostensibly represented an anti-imperial project which facilitated decolonization. But the only way to claim a rightful place in the world was through legal subjectivity as a nation state. However, once that place has been claimed, those so included brought both an insistent factuality to the universal (which threatened its claims to be such) and they made explicit political and economic demands that the notion of universality per se seemingly permitted. These twin factors required ongoing containment in the sense of both maintaining Third World States within, and managing the disruptive potential they brought to the international community. But because the new international law and its institutions based their legitimacy precisely on a claim to universality, this containment had to be effected without disrupting that assertion.

These seemingly contradictory demands were mediated by the discourse for development. This discourse was able both to maintain the exemplarity of the West and assert the putative universality of the new international community. (PAHUJA, 2011, p. 56)

A lógica por trás da proposta do desenvolvimento era a aceleração do tempo histórico pela via da modernização das nações atrasadas. O progresso, que justificara ideologicamente as ações coloniais dentro da missão civilizatória, pela qual os povos pré-históricos eram guiados por suas metrópoles para as luzes, era substituído por outra alegoria, envolvida no mesmo potencial redentor.

A articulação específica da deficiência nos termos da doutrina Truman (e o conceito moderno, reinterpretado, do desenvolvimento) deu forma ao modo particular de poder concretizado com e por meio da instituição do direito internacional contemporâneo. Desse modo, a leitura universal da história, na qual a ideia de desenvolvimento se alimenta combinada com a ideia de que se pode efetivamente acelerar a história por meio de um programa de modernização científica. Assim, o ponto quatro de Truman não só reuniu uma noção anteriormente estática de desenvolvimento econômico com a metáfora naturalista de desenvolvimento como o cumprimento de um destino histórico, mas também transformou o desenvolvimento de um verbo intransitivo a um "programa", ou processo transitivo. Apesar de Deus não ter podido mudar o passado, os homens seriam capazes de realizar o futuro através de seus próprios esforços concertados. (PAHUJA, 2011, p. 62, tradução nossa)³³

Nessa lógica, a relação entre Norte e Sul era posta em termos cronológicos: o Norte era o que o Sul seria.

Desenvolvimento tem sido sempre uma subsumção do espaço pelo tempo. A máquina de desenvolvimento global que emergiu após a Segunda Guerra Mundial, as suas políticas, burocracias e institutos de pesquisa, trabalhou na suposição de que as diferenças culturais, as estruturas sociais alternativas e organizações, e as especiais contradições/divergências do capitalismo poderiam ser projetadas no tempo como o grande e final dissolvente. Contrastes espaciais foram reformulados como sequências temporais na mesma direção. O pobre do Sul era simplesmente o Norte rico antes de sua decolagem. E iria duplicar o seu exemplo, com os conhecimentos e apoio financeiro do norte, seria uma questão de tempo antes da dissimilaridade ser resolvida. (KALB et al., 2004, p. 1, tradução nossa)³⁴

³³ The specific articulation of deficiency in the terms of the Truman doctrine (and the modern, reinterpreted concept of development) gave form to the particular mode of power coming into being with and through the institution of contemporary international law. In this mode, the universal reading of history into which the idea of development fed combined with the idea that one could effectively accelerate history through a programme of scientific modernization. In this, Truman's point four not only brought together a previously static notion of economic development with the naturalist metaphor of development as the fulfillment of a historical destiny, but also transformed development from an intransitive verb to a 'program', or transitive process. Even though God could not change the past, nevertheless men would hence be able to actualize the future through his own concerted efforts. (PAHUJA, 2011, p. 62)

³⁴ Development has always been a subsumption of space by time. The global development machine that emerged after the Second World War, its policies, bureaucracies and research institutes, worked on the assumption that cultural differences, alternative social structures and organizations, and the special contradictions/divergences of capitalism could be projected onto time as the great and ultimate dissolvent. Spatial contrasts were reframed as temporal sequences into the same direction. The poor South was simply

O paradoxo cronológico da coexistência, no mesmo tempo, de sul e norte, era neutralizado pelo desenvolvimento como potência. As demandas reparatórias do “terceiro mundo” seriam satisfeitas por meio do processo pelo qual o tempo linear seria acelerado, via ajuda técnica e científica das nações que já haviam percorrido aquele caminho. O conceito torna-se, portanto, ponto de consenso, que rapidamente se converte no farol para as discussões sobre a desigualdade global. Para Pahuja (2011), apesar da unanimidade formada sobre a necessidade de desenvolvimento – que se incrusta como elemento legítimo no senso comum –, seu conteúdo se tornaria ao longo do tempo um campo de calorosos debates. Essa capacidade do desenvolvimento permanecer como fator indisputável sobre os debates se relaciona com o que a autora define como dimensão religiosa desse conceito:

O desenvolvimento oferece uma narrativa de salvação, centrada em uma certeza da fé no crescimento econômico. Que o desenvolvimento nos livrará da maldade da pobreza foi prefigurado na história do mundo de Truman e tem se mostrado notavelmente tenaz no conhecimento do desenvolvimento, até os anúncios repetidos nos dias atuais da boa nova. [...]. Indiscutivelmente, o desenvolvimento como um conceito opera não só como uma fé, mas particularmente como uma crença no caminho para trazer a salvação para a humanidade. Isso permanece verdadeiro de desenvolvimento como um horizonte, mesmo se os meios para alcançá-lo são contestados e, até certo ponto, mutáveis. (PAHUJA, 2011, p. 70)³⁵

Nesse momento, desenvolvimento e crescimento econômico eram vistos como um só corpo. Essa abordagem partia da premissa que o aumento da riqueza de um país desaguardaria necessariamente na distribuição dessa e na melhoria da qualidade de vida de todos os cidadãos. O crescimento econômico era a medula do processo pelo qual a igualdade seria atingida, subvertendo as diferenças entre as antigas metrópoles e colônias. Explica Fukuda-Parr (2003, apud SANT’ANA, 2008):

A abordagem "tradicional" para o desenvolvimento tem sido ver o crescimento econômico como um substituto para o desenvolvimento: as políticas que levaram ao crescimento foram necessariamente vistas como pró-desenvolvimento e inerentemente boas; políticas que tinham pouco, insignificante ou negativo

the rich North before its take-off. And it would duplicate its example, with expert and financial support from the North, it could be a question of time before dissimilarity was ironed out. (KALB et al., 2004, p. 1)

³⁵ Development offers a narrative of salvation, centred on a certainty of faith in economic growth. That development would deliver us from the evil of poverty was foreshadowed in Truman’s story of the world and has proved remarkably tenacious in development knowledge, right down to the repeated announcements in the present days of good news. [...]. Arguably, development as a concept operates as just such a faith, most particularly as a belief in the way to bring salvation to mankind. This remains true of development as a horizon, even if the means to achieve it are both contested and, to some extent, changeable. (PAHUJA, 2011, p. 70)

impacto sobre o crescimento eram vistas como necessariamente impróprias. Pouca atenção foi dada à evolução de outros fatores, tais como a desigualdade, a pobreza ou bem-estar social, seja como for definido. Essa compreensão do desenvolvimento baseada no crescimento tinha por premissa a ideia de que os demais fatores sendo iguais, o crescimento da economia produzia e liberava recursos que poderiam beneficiar toda a sociedade, seja por efeitos de gatilhos direcionados pelo mercado, ou por políticas sociais dirigidas pelo Estado. Sejam quais forem os seus objetivos, sejam quais forem os meios para atingi-los, a sociedade precisaria primeiro produzir a riqueza necessária para implementar qualquer objetivos que se deu. Nesse sentido restrito, o crescimento seria sempre um objetivo necessário, e quanto mais crescimento houvesse, mais amplo se tornaria o "campo de possibilidades". Essa atitude tem sido justamente considerada o paradigma em que a maioria dos economistas operou até mais ou menos o último quartel do século XX. (Fukuda-Parr, 2003, apud SANT'ANA, 2008, p. 05)³⁶

A hierarquia na qual se basearia a dicotomia entre desenvolvimento e atraso era, então, o tamanho da economia. As diferenciações entre esses dois espectros do globo se dava de acordo com os indicadores econômicos:

Durante as décadas subsequentes, os países foram classificados, por indicadores de desenvolvimento, em países desenvolvidos, subdesenvolvidos e países em desenvolvimento. O grau de industrialização era quase sinônimo do grau de desenvolvimento. Esses termos tentavam descrever principalmente o *status* econômico de cada país e suscitavam expectativas auspiciosas de evolução social, à semelhança do que inspirara a velha ideia de progresso. O ideal era ser desenvolvido e manter-se nesse patamar sociopolítico. Os principais indicadores eram de natureza econômica. Desenvolver um país significava, e ainda significa, basicamente, implantar uma economia de mercado que incluía, se não a totalidade, pelo menos a maior parte de seus cidadãos.

Embora houvesse debates isolados, entre os cientistas sociais, sobre os tipos de desenvolvimento, esta não era geralmente uma preocupação central das sociedades, dos governos e de seus estudiosos em geral. Ser ou não ser desenvolvido era o que contava. De um significado originalmente genérico e neutro, a palavra 'desenvolvimento' assumiu rapidamente a conotação de um estado positivo e desejável. Era o que passou a importar. (HEIDEMANN, 2010, p. 23).

³⁶ The 'traditional' approach to development has been to see economic growth as a proxy for development: policies that led to growth were necessarily seen as pro-development and inherently good; policies that had little, negligible or negative impact on growth were seen as necessarily improper. Little consideration was given to the evolution of other factors, such as inequality, poverty or social well-being, however defined. This 'growth-based' understanding of development was premised on the idea that other things being equal, the growth of the economy produced and freed resources that could benefit the whole of society, either by market-driven 'trickle down' effects, or by state-driven social policy. Whatever its goals, and whatever the means to pursue these goals, a society would need first to produce the wealth required to implement whatever objectives it gave itself. In this narrow sense, growth would always be a necessary objective, and the more growth there was, the wider the 'realm of possibilities' became. This attitude has rightly been considered the paradigm on which most economists operated until roughly the last quarter of the XXth century. (Fukuda-Parr, 2003, apud SANT'ANA, 2008, p. 05)

A partir desse instante, podemos detectar, grosso modo, três momentos distintos quanto à definição do crescimento econômico como desenvolvimento, quais sejam, a assunção da premissa, seu questionamento e sua crise como conceito limitante:

A partir deste momento inicial foram se construindo e aperfeiçoando tanto as noções teóricas e operativas, como as instituições que dariam respaldo ao modelo desenvolvimentista que ia sendo imposto no contexto internacional. (GÓMEZ, 2011, p. 02)

Illich e Escobar (2000, apud GÓMEZ 2011) dividem esse processo em três fases de limites difusos que vão se sucedendo à medida que os programas de desenvolvimento implementados pelas instituições correspondentes vão fracassando.

Na primeira, que começaria nos anos 50, se tem uma ênfase maior no crescimento, culminando em 1962 com a “operacionalização da pobreza” por parte das Nações Unidas quando escolhem o Produto Nacional Bruto (PNB) como o indicador que separa os “países pobres” dos “países ricos”.
Numa segunda etapa, nos anos 1960 e 1970, fracassa esta visão que associava crescimento com incorporação ao “clube dos países desenvolvidos”. (GÓMEZ, 2011, p. 02)

Assim, no ano de 1973, o Presidente do Banco Mundial declara, segundo McNamara (apud, ILLICH, 2000), que medir o progresso através do PNB:

“[...] contribuiu significativamente para exacerbar as desigualdades na distribuição de renda” (McNamara apud Illich, 2000, p. 161)

Gómez (2011) continua:

O crescimento econômico medido pelo agregado econômico PNB, não trazia automaticamente a redução da pobreza. Mero crescimento não significava verdadeiro desenvolvimento. Era preciso melhorar o nível quantitativo, mas também qualitativo da produção para melhorar verdadeiramente as condições de vida das populações dos “países subdesenvolvidos”.
Após o emprego falido do PNB como índice de desenvolvimento e a constatação de que o crescimento não trazia automaticamente melhoras no padrão de vida dos habitantes dos “países subdesenvolvidos”, esses próprios habitantes passaram, nos anos 80, a ser variáveis endógenas para atingir o desenvolvimento ao lado dos recursos naturais e do capital.
Este seria o aspecto principal da terceira etapa. A partir desta proposta, o desenvolvimento econômico virá ligado ao desenvolvimento social. O aumento nos níveis de saúde e de educação/formação revela sua importância para o desenvolvimento econômico. Desta forma, o social e o econômico se imbricam nesta nova acepção do termo desenvolvimento, desatando-se a corrida pelo planejamento do potencial humano como caminho para desencadear o desenvolvimento. Estamos diante da estratégia das Necessidades Humanas Básicas como saída para os impasses com que o desenvolvimento estava se defrontando. (GÓMEZ, 2011, p. 02)

Não se aprofunda, para os propósitos desse trabalho, o histórico dos debates sobre as vias para alcançar o desenvolvimento, pródigo em teorias entre as décadas de cinquenta e oitenta, das quais podemos citar como exemplo, ante o impacto na prática dos governos latino-americanos, o desenvolvimentismo cepalino. Interessa-nos, no entanto, como a crise da concepção de desenvolvimento vinculada exclusivamente ao crescimento econômico desaguaria na releitura do conceito e em sua expansão, como exporemos a seguir.

2.1.4 Além do crescimento econômico: crise e expansão do conceito de desenvolvimento.

A partir das décadas de 1970 e 1980, o conceito de desenvolvimento torna-se objeto de um intenso debate entre teóricos de diferentes vertentes, que passam a apontar suas limitações como elemento de promoção de bem-estar social.³⁷ Nas palavras de Heidemann (2010):

As consequências perversas, não previstas nem desejadas pelos paladinos do ideal desenvolvimentista, levaram os pesquisadores a estudar as premissas que sustentavam seus modelos. Só os efeitos negativos do desenvolvimento passado levaram os estudiosos a pensar que a noção do desenvolvimento sem qualificações já não era satisfatória. Hoje se pergunta: “Que desenvolvimento queremos?” E é longa a lista dos adjetivos empregados para descrever o desenvolvimento desejado e desejável: político, econômico, social, tecnológico, sustentável, justo, inclusivo, humano, harmônico, cultural, material, etc. Alguns dos adjetivos referem-se ao desenvolvimento em seu sentido integral; outros, ao desenvolvimento de certos setores ou aspectos da totalidade. (HEIDEMANN, 2010, p. 27)

Os projetos desenvolvimentistas das três décadas anteriores deixaram uma forte ressaca, representada por violações a direitos humanos, ampliação de desigualdades e degradação ambiental. Os países do chamado terceiro mundo, em especial, vivem uma severa crise da dívida, que levaria a caracterizarem-se os anos oitenta como década perdida:

Não muito tempo antes da queda do Muro de Berlim e a explosão de otimismo em alguns setores sobre o futuro do direito internacional, houve um reconhecimento generalizado de uma "crise de desenvolvimento". Na verdade, toda a década de 1980 estava começando a ser considerada algo como uma década perdida para o desenvolvimento. O início dessa década teve como arauto o que ficou conhecido como a "Crise da Dívida do Terceiro Mundo", [...]. Foi

³⁷ “While development, in the course of the eighties and nineties was becoming hinged on to globalization, prior approaches to development were increasingly being criticized from postmodernist, ecological, feminist and Marxist corners. An impasse was announced by various actors on the field, and renewed reflection on some of the basic concepts and methods became inevitable.” (KALB, PANSTERS; SIEBERS, 2004, p.2)

também nessa época que o FMI tornou-se profundamente envolvido no Terceiro Mundo [...], fazendo uma grande entrada com a introdução de "medidas de austeridade" rigorosas por meio de seus "programas de ajuste estrutural" (PAE). Estas restrições afetaram desproporcionalmente as pessoas mais pobres dos estados devedores, provocando tumultos e greves gerais em vários países, muitos dos quais foram tomados pela violência. (PAHUJA, 2011, p. 190, tradução nossa)³⁸

No mesmo contexto, na perspectiva política, a superação da lógica bipolar e o fortalecimento do modelo liberal após a queda da União Soviética inauguraram um novo momento da ordem internacional, no qual poderiam ser potencializadas as promessas presentes na ótica dos direitos humanos e no fortalecimento da democracia. A proclamada vitória do modelo capitalista estimula alguns autores a proclamar o fim da história, no qual os valores liberais atrelados ao modelo econômico vencedor finalmente se afirmariam como universais, pondo fim aos embates ideológicos anteriores, tudo na linha de uma nova promessa universalizante: a globalização. Nas palavras de Kalb (2004):

Liberais e neo-liberais uniram suas forças na sequência da queda do muro, em um esforço para moldar os contornos da 'Nova Ordem Mundial' de George Bush sênior. Essa foi uma verdadeira aliança globalizada, refletindo a crença de que o capitalismo liberal era agora "o único jogo na cidade". Ela revitalizou a velha esperança iluminista do *doux commerce*, alegando que: 1) se as mercadorias são trocadas livremente entre pessoas e lugares, 2) os atores em todos os lugares vão descobrir seus próprios interesses como produtores e consumidores e permitir-se-á que esses interesses prevaleçam sobre as paixões coletivas e políticas difíceis, 3) então eles vão formar classes médias modernas 'independentes' e produtiva, 4) que exigirão direitos civis e votarão contra as ineficiências e os interesses internos, 5), o que irá fomentar o comércio, prosperidade, liberdade e crescimento, e vai aprofundar mais a interdependência global entre a humanidade (ver Kalb, 2000, 2002). A teoria da globalização, com todos os seus sotaques diferentes, basicamente generalizou este círculo virtuoso do liberalismo no espaço global (e na história mundial). Ela explicou por que a globalização era boa, e sustentou que ela estava lá para todos. (KALB, 2004, p. 13, tradução nossa)³⁹

³⁸ Not long before the the fall of the Berlin Wall and the burst of optimism in some quarters about the future of international law, there was widespread recognition of a 'development crisis'. Indeed, the entire decade of the 1980s was starting to be regarded as something of a lost decade for development. The beginning of that decade had herald what became known as the 'Third World Debt Crisis', (...). It was also about this time that the IMF became deeply involved in the Third World, (...), making a big entry introducing stringent 'austerity measures' through its 'Structural Adjustment Programmes' (SAPs). These restrictions disproportionately affected the poorest people in debtor states, sparking riots and general strikes in several countries, many of which were put down with violence (PAHUJA, 2011, p. 190)

³⁹ Liberal and neo-liberals joined their forces in the aftermath of the fall of the wall in an effort to shape the contours of George Bush senior's 'New World Order'. This was a genuine globalizing alliance reflecting the belief that liberal capitalism was now 'the only game in town'. It revitalized the old enlightenment hope of the *doux commerce* by claiming that: 1) if commodities are freely exchanged between people and places, 2) actors everywhere will discover their self-interest as producers and consumers and will let these interest prevail over collective passions and hot politics, 3) they will then form into modern 'independent' and productive middle classes, 4) who will demand civil rights and vote against inefficiencies and insiders interests, 5) which will foster trade, prosperity, freedom and growth, and will further deepen global

Ocorre que o próprio conceito de globalização é envolvido de concepções e valores diversos acerca do que seria o melhor caminho, ou quais os melhores valores a serem perseguidos. Assinalar tais elementos se torna ainda mais importante ao debater-se a conexão entre desenvolvimento e globalização:

É importante dizer desde o início que não existe uma definição universalmente aceitável de globalização. Isso não pode ser desconectado com o fato de que o conceito não só é multidimensional, mas também é repleto de valores. Abrangendo todos os aspectos da atividade humana, as questões culturais, sociais, políticas, econômicas e ambientais têm sido utilizadas para racionalizar o desenvolvimento dos países avançados do norte da América do Norte, Europa Ocidental, Sudeste da Ásia, bem como o subdesenvolvimento dos países do Sul da Ásia, América do Sul, América Latina e África. O conceito de globalização é, portanto, como a maioria dos outros temas da atualidade no diálogo Norte-Sul, sem dúvida, um conceito essencialmente contestado. Ele continua a ser um "conceito em apuros", ansiando por mais esclarecimento e iluminação para desvendar a ambivalência em torno dele e sua relação com o desenvolvimento. (OMOTOLA, 2010, p. 106, tradução nossa)⁴⁰

Nesse momento também se multiplicam as vozes críticas ao crescimento econômico no esforço de expandir o próprio conceito de desenvolvimento como instrumento de melhoria das condições de vida das pessoas. Retomando o histórico de modificação do conceito de desenvolvimento, Terto Neto e Pinto (2012) fazem referência às discussões sobre seu reconhecimento como um direito vinculado ao bem-estar das diversas populações, desaguando na Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, na qual se reconheceu ser:

[...] desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, o qual visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes (preâmbulo, § 2).

interdependence among mankind (see Kalb, 2000, 2002). Globalization theory, with all its different accents, basically generalized this virtuous circle of liberalism over world space (and world history). It explained why globalization was good and claimed that it was there for everyone. (KALB, 2004, p. 13)

⁴⁰ It is important to state from the outset that no universally acceptable definition of globalization exists. This may not be unconnected with the fact that the concept is not only multidimensional, but is also value loaded. Encompassing as much as every facet of human endeavor, cultural, social, political, economic and environmental issues have been employed to rationalize the development of the advanced northern countries of North America, Western Europe, South East Asia as well as the underdevelopment of southern countries of Asia, Southern America, Latin America and Africa. The concept of globalization is therefore, like most other topical issues in the north – south dialogue, undoubtedly an essentially contested concept. It remains an “embattled concept,” yearning for more clarification and illumination to unravel the ambivalence surrounding it and its relationship with development. (OMOTOLA, 2010, p. 106)

Os mesmos autores prosseguem para apontar como a afirmação do direito ao desenvolvimento, cujo conteúdo passa a se expandir além da matriz econômica, está atrelada a contradição presente na observação de que variadas iniciativas de desenvolvimento produzem violações aos direitos humanos. Ampliam-se as propostas de convergência entre as dimensões política e econômica da vida dos seres humanos dentro do conceito de desenvolvimento, na defesa de uma perspectiva holística do que seria desenvolvimento.

Como um dos produtos desse processo reflexivo, ganham força as noções vinculadas ao chamado desenvolvimento humano, no marco da teoria das capacidades, que tem por principal expoente Amartya Sen. Na visão do celebrado autor indiano, Sen (2010), o desenvolvimento é caracterizado como um “processo de expansão das liberdades substantivas das pessoas”. Para o autor, “a análise do desenvolvimento requer uma compreensão integrada dos papéis respectivos [de] diferentes instituições e suas interações”, bem como “a formação de valores e a emergência e a evolução da ética social”. Examinar o processo de desenvolvimento, portanto, implica em focar como a vida das pessoas foi impactada e como suas aspirações podem ser alcançadas.

Dentro do quadro de expansão das áreas abrangidas pelo desenvolvimento, aliado ao recrudescimento do processo de internacionalização e ampliação das movimentações transnacionais, o conceito sofre o impacto das aspirações atreladas à globalização. O espaço do Estado-nação torna-se insuficiente à afirmação do desenvolvimento ampliado, e a globalização novamente se oferece como alternativa tentadora à aceleração do tempo histórico:

Ambas as correntes liberais também argumentaram que a globalização era uma força casual, anônima e mais ou menos irresistível. A compressão do espaço/tempo põe todo o círculo virtuoso em movimento, como consequência do qual o espaço seria aniquilado. Mercados, bem como a moralidade humana já tinham superado a gaiola do Estado nacional e do Estado-nação, como comprovado pelo colapso do mundo socialista. Tínhamos finalmente chegado ao limiar de uma civilização mundial livre e nós estávamos no caminho para uma era de governo cosmopolita. Arranjos de governança transnacional agora tinham que ser colocados em prática, a fim de orientar o processo para um aprofundamento maior. A globalização, assim concebida, constitui uma verdadeira nova grande narrativa que substituiu as grandes narrativas da modernidade (o liberalismo, o socialismo, o corporativismo), baseadas como eram, no século XIX e XX, na luta pela constituição social do Estado-nação em um mundo capitalista. Tornou-se a nova grande narrativa precisamente uma

década após as grandes narrativas da modernidade serem declaradas mortas pelos filósofos pós-modernos. (KALB, 2004, p. 13, tradução nossa)⁴¹

A multiplicação dos foros internacionais foi um dos grandes produtos da propagação do ideal da coordenação da governança global por meio das instituições internacionais. Enquanto no século XIX ocorriam de duas a três conferências mundiais por ano, segundo Kalb (2004), no final dos anos noventa aconteciam mais de 4000, e o número de instituições passou de 37 no começo do século XX para 6743 em seu final.

A expansão do conceito de desenvolvimento traz para o seio do debate um conflito direto entre as dimensões política e econômica, que repercute na definição do Estado de Direito. Pahuja (2011) cita que na medida em que esse conceito passa a ser relevante para a legitimidade do Estado e aspira-se a um paradigma universal de democracia, o desenvolvimento é a ele atrelado. Essa proposta de sinergia, conquanto coloque a possibilidade de rever e temperar a perspectiva do desenvolvimento com as contribuições construídas no campo dos direitos humanos, acaba por abrir espaço a uma outra dimensão da lógica progressista, que diz respeito à definição do que seria o Estado de Direito e o próprio império da lei:

Lutas sobre o significado do Estado de Direito no contexto do desenvolvimento resultaram no surgimento de um conteúdo altamente específico e rico de conteúdo de "lei" e "Estado de direito". Essas lutas têm contribuído para uma reunião aberta entre vertentes do direito internacional, até então aparentemente mantidos em quarentena um do outro, considerados, respectivamente, como "econômico" e "político". Dentro do debate sobre lei-no-desenvolvimento, essa convergência tem se manifestado na inclusão dos direitos humanos, incluindo os direitos civis e políticos, direitos de propriedade, direitos contratuais e toda uma série de outras áreas substantivas de direito, no sentido de "lei" como utilizado no âmbito das instituições de desenvolvimento. (PAHUJA, 2011, p. 233, tradução nossa)⁴²

⁴¹ Both liberal streams also argued that globalization was a casual, anonymous, and more or less irresistible force. Time/space compression set the whole virtuous circle in motion, as a consequence of which space was further annihilated. Markets as well as human morality had now outgrown the cage of the national state and the state nation, as proven by the collapse of the socialist world. We had finally arrived on the threshold of a free world civilization and we were on our way to an era of cosmopolitan rule. Arrangements for transnational governance now had to be put in place in order to guide the process further. Globalization, thus conceived, constituted a veritable new grand narrative which superseded the grand narratives of modernity (liberalism, socialism, corporatism), based as they were on the nineteenth and twentieth century struggles for the social constitution of the nation state in a capitalism world. It became the new grand narrative precisely a decade after the grand narratives of modernity where declared dead by postmodern philosophers. (KALB, 2004, p. 13)

⁴² Struggles over the meaning of the rule of law in the context of development have resulted in the emergence of highly specific, content-rich understanding of 'law' and 'rule of law'. These struggles have contributed to an overt meeting between strands of international law hitherto seemingly quarantined from each other,

Ao passo em que desenvolvimento e Estado de Direito são atrelados, surge o risco de, em vez de limitar-se e temperar-se o crescimento econômico como via para alcançar justiça social, submeter-se aquele a este, identificando o Estado de Direito como o que potencializa o crescimento, esvaziando-o de sua dimensão de justiça e engatando-o apenas à eficiência econômica:

Dentro das principais instituições de desenvolvimento as expansões no sentido do Direito não tem evitado um esforço concertado para instrumentalizar o Direito. De fato, como foi dado maior escopo ao Direito nesse contexto, também aumentou o escopo para instrumentalização da lei. Com isso quero dizer que é feito um esforço para engajar a lei como essencialmente a serviço de certo valor mais alto para o qual se subordina e é usada para efetivar ou trazer. É distinguível (embora não sem relação) da generalizada circularidade casual... na qual as primeiras aparições do Direito nas instituições de desenvolvimento tanto produzia como dependia de uma relação mutuamente sustentável em que a ausência do direito positivo por si apresentada uma justificação para intervenções de desenvolvimento e o axioma de desenvolvimento naturalizava a reivindicação exclusiva à legalidade do direito positivo. Em vez disso, a relevância da lei já foi confirmada dentro de ortodoxia desenvolvimento, desempenhando um papel fundamental e onipresente, e a atenção se voltou para o avanço do debate através de nova análise empírica e ... chegando a algumas conclusões que podem ser relevantes para os formuladores de políticas, como a que instituições (definidas segundo o Norte como as "regras do jogo") podem ser consideradas como "boas", no sentido de "estabelecer uma estrutura de incentivos que reduz a incerteza e promove a eficiência, contribuindo, portanto, para um forte desempenho econômico".

A noção dual de reduzir a incerteza e contribuir para um forte desempenho econômico coloca a importância da lei de duas formas. A primeira é em termos de produção de eficiência e crescimento econômico; o segundo é para sugerir que "certeza" ou de confiança em um sistema legal é casualmente relacionada ao crescimento. (PAHUJA, 2011, p. 242, tradução nossa)⁴³

regarded respectively as 'economic' and 'political'. Within the law-in-development debate this convergence has manifested itself in the inclusion of human rights, including civil and political rights, property rights, contractual rights and a whole raft of other substantive areas of law, within the meaning of 'law' as used within development institutions. (PAHUJA, 2011, p. 233)

⁴³ Within the mainstream development institutions the expansions in the meaning of law have not prevented a concerted effort to instrumentalise law. Indeed, as law has been given more scope in this context, so has the scope grown for law's instrumentalisation. By this I mean that an effort is made to engage law as essentially in the service of some higher value to which it subordinate and which is used to effect or bring about. It is distinguishable from (though not unrelated to) the generalized casual circularity... in which early appearances of law at the development institutions both produced and depended on a mutually sustaining relation in which the absence of positive law per se provided a justification for developmental interventions and the axiom of development naturalized the exclusive claim to legality of positive law. Instead, the relevance of law has now been confirmed within development orthodoxy as playing a critical and all-pervasive role and attention has turned to advancing the debate through new empirical analysis and ... coming to some conclusions that might be relevant for policymakers, as to which institutions (defined following North as the 'rules fo the game') may be regarded as 'good', in the sense of 'establishing an incentive structure that reduces uncertainty and promotes efficiency –hence contributing to strong economic performance.

Nas próximas sessões, examinar-se-á como as ideias sobre a integração regional – e, em particular, a criação do MERCOSUL – são impactadas pela crise do conceito de desenvolvimento e o surgimento das noções vinculadas à globalização.

2.2. AS NOVAS ARMAS: A INTEGRAÇÃO COMO VIA DE DESENVOLVIMENTO.

2.2.1 A integração como possibilidade e a experiência europeia.

A ideia da criação de espaços integrados de comércio não surge propriamente no Século XX. Dentre experiências precedentes que são citadas por autores estão, por exemplo, os mercados comuns instituídos entre as províncias francesas em 1664 e a *Zollverein*, formada pelos estados que viriam a compor a Alemanha, citada por Schiff (2003). Os ideais pan-europeu e pan-americano circulam em textos e proposições teóricas pelo menos desde o Século XVII. Tais exemplos, porém, são substancialmente diversos em motivações e fins dos projetos de integração regional concebidos após o fim da Segunda Guerra Mundial⁴⁴, ocasião em que, não por coincidência, o discurso do desenvolvimento ganha espaço nos debates internacionais.

Um dos pontos a ser ressaltado na ampliação do uso dos acordos regionais diz respeito ao sistema de comércio internacional surgido após a Segunda Guerra. Em resposta ao aumento do protecionismo econômico posterior a Grande Depressão, o sistema gerado a partir de 1945 passa a ser norteado pela não discriminação comercial como princípio, permitindo-se, porém, como uma das exceções, a criação das áreas de livre comércio:

Parcialmente em resposta à experiência da década de 1930, e em parte sob a influência do idealismo e do internacionalismo EUA, o sistema pós-II Guerra Mundial estabeleceu igualdade de tratamento de todos os parceiros (não-discriminação), como um princípio fundamental do sistema de comércio. Foram

The dual notions of reducing uncertainty and contributing to strong economic performance cast law's importance in two forms. The first is in terms of producing efficiency and economic growth; the second is to suggest that 'certainty' or confidence in a legal system is casually related to growth. (PAHUJA, 2011, p. 242)

⁴⁴ Considerable interest has been expressed in how the preferential economic arrangements formed after World War II have affected and will subsequently influence the global economy. We focus primarily on this era as well; however, it is widely recognized that regionalism is not just a recent phenomenon. Analyses of the current spate of PTAs often draw on historical analogies to prior episodes of regionalism. Such analogies can be misleading because the political settings in which these episodes arose are quite different from the current setting. (MANSFIELD et al., 1999, p. 595).

permitidas exceções, tanto por razões pragmáticas como por razões de princípio, e entre essas exceções estava a capacidade de criar blocos de comércio – zonas livres de comércio (ZLC) e uniões aduaneiras. Além de reforçar os laços coloniais existentes, esta concessão foi pouco utilizada no início, mas ao longo de sua primeira década contribuiu para a reconstrução política da Europa, através da criação da união aduaneira do Benelux, em 1947, da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) em 1951, e a de maior alcance Comunidade Econômica Europeia (CEE), em 1957. (SCHIFF, 2003, p. 5, tradução nossa)⁴⁵

O modelo tido por pioneiro nos moldes da integração contemporânea é o europeu. Com o fim do conflito global, a proposta de aproximação entre os Estados daquele continente ganha força, visando a evitar a reedição das hostilidades. A experiência de reconstrução e cooperação entre os estados europeus, seja na área da política, pelo Conselho da Europa, seja economicamente, via plano *Marshall*, prepararia o terreno para um projeto permanente, concretizado no Plano *Schuman*.

As consequências da guerra estão intimamente relacionadas com a concepção adotada na criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Uma das principais razões da eclosão das rivalidades fora o revanchismo francês e alemão, motivado, em grande parte, pela disputa dos recursos necessários para a indústria siderúrgica. Unificando-se as fontes comuns estariam reduzidas as chances de ressurgimento do conflito. O Plano *Schuman*, declaração do ministro das Relações Exteriores francês propondo uma nova organização na Europa, foi bem recebido por Bélgica, Países Baixos, Luxemburgo, Alemanha e Itália, e em 1950 são iniciadas conversações. O convite presente no Plano *Schuman* não é universal: estava diretamente condicionado ao momento histórico em que se inseria. A Guerra Fria impelia URSS e EUA a definirem claramente suas esferas de influência, e a Europa também seria palco desse conflito. Era imprescindível para a potência norte-americana ter a Europa Ocidental como aliada, e um dos grandes instrumentos para tanto foi o Plano *Marshall*.

⁴⁵Partly in response to the experience of the 1930s, and partly under the influence of U.S. idealism and internationalism, the post–World War II system established equal treatment of all partners (nondiscrimination) as a fundamental principle of the trading system. Exceptions were permitted, both on pragmatic grounds and for reasons of principle, and among these exceptions was the ability to create trade blocs—free trade areas (FTAs) and customs unions. Aside from reinforcing existing colonial links, this concession was little used at first, but over its first decade it contributed to the political reconstruction of Europe through the creation of the Benelux customs union in 1947, the European Coal and Steel Community (ECSC) in 1951, and the more far-reaching European Economic Community (EEC) in 1957. (SCHIFF, 2003, p. 5)

Os seis países fundadores (Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos) se afirmariam como membros do bloco capitalista, apesar de proporem uma via própria de influência dentro do Globo. Nas palavras de Hobsbawm:

O efeito da Guerra Fria foi mais impressionante na política internacional do continente europeu que em sua política interna. Provocou a criação da ‘Comunidade Europeia’, com todos os seus problemas; uma forma de organização sem precedentes, ou seja, um arranjo permanente (ou pelo menos duradouro) para integrar as economias, e em certa medida os sistemas legais, de vários Estados-nação independentes. [...]. A “Comunidade”, como tantas outras coisas na Europa pós-1945, era ao mesmo tempo a favor e contra os EUA. Ilustra tanto o poder e a ambiguidade que manteve unida a aliança antissoviética.” (HOBSBAWM, 1999, p. 236)

Em 1951, por meio do Tratado de Paris, é instituída a CECA, objetivando a gestão comum desses recursos industriais essenciais, valendo-se de uma Alta Autoridade, organismo autônomo com poder legiferante. O projeto seria aprofundado, em 1957, com a assinatura dos Tratados de Roma, constituindo a Comunidade Europeia de Energia Atômica (CEEa, também chamada de Euratom) e a Comunidade Econômica Europeia (CEE).

2.2.2 A integração na perspectiva do desenvolvimento e a primeira onda regionalista:

O modelo europeu foi visto como notável exemplo das potencialidades oferecidas pelo processo de integração e impactaria as iniciativas no âmbito dos países tidos por subdesenvolvidos. A integração como via de desenvolvimento não era, como já dito, desconhecida, tanto que mesmo antes da criação da União Europeia, em 1949, já se veiculava nos estudos da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (CEPAL) a possibilidade de instauração de um mercado comum latino-americano. Em 1951, conforme cita Baumann (2005), os países da América Central requisitaram formalmente ao órgão apoio técnico para o seu processo de integração, com vistas à formação do que seria o Mercado Comum Centro-Americano. Os sucessos vivenciados na experiência das Comunidades Europeias serviriam como catalisador das iniciativas neste Continente:

A partir do entendimento de que com a integração regional seria possível superar diversas das barreiras ao desenvolvimento, e sob a forte influência do exemplo dado pela assinatura do Tratado de Roma, origem da Comunidade Econômica Europeia, os países da América Latina procuraram promover a integração de suas economias, através da formação da ALALC (e como parte dela, do Grupo Andino), cuja experiência é bastante bem conhecida. A lógica era de que a

permanecerem as condições que estiveram vigentes na segunda metade dos anos 50 a América Latina enfrentaria desequilíbrio crescente do Balanço de Pagamentos, devendo restringir a importação de bens de capital. A criação de um mercado regional seria, assim, uma condição básica para a produção de bens de capital e bens intermediários, requeridos para promover o crescimento econômico. (BAUMANN, 2005, p. 3)

A lógica da integração, nesse período histórico, se alinhava com as considerações próprias ao acoplamento identitário entre o desenvolvimento e o crescimento econômico e foram intensamente impactadas pela perspectiva da teoria da dependência. Baseando-se na aceção de que o subdesenvolvimento seria um fenômeno resultante dos anos de exploração colonial e pós-colonial, economistas de relevo passaram a defender que, por meio das economias de escala geradas pelo processo de integração e privilegiando-se o processo entre parceiros economicamente similares, poder-se-ia alcançar a aceleração da modernização dos envolvidos. Nesse cenário, produzia-se uma construção regional do que nacionalmente era representado pelo modelo de substituição de importações. Na dicção de Doidge (2007):

Quanto às abordagens regionais para o desenvolvimento, sempre se colocou que o desenvolvimento tem de alguma forma sido associado com o crescimento econômico, com os dois em muitos casos sendo tratados como sinônimos. Nas décadas após a Segunda Guerra Mundial, isso envolveu uma ênfase na "modernização", essencialmente definida como a industrialização, tornada possível pelas divisas geradas por meio de exportações de commodities. Modernização industrial, argumentava-se, era essencial para aumentar a produtividade e, portanto, bem-estar agregado. As únicas dificuldades dos Estados em desenvolvimento para alcançar isso, no entanto, eram cada vez mais destacadas pelos chamados 'modelos de dois hiatos', que apontavam para a baixa propensão a poupar e a elasticidade dos lucros das exportações de commodities em países menos desenvolvidos. [...].

Iniciativas regionais Sul-Sul surgiram como um complemento natural para essas estratégias de desenvolvimento protecionistas. (...) Na esteira dessa iniciativa europeia, uma abordagem distinta do Terceiro Mundo ao regionalismo surgiu, contextualizada dentro do discurso do desenvolvimento descrito acima. Embora houvesse alguma divisão entre os escritores do Terceiro Mundo sobre a utilidade do regionalismo para o desenvolvimento, um grupo a favor de uma abordagem regionalista surgiu, motivada pela racionalidade econômica de Cooper e Massell (1965a, 1965b), Johnson (1965) e Bhagwati (1968). Aceitando a modernização industrial como um "objectivo político legítimo" (Cooper e Massell, 1965b, p.462) na busca de desenvolvimento, o modelo de Cooper e Massell-Johnson-Bhagwati sugeriu que, no contexto de uma política de ISI, o impedimento estrutural de pequenos mercados e os altos custos de industrialização poderiam ser superados por países em desenvolvimento, explorando as economias de escala disponível como resultado da integração regional, através, por exemplo, da retirada atrás de barreiras tarifárias comuns externas, acordos de compartilhamento de indústrias e mercados, etc Além disso, como Ghatak (2003, p.214) observa, foram previstos incentivos políticos para a criação de blocos regionais: "A coordenação regional entre os países menos desenvolvidos deve proporcionar-lhes maior poder de barganha em suas relações econômicas e políticas com países desenvolvidos". Por estas razões, o regionalismo foi visto

pelos estruturalistas do Terceiro Mundo como um instrumento na luta para acabar com a relação de exploração e dependência entre os países menos desenvolvidos e os do Norte industrializado. (DOIDGE, 2007, p. 05, tradução nossa)⁴⁶

No caso da América Latina⁴⁷, o discurso da integração como via de desenvolvimento foi marcado pela visão estruturalista ligada à teoria da dependência:

O discurso do desenvolvimento na década de 1950 e 1960 foi ainda mais complicado pelo surgimento dos estruturalistas latino-americanos. A abordagem estruturalista, que mais tarde se tornou a teoria crítica do desenvolvimento pela dependência, projetou uma ordem econômica internacional polarizada entre um

⁴⁶ As far as regional approaches to development are concerned, it has always been the case that development has in some way been linked with economic growth, with the two in many instances being treated as synonymous. In the decades after the Second World War, this involved an emphasis on ‘modernisation’, essentially defined as industrialisation, made possible by the foreign exchange generated through commodity exports. Industrial modernisation, it was argued, was essential to increasing productivity and therefore aggregate welfare. The unique difficulties of developing states in achieving this, however, were increasingly highlighted by so-called ‘two-gap models’, which pointed to the low propensity to save and the inelasticity of earnings on commodity exports in LDCs. [...]. South-South regional initiatives emerged as a natural complement to these protectionist development strategies. (...) On the heels of this European initiative, a distinctly Third World approach to regionalism emerged, contextualised within the development discourse outlined above. While there was some division among Third World writers on the utility of regionalism for development, a core group in favour of a regionalist approach emerged, motivated by the economic rationale of Cooper and Massell (1965a, 1965b), Johnson (1965) and Bhagwati (1968). Accepting industrial modernisation as a “legitimate policy goal” (Cooper and Massell, 1965b, p.462) in seeking development, the Cooper and Massell-Johnson-Bhagwati model suggested that in the context of an ISI policy, the structural impediment of small markets and the high costs of industrialisation could be overcome by developing countries by exploiting the economies of scale available as a result of regional integration through, for example, withdrawing behind common external tariff barriers, market and industry-sharing agreements etc. In addition, as Ghatak (2003, p.214) observes, political incentives for the establishment of regional blocs were foreseen: “Regional co-ordination among LDCs is supposed to provide them with greater bargaining power in their economic and political relationships with DCs”. For these reasons, regionalism was seen by Third World structuralists as a tool in the struggle to end the exploitative and dependent relationship between LDCs and the industrialised North. (DOIDGE, 2007, p. 05)

⁴⁷ Vale salientar, apesar do destaque aqui dado à América Latina, que em outros continentes, no mesmo período, a integração também foi assinalada como via de desenvolvimento, com similares traços acerca da perspectiva filosófica adotada e das consequências em termos de ineficiência econômica e objetivos não alcançados. Nas palavras de Peter Mistry: “Of the seventeen RIAs which existed in 1990 around the world, eight were in Africa where experiments with first-generation RIAs yielded desultory results; with the exception of the franc zone (the Communauté Financière Africaine, CFA) and the Southern African Customs Union (SACU). The monetary unions of the franc zone were stable and enforced sound monetary policies. But they became overly rigid in resisting parity adjustment for too long, thus impairing the adjustment and growth prospects of their members through the 1980s. A long-delayed devaluation of the CFA franc finally occurred in early 1994 after much damage had been done. SACU was based on keeping smaller satellites in orbit around the South African apartheid regime. It was more successful than the franc zone RIAs, perhaps because South Africa under apartheid was willing to pay a visible budgetary price- to acquire a modicum of political respectability in its immediate neighbourhood. The Indian Ocean Commission (IOC), a loose RIA among islands off the East African coast, has also had modest success. But other African arrangements in East and Central Africa and in Southern Africa outside of SACU, heavily backed by donors, have proven ineffectual. Some have subsequently come apart. Their net economic benefits, in terms of incremental economic and developmental gains derived by the member states, probably did not offset even the cost of the large and elaborate bureaucracies set up to administer them. (MISTRY, 1996, p. 15)

núcleo industrializado e desenvolvido e uma periferia subdesenvolvida. Teóricos da dependência argumentaram que o sistema econômico internacional foi caracterizado pela troca desigual, e que, conseqüentemente, o crescimento sustentado através de exportações era uma impossibilidade. Países da periferia se encontrariam presos em uma posição de subdesenvolvimento permanente como fornecedores de matérias-primas de baixo custo para o núcleo desenvolvido. Em sua formulação mais extrema, isso levou alguns teóricos da dependência à conclusão de que o melhor caminho para os países em desenvolvimento seria separar-se da economia internacional. De modo mais geral, no entanto, levou à invocação de políticas de autossuficiência. (DOIDGE, 2007, p. 3, tradução nossa)⁴⁸

Um dos principais nomes brasileiros que simbolizam o pensamento desse período é Celso Furtado. O economista, conquanto não tenha se detido especificamente na questão da integração regional, compreendia o fenômeno como um reflexo e uma alternativa dentro da política de desenvolvimento advogada para superar os desafios da dependência:

Um dos principais fatores responsáveis pela baixa eficácia dos investimentos em grande número de países subdesenvolvidos é, reconhecidamente, a insuficiência das dimensões dos mercados locais. À medida que os investimentos industriais se diversificam, o problema se agrava. Por outro lado, o avanço da tecnologia assume em geral a forma de aumento das dimensões mínimas econômicas das unidades de produção. Portanto, é natural que se tenha pensado em contornar esse obstáculo mediante formas diversas de integração de economias nacionais. (FURTADO apud BAUMANN, 2005, p. 2)

Assim, como ressalta Baumann (2005) analisando a obra de Furtado, a integração se vinculava ao modelo protecionista de desenvolvimento como um fator acelerador do processo de crescimento econômico, ao proporcionar espaços seguros para economias de pequeno porte se modernizarem. Ainda observa que apesar da questão da imigração regional não aparecesse com frequência nos seus escritos mais conhecidos, Furtado atribuía um papel importante a esse processo.

A teoria da integração constitui uma etapa superior da teoria do desenvolvimento e a política de integração, uma forma avançada de política de desenvolvimento. O planejamento da integração surge, pois, como a forma mais complexa dessa

⁴⁸ Development discourse in the 1950s and 1960s was further complicated by the rise of the Latin American structuralists. The structuralist approach, later to become the dependency critique of development theory, modelled an international economic order polarised between an industrialised and developed core and an underdeveloped periphery. Dependency theorists argued that the international economic system was characterised by unequal exchange, and that consequently sustained growth through exports was an impossibility. Countries of the periphery would find themselves trapped in a position of permanent underdevelopment as suppliers of inexpensive raw materials to the developed core. In its most extreme formulation, this led some dependency theorists to the conclusion that the best path for developing countries was to de-link from the international economy. More generally, however, it led to the advocacy of policies of self-reliance. (DOIDGE, 2007, p. 3)

técnica de coordenação das decisões econômicas. (FURTADO, 2000, apud BAUMANN, 2005, p. 1)

Baumann (2005) conclui:

Na sua ótica, a aproximação, seja de economias semelhantes, seja de economias díspares, mas sempre e quando integradas segundo um processo cauteloso, planejado, traria implicações importantes enquanto ferramenta de superação das limitações do subdesenvolvimento. (BAUMANN, 2005, p. 1)

Dentro desse entendimento, em muito reforçado pela atuação da própria CEPAL entre os anos cinquenta e oitenta, multiplicam-se na América Latina as iniciativas de integração regional, objetivando, sobretudo, dentro de um ambiente de protecionismo, ampliar o comércio entre os membros dos blocos. Como coloca Mistry (1996):

Antes da Segunda Guerra Mundial, não houve AIRs entre os países independentes da América Latina e Caribe (ALC). Agora, quase todos eles estão envolvidos em um tipo de AIR ou outro; na verdade, alguns estão envolvidos em vários. O desenvolvimento de AIR na ALC foi baseada em fundamentos filosóficos que forneceram a base para a maioria dos AIRs de primeira geração nos países em desenvolvimento. Em 1960, Raul Prebisch visualizava os AIRs na ALC como sendo destinados à construção de blocos voltados ao espaço interno, protecionistas, com barreiras para o mundo exterior. A integração regional deveria ser um meio de realização de uma substituição de importações mais complexa em escala regional, na criação de indústrias que eram muito grandes e complexas para os mercados internos menores desenvolver ou absorver. " Tal pensamento levou a uma onda de ARIs na década de 1960 com o formação da Associação Americana de Livre Comércio Latina (ALADI) e o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), em 1960, a Associação Caribenha de Livre Comércio (CARIFTA) em 1968, e o Grupo Andino em 1969.

Em 1971, Bela Belassa teve uma visão diferente. Argumentando que o alargamento do mercado por meio da integração poderia trazer benefícios para a ALC superiores àqueles obtidos por meio da liberalização do comércio sozinha, ele sugeriu combinar AIRs com a liberalização comercial unilateral e recomendou políticas que garantam a plena exploração dos benefícios de ambos. A tese de Belassa foi que a liberalização do comércio iria aumentar os benefícios de AIRs, reduzindo as perspectivas de industrialização ineficiente nos países da ALC. Esse ponto de vista não foi imediatamente popular, em parte porque, como tem sido sugerido, os AIRs protecionistas iniciais na ALC alcançaram um crescimento substancial no comércio intrarregional.

Entre 1960 e 1980, as trocas comerciais cresceram por um múltiplo de: (a) 20 na ALADI, onde o comércio dos membros com o resto do mundo (RdM) cresceu por um fator de 10, (b) 40 no MCCA em comparação com o crescimento do comércio com o RdM por um fator de 9 (c) 17 no CARIFTA em comparação com um aumento no total do comércio em um múltiplo de 10, e (d) 50 dentro do Grupo Andino em comparação com apenas um crescimento de 8 vezes nas exportações para o RdM. Todos esses arranjos foram apoiados por pagamentos e facilidades de instalações para economizar no uso de divisas escassas nos ajustes de contas comerciais intrarregionais. Mas mesmo com alto crescimento do

comércio intrarregional na ALC nas duas primeiras décadas, estes acordos não perduraram. (MISTRY, 1996, p. 18, tradução nossa)⁴⁹

Essa ótica é também fortalecida pelas alterações nos objetivos dentro do bloco europeu. Depois da onda de alargamento rumo ao norte, com a abertura proporcionada pelo governo do Presidente francês Georges Pompidou à candidatura britânica, abriu-se o caminho para o acesso não só do Reino Unido, mas também da Dinamarca e Irlanda. O ingresso desta última é marcado pela esperança do desenvolvimento,⁵⁰ como também o seria o processo de alargamento das Comunidades rumo ao sul. Concluído o ingresso dos países do norte, quase que imediatamente são iniciadas negociações para a entrada da Grécia. A inserção desse país representa uma alteração substancial na política de expansão. Se o ingresso da Irlanda já representara um grande impacto na alocação dos investimentos regionais em desenvolvimento, levando a um realinhamento dos programas de estímulo às economias menos dinâmicas, isso agora se revelava ainda com mais vigor. O acesso helênico⁵¹, em conjunto com Portugal e Espanha⁵², conduziria à problematização do

⁴⁹Prior to the Second World War, there were no RIAs among the independent countries of Latin America and the Caribbean (LAC). Now nearly all of them are involved in one type of RIA or other; indeed some are involved in several. The development of RIAs in LAC was based on philosophical underpinnings which provided the foundation for most of the first-generation RIAs in developing countries. In 1960, Raoul Prebisch envisaged RIAs in LAC as being aimed at building inward-looking, protected trade blocs with barriers to the outside world. Regional integration was to be a means of undertaking more complex import-substitution on a regional scale in establishing industries that were too large and complex for smaller domestic markets to develop or absorb." Such thinking led to a spate of RIAs in the 1960s with the formation of the Latin American Free Trade Association (LAFfA) and the Central American Common Market (CACM) in 1960, the Caribbean Free Trade Association (CARIFTA) in 1968, and the Andean Group in 1969.

In 1971 Bela Belassa took a different view. Arguing that market enlargement through integration could bring benefits to LAC over and above those obtainable through trade liberalisation alone, he suggested combining RIAs with unilateral trade liberalisation and recommending policies that would ensure full exploitation of the benefits of both. Belassa's thesis was that trade liberalisation would enhance the benefits of RIAs by reducing the prospects for inefficient industrialisation in LAC countries. That view was not immediately popular; partly because as has been suggested, the early protectionist RIAs in LAC achieved substantial growth in intra-regional trade."

Between 1960 and 1980, such trade grew by a multiple of: (a) 20 in LAFfA where members' trade with the rest of the world (RoW) grew by a factor of 10; (b) 40 in CACM compared with growth in trade with RoW by a factor of 9; (c) 17 in CARIFTA compared with an increase in total trade by a multiple of 10; and (d) 50 within the Andean Group compared with only an 8-fold growth in exports to RoW. All these arrangements were supported by payments and settlements facilities to economise on the use of scarce foreign exchange in settling intra-regional trade accounts. But even with high growth in intra-regional LAC trade in the first two decades, these arrangements did not endure. (MISTRY, 1996, p. 18)

⁵⁰ A Irlanda sempre teve vínculos estreitos com a Inglaterra e, a partir do acesso deste país, não podia se privar de ingressar na Comunidade. Somem-se a isso, a possibilidade de diminuir a influência britânica sobre si, através de um relacionamento mais próximo com a Europa Continental, e os benéficos diretos recebidos pelo apoio ao desenvolvimento.

⁵¹ A Grécia não ingressou anteriormente na Comunidade em razão, principalmente, da incompatibilidade de seu regime político com os ideais comungados e propalados pela União. A aceitação em 1959, por parte da

desenvolvimento também no projeto europeu. Além disso, a inserção na Comunidade estava revestida de uma dimensão política: eram repúblicas em transição para a democracia, depois de longos hiatos autoritários. Fazer parte do bloco traria mais uma garantia de estabilidade para os regimes nascentes, impedindo retrocessos ditatoriais.⁵³

A crise do modelo de integração protecionista se daria no ambiente de derrocada do próprio modelo de substituição de importações. Com os problemas gerados pelas crises da dívida na década de oitenta e o esgotamento dessa perspectiva, a visão acerca das metas e benefícios a serem proporcionados pelos processos de integração regional seria profundamente modificada.

2.2.3 Os impactos da globalização e a segunda onda regionalista.

Os choques do petróleo a partir da década de 1970 e as crises econômicas de diversos países ditos subdesenvolvidos no decorrer da década de oitenta, somados ao ocaso do modelo socialista e a ampliação dos fluxos internacionais no horizonte do que em breve seria identificado sob o rótulo da globalização, conduziram a uma mudança de postura a respeito do papel que a integração teria no desenvolvimento. Um dos fatores preponderantes foi a limitação dos projetos de integração construídos nos anos 60 e 70 em servirem como catalisadores do desenvolvimento que deles se esperava, os quais passam a ser tachados como baluartes da manutenção de setores produtivos economicamente ineficientes. Como escreve Dodge (2007):

Apesar da fundação de uma série de organizações políticas e econômicas dominadas pelos países em desenvolvimento, a solidariedade exigida pelos

Comunidade do pedido grego de ingresso, bem como a assinatura do acordo de associação, demonstram uma postura de aproximação, interrompida bruscamente na ocorrência do golpe militar de 1967. Em 1974, com a restauração do regime civil, a possibilidade de ingresso é estimulada, reforçada pelo desejo de estabilidade (PFETSCH, 2001, p. 47)

52 A Espanha, sob a ditadura franquista vigente desde a Guerra Civil, manteve-se relativamente afastada de organizações europeias e internacionais, voltando-se mais intensamente para a América Latina e África. “Após a morte de Franco em novembro de 1975, a transição para a monarquia constitucional ensejou uma reviravolta na política externa. O requerimento de adesão, apresentado em julho de 1977, colocou em primeiro lugar não mais motivos econômicos, mas políticos. A consolidação da jovem democracia era um ponto importante para o ingresso na CE. O acesso ao vasto mercado europeu terá sido certamente também uma boa motivação.” (PFETSCH, 2001, p. 84). Para Portugal, razões idênticas foram suscitadas. Se os lusitanos nunca estiveram afastados do cenário europeu como os espanhóis, pois participavam de acordos de livre-comércio da Europa Integrada, o regime de Salazar vetava participações políticas. Com a Revolução dos Cravos, em 1974, surgiram propostas europeias para apoiar a democracia no país. Os acessos são concluídos em 1986.

teóricos estruturalistas não se concretizou (Fawcett, 1995, p.15). Bhagwati (1993, p.28) aponta para a tendência dos países menos desenvolvidos de lançarem tais iniciativas para utilizar as negociação burocrática em vez de liberalização do comércio (e, portanto, preços) para determinar as alocações industriais, e para amarrar o comércio com a alocação resultante, assim, "colocando a carroça na frente do cavalo e matando o movimento impulsivo", como sendo o principal fator por trás do colapso do imperativo regionalizante. A isso, no entanto, pode ser acrescentado o declínio da ISI, à qual o regionalismo focado no desenvolvimento tinha sido amarrado, a resultar nas grandes ineficiências produzidos por escudar as indústrias da concorrência. (Doidge, 2007, p. 06, tradução nossa)⁵⁴

Como resultado, os blocos regionais anteriormente criados na América Latina, conquanto permanecessem vivos em papel – e alguns ainda permanecem – foram sendo abandonados e solapados como foros decisórios de políticas econômicas. O mote da integração muda, do local para o global:

Todos os AIRs na América Latina criados entre 1960 e 1970 se dissolveram em meados da década de 1970 e praticamente se desintegraram durante a década de 1980, em face das circunstâncias externas adversas, da crise da dívida regional de proporções cataclísmicas, do desvanecimento da vontade política, de violentos conflito intrarregionais (especialmente na América Central), e de uma ética mutante para a livre competição. Como Carlos Massad (1989) observou, em 1980, tornou-se '... uma questão de cada país buscar a integração com o mundo exterior, em vez de com seus vizinhos, e financiar o processo com o endividamento externo. (MISTRY, 1996, p. 19, tradução nossa)⁵⁵

Essa mudança não coincidentemente é concomitante ao impacto do discurso neoliberal. Dentro do “Consenso de Washington”, os países passam a buscar a melhoria do desempenho de suas economias por meio da diminuição das barreiras com o resto do mundo, com o propósito de criar um ambiente dinâmico, no qual pudessem ser construídos empreendimentos eficientes em escala global, e também com o fulcro de sanear as finanças dos Estados, endividados após o acúmulo de funções derivado do Estado de bem-estar

⁵⁴ Despite the foundation of a number of political and economic organisations dominated by developing countries, the solidarity demanded by structuralist theorists failed to materialise (Fawcett, 1995, p.15). Bhagwati (1993, p.28) points to the tendency of LDCs launching such initiatives to use bureaucratic negotiation rather than trade liberalisation (and hence prices) in determining industry allocations, and to tie trade to the resulting allocation, thus “putting the cart before the horse and killing the forward motion”, as being the key factor behind the collapse of the regionalising imperative. To this, however, may be added the decline in ISI to which developmentally-focused regionalism had been tied, a result of the gross inefficiencies produced by sheltering industries from competition. (DOIDGE, 2007, p. 06)

⁵⁵ All the RIAs in Latin America set up between 1960 and 1970 unravelled in the mid-1970s and virtually disintegrated during the 1980s in the face of adverse external circumstances, a regional debt crisis of cataclysmic proportions, fading political will, violent intra-regional conflict (especially in Central America), and a changing ethic of open competition. As Carlos Massad (1989) noted, in the 1980s it became '... a matter of each individual country's seeking integration with the outside world rather than with its neighbours, and financing the process with external indebtedness. (MISTRY, 1996, p. 19)

social. O subdesenvolvimento passa a ser colocado como fruto da ineficiência, solucionada pela liberalização e o fortalecimento da boa governança:

A ascensão do neoliberalismo, em particular, levou a desafios para o papel de um Estado ativista e protecionista, um processo, como Bowles (2000) reconhece, reforçada pela crescente conscientização dos resultados diferenciados do desenvolvimento alcançados por países subdesenvolvidos protecionistas e liberalizantes. A contrarrevolução neoliberal na Economia do desenvolvimento (Toye, 1987), portanto, questionou o papel do desenvolvimento liderado pelo Estado e do ISI, argumentando que o resultado foi uma produção ineficiente, o desencorajamento dos ganhos de exportação e de atividades tradicionalmente geradoras de riqueza (Kiely, 1998, p.31). A solução neoliberal para o subdesenvolvimento que o protecionismo e a ISI perpetuava foi a liberalização, incluindo particularmente a liberalização do comércio internacional, a desvalorização da moeda e o recuo do Estado. Em 1990, essa receita havia recebido um nome - o "Consenso de Washington" (Williamson, 1990). [...]

Quando o fim da história chegou na década de 1990, ele sinalizou uma mudança de abordagem para os atores do desenvolvimento do Norte, que rapidamente chegaram a aceitar a afirmação de que as alternativas históricas para a democracia liberal e o capitalismo de livre mercado tinham sido desacreditadas. Quanto ao desenvolvimento, uma nova modernização parece ter surgido, onde o ponto final é justamente a democracia liberal aliado com economia de livre mercado. Dada a ênfase na globalização e na liberalização do comércio, o desenvolvimento diferenciado de alguns estados tem sido cada vez mais explicado não como um fracasso da economia neoliberal, mas sim da política interna. Intervenções estatais distorcivas muitas vezes foram destacadas, com o FMI (1994, p.54), por exemplo, afirmando que "a falta de estabilidade econômica, os mercados financeiros inadequados e distorcidos, a improdutiva intromissão do Estado, e as políticas comerciais voltadas para o espaço interno têm todas agido para conter o crescimento em muitos casos". Em outras palavras, os impedimentos estruturais ao desenvolvimento inerentes à economia global, que já haviam sido destacados por teóricos do desenvolvimento, foram substituídos nas explicações do subdesenvolvimento por referências a má governança. (DOIDGE, 2007, p. 7, tradução nossa)⁵⁶

⁵⁶ The rise of neoliberalism, in particular, led to challenges to the role of an activist and protectionist state, a process, as Bowles (2000) acknowledges, reinforced by the increasing awareness of the differential development outcomes achieved by protectionist and liberalising LDCs. The neoliberal counter-revolution in development economics (Toye, 1987), therefore, called into question the role of state-led development and of ISI, arguing that the result was inefficient production, discouragement of export-earning and of traditional wealth-creating activities (Kiely, 1998, p.31). The neoliberal solution to the underdevelopment that protectionism and ISI perpetuated was liberalisation, including particularly the liberalisation of international trade, currency devaluation and the rolling back of the state. By 1990 this prescription had been given a name – the ‘Washington Consensus’ (Williamson, 1990). [...]

When the end of history arrived in the 1990s, it signalled a change in approach for Northern development actors, who quickly came to accept the assertion that the historical alternatives to liberal democracy and free market capitalism had been discredited. As far as development is concerned, a new modernisation appears to have emerged, where the end point is precisely liberal democracy allied with free market economics. Given the emphasis on globalisation and trade liberalisation, the differential development of some states has increasingly been explained not as a failure of neoliberal economics, but rather of domestic policy. Distorting state interventions were often highlighted, the IMF (1994, p.54), for example, asserting that “lack of economic stability, inadequate and distorted financial markets, unproductive state intrusion, and inward-looking trade policies have all acted to restrain growth in many cases”. In other words, the structural impediments to development inherent within the global

Novamente o continente europeu seria tomado como inspiração para alcançar-se o desenvolvimento, mas a partir de outra perspectiva: a da melhoria das condições de vida dos países que, ao se integrarem às comunidades, obtiveram expressivos resultados em termos de crescimento econômico. A integração europeia, que novamente ganhara força com o ingresso dos membros antes à margem dela, é assumida como modelo para os países “em desenvolvimento” chegarem a uma melhor posição dentro da economia globalizada:

No contexto desse novo paradigma de desenvolvimento, o relançamento da integração europeia, com a assinatura do Acto Único Europeu (AUE), em 1986 (incorporando, como fez, planos para completar o mercado único europeu (SEM) em 1992), constituiu o momento seminal para novo regionalismo. A revitalização da integração europeia estava intimamente ligada às mudanças fundamentais que estavam sendo experimentadas pelo sistema internacional. Intrínseco a isso estava uma desterritorialização da economia de tal forma que os estados, a fim de evitar a marginalização, se unem para criar uma comunidade política com maior peso no sistema internacional. O novo paradigma de desenvolvimento e o novo regionalismo, portanto, decorrentes das mesmas forças básicas, tornaram-se por esse motivo indissociáveis.

Como Fawcett (1995, p.23) reconhece, "há poucas regiões do mundo onde o progresso aparentemente espetacular da Comunidade Europeia para a união econômica e política não conseguiu suscitar uma resposta". NAFTA e APEC devem muito de seu impulso para a existência do regionalismo europeu, constituindo-se, em parte, uma resposta a uma temida "Europa fortaleza". Este medo de uma Europa fortaleza se fez sentir no mundo em desenvolvimento também, com muitos líderes certos de que o processo para o Mercado Único que "envolve restrições às importações para a Europa, bem como o bloqueio do acesso fácil à tecnologia industrial" (Aluko, 1991, p ACP. 37). Aliado a isso estava uma crença de que o sucesso econômico europeu na nova economia liberalizada e globalizada pode ser creditado a sua solução integrativa, uma solução que poderia ser adotada em outras partes do mundo. Assim foi visto o lançamento de esquemas do Terceiro Mundo sob a premissa do Mercado Comum, incluindo, por exemplo, as iniciativas de mercado único por parte da União do Magreb Árabe, o Pacto Andino, o Mercosul e a Caricom. Em suma, ambos os países em desenvolvimento e os atores do desenvolvimento passaram a ver o regionalismo como um meio para superar os efeitos negativos sobre os países menos desenvolvidos da integração na economia global, bem como para promover o processo de liberalização, por meio de mercados em expansão, atraindo o investimento estrangeiro direto (IED), permitindo um processo passo-a-passo para a liberalização etc. É, em outras palavras, um ponto de construção em vez de um obstáculo no surgimento de um sistema econômico global, um forte contraste com o velho regionalismo. (DOIDGE, 2007, p. 8, tradução nossa)⁵⁷

economy that had previously been highlighted by development theorists have been replaced in explanations of underdevelopment by reference to poor governance. (DOIDGE, 2007, p. 7)

⁵⁷In the context of this new development paradigm, the relaunching of European integration with the signing of the Single European Act (SEA) in 1986 (incorporating as it did plans to complete a Single European Market (SEM) by 1992), constituted the seminal moment for new regionalism. The revitalisation of European integration was closely tied to the fundamental changes being experienced by the international system. Intrinsic to this was a de-territorialisation of economics such that states, in order to avoid marginalisation, band together to create a policy community with greater weight in the international

Consequentemente, o potencial da integração regional parece atrativo para os países em desenvolvimento por sua capacidade transformativa, reduzindo os obstáculos de governança e organização nacional para a participação no mundo globalizado. Como posto no Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento de 2011:

O processo de integração econômica regional pode ter efeitos significativos sobre o desenvolvimento humano. O termo "integração" sinaliza um processo que é consideravelmente mais amplo do que a simples eliminação de barreiras ao comércio de bens e serviços entre os países. A integração também pode abranger normas de harmonização e marcos regulatórios, reduzindo restrições ao capital financeiro e mobilidade dos trabalhadores; adoção de estratégias comuns para a política fiscal e monetária; promoção da paz e prevenção de conflitos, e partilha o investimento em infra-estruturas transfronteiriças para o transporte, energia e comunicações. Além disso a largura da integração, a profundidade da integração é um fator chave na determinação dos resultados para o desenvolvimento humano. Por exemplo, em maiores graus de integração dos países podem optar por adotar uma moeda comum ou concordar com mecanismos fiscais redistributivos entre regiões geográficas. Eles também podem concordar com abordagens comuns na saúde e política educacional. (PNUD, 2011, p. 9, tradução nossa)⁵⁸

Mistry (1996) assim lista as características dessa segunda onda de integração:

system. The new development paradigm and the new regionalism, therefore, stemming from the same basic motive forces, have become inextricably linked.

As Fawcett (1995, p.23) acknowledges, "there are few regions of the world where the apparently spectacular progress of the European Community towards economic and political union has failed to evince a response". NAFTA and APEC owe much of their impetus to the existence of European regionalism, constituting in part a response to a feared 'fortress Europe'. This fear of a fortress Europe made itself felt in the developing world too, with many ACP leaders certain that the Single Market process would "involve restrictions on imports into Europe as well as blocking ready access to industrial technology" (Aluko, 1991, p.37). Allied to this was a belief that European economic success in the new liberalised and globalised economy could be credited to its integrative solution, a solution that could be adopted elsewhere in the world. Thus was seen the launch of Third World schemes premised on the Common Market ideal, including, for example, single market initiatives by the Arab Maghreb Union, the Andean Pact, MERCOSUR and CARICOM. In short, both developing states and development actors have come to view regionalism as a means for overcoming the negative effects on LDCs of integration into the global economy, as well as of promoting the liberalising process, through expanding markets, attracting foreign direct investment (FDI), allowing a step-by-step process to liberalisation etc. It is, in other words, a building block rather than a stumbling block in the emergence of a global economic system, a stark contrast to the old regionalism. (DOIDGE, 2007, p. 8)

⁵⁸ The process of regional economic integration can have significant effects on human development. The term 'integration' signals a process that is considerably broader than simply eliminating barriers to trade in goods and services between countries. Integration can also encompass harmonizing standards and regulatory frameworks; reducing restrictions on financial capital and labour mobility; adopting common approaches to fiscal and monetary policy; promoting peace and conflict prevention; and pooling investment in cross-border infrastructure for transport, power and communications. In addition to the breadth of integration, the depth of integration is a key factor in determining the outcomes for human development. For example, at greater degrees of integration countries may choose to adopt a common currency or agree to redistributive fiscal mechanisms between geographical regions. they may also agree to common approaches on health and education policy. (PNUD, 2011, p. 9)

AIRs de segunda geração são, portanto, diferentes daqueles concebidos na década de 1960 e 1970 em alguns aspectos importantes. Esses mecanismos: (a) envolvem uma maior diversidade entre os membros regionais, (b) têm objetivos diferentes, com uma orientação para o exterior, (c) vão além da simples liberalização do comércio de mercadorias sujeitas à regulamentação do GATT para incluir a liberalização do comércio de serviços, os investimentos, as normas técnicas e regulamentares, formalidades alfandegárias e práticas de compras governamentais, (d) estão voltados para o exterior com o objetivo de alcançar ou manter a competitividade global da região como um todo e de seus membros, (e) são baseados na parceria entre os membros que já realizaram liberalização comercial unilateral significativa, e (f) desenvolveram um caráter mais Norte-Sul em vez dos acordos Norte-Norte e Sul-Sul que caracterizaram os esforços de integração anteriores. (MISTRY, 1996, p. 23, tradução nossa)⁵⁹

Vale a pena, assumindo-se o risco da repetição, destacar dois traços na construção desses blocos: a orientação para o exterior, caracterizando-os como verdadeiras plataformas de inserção global, e o escopo ampliado das matérias nele tratadas.⁶⁰

Destarte, surge uma linha de raciocínio e identificação muito peculiar. O desenvolvimento – cujo conteúdo preciso já passava por profundos questionamentos – é identificado com a redução da pobreza, que se daria com a abertura das economias nacionais à inserção global, da qual resultaria, passado um momento de ajustes, o crescimento econômico:

⁵⁹ Second... generation RIAs are therefore different from those devised in the 1960s and 1970s in some important ways. These arrangements: (a) involve greater diversity among regional members; (b) have different objectives with an outward-orientation; (c) go beyond simple trade liberalisation in goods subject to GATT regulations to include liberalisation of trade in services, investment, technical and regulatory standards, customs formalities and government procurement practices; (d) are outward-looking in aiming to achieve or maintain the global competitiveness of the region as a whole and that of its members; (e) are based on partnership among members which have already carried out significant unilateral trade liberalisation; and (f) have developed a more North-South character instead of the North-North and South-South arrangements which characterized earlier integration efforts. (MISTRY, 1996, p. 23)

⁶⁰ Destacando a diferenciação em termos de inserção global dos modelos de integração de meados do século XX para os construídos a partir dos anos oitenta, escrevem Mansfield e Milner: Regionalism, then, seems to have occurred in two waves during the post-World War II era. The first took place from the late 1950s through the 1970s and was marked by the establishment of the EEC, EFTA, the CMEA, and a plethora of regional trade blocs formed by developing countries. (...) Designed to discourage imports and encourage the development of indigenous industries, such arrangements fostered at least some trade diversion. Moreover, many of them were beset by considerable conflict over how to distribute the costs and benefits stemming from regional integration, how to compensate distributional losers, and how to allocate industries among members. [...]. The most recent wave of regionalism has arisen in a different context than earlier episodes. It emerged in the wake of the Cold War's conclusion and the attendant changes in interstate power and security relations. Furthermore, the leading actor in the international system (the United States) is actively promoting and participating in the process. PTAs also have been used with increasing regularity to help prompt and consolidate economic and political reforms in prospective members, a rarity during prior eras. And unlike the interwar period, the most recent wave of regionalism has been accompanied by high levels of economic interdependence, a willingness by the major economic actors to mediate trade disputes, and a multilateral (that is, the GATT/ WTO) framework that assists them in doing so and that helps to organize traderelations.(MANFIELD et al., 1999, p. 600)

Pelos primeiros anos do século XXI, a noção de que o desenvolvimento diz respeito à redução da pobreza tornou-se a hipótese de trabalho dos agentes de desenvolvimento, uma suposição que permitiu encaixá-lo com a economia neoliberal. Ao reduzir o desenvolvimento à redução da pobreza, a literatura de desenvolvimento neoliberal postula uma solução envolvendo a promoção do crescimento econômico através da plena integração no sistema econômico mundial liberalizado.

Além disso, o que se tornou quase universalmente aceite, apesar do argumento frequente quanto aos efeitos deletérios do livre mercado, é que esse crescimento econômico (e, portanto, a redução da pobreza) é melhor alcançado por meio de um comércio internacional "universal, aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório" (NZ AID, 2003, p.5). "Comércio", afirma a Comissão Europeia (2000, p.7), na sua Comunicação de 2000 sobre a política de desenvolvimento da CE, "é o meio mais eficiente para gerar os recursos necessários para o desenvolvimento autossustentado". Isso pode ser visto nas políticas dos estados, organizações regionais, organizações não governamentais e instituições financeiras internacionais, e foi uma afirmação fundamental para o relatório da Comissão para a África. (DOIDGE, 2007, p. 7, tradução nossa)⁶¹

Existe aí um forte traço ideológico, similar ao já apresentado nesse trabalho com relação ao desenvolvimento em si. A integração e a liberalização passam a ser vistas como vias imprescindíveis ao desenvolvimento e das quais decorreria naturalmente sua concretização, dentro da visão de mundo condicionada pela globalização. A integração passa a ser, então, o modelo de desenvolvimento:

O resultado dessas mudanças que ocorreram desde a década de 1980 é que o regionalismo tornou-se verdadeiramente um 'modelo de desenvolvimento'. O novo regionalismo implica a abertura a mercados globais e para o processo de globalização. Como tal, está intrinsecamente ligada ao novo discurso do desenvolvimento esboçado acima. A adoção do regionalismo, portanto, passou a significar a busca do crescimento econômico por meio da interação com os mercados globais, o que, argumenta-se, vai alcançar a redução da pobreza, agora aparentemente vista por grandes atores como sinônimo de desenvolvimento. A liberalização do mercado não é mais uma escolha política de agrupamentos regionais, está implícita no regionalismo. Siga o modelo regionalista, argumenta-se, e tudo será entregue. Em outras palavras, o regionalismo é cada vez mais

⁶¹ By the first years of the twenty-first century, the notion that development is about poverty reduction had become the working assumption of development actors, an assumption that enabled a neat dovetail with the dominant neoliberal economics. By reducing development to poverty reduction, neoliberal development literature posits a solution involving promoting economic growth through full integration into the liberalised global economic system.

Further, what has become almost universally accepted, despite frequent argument as to the deleterious effects of free markets, is that this economic growth (and therefore poverty reduction) is best achieved through "universal, open, rules-based, predictable and non-discriminatory" international trade (NZ AID, 2003, p.5). "Trade", stated the European Commission (2000, p.7) in its 2000 Communication on EC development policy, "is the most efficient means to generate resources necessary for self-sustained development". This can be seen in the policies of states, regional organisations, NGOs and IFIs, and was a key assertion in the report of the Commission for Africa. (DOIDGE, 2007, p. 7)

visto como o "aplicativo matador" para o desenvolvimento liderado pelo crescimento econômica. (DOIDGE, 2007, p. 9, tradução nossa)⁶²

A aplicação da perspectiva neoliberal à integração regional, porém, não implica em um processo sem sacrifícios. Ao contrário: o modelo acarreta muitas vezes consequências drásticas para as populações envolvidas. Muitos criticam o “atraso” dessas políticas, que resultam em altíssimos sacrifícios a grupos fragilizados. Como expostos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento:

Um princípio central da teoria neoclássica do comércio é que uma divisão internacional do trabalho baseada no livre comércio e especialização de acordo com a vantagem comparativa é uma proposição ganha-ganha no longo prazo. Comércio leva a um aumento do bem-estar, derivado de uma melhor distribuição dos recursos internos. Restrições à importação criam um viés antiexportação, pelo aumento do preço das importações em relação às exportações. A remoção deste viés irá incentivar a transferência de recursos da produção de substitutos de importação para a produção de bens orientadas para a exportação. Isso, por sua vez, irá gerar crescimento a curto e médio prazo, já que o país se ajusta a uma nova alocação de recursos. No entanto, enquanto os benefícios do comércio são bem documentados (ver Winters et al 2004), é difícil provar empiricamente que a integração comercial aumenta o crescimento econômico amplamente ou reduz a pobreza. Da mesma forma, nenhum país alcançou um crescimento econômico amplo fechando as suas portas para o mundo exterior (para o desenvolvimento deste argumento, ver PNUD, 2003).

Muitos dos impactos econômicos dos ALC materializam-se a longo prazo (em termos de reestruturação econômica e de especialização para os setores com maior potencial de exportação), mas os custos de ajustamento muitas vezes surgem no curto e médio prazo. Esses incluem, por exemplo, uma redução no emprego e nos resultados, a perda da indústria e do capital humano específico a certas áreas, e instabilidade macroeconômica decorrente de problemas de balança de pagamentos com impacto na receita do governo. Além disso, fatores estruturais particularmente prevalentes nas economias dos países em desenvolvimento restringiriam ainda mais a velocidade com que os benefícios da integração materializam-se. Esses dizem respeito a imperfeições de mercado, imobilidade de trabalho, etc. O reconhecimento das limitações e compreensão das condições iniciais com relação às oportunidades e capacidades, especialmente entre os pobres, é crucial para decidir sobre o projeto e a sequência da reforma da política e da natureza das medidas complementares para acompanhar a integração. (PNUD, 2011, p. 49, tradução nossa)⁶³

⁶² The upshot of these changes which have occurred since the 1980s is that regionalism has become truly a ‘model for development’. The new regionalism implies openness to global markets and to the process of globalisation. As such, it is intrinsically linked to the new development discourse outline above. The adoption of regionalism, therefore, has come to mean the pursuit of economic growth through interaction with global markets, which, it is argued, will deliver the poverty reduction now seemingly seen by major actors as synonymous with development. Market liberalisation is no longer a policy choice of regional groupings, it is implied by regionalism. Follow the regionalist model, it is argued, and all will be delivered. In other words, regionalism is increasingly seen as the ‘killer application’ for economic growth-led development. (DOIDGE, 2007, p. 9)

⁶³ A central tenet of neoclassical trade theory is that an international division of labour based on free trade and specialization according to comparative advantage is a win-win proposition in the long term. Trade leads to an increase in welfare derived from an improved allocation of domestic resources. Import restrictions

Como síntese para esta seção, é muito interessante perceber como se dá a conexão, desde a década de 50, entre desenvolvimento e integração. A ideologia integracionista, seja no discurso da dependência e do fortalecimento autônomo da América do Sul, seja como plataforma para melhoria da inserção global do continente, foi e é alimentada com um gravame: espelhar-se, sem a devida prudência, no modelo europeu. Apesar de a integração europeia haver se dado em um momento até agora ímpar, em um continente com seus próprios condicionantes, a afirmação progressista da integração sul-americana nela confia e se inspira, tendo na Europa seu fim. Isso significa que, se para os envolvidos no projeto europeu a Europa é o objetivo (apesar de não restar bem delineado exatamente o que isso significa para os próprios europeus), para muitos dos projetos latino-americanos a União Europeia é o objetivo, ou seja, é preciso mimetizar e traçar o itinerário europeu para se atingir alguma integração. O integracionismo é alimentado pela aspiração ao desenvolvimento⁶⁴ e frequentemente negligencia as escolhas, sacrifícios e interesses em jogo dentro do projeto pan-americano.⁶⁵

create an anti-export bias by raising the price of import goods relative to export goods. The removal of this bias will encourage a shift of resources from the production of import substitutes to the production of export-oriented goods. This, in turn, will generate growth in the short to medium term as the country adjusts to a new allocation of resources. Nevertheless, while the benefits of trade are well documented (see Winters et al. 2004), it is hard to prove empirically that trade integration enhances broad-based economic growth or reduces poverty. Equally, no country has achieved broad-based economic growth by shutting its doors to the outside world (for a development of this argument, see UNDP 2003).

Many of the economic impacts of FtAs materialize in the long run (in terms of economic restructuring and specialization toward sectors with enhanced export potential), but adjustment costs often arise in the short and medium term. These comprise for instance, a reduction in employment and output, the loss of industry and firm-specific human capital, and macroeconomic instability arising from balance of payment problems impacting on government revenue. Moreover, structural factors particularly prevalent in developing country economies further constrain the speed with which the benefits of integration materialize. These relate to market imperfections, labour immobility, etc.. Recognition of existing constraints and understanding of the starting conditions with respect to opportunities and capacities, especially among the poor, is crucial for deciding on the design and sequence of policy reform and the nature of complementary measures to accompany integration. (PNUD, 2011, p. 49)

⁶⁴ It should be noted in this interpretation that regional economic integration in underdeveloped countries is seen primarily as a means of contributing to economic development. The consequences of integration are thus evaluated for their contribution to development and not necessarily to greater efficiency. This changes fundamentally the traditional criterion of measuring success as the amount of trade creation over trade diversion and makes all questions related to integration in these countries highly political. (AXLINE, 1978, p. 953)

⁶⁵ Apesar de não ser objeto desse estudo, façamos uma referência à Comunidade Andina, que mimetizou os principais órgãos do constructo europeu, inclusive um tribunal supranacional. Todavia, conforme afirma Raúl Ocampo, “A análise histórica do Pacto Andino demonstra que sua estrutura institucional foi insuficiente para resolver os problemas resultantes da realidade dos países, que deixaram de cumprir sistemática e permanentemente os compromissos assumidos. Chegou um momento em que as partes nem sequer se animavam a demandar perante o Tribunal de Justiça o não cumprimento de outras partes, já que seus próprios

Como se verá mais adiante, a criação do MERCOSUL é, sobretudo marcada pelo conflito entre as duas visões de integração econômica. Não há – ao contrário do que certas análises lineares dos conflitos entre a óptica da dependência e o discurso liberalizante sugerem – uma superação de uma sobre a outra: as duas perspectivas passam a conviver, de modo inclusive contraditório, no seio do bloco. Os instrumentos jurídicos do bloco refletem esses conflitos, que dizem respeito, ao final, ao próprio conceito de desenvolvimento perseguido no processo de integração.

2.3. O HERÓI IMPROVISADO: CARACTERIZANDO O MERCOSUL.

2.3.1 Um breve histórico do MERCOSUL.

Como já exposto anteriormente, a década de oitenta representa uma mudança da postura dos Estados em relação ao papel da integração regional no desenvolvimento. O MERCOSUL nasce exatamente como um reflexo dessa transição: por meio dele, as nações do prata buscam inserir-se globalmente por meio da liberalização, revertendo a postura anterior de proteção às economias nacionais.

Politicamente falando, o bloco deve ser analisado como produto de um histórico anterior de aproximação entre seus membros, em especial entre Brasília e Buenos Aires, revertendo uma secular rivalidade regional. Com o período ditatorial nos dois países, acirraram-se as divergências entre Brasil e Argentina. O processo de redemocratização abriria espaço para a reaproximação platina⁶⁶, permitindo o estabelecimento de um diálogo mais direto, refletido na Declaração de Iguazu, de 1985, e na Ata para a Integração Brasileiro-Argentina de 1986. Nascido quando se encerrava uma era de regimes de exceção na América do Sul, o MERCOSUL representava a diluição das antigas rivalidades na Bacia do Prata em nome de interesses comuns. Na sequência de diversos instrumentos bilaterais, como o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988 e a Ata de Buenos Aires de 1990, o processo foi aberto também para Paraguai e Uruguai,

descumprimentos eram tão numerosos que impossibilitavam a reclamação e os países se limitavam a aplicar a reciprocidade na tolerância da falta de cumprimento. (OCAMPO, 2009, p. 380)

⁶⁶ A redemocratização que veio por vontade dos povos latinos, precisamente em época de grave crise econômica e financeira, criou condições para a nova fase. [...]. 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. (CERVO, 2002, p. 452)

culminando na assinatura, em 26.03.1991, do Tratado de Assunção (TA), formalizando a iniciativa de integração entre os quatro sócios. Escreve Bandeira (1995):

O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, celebrado em 1988, entre Argentina e Brasil, a iniciar um processo gradual para a formação de um mercado comum aos dois países, dentro do prazo de dez anos, preconizou a harmonização e coordenação das políticas monetária, fiscal, cambial, agrícola e industrial. A Ata de Buenos Aires de 1990 adaptou os objetivos propostos no Tratado de 1988 às políticas de abertura econômica e reforma aduaneira, defendidas pelo presidente Carlos Meném e Fernando Collor de Mello, e reduziu o prazo de dez anos para quatro anos, ou seja, até dezembro de 1994, para alcançar o mercado comum. Assim, a partir da Ata de Buenos Aires, Argentina e Brasil aceleraram o ritmo de liberação comercial, com o que o Uruguai e o Paraguai perderam as condições de acesso preferencial, levando-os a somar-se aos esforços de construção do espaço econômico comum aos países da Bacia do Prata.

O Tratado de Assunção, firmado em março de 1991 entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, consolidou, ao criar o MERCOSUL, as diretrizes básicas do Tratado de 1988 e da Ata de 1990, prevendo a livre circulação de fatores produtivos e tarifas externas comuns, a partir de janeiro de 1995. (BANDEIRA, 1995, p. 292)

O objetivo do bloco, em seu nascedouro, era bastante ambicioso – criar um Mercado Comum até 31 de dezembro de 1994 (TA, art. 1º), fazendo em um lustro o que a Europa levava décadas para alcançar. Fixava o TA também um regime de transição até 1994, quando seria erigida a estrutura institucional permanente do bloco (TA, art. 18). Embora contasse com apenas 24 artigos, propunha-se a ser a base para a integração regional possivelmente mais rápida de toda a história. Em 1991 foi firmado o Protocolo de Brasília para a solução de controvérsias, dotando o bloco da primeira estrutura de composição de conflitos fora da previsão temporária do Tratado de Assunção, cujo primeiro laudo, entretanto, seria proferido somente em 1999.

Os resultados alcançados ficaram aquém do cronograma posto no TA. Então, foi firmado em 17 de dezembro de 1994 o Protocolo de Ouro Preto (POP), que reforma a estrutura institucional do bloco e outorga ao MERCOSUL personalidade jurídica internacional sem, todavia, fixar um arranjo permanente para todos os seus órgãos.⁶⁷ O POP organizou a criação da normativa derivada do MERCOSUL, estabeleceu claramente a

⁶⁷ El Protocolo de Ouro Preto “POP” respondió a la necesidad de adecuación de la estructura institucional y de no limitar a cuatro años como fuera previsto el lapso dentro del cual se pretendía alcanzar el Mercado Común. El Protocolo, suscrito en base al art. 19 del Tratado de Asunción, introdujo modificaciones substanciales a la estructura jurídica e institucional y otorgó al Mercosur personalidad jurídica internacional. (LABRANO, 2002, p. 193)

estrutura e o relacionamento entre os órgãos do bloco e reformou o Protocolo de Brasília. A transição para 1995 também inaugura a construção da União Aduaneira, ainda imperfeita.

O bloco passa também a expandir seus consensos para as áreas política e social. Em 1996 é assinada a Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, a que aderiram Bolívia e Chile. Estes dois países são igualmente signatários do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático de 1998, completando o grupo de instrumentos voltados à defesa da democracia como elemento essencial do bloco, instituindo a chamada “cláusula democrática” no acervo político mercosulino. Ainda em 1998 é firmada a Declaração Sociolaboral do MERCOSUL, com o intuito de indicar padrões mínimos de direitos trabalhistas para os Estados que a firmaram.

Dentre as alegadas conquistas do MERCOSUL está o fato de haver obtido, em curto espaço de tempo, o estabelecimento de uma cooperação social entre os membros, a criação de uma zona de paz no Cone Sul, o surgimento de uma nova e forte via de comércio para o Brasil – cujo fluxo comercial com a região passa de 3,5 bilhões de dólares em 1989 para 42 bilhões de dólares em 2012⁶⁸ –, a produção de uma imagem internacional positiva e o aumento do poder de barganha coletivo. A aproximação também alterou o Balanço de Poderes regional:

O processo alavancou a ideia de América do Sul, que tomou forma na proposta da criação de uma zona de livre comércio, na Cúpula de Brasília de 2000 de 2000, nas negociações entre MERCOSUL e Comunidade Andina e, enfim, no controle, sob liderança brasileira, do processo de criação da ALCA, como se observou na Cúpula Hemisférica de Quebec, de 2001, sobre o tema. (CERVO, 2002, p. 485)

Os obstáculos também não demoraram a surgir. Choques entre a diplomacia brasileira e argentina, notadamente quanto à postura diante das grandes potências mundiais; divergências dos sistemas cambiais; acordos bilaterais assinados contrariamente à tarifa externa comum; esses fatores, dentre outros, são apontados como a provocar bloqueios no processo de integração. As crises no final da década de noventa geraram um processo de “esclerose meridional” e suspenderam novos passos de união.

⁶⁸ Dados retirados de BRASIL, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Estatísticas de Comércio Exterior. Consultado em 5 de maio de 2013. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/>>.

Para combater os efeitos nocivos da crise econômica da virada do milênio os Estados-partes formularam, em 2000, a Agenda de Relançamento do MERCOSUL, com o fim de reforçar a União Aduaneira e avançar na integração. Dentro do ponto de fortalecimento institucional do bloco foi subscrito, em 2002, o Protocolo de Olivos, criando o Tribunal Permanente de Revisão (TPR). Ainda nesse sentido, e objetivando ampliar a legitimidade democrática do bloco, foi acordada, em 2006, a criação do Parlamento do MERCOSUL.

Paralelamente ao processo de integração, vários países estabeleceram acordos para a obtenção do status de membro associado, como Chile (1996), Bolívia (1997), Peru (2003), Colômbia (2004), Equador (2004) e Venezuela (2004). Esta última iniciou o processo de adesão plena, tendo solicitado seu ingresso em 2005, firmando o protocolo de adesão em 2006. O processo de aprovação do ingresso precipitou uma crise institucional em 2012, completando-se apenas depois da suspensão do Paraguai do bloco, no mesmo ano. Mais recentemente, a Bolívia assina seu Protocolo de Adesão (2012), ainda pendente de ratificação pelos demais membros, e o Equador anuncia o desejo de dialogar acerca de um possível ingresso⁶⁹.

2.3.2. A estrutura institucional.

O MERCOSUL se diz detentor de um quadro institucional simplificado. Desde a sua gênese, o bloco não se voltou à instituição de uma vontade autônoma comum. Seus principais órgãos trabalham sob a influência direta dos Estados-partes. Várias justificativas são dadas na manutenção de uma estrutura minimalista de integração, como o insucesso de blocos estabelecidos com estruturas além de sua própria capacidade de gerar resultados. Some-se a isso a escassez de recursos, advogando-se uma integração autossuficiente, ou seja, uma estrutura que paga a si mesma com resultados.⁷⁰ Desde a gênese o MERCOSUL

⁶⁹ LA NACIÓN. Correa pedirá el ingreso de Ecuador al Mercosur. Consultado em 05 de maio de 2013. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1578993-correa-pretende-que-ecuador-integre-el-bloque-del-mercosur>>.

⁷⁰ O primeiro motivo é a clara desnecessidade de estrutura mais complexa e onerosa para constituir uma zona de livre-comércio, ou mesmo, uma união aduaneira. Os Estados que participam de processos de integração temem criar estruturas burocráticas que podem elevar excessivamente a conta da integração, pois órgãos mais complexos demandam maiores quantias de verbas públicas para garantir seu funcionamento. Por

convive com o debate entre institucionalistas e pragmáticos, isto é, entre aqueles que defendem um aprofundamento institucional da integração e os que o consideram dispensável ou até pernicioso para o processo, é o que escreve Barral (2003). Essas duas correntes, e sua relação com a visão das finalidades do MERCOSUL, será mais bem explorada na quarta parte deste trabalho.

As origens dessa sistemática estão presentes já no Tratado de Assunção, e são mantidas em muito até hoje. O TA previra apenas dois órgãos: o Conselho Mercado Comum (CMC) e o Grupo Mercado Comum (GMC). O CMC é o “órgão superior do Mercado Comum, correspondendo-lhe a condução política do mesmo (*sic*) e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos para a constituição definitiva do Mercado Comum” (TA, art. 10). Composto pelos Ministros de economia e relações exteriores dos Estados-partes (TA, art. 11), tem presidência rotativa, podendo adotar configurações diversas conforme a matéria em apreço. É obrigatória a presença dos presidentes dos membros em pelo menos uma reunião a cada 6 meses, uma verdadeira cúpula do meridional. Já o GMC é o “órgão executivo do Mercado Comum” (TA, art. 13), coordenado pelos Ministros de Relações Exteriores. Cabe a ele a faculdade de iniciativa, tendo entre suas competências: velar pelo cumprimento do Tratado; tomar medidas para aplicação das Decisões do CMC; propor providências para aplicação do Programa de Liberação Comercial, a coordenação das políticas macroeconômica e a negociação de pactos com terceiros; estabelecer medidas para assegurar a marcha rumo ao Mercado Comum. É composto por titulares e suplentes representantes dos ministérios de Relações Exteriores, da Economia e do Banco Central. O GMC ainda conta com uma

isso que Francisco Rezek rebate as críticas à estrutura institucional do MERCOSUL defendendo o que chama de ‘ponto de honra’ do bloco, ou seja, ‘não criar despesas ou mecanismos onerosos antes de obter resultados’. O segundo motivo para optar por estruturas governamentais é a maior facilidade em alcançar consenso em torno da sua criação. Estruturas presentes em etapas mais profundas de integração impõem maiores custos políticos na negociação dos instrumentos internacionais de constituição (*contracting cost*). O terceiro motivo a favor de estruturas mais simples se refere a sua maior capacidade para lidar com imprevistos, principalmente nos estágios iniciais de processos de integração quando a maioria dos desdobramentos é repentina e inesperada. Essas estruturas permitem aos governos dos Estados-Partes aprenderem com o tempo o funcionamento do processo e a conhecerem os verdadeiros impactos do Tratado fundador do bloco. Seria como parte de um processo de aprendizado. Estruturas intergovernamentais permitem, ainda, a maior abertura para negociações e realização de acordos específicos para resolver problemas pontuais da integração. Esse tipo de estrutura fomenta a cooperação entre Estados-Partes, escapando da imposição de medidas previamente acordadas e que, possivelmente, não representariam a melhor solução para o impasse. (BÖHLKE, 2002, p. 139).

Secretaria Administrativa, sediada em Montevideu, incumbida da guarda de documentos e tarefas comunicativas do órgão.

Previa-se, no período de transição, a tomada de decisões por consenso e com a presença de todos os sócios (TA, art. 16). O Tratado transmitia uma ideia de transitoriedade desse formato, que não se confirmou, e até hoje o sistema de tomada de decisões do MERCOSUL circunscreve-se à máxima da unanimidade. O Protocolo de Ouro Preto (POP), a resposta sinalagmática à exortação do TA, reformou a estrutura do bloco dando existência formal a instâncias anteriormente já em atividade. O MERCOSUL passou então a contar com seis órgãos centrais: os já reconhecidos: Conselho do Mercado Comum (CMC) e Grupo Mercado Comum (GMC); a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM); a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES); e a Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM).⁷¹ Não nos aprofundaremos nas competências de cada um, que serão tratadas, no necessário, no correr da dissertação.

2.3.3. Os mecanismos de solução de controvérsias do MERCOSUL.

O MERCOSUL não instituiu originariamente um Tribunal de Justiça para resolução de divergências. A opção meridional foi pela utilização da arbitragem, ao menos provisoriamente. Podem ser distinguidas três grandes etapas do sistema de solução de controvérsias mercosulino: as previsões precárias do Tratado de Assunção; o Protocolo de Brasília; e o Protocolo de Olivos.

O Tratado de Assunção já contemplava mecanismo de solução de controvérsias entre os membros, nos moldes da arbitragem internacional comum em diversas instituições. Previa-se a utilização do Grupo Mercado Comum e do Conselho Mercado

71 A reunião extraordinária prevista pelo Tratado de Assunção ocorreu e, em 17.12.1994, foi assinado o “Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL”, o Protocolo de Ouro Preto. A estrutura institucional do MERCOSUL estabelecida pelo Protocolo de Ouro Preto é composta por seis órgãos principais, os quais poderão dispor dos “órgãos auxiliares que se fizerem necessários à consecução dos objetivos do processo de integração”. Os órgãos com capacidade decisória são Conselho do Mercado Comum (CMC), Grupo Mercado Comum (GMC) e Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM). Os órgãos consultivos são Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) e Foro Consultivo Econômico-Social (FCES). O órgão administrativo é a Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM). De todos esses órgãos, apenas a SAM é órgão individual e permanente, os demais são órgãos colegiados e de funcionamento periódico. (BÖHLKE, 2002, p. 141)

Comum para compor a divergência, através de recomendações (Tratado de Assunção, Anexo III, itens 1 a 3). O mecanismo temporário nunca foi utilizado, pois logo em 17 de dezembro de 1991 foi aprovado por Decisão do Conselho Mercado Comum o Protocolo de Brasília.⁷²

O Protocolo de Brasília (PB) manteve o viés temporário e arbitral. Eram previstas três etapas⁷³: a) negociações diretas entre os Estados envolvidos (artigo 2º, PB); b) conciliação via Grupo Mercado Comum (artigo 4º, PB); e c) arbitragem por via de um Tribunal ad hoc (artigo 7º, PB), de jurisdição previamente reconhecida por cláusula compromissória firmada junto com o Protocolo de Brasília (artigo 8º). O Tribunal seria composto por três árbitros, um indicado por cada Estado e um terceiro nomeado de comum acordo (artigo 9º).

A apreciação se daria com base em todo o conjunto normativo do MERCOSUL (à exceção das Diretrizes), nas disposições de Direito Internacional e, eventualmente, por equidade (artigo 19, PB). Os laudos arbitrais eram inapeláveis e obrigatórios, com força de coisa julgada (artigo 21, PB), e, em caso de descumprimento, o Estado vencedor poderia adotar medidas compensatórias temporárias (artigo 23, PB). Previa-se, ainda, um procedimento de acesso aos particulares, via GMC (capítulo V do PB). Como resultado, houve um leve aumento na utilização da arbitragem, apontada como um primeiro elemento de uma vontade comum independente dos membros.⁷⁴

Previa-se, no Anexo III do Tratado de Assunção, a criação de um sistema permanente de Solução de Controvérsias, o que seria feito via Protocolo de Ouro Preto. De

72 O Tratado de Assunção privilegiou a via diplomática para a solução de controvérsias no âmbito do MERCOSUL, mas a arbitragem somente será acionada após o esgotamento das negociações diretas mediante gestões do Grupo Mercado Comum – GMC. Foi o Protocolo de Brasília, de 1991, que disciplinou o procedimento a ser seguido, sendo certo que os órgãos do MERCOSUL que têm competência decisória são o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do MERCOSUL. Podem ser solucionadas por via desse sistema, controvérsias entre Estado-membro X Estado-membro, Estado-membro X particulares e particulares X particulares. (POMPEU, 2007, p. 230)

73 El Protocolo de Brasilia creó mecanismos extrajudiciales a través de tres procedimientos: la negociación (Capítulo II); la conciliación (Capítulo III) y el arbitraje (Capítulo IV) [controversias entre Estados], así como un mecanismo reservado a los particulares, personas físicas y jurídicas (Capítulo V). (ALMEIDA, 2002, p. 150)

74 O artigo 8º do Protocolo de Brasília estabelece a obrigatoriedade *ipso facto* da jurisdição do tribunal arbitral, sem que haja necessidade de realização de um compromisso para cada caso. Já o artigo 21 determina que os laudos produzidos serão inapeláveis e terão força de coisa julgada em todos os membros, devendo ser cumpridos no prazo de 15 dias, ou outro que o próprio tribunal estabeleça. O laudo é o ato originado no MERCOSUL que mais se aproxima da supranacionalidade, já que encerra uma decisão na qual os Estados não têm participação e não pode ser por eles contestada. (REIS, 2001, p. 250)

fato, foram feitos somente alguns ajustes na sistemática do Protocolo de Brasília, conservando a estrutura temporária. Foram incluídas as Diretrizes no arcabouço decisório e incluiu-se a CMC no procedimento pré-arbitral. Nesse período, apesar das críticas ao modelo⁷⁵, foram exarados 10 laudos, tendo esse arranjo perdurado até 18.02.2002, quando foi aprovado o Protocolo de Olivos (PO).

O Protocolo de Olivos trouxe algumas inovações à solução de controvérsias no MERCOSUL.⁷⁶ A primeira foi a possibilidade de dispensa da fase de Conciliação perante o GMC (artigo 6º PO). Outra das principais mudanças foi o estabelecimento de um Tribunal Permanente de Revisão (TPR), criando um órgão de continuidade para harmonizar e garantir segurança jurídica aos litigantes (artigo 18 PO), integrado por cinco árbitros.⁷⁷ Vale salientar que continuam previstos os procedimentos arbitrais ad hoc, que são optativos, podendo os litigantes acessar diretamente o TPR. Por fim, o artigo 30 e 31 do PO trazem importantes determinações quanto ao cumprimento dos laudos, permitindo que não cumprimentos ou excesso na aplicação de medidas compensatórias sejam apreciados pelo TPR.

Fica claro, da exposição realizada, que a ênfase da solução de controvérsias no âmbito meridional sempre se voltou eminentemente aos Estados. À exceção da reclamação via GMC, que continua prevista no PO, não havia outras vias de acesso a instâncias mercosulinas. Isso se altera a partir da previsão, ainda que lacônica, da Opinião Consultiva, no artigo 3º do PO.⁷⁸ A possibilidade de consulta, prevista para os Estados-partes e órgãos de capacidade decisória do MERCOSUL, também foi estendida aos tribunais nacionais, o

75 El Protocolo de Brasilia ha sido fuertemente cuestionado por las dificultades de acceso por los particulares o por las dudas sobre su eficacia e viabilidad, ejemplificado por el tiempo que permaneció inactivo, no obstante quedó demostrado a través de diversos laudos que muchas de las críticas no tenían sustentación, si bien se percibía la necesidad de dotar al proceso de integración de un nuevo sistema más ágil y predecible” (JAGUARIBE, 2002, p. 196)

76 As principais novidades relacionadas por Furlan: Dentre as inovações trazidas por aquele tratado [Olivos] destacam-se exatamente a concepção de um tribunal permanente para a solução de controvérsias, em complementação aos tribunais ad hoc, que doravante passam a se constituir em colegiados arbitrais de primeira instância, sujeitos à revisão do tribunal permanente. Ademais, o diploma de Olivos incorpora legítima reivindicação do setor privado: a reclamação. Desde 1998 vínhamos, dentre outras vozes, defendendo a previsão de mecanismo que desse oportunidade aos privados (indivíduos ou sociedades) de suscitar questões de seu interesse perante o aparato institucional do bloco. (FURLAN, 2004, p. 148)

77 É apontado como destaque negativo é a previsão do artigo 20 da participação de apenas três árbitros nas controvérsias envolvendo dois países, o que prejudica a continuidade da jurisprudência do tribunal.

78 Artigo 3, PO. Regime de solicitação: O Conselho do Mercado Comum poderá estabelecer mecanismos relativos à solicitação de opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão definindo seu alcance e seus procedimentos.

que permite uma via de acesso mais simplificada aos particulares. Sem embargo, o artigo 11 do PO não prevê efeito vinculante ou obrigatório às opiniões consultivas, que, nas hipóteses do artigo 10, podem até ficar sem resposta.

Podem ser ressaltados alguns traços dessa breve incursão histórico-normativa: a concretização do sistema iniciado pelo Tratado de Assunção é marcada pela escolha da precariedade em seu sentido temporal, e a opção por mecanismos efêmeros de arbitramento reflete a disposição dos governos de manter a cooperação no âmbito intergovernamental.

Em conclusão, acreditamos que a análise das decisões proferidas pelos mecanismos de solução de controvérsias, epistemologicamente, oferece uma contribuição para o delineamento do quadro da integração no bloco, e, em especial, sobre como a abordagem de desenvolvimento posta nos tratados foi refletida nos momentos de crise da integração, quando os Estados puseram à prova a efetividade do sistema via solução de controvérsias. Como já dito na parte dois desse trabalho, a partir da perspectiva de que a decisão judicial é também um ato de fala – no sentido de projetar-se com o fim de, interpretando o Direito, reconstruí-lo –, é fundamental, para compreender metas e rumos da integração sul-americana, analisar o corpo decisório criticamente, tendo por norte elementos como o conceito de desenvolvimento explicitamente colocado e seus impactos em temas como a inserção do subcontinente no globo, as assimetrias internas, o papel do bloco e os fins que deve perseguir e a sua situação institucional.

CAPÍTULO III ANÁLISE, RESULTADOS E DISCUSSÕES.

3.1 COLETA, TRATAMENTO DOS DADOS E EIXO DE ANÁLISE.

Com o fim de examinar os discursos sobre o desenvolvimento espelhados no Direito da Integração do MERCOSUL, realizou-se, com base na técnica da análise de conteúdo, um estudo de dois corpos de análise. No primeiro momento foram examinados os denominados textos fundacionais do MERCOSUL, consoante a listagem apresentada pelo próprio bloco, no seu sítio oficial⁷⁹. No segundo, centrou-se no conjunto de laudos e opiniões consultivas produzidas pelos organismos de solução de controvérsias do MERCOSUL. Cotejando os resultados das duas partes, indicar-se-á como o conceito de desenvolvimento refletido nesse marco comum se alterou no decorrer da produção normativa e em que medida as exortações desses tratados foram apropriadas na solução de controvérsias. Nesta seção, serão expostos alguns aspectos técnicos do tratamento dado aos corpos de análise e das dificuldades surgidas na respectiva formação.

Na abordagem de cada corpo de análise, utilizaram-se duas ferramentas oferecidas pela análise de conteúdo. A primeira foi a contabilização de termos, no caso, a incidência da palavra desenvolvimento e suas variantes nos diversos textos. A segunda foi a codificação manual do corpo de análise, para a qual foram assinaladas menções complementares aos objetivos que devem ser atingidos pelo MERCOSUL. O intuito da segunda análise é integrar a primeira, evitando que alusões aos fins do MERCOSUL na qual o termo desenvolvimento não fosse expressamente utilizado não estivessem contempladas na análise, bem como para verificar se o desenvolvimento é realmente posto como objetivo maior do MERCOSUL, funcionando como amostra de controle. Dessa forma, podemos verificar se e como o desenvolvimento é posto como finalidade do bloco, e quais as metas para atingi-los identificadas no corpo de análise.

Os textos dos instrumentos fundacionais foram extraídos do sítio do bloco e examinados em português. Para evitar diferenças de formato, particularmente quando utilizada a técnica da quantificação de palavras, usamos um único arquivo consolidado,

⁷⁹ Disponível em: <http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=2485&site=1&channel=secretaria>.

disponível no sítio do bloco⁸⁰. Realizamos também contabilizações complementares, buscando interconexões entre o desenvolvimento e outros termos.

Não foi possível realizar a análise das decisões exatamente nos mesmos termos dos textos fundacionais, por duas razões. A primeira é que os textos disponíveis no portal eletrônico não possuem o mesmo formato digital ou físico, possuindo resolução variável, a se aproximar em alguns casos do ilegível. Essas variações impossibilitariam a etapa de contagem de palavras com o uso do software NVivo, pois a leitura dos caracteres ficaria prejudicada. A segunda diz respeito à linguagem. Nem todos os laudos são disponibilizados em português na página do bloco, um novo problema de harmonização que prejudicaria a análise.⁸¹

Ante esse quadro, o corpo de análise foi constituído em grupos. As respostas às opiniões consultivas foram extraídas em português do próprio sítio do bloco. Os laudos que estavam disponíveis em melhor resolução – notadamente, os proferidos sob a égide do Protocolo de Brasília – também foram extraídos do portal, mas em espanhol, tendo em conta que nem todos os pronunciamentos formalizados após o Protocolo de Olivos são encontrados em português. Os que lá não foram localizados em boas condições foram retirados do Sistema de Informação sobre Comércio Exterior da Organização dos Estados Americanos⁸², no qual estão disponibilizados mais de oitenta por cento dos laudos em português⁸³, mas, infelizmente, a variação de formatos dificultariam as consultas automatizadas. O único laudo que será examinado em português e, portanto, cujas consultas serão efetuadas em separado, é o nº 1/2007 (controvérsia sobre excesso nas medidas compensatórias alusivas à importação de pneumáticos remodelados entre Argentina e Uruguai), porque apenas a versão em português possuía resolução suficiente para o exame via NVivo.

⁸⁰ http://www.mercosur.int/innovaportal/file/683/1/textos_fundacionais_pt_dezembro_2012_final.pdf.

⁸¹ É de se notar, e criticar, que se encontrem informações com acesso mais simplificado sobre o MERCOSUL fora de seu sítio oficial, o que gera, por si só, implicações acerca do acesso aos dados pelos cidadãos.

⁸² <http://www.sice.oas.org/>.

⁸³ As exceções são: laudo de 2006, referente a “Omissão do Estado Argentino em Adotar Medidas Apropriadas para Prevenir e/ou Fazer Parar os Impedimentos Impostos à Livre Circulação pelas Barreiras em Território Argentino de Vias de Acesso às Pontes Internacionais Gal San Martin e Gal Artigas que unem a República Argentina com a República Oriental do Uruguai”; e os laudos de 2005 e 2006 do Tribunal Permanente de Revisão, referentes ao recurso interposto na controvérsia “Proibição de Importação de Pneumáticos Remodelados Procedentes do Uruguai”.

3.2 A PROMESSA: O DESENVOLVIMENTO NOS TEXTOS FUNDACIONAIS DO MERCOSUL.

3.2.1 Análise de frequência de termos.

No conjunto dos textos fundacionais do MERCOSUL, a palavra desenvolvimento é utilizada trinta e três vezes. Abaixo se encontra uma árvore de palavras, sintetizando os trechos nos quais o termo exato foi localizado (figura 1):

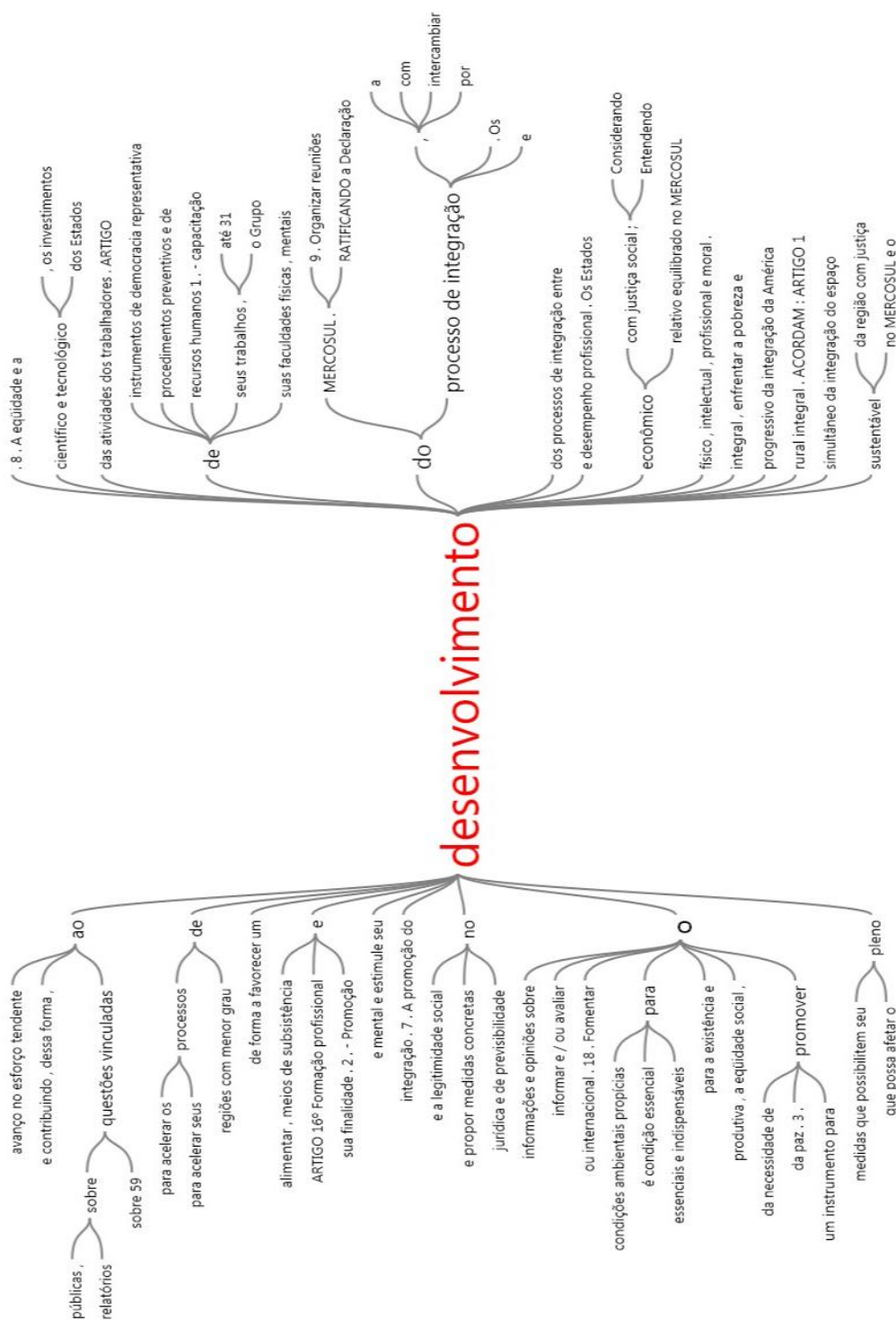
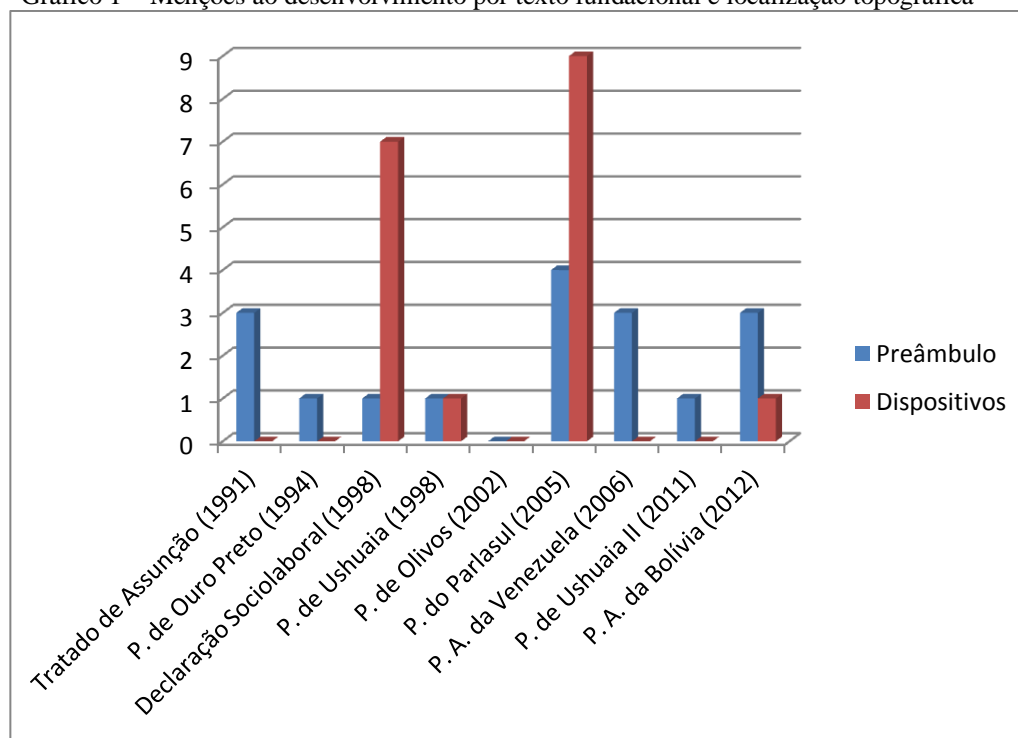


Figura 1 – Árvore de palavras do termo desenvolvimento nos textos fundacionais.

Ampliada a consulta para os termos derivados (exemplos: desenvolvido, desenvolver...), tem-se quarenta e duas referências. A transcrição dos parágrafos, divididos por texto, está anexa a este trabalho. Delas, sete podem ser excluídas para o propósito deste estudo, pois não se reportam ao desenvolvimento de instrumentos, áreas ou instituições, mas à utilização do termo como execução dos trabalhos de determinado organismo. Essas sete referências são: o artigo 14 do Tratado de Assunção; a segunda menção no preâmbulo do Protocolo de Ouro Preto e o respectivo artigo 12; o item 15 do artigo 4 do Protocolo constitutivo do Parlamento do MERCOSUL; o artigo 17 do Protocolo de Olivos; o artigo 11 do Protocolo de Adesão da Venezuela; e o artigo 12 do Protocolo de Adesão da Bolívia.

Descartando as entradas acima, temos um acervo de trinta e cinco alusões, que são classificadas, no gráfico abaixo, por texto citado e localização topográfica.

Gráfico 1 – Menções ao desenvolvimento por texto fundacional e localização topográfica



Inicialmente, cabe destacar a predominância absoluta das entradas no conteúdo de dois instrumentos: a Declaração Sociolaboral e o Protocolo de Constituição do Parlasul. Nos demais, as referências são encontradas majoritariamente no preâmbulo dos tratados, perfazendo dezessete ocorrências.

Cotejando os dados retrocitados, observa-se que as menções ao desenvolvimento geralmente se dão em esferas as quais não se atribui força jurídica direta. A Declaração

Sociolaboral possui previsão expressa que proíbe a invocação ou utilização para questões comerciais, econômicas e financeiras, ou outros fins que não os nela expostos (artigo 25). Já as referências presentes no Parlasul – dentro da moldura de um órgão já constituído quase exclusivamente como instância restrita a debates – dizem respeito majoritariamente a previsões axiomáticas (artigos 2 e 3) ou de caráter informativo, opinativo ou exortativo (artigos 4, itens 4, 5, 8, 9, 11 e 18). Desse modo, percebe-se a caracterização do tema do desenvolvimento como fim mediado, ou seja, como meta a ser alcançada ou orientação da prática institucional, atingido por meio das outras disposições, às quais se atribui caráter vinculante. As exceções ao cenário exposto revelam a importância que dois temas ganharam nas discussões do MERCOSUL: a preservação da democracia (artigo 1 do Protocolo de Ushuaia) e a equalização das assimetrias entre os Estados-membros (artigo 5 do Protocolo de Adesão da Bolívia), ambos a serem explorados com maior profundidade adiante.

3.2.2 O desenvolvimento mediado pela liberalização.

A proposta de desenvolvimento colocada nos textos aqui em debate é claramente alicerçada no crescimento econômico pela liberalização das economias dos Estados-membros como via para alcançar a melhoria das condições de vidas dos cidadãos. Isso está posto no preâmbulo do Tratado de Assunção e reiterado em instrumentos posteriores. Eis o trecho referenciado:

Considerando que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social;
Entendendo que esse objetivo deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, melhoramento das interconexões físicas a coordenação de políticas macroeconômica da complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio;
Tendo em conta a evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países;
Expressando que este processo de integração constitui uma resposta adequada a tais acontecimentos;
Conscientes de que o presente Tratado deve ser considerado como um novo avanço no esforço tendente ao desenvolvimento progressivo da integração da América Latina, conforme o objetivo do Tratado de Montevideu de 1980;
Convencidos da necessidade de promover o desenvolvimento científico e tecnológico dos Estados Partes e de modernizar suas economias para ampliar a oferta e a qualidade dos bens de serviços disponíveis, a fim de melhorar as condições de vida de seus habitantes;

Reafirmando sua vontade política de deixar estabelecidas as bases para uma união cada vez mais estreita entre seus povos, com a finalidade de alcançar os objetivos supramencionados;

A perspectiva de desenvolvimento exposta no excerto acima evidencia várias das características encontradas nos modelos de integração da segunda onda regionalista. Ao tempo em que realça o papel da ampliação dos mercados, confiando a ela o “desenvolvimento econômico com justiça social”, põe o MERCOSUL como “resposta adequada” à inserção internacional de seus membros. A função mediadora do crescimento econômico é enfatizada quando se ressalta ser o desenvolvimento científico e tecnológico e a modernização econômica o caminho para o incremento da oferta e qualidade dos bens e serviços e, conseqüentemente, “melhorar as condições de vida de seus habitantes”.

Assim, apesar da nota referente à preservação do meio ambiente, o campeão escolhido para a promoção da melhoria da qualidade de vida é o crescimento econômico via liberalização, vista como um consectário desse. Isso se repete nas disposições do TA: no artigo 1, por exemplo, estão os objetivos do Mercado Comum, no qual, diversamente da previsão das quatro liberdades europeias, é prevista apenas a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, nada se explicitando sobre as pessoas.

Esse traço genético vai permanecer nas disposições posteriores, ainda que mitigado pelo aumento das alusões à dimensão social. Nesse sentido pode ser lida a declaração, presente no preâmbulo do Protocolo de Ouro Preto, que os membros estão “atentos à dinâmica implícita em todo processo de integração e para a conseqüente necessidade de adaptar a estrutura institucional do Mercosul às mudanças ocorridas”, que tanto pode ser vista como um reconhecimento de uma “evolução natural” da integração, nos moldes europeus, como à necessidade de robustecimento institucional para o prosseguimento dessa “marcha”.

Um capítulo interessante é inaugurado pela Declaração Sociolaboral, cujo preâmbulo possui o seguinte teor:

Considerando que os Estados Partes do MERCOSUR reconhecem, nos termos do Tratado de Assunção (1991), que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, por meio da integração, constitui condição fundamental para acelerar os processos de desenvolvimento econômico com justiça social;
Considerando que os Estados Partes declaram, no mesmo Tratado, a disposição de promover a modernização de suas economias para ampliar a oferta de bens e serviços disponíveis e, em conseqüência, melhorar as condições de vida de seus habitantes;

Considerando que os Estados Partes, além de membros da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificaram as principais convenções que garantem os direitos essenciais dos trabalhadores, e adotam em larga medida as recomendações orientadas para a promoção do emprego de qualidade, das condições saudáveis de trabalho, do diálogo social e do bem-estar dos trabalhadores;

Considerando, ademais, que os Estados Partes apoiaram a “Declaração da OIT relativa a princípios e direitos fundamentais no trabalho” (1998), que reafirma o compromisso dos Membros de respeitar, promover e colocar em prática os direitos e obrigações expressos nas convenções reconhecidas como fundamentais dentro e fora da Organização;

Considerando que os Estados Partes estão comprometidos com as declarações, pactos, protocolos e outros tratados que integram o patrimônio jurídico da Humanidade, entre os quais a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), a Declaração Americana de Direitos e Obrigações do Homem (1948), a Carta Interamericana de Garantias Sociais (1948), a Carta da Organização dos Estados Americanos – OEA (1948), a Convenção Americana de Direitos Humanos sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1988);

Considerando que diferentes fóruns internacionais, entre os quais a Cúpula de Copenhague (1995), têm enfatizado a necessidade de se instituir mecanismos de acompanhamento e avaliação dos componentes sociais da mundialização da economia, a fim de assegurar a harmonia entre progresso econômico e bem-estar social;

Considerando que a adesão dos Estados Partes aos princípios da democracia política e do Estado de Direito e do respeito irrestrito aos direitos civis e políticos da pessoa humana constitui base irrenunciável do projeto de integração;

Considerando que a integração envolve aspectos e efeitos sociais cujo reconhecimento implica a necessidade de prever, analisar e solucionar os diferentes problemas gerados, neste âmbito, por essa mesma integração;

Considerando que os Ministros do Trabalho do MERCOSUR têm manifestado, em suas reuniões, que a integração regional não pode confinar-se à esfera comercial e econômica, mas deve abranger a temática social, tanto no que diz respeito à adequação dos marcos regulatórios trabalhistas às novas realidades configuradas por essa mesma integração e pelo processo de globalização da economia, quanto ao reconhecimento de um patamar mínimo de direitos dos trabalhadores no âmbito do MERCOSUR, correspondente às convenções fundamentais da OIT;

Considerando a decisão dos Estados Partes de consubstanciar em um instrumento comum os progressos já alcançados na dimensão social do processo de integração e alicerçar os avanços futuros e constantes no campo social, sobretudo mediante a ratificação e cumprimento das principais convenções da OIT;

A Declaração Sociolaboral, conquanto abundante em referências à melhoria das condições de vida das pessoas, é aberta com a reiteração da profissão de fé exposta no preâmbulo do Tratado de Assunção. Em seguida, as problemáticas sociais são abordadas: primeiramente pela “necessidade de se instituir mecanismos de acompanhamento e avaliação dos componentes sociais da mundialização da economia, a fim de assegurar a harmonia entre progresso econômico e bem-estar social”; em seguida, pela afirmação do respeito aos direitos da pessoa humana como base da integração; após, pelo destaque dado

aos problemas resultantes da ampliação da integração para a dimensão social dos países envolvidos; e, por fim, pela afirmação da necessidade dos conteúdos mínimos de proteção.

Ironicamente, o ingresso da pauta social nos instrumentos fundacionais do MERCOSUL se dá em um documento sem força vinculante e excluído expressamente de aplicação a questões comerciais, econômicas e financeiras, tratando do homem na sua faceta de insumo produtivo. A situação gera em si um contrassenso: de um lado, afirma a necessidade de preservação de um conteúdo mínimo protetivo e da integração ir além do livre cambismo; de outro, tal discussão resta enclausurada na moldura de uma declaração, excluída das áreas mais importantes do processo de liberalização, que é caracterizado nos próprios textos fundantes como motor central do MERCOSUL.

O tratamento da questão democrática nos Protocolos de Ushuaia I e II é também impactado pela visão fundada no crescimento econômico, preocupando-se mais com a caracterização da democracia como um pressuposto integrativo e voltando-se ao combate das rupturas institucionais, em vez do estabelecimento dos parâmetros de qual democracia se quer ou de como as instituições ora em vigência podem ser aperfeiçoadas. De todo modo, como examinaremos na discussão do laudo arbitral do Tribunal Permanente de Revisão sobre a suspensão do Paraguai em 2012, essa porta de debates ainda é objeto de polêmica e de diversas dificuldades.

O Protocolo de instituição do Parlasul é um dos textos mais ricos em referência a temas não econômicos, ainda que atrelados à atuação de uma instância criada com caráter eminentemente deliberativo. Pode compreender-se, nesse quadro, algumas posições advogando a ampliação dos poderes do Parlamento como meio para uma consolidação do chamado desenvolvimento social. No entanto, o número de competências deliberativas, exortativas e informativas não equivale de modo algum aos poderes vinculantes conferidos ao Parlasul, aplicando-se aqui as mesmas críticas anteriormente traçadas quanto à Declaração Sociolaboral.

Um último destaque quanto à lógica mediada de desenvolvimento nos textos fundacionais do MERCOSUL refere-se aos protocolos de adesão da Venezuela e da Bolívia. É interessante perceber como na dicção de ambos ingressa uma expressão a denotar a insuficiência da perspectiva de desenvolvimento restrita somente ao crescimento econômico: o “desenvolvimento integral”. O termo inclusive é especificado no mesmo

preâmbulo, na forma do “desenvolvimento rural integral”. Eis o texto do preâmbulo do tratado alusivo à Venezuela, repetido no boliviano:

CONSIDERANDO que o processo de integração deve ser um instrumento para promover o desenvolvimento integral, enfrentar a pobreza e a exclusão social e baseado na complementação, na solidariedade e na cooperação;
TENDO EM VISTA que a República Bolivariana da Venezuela desenvolverá sua integração no MERCOSUL conforme os compromissos emanados deste Protocolo, sob os princípios da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio, o reconhecimento das assimetrias e do tratamento diferenciado, assim como dos princípios de segurança alimentar, meios de subsistência e desenvolvimento rural integral.

É válido notar a proximidade entre o desenvolvimento integral e o combate à pobreza e à exclusão social, a sinalizar a lógica do desenvolvimento como a arena do debate internacional sobre os temas das necessidades humanas. De todo modo, o texto do preâmbulo, ainda que reitere o arcabouço normativo anterior, mostra uma alteração de perspectiva sobre o tema, reportando-se a princípios como da segurança alimentar e dos meios de subsistência.

Uma trajetória peculiar perceptível na análise dos textos fundacionais diz respeito às assimetrias intra-regionais. Do conteúdo presente no Tratado de Assunção ao Protocolo de Adesão da Bolívia, há um aumento das menções a temática da equalização das diferenças, que vão ganhando espaço até a menção expressa nos dispositivos do Protocolo de Adesão Boliviano.

Embora a questão das diferenças entre os membros do bloco esteja presente no Tratado de Assunção, o tema coloca-se também mediado pelo crescimento econômico via liberalização. É o que transparece no artigo 6 do TA, pelo reconhecimento de “diferenças pontuais de ritmo para a República do Paraguai e para a República Oriental do Uruguai, que constam no Programa de Liberação Comercial”. A insuficiência dessa abordagem parece transparecer no conteúdo no Preâmbulo do Protocolo de Ouro Preto, no qual, além de reafirmar-se os princípios do TA, os membros asseveram estarem “atentos para a necessidade de uma consideração especial para países e regiões menos desenvolvidos do MERCOSUL”. Na constituição do Parlasul o tema ingressa a profusão, seja na preocupação presente no preâmbulo para que os benefícios da integração contemplem todos os Estados, seja nas previsões dos respectivos princípios e competências (artigos 3 e 4). Por fim, nos Protocolos de Adesão dos novos membros, o tema das assimetrias e do

tratamento diferenciado consta de forma expressa, havendo ainda, no caso da Bolívia, a seguinte disposição no artigo 5º:

Artigo 5 - No processo de incorporação do Estado Plurinacional da Bolívia ao MERCOSUL, será levada em consideração a necessidade de estabelecer instrumentos que promovam a mitigação de assimetrias entre os Estados Partes, de forma a favorecer um desenvolvimento econômico relativo equilibrado no MERCOSUL e assegurar um tratamento não menos favorável que o vigente entre as Partes.

Destarte, a adesão do novo membro vem atrelada a uma promessa: o aperfeiçoamento dos instrumentos de equalização de assimetrias, na busca do “desenvolvimento econômico relativo equilibrado”.

Do exame do primeiro corpo de análise, percebe-se que o desenvolvimento é posto como fim da integração regional, porém atrelado à liberalização como via de crescimento econômico e como meta por ela mediada. Isso resta claro seja por se encontrarem as menções ao desenvolvimento predominantemente no preâmbulo dos textos fundacionais, seja pela natureza daqueles instrumentos nos quais se encontram um maior número de entradas. Ainda assim, observa-se uma mudança ao longo do tempo na perspectiva sobre o desenvolvimento, com a ampliação das preocupações com temas como manutenção das instituições democráticas, equalização de assimetrias intra-regionais e preservação do trabalho decente. Entretanto, a inclusão dessas pautas se submete à mesma lógica de submissão ao crescimento, remetendo ao progresso da integração o fortalecimento institucional do bloco e a melhoria do tratamento dessas áreas. Assim, o “desenvolvimento integral” permanece à espera da integração econômica.

Um exemplo dos temas que ingressam a reboque na lógica do desenvolvimento mediado pela liberalização econômica são os direitos humanos. A expressão é encontrada nove vezes no conjunto de textos: três delas aludindo a títulos de instrumentos internacionais (duas no preâmbulo da Declaração Sociolaboral e uma no do Protocolo de adesão da Bolívia); duas nos princípios e competências do Parlasul; e as demais no Protocolo de Ushuaia II. Em comum (à exceção da menção nas competências do Parlasul), temos a abordagem submetida a outras questões: como bússola na atuação das instituições do MERCOSUL; na preservação do trabalho – insumo humano ao processo produtivo –; e na manutenção da estabilidade democrática. Essa submissão à liberalização terá repercussão direta na interpretação do Direito da Integração, como demonstraremos adiante.

Por último, destaque-se a trajetória do tratamento dado às assimetrias intra-regionais, atribuível, ao menos em parte, às reclamações dos membros dos Estados menores, os quais passam a protestar cada vez com mais intensidade contra a situação de suposta negligência em que se encontrariam⁸⁴. Uma das maneiras de neutralizar tais insatisfações pode ser encontrada no sobrestamento da resolução das questões de divisão de poder até futuros aperfeiçoamentos institucionais, eternizando o MERCOSUL como projeto. Como já dito neste estudo, é comum defender-se a simplificação estrutural do bloco para evitar a criação de estruturas onerosas e de pouco uso, sob a alegação de que se irá fortalecer-las ao longo do percurso. Contudo, com o estabelecimento de revisões e o adiamento de prazos nunca cumpridos – alguns, inclusive, pactuados desde o Tratado de Assunção –, o projeto austral se perpetua em relançamentos mesmo que os compromissos institucionais sejam reiteradamente postergados e nem sempre se apresente os resultados prometidos.

3.3 O COMPROMISSO: OS PRONUNCIAMENTOS DOS ÓRGÃOS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS.

3.3.1 Análise da frequência de termos

A análise do conjunto dos pronunciamentos dos órgãos de solução de controvérsias (OSC) apresenta-se, pelo volume de dados, maior e mais dificultosa. A sessão será dividida em um primeiro espaço introdutório, após o qual faremos o exame dos textos dividindo-os em duas sessões: laudos proferidos no âmbito do Protocolo de Brasília (PB); laudos proferidos no âmbito do Protocolo de Olivos (PO), incluindo as opiniões consultivas. Ao final, resumiremos as tendências comuns encontradas nos três grupos.

No conjunto dos pronunciamentos, as palavras desenvolvimento, *desenvolvimiento* e *desarrollo* são empregadas sessenta e oito vezes. Ampliada a consulta para os termos

⁸⁴ Exemplos das reclamações veiculadas na mídia: BBC BRASIL. “Cúpula do Mercosul lança compromisso de reduzir assimetrias entre membros”. Consultado em 19 de maio de 2013. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/06/110629_mercosulcupula_jf.shtml>. UOL NOTÍCIAS. “Brasil disposto a analisar reclamações de Paraguai e Uruguai”. Consultado em 19 de maio de 2013. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/afp/2006/07/20/ult35u48559.jhtm>>.

derivados, temos cento e vinte referências. Abaixo se encontram três árvores de palavras, sintetizando os trechos nos quais os termos exatos foram localizados (figuras 2, 3 e 4):

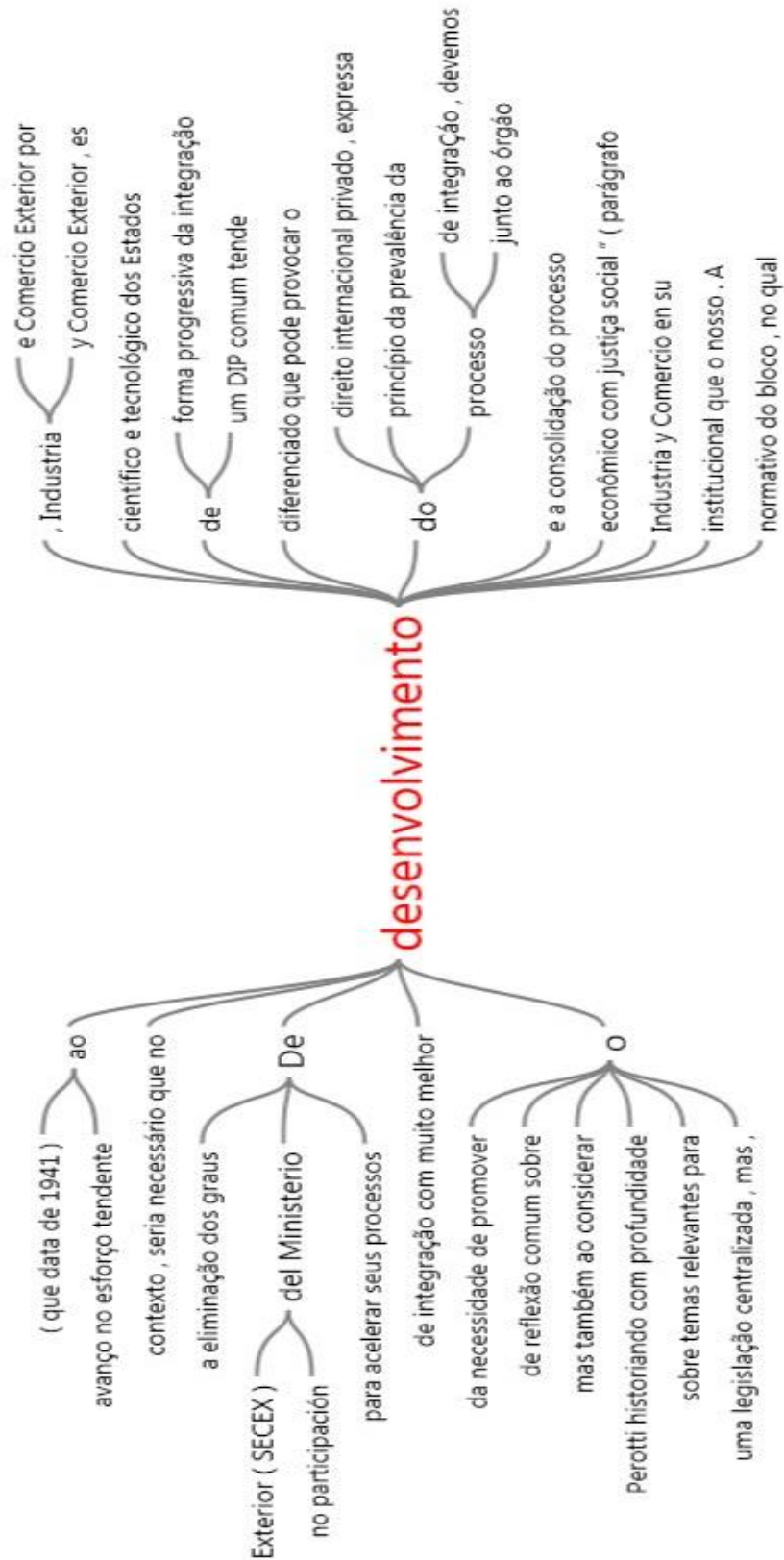


Figura 2 – Árvore de palavras do termo desenvolvimento nos pronunciamentos dos OSC

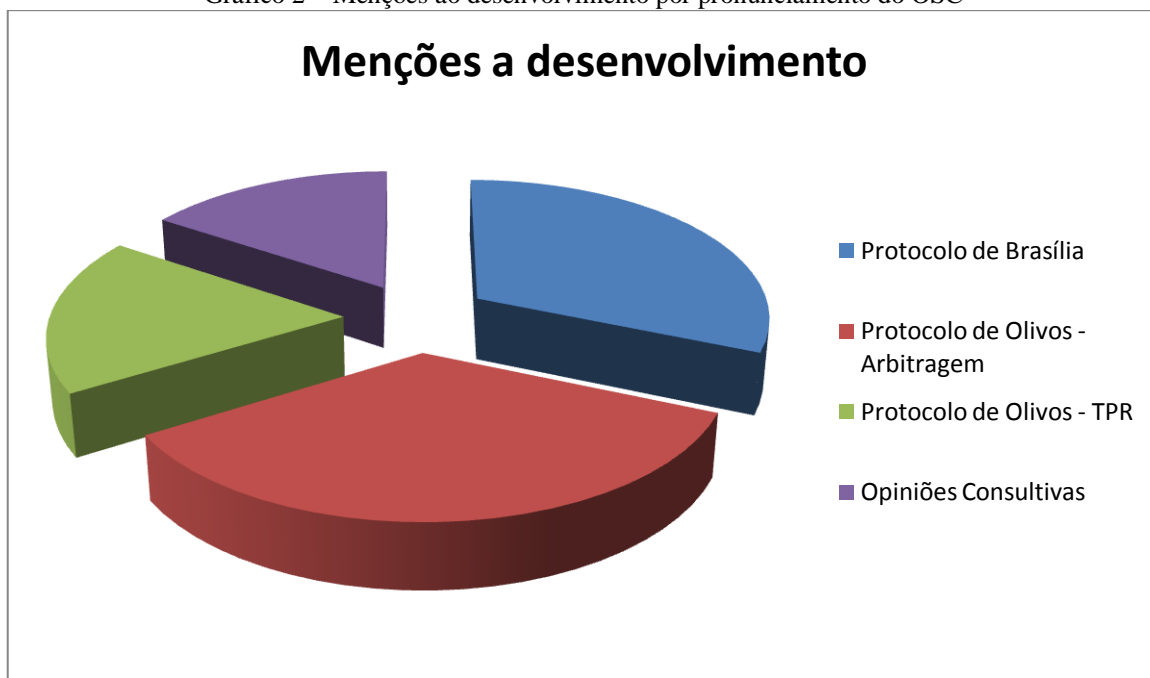


Figura 4 – Árvore de palavras do termo desenvolvimento nos pronunciamentos dos OSC.

Do total das referências, trinta e sete podem ser excluídas para o propósito deste estudo, pois não se reportam ao desenvolvimento de instrumentos, áreas ou instituições, mas à utilização do termo como nome de determinada instituição ou no sentido da execução dos trabalhos ou participação de determinado ator no contexto da solução da controvérsia. Das entradas descartadas, vinte e três estão em laudos proferidos no âmbito Protocolo de Brasília; quatro em arbitragens *ad hoc*⁸⁵ na esfera do Protocolo de Olivos; cinco pelo Tribunal Permanente de Revisão exercendo competência contenciosa; e cinco em opiniões consultivas.

Portanto, temos um acervo de oitenta e três alusões, que são classificadas por contexto de formalização do laudo, divididos em quatro grupos – Protocolo de Brasília; Protocolo de Olivos em arbitragem *ad hoc*; Protocolo de Olivos no Tribunal Permanente de Revisão; e Opiniões Consultivas –, conforme demonstrado no gráfico 2 abaixo.

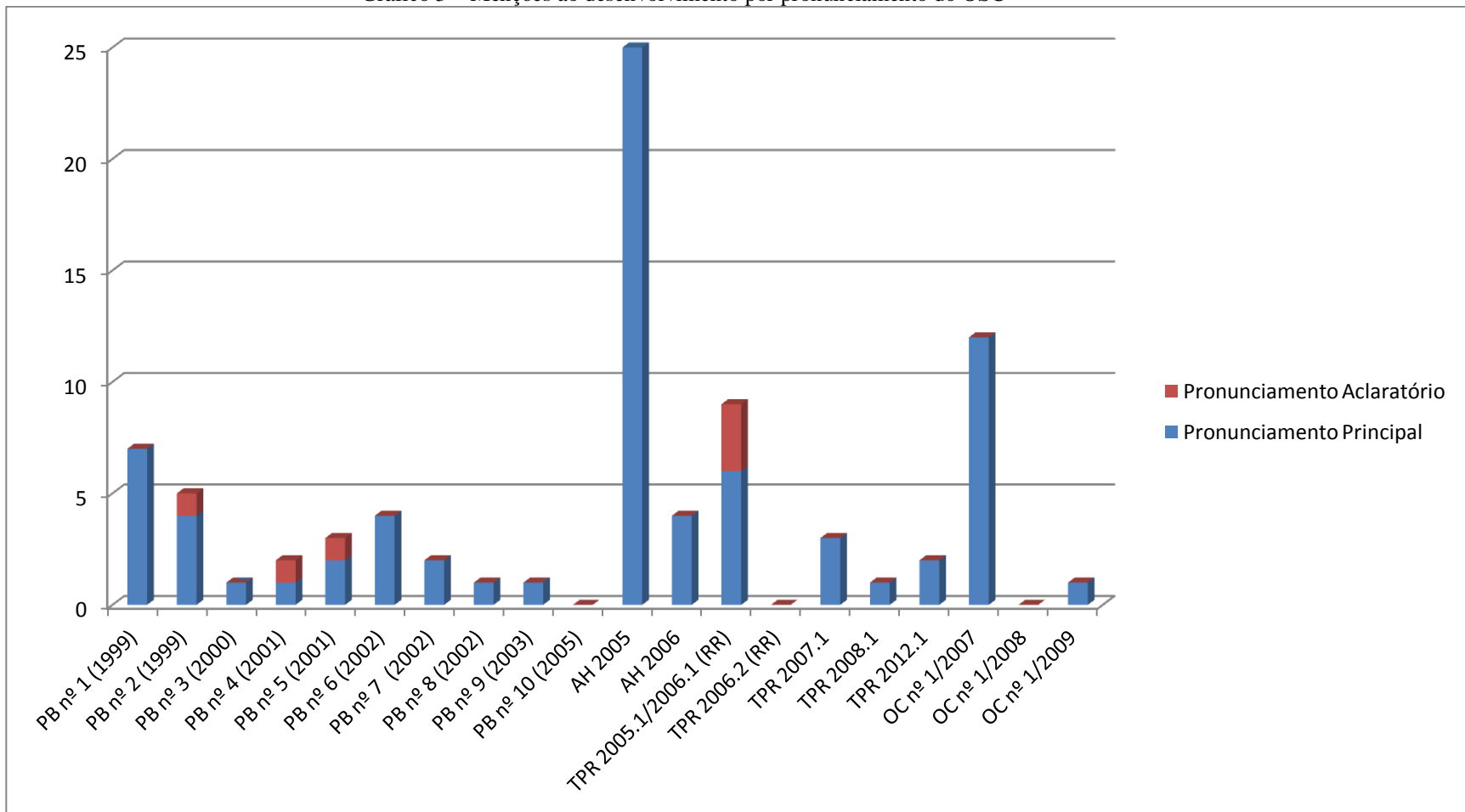
Gráfico 2 – Menções ao desenvolvimento por pronunciamento do OSC



Em sequência, as entradas foram classificadas por texto citado: em azul, as menções ao desenvolvimento no laudo principal; e em vermelho em eventuais laudos complementares surgidos de um pedido aclaratório (gráfico 3 a seguir).

⁸⁵ Apesar de parecer redundante, optou-se aqui por chamar os laudos dos grupos de arbitragem constituídos na vigência do Protocolo de Olivos de *ad hoc* para distingui-los do Tribunal Permanente.

Gráfico 3 – Menções ao desenvolvimento por pronunciamento do OSC



Um primeiro ponto a se destacar é a maior incidência das menções no grupo dos laudos arbitrais na vigência do PO, composta apenas por dois pronunciamentos (AH 2005 e AH 2006). Uma das justificativas para esse diferencial diz respeito aos temas discutidos nas duas controvérsias submetidas ao crivo dos árbitros.

O laudo de 25 de outubro de 2005 refere-se ao caso da “Proibição da importação de pneus remoldados”, no qual foi discutida a intercessão entre livre comércio e preservação ambiental. Esse texto é o de maior número de entradas absolutas, superando a OC Nº 1/2007 em mais de dez ocorrências. Ironicamente, mas não coincidentemente, é o único até hoje submetido a um recurso de revisão e parcialmente revogado pelo Tribunal Permanente de Revisão. Como exploraremos adiante, as razões para a revogação ligam-se intimamente à perspectiva de desenvolvimento mediada pelo crescimento via liberalização, já exposta nesta dissertação.

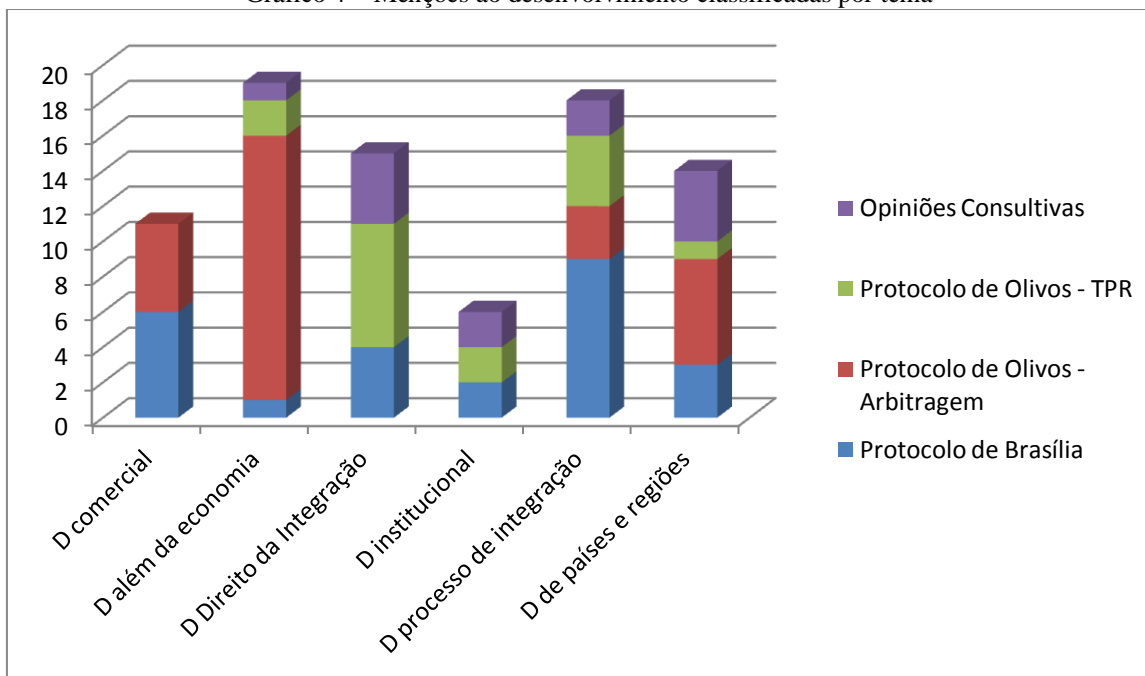
O laudo de 06 de setembro de 2006 resultou dos debates sobre a “Omissão do estado argentino em adotar medidas apropriadas para prevenir ou fazer cessar os impedimentos à livre circulação derivados das interrupções em território argentino de vias de acesso às pontes internacionais General San Martín e General Artigas, que unem a República Argentina com a República Oriental do Uruguai.”. Os assuntos nele debatidos cuidam dos protestos na Argentina pela instalação de indústrias de celulose na margem uruguaia do Rio Uruguai, trazendo à discussão a questão dos direitos humanos perante a livre circulação, e para a qual a resposta novamente é marcada pela mediação do desenvolvimento pela liberalização.

O segundo grupo de maior incidência é o das opiniões consultivas, em que a OC nº 1/2007 é a fonte no qual o desenvolvimento é mais empregado. Como este foi o primeiro pronunciamento do Tribunal Permanente de Revisão, o texto é profícuo ao discorrer sobre o próprio Direito da Integração e das instituições do MERCOSUL. No terceiro grupo estão os pronunciamentos no âmbito do PB e, na última posição, os laudos do TPR em competência contenciosa.

Prosseguindo, em consonância com a perspectiva a qual o termo foi atrelado, as menções encontradas foram divididas em seis categorias: desenvolvimento de determinados países e regiões; desenvolvimento das instituições do MERCOSUL; desenvolvimento do Direito da Integração; desenvolvimento do processo de integração;

desenvolvimento comercial; desenvolvimento além da dimensão econômica. Os números estão contabilizados no gráfico 4 abaixo.

Gráfico 4 – Menções ao desenvolvimento classificadas por tema



O gráfico acima passa a percepção equivocada de que a abordagem comercial do desenvolvimento no MERCOSUL (onze referências) é superada pela discussão sob o viés não econômico (dezenove referências). A premissa não se confirma se analisamos os números detalhadamente. Das dezenove menções encontradas neste grupo, quatorze estão inseridas no laudo arbitral revogado pelo TPR, isto é, quase 75% das codificações. As demais aparecem geralmente no relato das alegações das partes perante os órgãos de solução de controvérsias. Esse quadro fica ainda mais evidente se tomada em consideração a maneira como o processo de integração é caracterizado, como demonstraremos em maior profundidade a seguir.

Outro ponto a assinalar é o número extenso de menções ao desenvolvimento auto-referenciadas, isto é, referentes ao processo de integração em si (dezoito referências), às suas instituições (seis referências) e ao Direito da Integração (quinze referências), que correspondem praticamente à metade das alusões constatadas. Tal situação se explica pela importância dada à interpretação na construção dos rumos da integração, e dialoga com o dado do parágrafo anterior sobre a relevância do desenvolvimento na perspectiva comercial. O discurso pretoriano dá solidez às pautas expostas nos tratados e, ao afirmá-los

concretamente, exploram e limitam possibilidades, expondo como o discurso do desenvolvimento é apropriado no processo de integração. É preciso dizer que os árbitros tinham diante de si uma difícil tarefa: estabelecer o direito em um espaço de mecanismos simplistas e ordenamento asceta. Os intérpretes do Direito mercosulino habitualmente recorreram a interpretações teleológicas e principiológicas, que, de modo particularmente interessante para os fins deste estudo, acabam explicitando contradições do discurso mediado do desenvolvimento, no qual o crescimento econômico via liberalização é escolhido como vetor solitário, muitas vezes com o sacrifício de outras dimensões da vida humana.

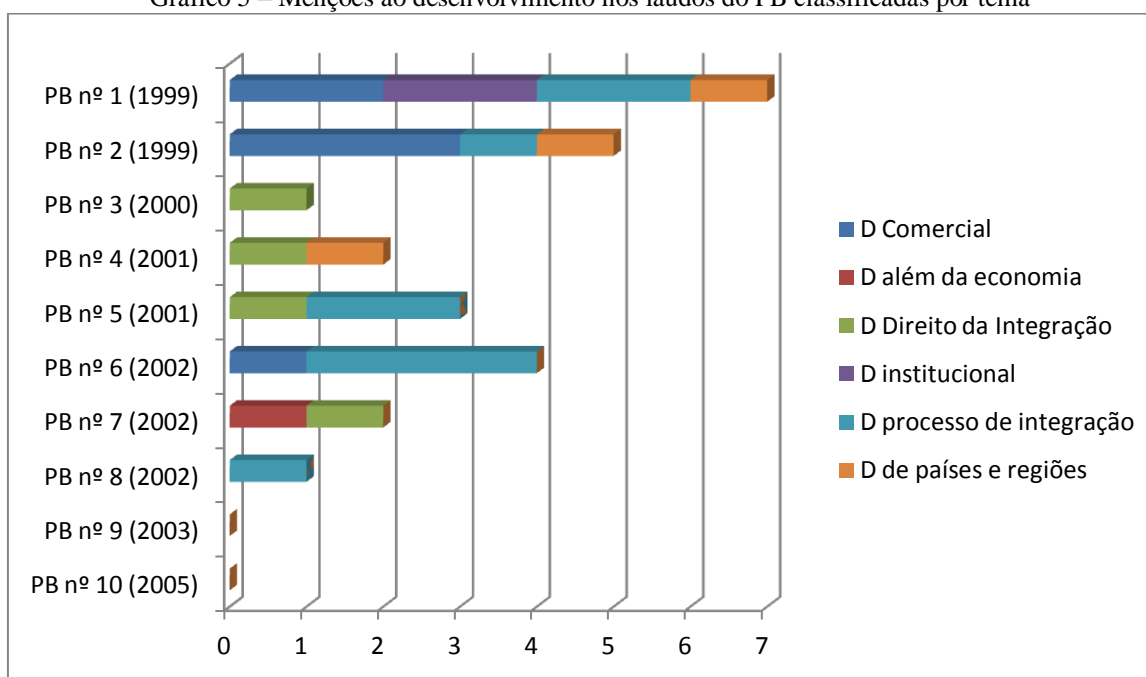
Uma última nota a ser colocada diz respeito às poucas menções às assimetrias intra-regionais. Das catorze referências encontradas ao desenvolvimento do MERCOSUL como região, apenas cinco versam sobre as assimetrias, das quais três estão na resposta à OC nº 1/ 2007. O contexto em que colocadas traduz a trajetória das insatisfações quanto ao tema descritas anteriormente neste trabalho, como destacaremos adiante.

Passaremos agora ao exame dos itinerários do desenvolvimento que transparecem dos conjuntos de laudos, dividindo-os em dois grupos, que coincidem com fases específicas do conjunto de tendências: a consolidação da liberalização comercial como motor central do desenvolvimento, no âmbito do Protocolo de Brasília; a expansão do discurso da liberalização para as outras áreas do processo de integração e a submissão dos demais temas a sua lógica, sob o Protocolo de Olivos.

3.3.2 - Laudos sob o Protocolo de Brasília: a consolidação do livre comércio como via de desenvolvimento.

Nos laudos formalizados na égide do Protocolo de Brasília, observa-se uma busca pelo fortalecimento da liberalização, posta como a via escolhida para o desenvolvimento. No gráfico 5 abaixo estão expostos os laudos do Protocolo de Brasília com as entradas classificadas por tipo de menção.

Gráfico 5 – Menções ao desenvolvimento nos laudos do PB classificadas por tema



A predominância absoluta das menções no primeiro laudo (PB nº 1/1999) mostra a relevância do norte nele construído para as manifestações posteriores. Esse caso, “Aplicação de medidas restritivas ao comércio recíproco”, surgiu de reclamação da Argentina acerca da aplicação pelo Brasil de novas exigências não tarifárias para a importação de produtos de diversas categorias. O Tribunal Arbitral acolheu parcialmente a reclamação, construindo, para tanto, um raciocínio particular sobre o desenvolvimento e o próprio MERCOSUL. Desconstruindo o laudo na perspectiva do desenvolvimento, nota-se de início que o Tribunal expressamente coloca o fluxo comercial como “o pilar escolhido no sistema do TA para adiantar e desenvolver o MERCOSUL”. O Direito da Integração constitui, segundo o MERCOSUL, “um marco, uma estrutura, para desenvolver atividades variadas e múltiplas, onde a valoração teleológica das obrigações ocupa um lugar central, sob pena de perder todo o sentido”. Como posto nas conclusões do laudo:

O TA e seu sistema normativo contêm disposições que fixam objetivos e princípios; que criam órgãos para desenvolver a integração; e que estabelecem obrigações concretas para os Estados. Entre estas últimas inclui-se o programa de liberação comercial que deve ser completado tanto em relação às medidas tarifárias quanto às não tarifárias. (MERCOSUL, 1999, p. 33)

Nessa visão teleológica, o fim inscrito no Direito da integração é a liberalização comercial, meio pelo qual se desenvolverá o MERCOSUL. Dar efetividade ao Direito da Integração é ampliar a liberalização. Essa obrigação teria sido ampliada e robustecida com o fortalecimento do sistema institucional do MERCOSUL, tendo em conta que “o TA foi ratificado, desenvolvido e aperfeiçoado pelo Protocolo de Ouro Preto” (PB nº 1, fl. 24) e “as instituições de Ouro Preto são no principal as mesmas do TA fortalecidas e desenvolvidas” (PB nº 1, fl. 29). Portanto, mesmo após o adiamento sem nova data da efetivação plena do Mercado Comum, “subsiste a vigência das disposições que são habitualmente aplicadas e sobre as quais as Partes basearam sua ação e o desenvolvimento dos respectivos regimes [de importação]”. Consequentemente, certas licenças não automáticas impostas pelo Brasil, ao dificultar a liberalização, são incompatíveis com o sistema normativo do bloco.

A noção do MERCOSUL como projeto evolutivo e aberto, cujo fim é a liberalização, é assentada na autoimagem do Tribunal quanto ao seu propósito. Aludindo à doutrina construída quanto à União Europeia, o grupo arbitral entende o papel do operador do Direito da Integração como voltado à consecução do objetivo da integração, classificando esse ramo jurídico como diferenciado pela importância maior do enfoque teleológico e pela marca da incompletude. Na dicção do laudo:

A consideração do objeto e fim dos tratados e instrumentos de integração, dentro dos parâmetros estabelecidos, é também um fator de segurança jurídica, como anota Lecourt [...], e especialmente com respeito à livre circulação de bens, elemento fundamental na construção do projeto integracionista. Sendo os objetivos permanentes e não mediando uma modificação expressa por uma norma de hierarquia igual, constituem-se em uma referência estável de cuja continuidade depende a consolidação das correntes de comércio e dos processos econômicos e sociais que ocorrem ao se redor. (TA preâmbulo e artigos 1 e 5, entre outras normas). (MERCOSUL, 1999, p. 23)

Desse modo, o programa de liberação “tem um papel central e é uma peça estratégica na configuração do MERCOSUL”, é de “caráter irreversível” e vai “além da vontade dos próprios Estados”, possuindo um “papel reitor no processo de integração do desmantelamento efetivo das restrições tarifárias e não-tarifárias, em cujo ritmo deve estar cadenciado o progresso nas demais áreas desse processo de integração”. dentro de um *continuum integratif*. Essa óptica é sintetizada em dois pontos das conclusões do laudo:

(iii) Os instrumentos internacionais que configuram processos de integração e as obrigações resultantes dos mesmos devem ser interpretados em forma

teleológica, tendo em conta os fins, objetivos e princípios do sistema de integração, mesmo na ausência de normas de caráter supranacional.[...].

(v) O programa de liberação comercial tem um papel central no TA e em seu sistema normativo ao atacar o principal obstáculo tradicional para os esforços de integração, constituindo, assim, a base das demais ações no MERCOSUL. (MERCOSUL, 1999: 28).

O segundo laudo proferido (PB nº 2/1999) responde à reclamação da Argentina sobre “Subsídios à Produção e Exportação de Carne de Porco” e dá continuidade à afirmação da centralidade da liberalização. Segundo o laudo, assenta-se o dever dos Estados de evitar que incentivos não permitidos distorçam “o desenvolvimento do comércio intra-regional e a consolidação do mercado comum, objetivo final do processo de integração”, ponto reafirmado no laudo declaratório. Reitera-se, ainda, o primeiro pronunciamento do Tribunal Arbitral, no que define ser o Direito da Integração um marco para o desenvolvimento de atividades variadas e múltiplas, norteado pela integração como fim.

A repetição do conteúdo do primeiro pronunciamento ocorre ainda no terceiro laudo, referente a “Salvaguardas em têxteis” aplicadas pela Argentina contra o Brasil – quanto à interpretação teleológica do Direito da Integração – e no quarto laudo, sobre “Medidas antidumping na exportação de frangos inteiros” – quanto a ser o livre comércio o pilar escolhido para o desenvolvimento da região. Este último destaca o papel do livre comércio na integração:

A posição central da liberação comercial consagrada em termos juridicamente obrigatórios pela normativa original e reiterada nos ajustes realizados nas metas e objetivos do Mercosul se vê refletida, por sua vez, na realidade operacional do Mercosul na qual o comércio intrazona é a pedra angular; sem ela o empreendimento regional ficaria vazio em seu conteúdo. (MERCOSUL, 2001, p. 29)

O quinto laudo, “Restrições ao acesso de bicicletas ao mercado argentino”, mantém a mesma linha dos anteriores, repetindo a fundamentação consignada no primeiro laudo sobre a interpretação teleológica da normativa MERCOSUL. Uma peculiaridade do caso é a abordagem, realizada no laudo aclaratório, da possibilidade de invalidação direta de atos

concretos das autoridades dos Estados-membros pelo Tribunal Arbitral, no que faz expressa referência à jurisprudência europeia para justificá-la.⁸⁶

Com o Laudo nº 6, “Proibição de Importação de Pneus Remoldados”, entre Brasil e Uruguai, a pauta de debates inicia uma curva que irá culminar com as discussões levadas a cabo na vigência do Protocolo de Olivos. A temática envolvida e as alegações do Brasil – que suscita a problemática da disposição dos resíduos dos pneus que passam pela remodelagem – trazem ao exame do Tribunal dimensão além da comercial: a proteção ambiental. Isso impele à necessidade de construção de uma teoria jurídica que compatibilize de alguma maneira essas restrições com a construção da integração regional.

A estratégia escolhida para compor o conflito reflete a importância genética da livre circulação na perspectiva do Direito da Integração. O Tribunal inicialmente constrói os

⁸⁶ O inteiro teor: “Em supostos como o presente, não resulta facilmente extrapolável a sistemática de revisão jurisdicional gerada no âmbito da União Europeia. Em primeiro lugar, na União Europeia desenvolveu-se desde seu início um sistema jurisdicional articulado sobre distintas estirpes de recursos, em um extenso leque de mecanismos contenciosos que abarca desde os recursos por descumprimento, até os de reenvio prejudicial, os de anulação, responsabilidade e consulta. No âmbito MERCOSUL a função jurisdicional para os conflitos é atribuída aos Tribunais Arbitrais “ad hoc” de maneira muito genérica e sem especificar a natureza dos conflitos entre Estados, separando num capítulo à parte as reclamações de particulares; e, logicamente sem delimitar se os Laudos terão valor meramente declarativo ou de plena jurisdição. O Protocolo de Brasília, que em virtude de seu art. 33 é parte integrante do Tratado de Assunção, estabelece como conteúdo dos “procedimentos de solução estabelecidos no presente Protocolo”...”a interpretação, aplicação ou descumprimento...” (art. 1 do Protocolo de Brasília). O art. 8 consagra a obrigatoriedade, “ipso facto” e sem necessidade de acordo especial da jurisdição do Tribunal Arbitral que em cada caso for constituído para conhecer e resolver todas as Controvérsias. O art. 19.1 faculta o Tribunal para deliberar sobre a Controvérsia com base nos elementos normativos que ali são citados, mas, como já foi dito, sem determinar o caráter declarativo ou de plena jurisdição que devam ter os laudos. E é lógico que assim seja dada a natureza tão diversa dos conflitos possíveis. Essa configuração diferente permite conceber a existência de laudos declarativos para os supostos em que as características da infração (por exemplo, se for derivada de uma norma ou regulamento nacional) requeiram um novo ato normativo do Estado infrator para sua correção; o que não obsta a que no caso de um ato aplicativo individualizado possa resolver-se em plenitude de jurisdição, como aqui foi feito pelo Tribunal Arbitral, dando assim relevância ao efeito direto do direito MERCOSUL pronunciado particularizadamente através do Laudo. O precedente do caso Humblet citado pela representação Argentina tem um valor histórico não transferível ao caso aqui contemplado. De um lado, porque sua própria antiguidade (1960) e a matéria de referência (Tratado CECA) dificilmente lhe dariam virtualidade ao suposto estudado. E, sobretudo, porque como assinalou Pescatore já em 1981, a doutrina do efeito direto das Normas Comunitárias é posterior ao ano 1960 e o Tribunal de Justiça foi progressivamente conferindo um alcance cada vez mais amplo a esse princípio, transformando, como escreveu Plouvier em 1975, “vias inicialmente platônicas” em um meio cada vez mais eficaz que permite obter uma aplicação máxima do direito comunitário. Essa trajetória concernente ao âmbito europeu deve ser percorrida no MERCOSUL da maneira peculiar que suas características exigem, pois não havendo mais que uma única classe de litígios entre Estados, os laudos devem adotar a forma, seja declarativa, seja de plena jurisdição, segundo requeira cada suposto controvertido. No caso presente, o Tribunal Arbitral entendeu e entende que é mais coerente com o ordenamento jurídico MERCOSUL é a revogação do ato concreto e a manutenção dos blocos normativos concernidos. Essa dupla decisão mantém ao mesmo tempo a primazia e o efeito direto do ordenamento MERCOSUL, e a soberania – a efeitos normativos – dos Estados partes.” (MERCOSUL, 2001: 10).

fundamentos que entende decorrentes da normativa mercosulina, sob o título “Princípios Gerais em Matéria de Integração”, expondo o que segue:

Uma questão importante para os Estados é a compatibilidade entre o livre comércio e as normas internas de comercialização de produtos. Frente a esta problemática, os Estados devem sempre considerar que as razões invocadas pelas autoridades nacionais, embora relevantes, estão sujeitas ao princípio da proporcionalidade, ou seja, pela lógica do processo de integração não se admitem entraves ao comércio para a proteção de bens, proteção esta que poderia ser obtida por meios menos restritivos como, por exemplo, informar o consumidor acerca do produto que está comprando, suas especificidades e qualidades.

Outro tema fundamental da lógica integracionista é o que se refere à existência de uma reserva de soberania que permite aos Estados Membros do MERCOSUL a imposição de barreiras por decisão unilateral. Entretanto, no presente caso não está em jogo a aplicação de uma reserva de soberania em razão de que o Tratado de Assunção limita as causais de reserva às situações previstas no art. 50 do Tratado de Montevidéu de 1980.

Outro princípio que deve ser considerado é o da razoabilidade, vale dizer que as ações das autoridades dos Estados Membros não podem exceder a margem do necessário para alcançar os objetivos propostos. Em outras palavras, essas ações não podem ser arbitrárias e não podem violentar os princípios da livre circulação. O princípio da razoabilidade deve orientar as ações dos Estados, pois nele estão incorporados a segurança jurídica do processo de integração, a garantia dos valores protegidos pelos Tratados fundacionais do MERCOSUL, assim como a prudência, a causalidade e a proporcionalidade já referida.

O "princípio da previsibilidade comercial" também se impõe neste caso. A certeza jurídica, a clareza e a objetividade são condições imprescindíveis e regras gerais para as atividades comerciais dos Estados Membros e elementos essenciais para a confiança no mercado comum.

Para o Tribunal, os princípios aqui referidos de "proporcionalidade", "limitação da reserva de soberania", "razoabilidade" e de "previsibilidade comercial" dão fundamento ao Mercado Comum do Sul. São elementos essenciais da cooperação entre os Estados Membros, da reciprocidade em condições de igualdade, do equilíbrio entre as vantagens e obrigações que derivam da integração e da formação gradual do mercado compartilhado. (MERCOSUL, 2002, p. 30)

Com esse posicionamento, que restringe às previsões do artigo 50 do Tratado de Montevidéu⁸⁷ as exceções ao livre comércio, o Tribunal se concentra em demonstrar

⁸⁷ O Tratado de Montevidéu de 1980 instituiu a ALADI – Associação Latino-Americana de Integração, marco no qual o MERCOSUL se insere. Eis o teor do dispositivo mencionado:

“Art. 50 - Nenhuma disposição do presente Tratado será interpretada como impedimento à adoção e ao cumprimento de medidas destinadas à:

- a) Proteção da moral pública;
- b) Aplicação de leis e regulamentos de segurança;
- c) Regulação das importações ou exportações de armas, munições e outros materiais de guerra e, em circunstâncias excepcionais, de todos os demais artigos militares;
- d) Proteção da vida e saúde das pessoas, dos animais e dos vegetais;
- e) Importação e exportação de ouro e prata metálicos;

como a existência de um fluxo comercial perene entre Uruguai e Brasil de pneus remoldados era de conhecimento das autoridades brasileiras e, como tal, a interrupção feriria os fundamentos do MERCOSUL:

Em tal contexto, o Tribunal considera que não se pode afirmar, como o Brasil o faz, que a Decisão CMC Nº 22/00 é totalmente irrelevante ou alheia a este caso. Apesar de a mesma reafirmar uma política já explícita do MERCOSUL, não se trata de uma mera declaração, mas uma mensagem do órgão condutor do processo de integração no sentido de que, garantido o princípio da livre circulação de bens no MERCOSUL, as regras do jogo que regiam o fluxo do comércio intrazona nesse momento não podiam restringir-se por medida alguma, de qualquer natureza, pela qual um Estado Parte impedisse ou dificultasse, por decisão unilateral, o comércio recíproco. E nesse sentido, embora abstrato e de um ponto de vista puramente técnico, pudesse não resultar arbitrária a qualificação proposta pelo Brasil para os pneumáticos recauchutados ou remoldados, resulta claro que num processo de integração – seja qual for o estágio de desenvolvimento em que estiver – não podem variar as regras do jogo em qualquer momento: na oportunidade em que o Brasil o fez, implicava uma via indireta de restrição indevida à livre circulação de bens intrazona, já consolidada através da própria legislação brasileira. [...].

A aplicação da teoria do ato próprio às relações entre os Estados vinculados por tratados de integração econômica, como os que constituem e desenvolvem o MERCOSUL, não pode fazer abstração da relação especial que tais tratados criam entre seus signatários. A existência desta relação básica, constituída por um tratado e logo desenvolvida através dos anos por outros atos jurídicos, assim como por atividades comerciais e produtivas, deve ser levada em conta ao considerar-se a possibilidade de aplicar a uma situação particular a teoria do ato próprio ou *estoppel*, a fim de garantir a subsistência de um fluxo comercial preexistente a normativas internas que pretendem restringir ou frustrar esse fluxo.

A aplicação do princípio do *estoppel* nesses termos pode abrir um perigoso precedente: a impossibilidade de reversão de um fluxo comercial perene, sem maiores considerações sobre as justificativas que embasariam tal interrupção. É importante notar que, mesmo estando a proteção do meio ambiente contemplada já no preâmbulo do Tratado de Assunção, a discussão ambiental não é desenvolvida de modo algum no laudo arbitral. A liberalização permanece como o eixo decisório da composição do litígio.

No Laudo nº 7, alusivo a “Obstáculos ao ingresso de Produtos Fitossanitários”, a cláusula do artigo 50 do Tratado de Montevideu voltou a ser debatida. Todavia, como as ressalvas desse dispositivo contra a internalização do sistema expedito de registro e

f) Proteção do patrimônio nacionais de valor artístico, histórico ou arqueológico; e

g) Exportação, utilização e consumo de materiais nucleares, produtos radioativos ou qualquer outro material utilizável no desenvolvimento ou aproveitamento da energia nuclear.

admissão de produtos fitossanitários do MERCOSUL foram aventadas pelo Brasil em abstrato, o Tribunal entendeu incabível a alegação, que poderia ser levantada em concreto, amparada em provas.

No Laudo nº 8, no qual tratada a “Aplicação do IMESI (Imposto Específico Interno) à comercialização de cigarros” pelo Uruguai, o Tribunal novamente se preocupa em afirmar o papel que possui como promotor da integração via interpretação teleológica de suas normas, e destacar a inaplicabilidade em geral da cláusula de descumprimento recíproco para as obrigações assumidas no contexto do livre comércio. Ressalta, entretanto, a possibilidade de, em regime não discriminatório com relação aos Estados-membros, utilizar-se políticas de desestímulo ao consumo de certos bens.

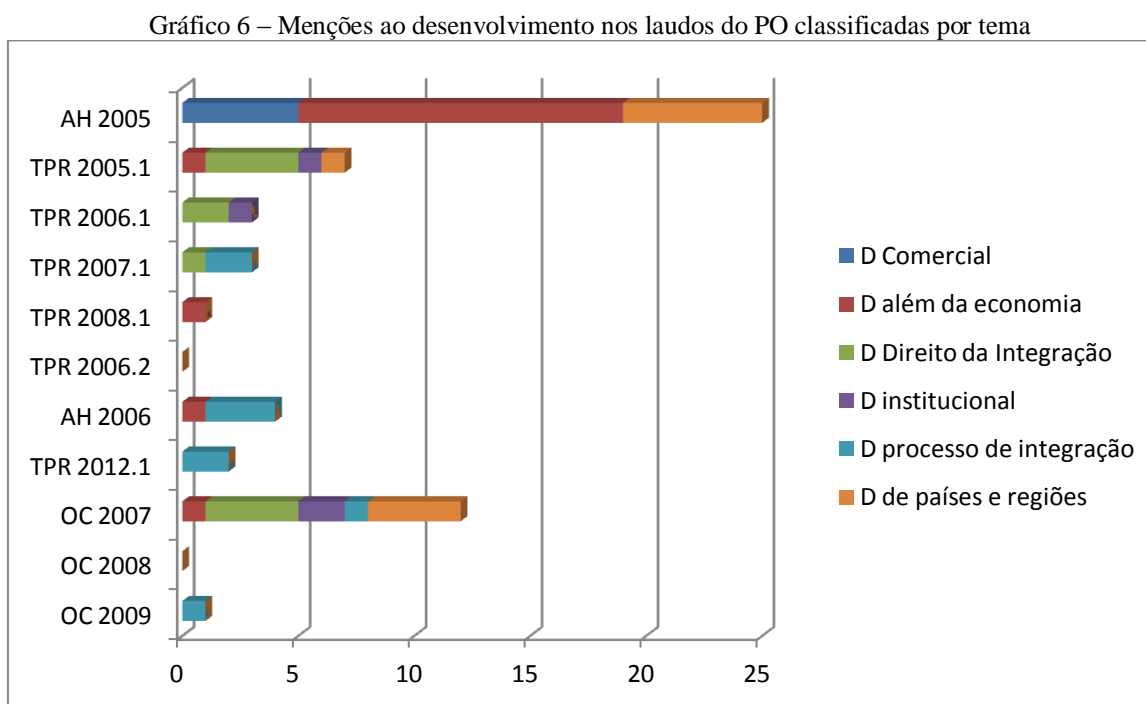
Nos Laudos nº 9 e 10, referentes respectivamente ao “Estímulo à industrialização de lã” e às “Medidas discriminatórias e restritivas ao comércio de tabaco e produtos dele derivados”, não há menção expressa a qualquer tema de desenvolvimento. No primeiro caso, porém, é reforçada a importância da progressiva ampliação do livre comércio para a integração e a inaplicabilidade da exceção de descumprimento recíproco no espaço de integração. No segundo, houve perda do objeto da controvérsia, consoante comunicação do reclamante, Uruguai.

Em síntese, os primeiros pronunciamentos do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL são marcados pela construção e fortalecimento de uma doutrina de interpretação teleológica, inspirada em parte na experiência de outros blocos regionais, voltada à liberalização como mediadora do desenvolvimento regional, via crescimento econômico. As temáticas trazidas a debate ressaltam a fusão da integração à liberalização, bem como o papel do Tribunal como promotor da queda das barreiras comerciais. Essa perspectiva, vastamente delineada desde o primeiro pronunciamento, acabou sendo problemática quando da manifestação no Laudo nº 6, referente à importação dos pneus remoldados, que seria o prenúncio das demandas que seriam apresentadas na vigência do Protocolo de Olivos.

A seguir, passar-se-á a demonstrar como se opera a lógica da sujeição das áreas não econômicas do processo de integração à perspectiva comercial no segundo conjunto de pronunciamentos, e as consequências disso para o conceito de desenvolvimento construído no MERCOSUL.

3.3.3 - Pronunciamentos sob o Protocolo de Olivos: o livre comércio como única via de desenvolvimento.

Nos pronunciamentos sob o Protocolo de Olivos verifica-se a elevação da liberalização a um lugar central no MERCOSUL, submetendo a estruturação da integração, das suas instituições e do seu Direito a essa lógica. No gráfico 6 abaixo são expostos os laudos do Protocolo de Brasília com as entradas classificadas.



Embora tenham sido proferidos oito laudos no regime contencioso do Protocolo de Olivos, os pronunciamentos podem ser agrupados em três controvérsias, com os respectivos desdobramentos: proibição de importação de pneus remoldados; omissão do Estado argentino em prevenir e fazer cessar impedimentos à livre circulação resultantes de cortes de vias de acesso a pontes internacionais; e suspensão da participação do Paraguai no MERCOSUL.

A demanda alusiva aos pneus remoldados, que já havia sido discutida em relação ao Brasil na égide do Protocolo de Brasília, foi reapresentada pelo Uruguai, dessa vez em relação à Argentina. A controvérsia resultou em um conjunto de cinco manifestações dos órgãos de solução de controvérsia: o Laudo Arbitral de 2005 (AH 2005); o Laudo resultante do Recurso de Revisão apresentado ao TPR (TPR 2005.1); o pronunciamento aclaratório desse laudo (TPR 2006.1); novo laudo, dessa vez por suposto excesso do

Uruguai na aplicação de medidas compensatórias (TPR 2007.1); e um último pronunciamento, sobre o cumprimento pela Argentina da determinação do Tribunal (TPR 2008.1).

O Laudo AH 2005 é, dos pronunciamentos já formalizados no âmbito do MERCOSUL, o mais profícuo em referências ao desenvolvimento em dimensões além da esfera econômica. Não coincidentemente, o pronunciamento foi revogado em boa parte pela manifestação posterior do TPR. No curso do procedimento, em que o Uruguai argumentou em termos similares aos anteriormente alegados na contenda com o Brasil, destacando a existência de um fluxo comercial e a necessidade de fortalecimento do livre comércio, a Argentina levantou a argumentação referente ao artigo 50, letra d, do Tratado de Montevideu, em especial a proteção do meio ambiente. O grupo arbitral assim definiu o objeto da controvérsia:

Durante todas as negociações e discussões havidas entre as Partes, ficou claro o embate entre dois princípios consagrados pelas normas do Mercosul e pelo Direito Internacional. De um lado, o princípio da livre circulação de mercadorias no Mercosul, sustentado no banimento de barreiras não-econômicas ao comércio entre os Estados Membros; de outro lado, as normas que garantem a preservação do meio ambiente e da saúde das pessoas, animais e vegetais da zona. Nessa discussão, o ponto fulcral concentra-se na Lei nº 25.626, editada pela Argentina, em 08 de agosto de 2002, que proíbe a importação de pneumáticos remoldeados, estendendo a estes a proibição já existente para pneumáticos usados. O Uruguai insurge-se contra tal Lei, pois entende que seu conteúdo é contrário às normas do Mercosul, na medida em que restringe injustamente o comércio, interrompendo um fluxo comercial de pneus remoldeados produzidos no Uruguai e que vinham sendo exportados para a Argentina. (MERCOSUL, 2005, p. 17)

Partindo para a solução, os árbitros passam a debater quais fins são contemplados no Tratado de Assunção para o MERCOSUL:

58. O Preâmbulo do Tratado de Assunção consagra como um dos instrumentos do processo de integração a “preservação do meio ambiente”. Note-se, ademais, que se entende como objetivo do Tratado o fim último da melhoria das condições de vida dos habitantes da região. Oportuno lembrar que, nos termos do artigo 31.2 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, a interpretação de um tratado há de levar em conta seu contexto, o qual compreende o texto, o preâmbulo e os anexos.

59. O Conselho do Mercado Comum, pela DEC nº 2/01, no âmbito do Acordo Marco sobre o Meio Ambiente do MERCOSUL, revela direta preocupação com o tema da preservação do meio ambiente quando menciona a necessidade de melhorar a qualidade ambiental da região através de um marco jurídico para regulamentar as ações de proteção ao meio ambiente e à conservação dos recursos naturais dos países membros do MERCOSUL. O Acordo Marco sobre o Meio Ambiente, já aprovado por Argentina e Uruguai, estabelece como suas finalidades, dentre outras, a promoção da proteção ao meio ambiente, a promoção do desenvolvimento sustentável, o tratamento prioritário e integral das

causas e fontes de problemas ambientais, o fomento à internalização dos custos ambientais. Importante salientar que o artigo 3º do Acordo Marco, no qual se incluem as finalidades aqui mencionadas, revela preocupação com o possível choque de medidas ambientais com o fluxo do livre comércio. Com efeito, na letra c), deste artigo 3º, destaca como seu objetivo a “promoção do desenvolvimento sustentável por meio de apoio recíproco entre os setores ambientais e econômicos, evitando a adoção de medidas que restrinjam ou distorçam, de maneira arbitrária ou injustificada, a livre circulação de bens e serviços no âmbito do MERCOSUL”.

60. Verifica-se, portanto, que no Acordo Marco, o legislador já anteviu a possibilidade de medidas de caráter ambiental afetando o livre comércio da região, tendo recomendado que se evitasse a adoção de medidas restritivas injustificadas ou de caráter arbitrário. A *contrario sensu*, é possível admitir-se que o mesmo legislador considerou legítimas determinadas medidas de proteção ambiental que, de forma justificada e não arbitrária, possam afetar o livre comércio da região.

61. No mesmo sentido, a Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, firmada em 1992, que ostenta como objetivos a proteção da integridade do sistema ambiental e do desenvolvimento mundial, admite em um de seus princípios (Princípio 4) que a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada de forma isolada. Vale dizer que Estados representando a quase totalidade da população mundial presentes à Conferência do Rio, conhecida como Eco-92, admitem na Declaração final que o tema do meio ambiente deverá sempre ser analisado em conjunto com outros temas vinculados ao desenvolvimento dos povos. [...]. (MERCOSUL, 2005, p. 22)

Após discorrerem sobre a vinculação entre desenvolvimento e meio ambiente, os árbitros passaram a delinear como eles entendem caracterizado o princípio da proteção ambiental no MERCOSUL, no contraste com o livre comércio:

66. (...). Fundada no livre comércio, sem restrições ou barreiras, a sistemática jurídica da integração igualmente convive com os princípios da proporcionalidade, da limitação de reserva de soberania, da razoabilidade e da previsibilidade comercial. Por certo, a busca da integração e a consagração de seu fundamento no livre comércio só podem ter sentido como instrumentos de implementação do bem estar dos seres humanos que vivem na região. Leia-se bem estar como um conceito amplo, que implica todos os elementos que contribuem para aprimorar a qualidade de vida dos homens. Nesse quadro, o livre comércio não pode gozar de prioridade absoluta, posto que instrumento do bem estar humano e não fim em si mesmo. O conceito de um mercado livre de barreiras deve ser temperado com outros princípios, igualmente consagrados pelo Direito, tais como a eficiência, a cooperação entre os povos, a preservação do meio ambiente, a prevenção, a precaução, dentre outros.

67. De primeiro, há um intuito comum na formulação de políticas incrementadoras da melhor distribuição de recursos econômicos e naturais disponíveis, bem como dos recursos adicionais decorrentes do desenvolvimento econômico. Destinam-se tais políticas à eliminação de barreiras que prejudiquem o fluxo comercial e os investimentos realizados em países em desenvolvimento; à transferência de tecnologia, inclusive para o tratamento de problemas ambientais internos; ao desenvolvimento da capacidade dos países em criar e aprimorar tecnologias próprias, inclusive de preservação ambiental; à integração de políticas econômicas, ambientais e sociais, dentre outras finalidades. Nesse cenário, o princípio da eficiência impõe uma distribuição racional de recursos e propõe-se a garantir que os custos envolvidos no processo de integração

efetivamente sirvam para incrementar um regime de comércio desenvolvido e competente.

68. O princípio da cooperação internacional exige que os regimes comerciais em desenvolvimento promovam vínculos, buscando o aperfeiçoamento dos sistemas internacionais de cooperação. A cooperação regional deve desempenhar papel fundamental no desenvolvimento da capacidade de cada país incluído na região para gerenciar seus problemas ambientais. A cooperação e o apoio recíproco entre políticas econômicas e ambientais é essencial para o desenvolvimento seguro e sustentável da região. De seu lado, o princípio da integridade ambiental consagra que a falta de certeza científica não pode ser utilizada como motivo ou justificativa para postergar a adoção de medidas e programas tendentes a evitar possíveis ou potenciais danos ao meio ambiente. (MERCOSUL, 2005, p. 26)

Com esse prisma, é construída uma distinção entre o caso argentino e o brasileiro, baseada exatamente na utilização dos argumentos ambientais na segunda controvérsia. Tomando em consideração o princípio da precaução e os danos gerados pelos resíduos dos pneus remoldados ao meio ambiente, o Tribunal concluiu, por maioria, não acolher a reclamação do Uruguai, nos seguintes termos:

A liberdade de comércio e sua preservação como forma de estruturar o Mercosul não pode ser considerada princípio absoluto e inderrogável, um verdadeiro *deus ex machina* surgido para solucionar todos os problemas das relações comerciais e imune a quaisquer exceções. (...).

99. Neste quadro, a importação de pneumáticos remoldeados implica para o país importador a aceleração de seu passivo ambiental. A proteção do meio ambiente é princípio básico para o Mercosul. Como já se explicitou anteriormente, o Preâmbulo do Tratado de Assunção e a aplicação do artigo 2º, letra b) do Anexo I ao Tratado, que incorpora o artigo 50 do Tratado de Montevideú de 1980, são provas inequívocas de que o Mercosul nasceu e deve desenvolver-se protegendo a vida e saúde das pessoas, dos animais e dos vegetais. Não haveria razão para o exercício do livre comércio e conseqüente desenvolvimento econômico e social dos povos dos países do Mercosul, se estes povos fossem condenados a viver em condições ambientais comprometidas pela ação agressiva do homem. (MERCOSUL, 2005, p. 37)

O quadro exposto no laudo é dramaticamente revertido quando do julgamento do recurso de revisão interposto pelo Uruguai. O TPR, primeiramente, descarta considerar a proteção do meio ambiente como princípio do MERCOSUL, sob a alegação de não estar contemplada diretamente no ordenamento jurídico do bloco, cujo Direito deve ter autonomia:

Este TPR nota a primera vista de que en realidad en un esquema de integración no es que haya dos principios en conflicto o confrontación como equivocadamente en nuestra opinión sostiene el laudo en revisión en su Numeral 55. Existe un solo principio (el libre comercio), al cual se le pueden anteponer ciertas excepciones (como por ejemplo la excepción medio-ambiental aludida). Asimismo, este TPR no concuerda en cuanto a lo sostenido por el laudo en revisión en su última parte del Numeral 55 donde estipula que el Tribunal ponderará la aplicación de los mencionados principios en confrontación (libre comercio y protección de medio-ambiente) definiendo la prevalencia de uno

sobre otro, teniendo en cuenta los dictámenes del derecho internacional. Este TPR entiende que la cuestión debatida en autos es la viabilidad o no de la excepción medio-ambiental a tenor de la normativa mercosureña y no a tenor del derecho internacional. Al hacer esta aseveración el TPR es conciente de que no obstante de que los principios y disposiciones del derecho internacional están incluidos en el Protocolo de Olivos como uno de los referentes jurídicos a ser aplicados (Art. 34), su aplicación siempre debe ser solo en forma subsidiaria (o en el mejor de los casos complementaria) y solo cuando fueren aplicables al caso. Nunca de manera directa y primera, como desde luego corresponde en un derecho de integración (que ya lo tiene el Mercosur) y en un derecho comunitario al cual se aspira (que todavía no lo tiene el Mercosur) por la ausencia de la tan anhelada supranacionalidad. En suma, el derecho de integración tiene y debe tener suficiente autonomía de las otras ramas del Derecho. El no considerar ello contribuirá siempre de manera negativa al desarrollo de la institucionalidad y normativa mercosureña. (MERCOSUL, 2005, p. 5)⁸⁸

Partindo para a análise da possível exceção ambiental ao princípio do livre comércio, o TPR entende não ser abarcada pelo MERCOSUL, nos seguintes termos:

En cuanto a la invocación de la excepción en concreto, en primer término en derecho de integración así como en derecho comunitario, quien invoca una excepción al libre comercio debe probarla. Normativamente, no existe en el Mercosur un cuerpo legal que establezca clara y concretamente los criterios de rigor a ser analizados para la invocación de tales excepciones, las cuales siempre deben ser interpretadas con criterio restrictivo. [...]. El laudo arbitral en revisión no contiene lamentablemente ninguna aseveración en tal sentido, y mucho menos cumple su rol institucional que consiste claramente en tales circunstancias, ante un vacío normativo, en establecer un criterio jurisprudencial claro y conciso de tales criterios de rigor para luego aplicarlos al caso concreto. Históricamente en realidad tanto en la hoy Unión Europea como en la Comunidad Andina fueron los tribunales comunitarios los que primero desarrollaron tal concepto jurisprudencialmente. [...].

14. En concreto, ante el error jurídico en cuestión del laudo arbitral de no detallar jurisprudencialmente los criterios de rigor (que no precisamente son siempre presupuestos habilitantes) para la invocación de excepciones al principio de libre comercio, y de evaluarlos a la luz de este caso, este Tribunal ante la ausencia normativa en el Mercosur en cuanto a tales criterios de rigor sentando jurisprudencia inicial al respecto establece: a) en primer término corresponde analizar siempre si la medida en cuestión es efectivamente restrictiva al libre comercio. En la eventualidad de una respuesta positiva al caso concreto, ello de manera alguna hace inviable la medida. Es solo un primer paso de análisis. En nuestro caso la respuesta es precisamente positiva, pues efectivamente la prohibición de importación de neumáticos remoldeados es evidentemente una medida restrictiva al libre comercio. Siendo este un caso piloto corresponde citar brevemente una referencia jurisprudencial del TJCE que calza perfectamente. [...].

15. b) En segundo término, habiéndose concluido en relación al caso en estudio ante este Tribunal que la medida analizada es una restricción al libre comercio, corresponde evaluar el segundo criterio de rigor: el carácter discriminatorio o no

⁸⁸ Com o fim de evitar divergências na análise, decidiu-se não traduzir os laudos analisados em espanhol, que serão apresentados apenas na língua originária.

de la medida. Según se nota en la jurisprudencia europea, cualquier medida analizada puede ser discriminatoria, directa o indirectamente. Hay discriminación indirecta cuando la medida se aplica igual a nacionales y extranjeros, pero sus efectos afectan más a extranjeros que a nacionales. [...]. En nuestro caso, este TPR entiende que la medida es directamente discriminatoria por cuanto que afecta solo a productos extranjeros, no importando que no solo afecte al Uruguay sino a todo el mundo. El discernimiento sobre el punto gira en torno a productos nacionales vis a vis productos extranjeros. [...].

16. c) El tercer presupuesto es el de la justificación o no de la medida. [...]. En nuestro caso, este TPR, siguiendo la jurisprudencia citada considera de que la medida en cuestión no podría tener una debida justificación, considerando por ejemplo que en los antecedentes parlamentarios además de la protección al medio ambiente se cita literalmente “la protección de la industria nacional proveedora de estos productos”, precediendo a la cita del impacto negativo en el medio ambiente y con posterioridad a la cita del argumento de seguridad en la vía pública (este último argumento descartado por el laudo en cuestión). Con esta conclusión la cuestión quedaría cerrada. Asumiendo no obstante este TPR la negada hipótesis de que la medida sería justificada, entonces y solo entonces, correspondería iniciar el análisis del siguiente cuarto criterio de rigor.

17. d) El cuarto y más difícil criterio a salvar es siempre el de la proporcionalidad considerando que toda medida que obste al libre comercio debe ser siempre evaluada con criterio restrictivo. [...]. Nótese que la justificación y la proporcionalidad son conceptos vinculados. [...]. Consecuentemente, este TPR en relación a la medida analizada estima, acoge la tesis uruguaya, de que la misma es desproporcionada frente a un producto, neumático remoldeado, que no es un desecho ni un neumático usado según la propia conclusión del laudo arbitral. Consta igualmente en autos de que la prohibición tomada no ha reducido objetivamente hablando, el concepto de daño ambiental aplicable al caso. Tampoco es proporcional porque el daño alegado según el criterio de este TPR no es grave ni irreversible (presupuestos éstos que se deben dar para la aplicación del principio precautorio) según lo analiza correctamente la representación uruguaya. Tampoco es proporcional desde el punto de vista de que no se puede impedir el libre comercio, salvo que sea la única medida disponible, eliminando de circulación de un producto extranjero que es igual de seguro a un producto nacional, según el mismo laudo arbitral en revisión; pero que tal vez, y no en todos los casos, es de menor duración. Tampoco es proporcional a nuestro entender porque la medida tomada no previene el daño. Las medidas a ser adoptadas en el caso en cuestión, ante las presentes circunstancias, deberían estar más bien orientadas a la limitación y eliminación de los neumáticos en desecho. El mismo laudo ha concluido de que son tres conceptos diferentes (el neumático nuevo, el neumático usado y el neumático remoldeado). Al respecto a fs. 26 la representación uruguaya cita una interesante conclusión del Órgano de Apelación en el caso Corea – Carnes: “hay otros aspectos de la medida para la lograr la observancia que han de considerarse al evaluar esa medida como necesaria. Uno es el grado en que la medida contribuye a la realización del fin perseguido. Cuando mayor sea la contribución, mas fácil será considerar que la medida es necesaria”. Finalmente quisiéramos resaltar que la tesis argentina de que la única proporcionalidad aceptable en casos como el de autos, es la prohibición de ingreso del producto a territorio nacional no tiene asidero jurídico alguno. Dadas las precedentes consideraciones en casos como el de autos, no es fácil pero no es imposible, realizar una estimación o medición de la proporcionalidad. El deber constitucional resaltado por la representación argentina obviamente obliga a los tomadores de decisión a disponer responsablemente las medidas del caso, pero de ahí a pretender concluir que existe un deber constitucional de directamente prohibir la importación hay demasiada e insalvable distancia.

Na estruturação do teste das exceções ao livre comércio descrito na referência acima, o TPR inverte a lógica posta no laudo originário, reconhecendo como único vetor a liberalização. Para excetuá-la exige prova concreta dos danos, afastando-se da forma pela qual o axioma da precaução é habitualmente aplicado na seara ambiental. Pela separação entre o Direito da Integração e os demais ramos jurídicos, o TPR ganha liberdade para orientá-lo na perspectiva já assentada nos pronunciamentos formalizados sob o Protocolo de Brasília. A noção da independência do ordenamento e dos poderes do TPR é destacada no laudo aclaratório, em que se consignou:

El último párrafo del numeral 27 de la presentación argentina sencillamente niega el valor de la jurisprudencia como fuente del derecho, lo cual obviamente es improcedente. Si acogiéramos la tesis argentina, tendríamos la incongruencia de que el Tribunal sólo puede establecer o determinar algo en ejercicio de su potestad jurisdiccional cuando haya una norma que expresamente le faculte, cuando que lo correcto es precisamente lo contrario: solamente está impedido de hacer algo cuando existe una norma que expresamente le prohíba hacerlo. A mayor abundamiento, la experiencia histórica del derecho de integración y del derecho comunitario, nos demuestra que inclusive la mayor parte de las características fundamentales de tal derecho fueron originariamente elaboraciones jurisprudenciales en razón de la proficua labor institucional realizada por los tribunales en cuestión cumpliendo su responsabilidad histórica e institucional dentro de un proceso de integración. (MERCOSUL, 2006, p. 12)

No laudo em que se discutiu suposto excesso uruguaio na aplicação de medidas compensatórias (TPR 2007.1), o TPR, de modo interessante, inicia sua exposição defendendo a separação do Direito da Integração e a sua posição especial, com base exatamente no relacionamento mais profundo que seria inaugurado pelo processo de integração. Embora seja dito reiteradamente que o bloco tem por fundamento maior o livre comércio – “Existe um só princípio (o livre comércio)” –, é em razão de a integração ir além dele que o Direito do MERCOSUL é diferenciado dos demais ramos jurídicos:

7.1. Primeiramente, convém destacar que o Mercosul, diferente da OMC e a semelhança da União Europeia e da Comunidade Andina, não se baseia puramente e exclusivamente em direitos, obrigações, benefícios e vantagens comerciais e econômicas entre Estados Parte.

7.2 A partir da assinatura do tratado de Assunção (TA), os Estados Partes tem criado uma comunidade de interesses não só econômicos e comerciais, mas também sociais, culturais, jurídicos e políticos. Isso se comprova, principalmente, no teor da letra e espírito do preâmbulo do Tratado de Assunção

e de seu capítulo I “Propósitos, princípios e instrumentos”, mas também ao considerar o desenvolvimento normativo do bloco, no qual é possível encontrar normas sobre saúde, justiça, educação, integração social, direitos trabalhistas, meio ambiente, aspectos políticos, relações internacionais, assimetrias, entre outros, sem se esquecer do conteúdo das Comunicações Presidenciais semestrais, bem como da criação de determinados órgãos de caráter comercial, como o Parlamento do Mercosul, o Fórum Consultivo-Econômico Social, as diferentes Reuniões do Ministério, o Fórum de Consulta e Acordo Político e a Comissão de Representantes Permanentes, entre outros.

7.3. Como estabeleceu o TAH, no marco de sua primeira decisão, “o Tribunal terá que buscar e identificar regras jurídicas aplicáveis, guiado pelos fins e objetivos de ordem normativa criada pelas Partes... com vistas a alcançar o objetivo compartilhado de sua integração, no âmbito dos fins e princípios do sistema do TA. Nesse sentido, o sistema de solução de controvérsias previsto no Protocolo de Brasília (hoje PO) antecipa que as controvérsias requeiram um trabalho interpretativo nos diversos níveis de soluções estabelecidas” [laudo de 28 de abril de 1999, Comunicados N.º.37/1997 e N.º. 7/1998 do Departamento de Operações de Comércio Exterior (DECEX) e da Secretaria de Comércio.

O TPR prossegue repetindo o contido em pronunciamentos anteriores quanto à importância da interpretação teleológica e sintetiza desse modo sua visão sobre o bloco:

[...] O Mercosul não pode ser avaliado nem conceituado como um processo de mero equilíbrio entre as concessões comerciais e econômicas dos Estados Partes que estes outorgaram entre si, mas sim pelo envolvimento de outros fatores não menos importantes que aquelas concessões, fatores que surgem dos fins e objetivos traçados pelo TA. Tudo isso porque o Mercosul é um bloco regional consistente em um processo de integração e não um mero organismo público promotor da liberalização comercial como a OMC.

Referenciando a jurisprudência da Comunidade Andina, o TPR destaca a gravidade resultante do descumprimento de um pronunciamento judicial no contexto da integração.⁸⁹ Aludindo à jurisprudência desenvolvida na União Europeia, o Tribunal assinala os critérios utilizados na imputação de medidas reparatorias, voltados mais para o rápido cumprimento da ordem do que para a reparação dos fluxos comerciais prejudicados⁹⁰. Depois de retratar as assimetrias entre Argentina e Uruguai nos fluxos de comércio, o que justifica que este

⁸⁹ “Em palavras do mesmo Tribunal de Justiça, aplicáveis ao Mercosul, “quando não se cumpre uma sentença não só se causa um dano particular ou concreto, que pode ser reparado com uma medida compensatória em favor de quem sofre o dano, mas também se agrava de maneira superlativa toda a ordem jurídica comunitária, convertendo em um feito que afeta a todos os países do Mercosul, bem como os Órgãos do Sistema ao se lesar o processo de integração” (MERCOSUL, 2007: 10).

⁹⁰ “No caso europeu, o Tribunal de Justiça, ao se referir a uma soma um tanto alta e a multa coercitiva como remédio para o suposto descumprimento de suas sentenças, tem destacado que sua finalidade é induzir ao Estado Membro que coloque fim ao descumprimento no menor prazo possível, fixando como critério moderador que a mesma seja proporcional à capacidade de pagamento do Estado e ao descumprimento propriamente dito. Em qualquer caso, a medida aplicada deve garantir que o Estado cumpra a sentença cuja falta de observância lhe é imputada e, assim, garantir a aplicação efetiva do Direito comunitário, o que é o mesmo que restabelecer a legalidade jurídica.” (MERCOSUL, 2007: 11).

empregue meios mais amplos do que a mera compensação comercial para reparar os danos resultantes da omissão daquela, o Tribunal, importando à moda própria os critérios postos no contexto europeu, entende proporcionais as medidas aplicadas, sob a figura do “dano institucional”:

Finalmente, o dano institucional explicitado de certa forma, mas não especificadamente conceituado pelo Uruguai, comporta um fator de vital importância para a avaliação da proporcionalidade para casos como o presente, além do mais se considerar-se que o descumprimento se refere precisamente ao primeiro laudo emitido por este Tribunal desde a sua constituição. Por sua vez, guardada a devida proporção, já que na União Europeia estão proibidas as medidas compensatórias, mesmo que os critérios mencionados neste laudo elaborados pela Comissão Europeia em relação ao sistema de cálculo de multas coercitivas, são igualmente de plena aplicação ao caso (gravidade da infração, duração da mesma e a necessidade de garantir o efeito coercitivo da sanção para evitar a reincidência), para o qual este Tribunal não necessita, tendo em vista a realidade normativa, de nenhuma delegação de soberania. (MERCOSUL, 2007, p. 14)

Do contraste entre os pronunciamentos do TPR na polêmica da importação de pneus remoldados, resta claro como a imagem dúbia atribuída ao Direito da Integração e aos propósitos do próprio MERCOSUL serve para alimentar uma perspectiva particular de desenvolvimento e dos rumos do bloco. Ao tempo em que se assenta a existência de um único princípio do bloco – o livre comércio –, cujo Direito não deve se alimentar de referências externas ao nele posto a não ser em casos excepcionais na existência de lacuna (e o que seria lacuna é, em si, algo discutível), esse mesmo Direito é delineado como especial e diferenciado – ímpar ante o Direito Internacional do Comércio em geral – pelas outras áreas que envolve, o que justifica e fundamenta a construção de soluções específicas e a ampliação dos poderes próprios, alimentadas por referências adaptadas de outros projetos de integração regional.

Uma última remissão à natureza dual atribuída ao Direito da Integração se revela no Laudo TRP 2008.1, sobre o cumprimento da determinação do TPR após o recurso de revisão por Buenos Aires. A época, a Organização Mundial do Comércio já havia se manifestado sobre ser possível a proibição da importação de pneus por considerações ambientais, em uma querela entre Brasília e a União Europeia. Tal precedente foi arguido pela Argentina e afastado pelo TPR, que, tendo em conta o princípio da coisa julgada, entendeu estar por ela acobertada a afirmação de que o dano alegado não era grave nem irreversível. Veio a concluir, portanto, pela inadequação da medida tomada pela Argentina

para cumprir o laudo, que era limitar a importação de pneus remoldados de certo país à quantidade de pneus argentinos usados que o mesmo país dela importasse.

No caso “Omissão do Estado argentino em prevenir e fazer cessar impedimentos à livre circulação resultantes de cortes de vias de acesso a pontes internacionais”, a controvérsia novamente extrapolou a esfera meramente econômica. Em razão de protestos de movimentos ambientalistas contra a instalação de fábricas beneficiadoras de celulose nas margens do Rio Uruguai, ocorreram diversos bloqueios de vias de acesso a pontes internacionais, destacando-se os cortes na Rota 136, acesso à ponte General San Martín – de 19 de dezembro de 2005 a 2 de maio de 2006 (com interrupções) –, e na Rota 135, acesso à ponte General Artigas, – de 30 de dezembro de 2005 a 18 de abril de 2006 (com interrupções) –. Segundo Montevideú, o governo argentino teria se omitido na tomada de medidas para evitar e fazer cessar os bloqueios, ferindo a livre circulação como posta no TA, dentre outros instrumentos jurídicos, em especial os de Direitos Humanos no tocante à movimentação de pessoas.

O laudo do TPR resumiu-se à questão da instalação do grupo arbitral, assentada apenas a irrecurribilidade das decisões tomadas no curso da arbitragem até a respectiva conclusão, não sendo relevante para os propósitos deste estudo. Já a fundamentação de Direito do pronunciamento de mérito dos árbitros do Tribunal *ad hoc* é norte relevante sobre o tratamento dos direitos humanos no MERCOSUL.

O grupo arbitral inicia sua exposição destacando possuir o MERCOSUL também um caráter de processo:

104) Consecuentemente, no se puede negar que como “proceso”, el MERCOSUR se encuentra en permanente desarrollo. No obstante, también es dable señalar que, salvo determinadas excepciones, a partir del 31 de diciembre de 1999, el MERCOSUR constituye una zona de libre comercio (5) y que sin perjuicio de que hay una dinámica referente a compromisos que deben estructurarse, también es cierto que lo andado hasta el momento ha generado vínculos ciertos y en vigencia que implican compromisos exigibles por los Estados Partes. (MERCOSUL, 2006, p. 19)

De modo interessante, o laudo supera a omissão do TA quanto à circulação de pessoas de modo simples e direto, colocando não ser procedente “analisar de forma específica a livre circulação de pessoas no âmbito do MERCOSUL, em virtude de que, de forma indireta, tal direito está coberto pelas liberdades de circulação antes tratadas”.

Os árbitros asseveraram caracterizados os danos à circulação de bens, serviços e pessoas em geral, em violação ao TA, pois a Argentina não teria observado a conduta devida para fazer cessarem as barreiras. Logo, surge o problema da harmonização dos direitos humanos com as obrigações da livre circulação – já que, na óptica de Buenos Aires, medidas mais enérgicas violariam prerrogativas como a liberdade de expressão. A contenda é, inicialmente, delineada pelo grupo arbitral como posta em premissas de direito interno argentino, inaceitáveis ante a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados:

127) La Parte Reclamada invoca la imposibilidad de adoptar, frente a los cortes de rutas, medidas más enérgicas que las de disuasión por cuanto ello importaría tanto como desconocer derechos humanos como los de libertad de expresión, de reunión y de manifestación que revestirían en su derecho interno, rango constitucional, mientras que el derecho de integración sólo reviste rango legal. De tal manera, la Parte Reclamada parece reposar en que el contenido del compromiso internacional depende de las posibilidades jurídicas que le brinda el propio derecho interno argentino en materia de derechos humanos.

128) Aceptar que el cumplimiento de la obligación internacional asumida en el Tratado del MERCOSUR, consistente en mantener la libre circulación, dependa de las posibilidades del propio derecho interno, se contrapone con el principio de que los Estados no pueden eludir sus compromisos internacionales invocando normas de su derecho interno que surge del art. 27 de la Convención sobre el derecho de los Tratados de Viena de 1969. (MERCOSUL, 2006, p. 24)

Continuando sua fundamentação, os árbitros assinalam a relatividade geral dos direitos, inclusive dos direitos humanos, que não poderiam aniquilar a livre circulação e se sujeitariam ao bem estar coletivo, nos seguintes termos:

133) No escapa a este tribunal que en materia de acuerdos multilaterales de facilitación del comercio y con especial referencia al régimen de la OMC, se ha sostenido que cabe apartarse de los compromisos asumidos por acuerdos multilaterales de comercio siempre que fueren invocados principios y valores aceptados por la comunidad internacional y que en los casos en los que la armonización de los derechos en juego resulta sumamente dificultosa o imposible, es inevitable que deba optarse por resguardar en la mayor medida los intereses y valores de mayor jerarquía, pues los "bienes jurídicos" no son otra cosa que objetos valiosos susceptibles de clasificarse jerárquicamente prefiriendo los más valiosos respecto de los menos valiosos. Pero el Tribunal considera que, aun cuando por vía de hipótesis nos halláramos ante ese caso, ello habilitaría algún grado de restricción pero nunca la anulación absoluta del valor que sea considerado menor, en aras de otro que sea juzgado de mayor jerarquía.

134) La restricción del tránsito que, como hemos visto, desemboca en una restricción a la libre circulación económica en los espacios integrados, puede llegar a ser tolerada siempre que fueran tomados los recaudos necesarios para aminorar los inconvenientes que causaren y que sea adoptado en períodos cortos que no entorpezcan ni causen daños graves o continuados, lo que no se ha dado en este caso en el cual los cortes se han dilatado por espacio de más de tres meses en plena temporada estival de vacaciones en que el turismo de ambos países sufren mas gravemente sus consecuencias.

(...).

138) En sentido concordante, los propios tratados internacionales generales sobre derechos humanos con jerarquía constitucional reconocen la relatividad de los derechos subjetivos de cada uno, ante los derechos subjetivos de los demás, y la posibilidad de su limitación por razones de bienestar general. (MERCOSUL, 2006, p. 25)

O grupo arbitral não aprofunda a análise da relação entre direitos humanos e livre circulação no MERCOSUL, nem mesmo discute se a livre circulação seria mesmo o “único princípio em jogo” ou se seria relativizada em determinadas circunstâncias pelos direitos humanos. Afirma apenas que os direitos humanos são relativos, e que, tendo em conta a impossibilidade de aniquilação da livre circulação, a conduta devida pela Argentina não foi cumprida. Desse modo, coloca as alegações da Argentina como fundadas em prerrogativas meramente individuais, que cedem perante o bem estar coletivo.

Os árbitros prosseguem para afastar a aplicabilidade dos precedentes construídos na jurisprudência europeia ao caso, seja pelas peculiaridades fáticas da situação apresentada, seja pela “diferença qualitativa que tem o direito comunitário europeu, de claro caráter supranacional, com o direito do MERCOSUL, que é de índole interestatal”. É interessante perceber que essa diferença, imutável quanto a qualquer comparativo entre os blocos sul-americano e europeu, não foi impedimento em outros laudos para a importação dos pressupostos adotados na Europa para a solução de controvérsias austral. Destarte, concluiu alertando para o suposto perigo da legitimação dos bloqueios de rotas no bloco:

155) Por otro lado el intérprete no debe manejar las normas jurídicas en un estado de indiferencia por los resultados. Legitimar los cortes de ruta implicaría, por una parte, despojar al Tratado de Asunción de una parte esencial de su razón de ser y, por la otra, alentar la reiteración de estos hechos por cuestiones que no siempre tendrán la relevancia de la presente, creando un estado de imprevisibilidad que desembocará en inseguridad jurídica y sentando un precedente contraproducente de cara al desarrollo futuro del MERCOSUR. (MERCOSUL, 2006, p. 31)

A situação se completa com a definição do escopo da jurisdição do laudo arbitral, tendo em conta a demanda sobre a instalação das indústrias de celulose apresentada à Corte Internacional de Justiça:

161. Dicho conflicto reconoce una normativa que reviste carácter bilateral cuyo objeto excede a la materia de integración económica propiamente dicha, razón por la cual se ventila ante otra jurisdicción. El que tenemos entre manos, en cambio se refiere a la interrupción del tránsito por los puentes sobre el río Uruguay con las consecuente barrera de hecho a la libre circulación económica que compromete el cumplimiento de los objetivos asumidos en el ámbito del Tratado del MERCOSUR y, en segundo lugar, genera distorsiones en el

comercio de Uruguay no solamente con Argentina sino también con otros países miembros y no miembros del MERCOSUR con los cuales dicho país comercia a través del tránsito terrestre por territorio aduanero argentino, razones ambas por las cuales la jurisdicción aplicable es la de este tribunal.

Portanto, os árbitros concluíram violado o dever de preservação da livre circulação pela Argentina, ainda que seja despendida a instituição de medidas reparatórias, pela interrupção das turbações e cortes de rotas.

Por último, a recente suspensão da participação do Paraguai no bloco trouxe à tona outro tema delicado: a cláusula democrática. O substrato fático da controvérsia são os eventos que desembocaram no *impeachment* do Presidente Fernando Lugo Méndez pelo Senado paraguaio, levando à suspensão desse Estado do MERCOSUL, em 29 de junho de 2012, o que se deu em conjunto com a admissão da Venezuela como membro do bloco. O Paraguai se insurge contra tal deliberação, dando início a um procedimento de emergência perante o TPR.

Um primeiro ponto a se destacar é a alegação dos Estados reclamados, no sentido de excluir o Protocolo de Ushuaia (PU) da competência de exame do TPR, relatada nos seguintes termos:

17. A contestação -apresentada de maneira conjunta por Argentina, Brasil e Uruguai dentro do prazo previsto na Decisão 23/04 e assinada pelos Ministros de Relações Exteriores da Argentina e do Brasil e pelo Subsecretário de Relações Exteriores do Uruguai- menciona, como primeira questão preliminar, a incompetência *ratione materiae* do TPR em razão da natureza política da decisão atacada no marco do PU e da natureza comercial do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL. 18. 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.

19. 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. (MERCOSUL, 2012, p. 5)

A resposta aduzida pelo TPR se deu nos seguintes termos:

36. A jurisdição do sistema de solução de controvérsias, dessa forma, se estende *ratione personae* aos Estados membros do MERCOSUL. *Ratione materiae*, esta jurisdição se conforma sobre controvérsias entre os Estados Partes referidas à interpretação ou não cumprimento da normativa do MERCOSUL. Não há, de forma implícita ou explícita no texto do PO, exclusão de jurisdição com base na matéria objeto da controvérsia.

37. 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.

38. Por outro lado, observa-se que não há no PU indicação expressa de foro para a solução de eventuais controvérsias e tampouco que se refira à sua aplicação ou à sua interpretação. Entretanto, o PU indica em seu preâmbulo a vinculação ao conjunto normativo do MERCOSUL, ao reafirmar "os princípios e objetivos do Tratado de Assunção e seus Protocolos (...)". É sabido que preâmbulo não cria obrigações para as partes de um tratado internacional, ainda que integre seu texto, para fins de interpretação.

39. Além disso, o art. 8 do PU expressamente determina que "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"². Resta, portanto, pouco espaço de interpretação no que se refere ao locus das normas invocadas nesta controvérsia como parte integrante do conjunto normativo do MERCOSUL.

40. É de se deduzir, em consequência, que o sistema de solução de controvérsias abarca as normas do PU na medida em que não afetem o possam afetar direitos e obrigações de qualquer dos Estados Parte. Portanto, não cabe discutir o direito de recorrer a esse sistema que tem um Estado Parte que considera que foram violados seus direitos na aplicação das normas do PU. (MERCOSUL, 2012, p. 8)

Essa linha de raciocínio não prossegue, porém, em relação às medidas excepcionais de urgência:

46. No PO, os Estados Partes acordaram que "O Conselho do Mercado Comum poderá estabelecer procedimentos especiais para atender casos excepcionais de urgência que possam ocasionar danos irreparáveis às Partes." (art. 24).

47. Essa possibilidade foi regulamentada pela Decisão 23, de 2004, que estabeleceu os procedimentos para atender casos excepcionais de urgência. Em sua regra de aplicação, esta Decisão estipula que: "Art. 2 - Qualquer Estado Parte poderá recorrer ao Tribunal Permanente de Revisão (TPR) sob o procedimento estabelecido na presente Decisão sempre que se cumpram os seguintes requisitos: a.- que se trate de bens perecíveis, sazonais ou que por sua natureza e características próprias perderam suas propriedades, utilidade e/ou valor comercial em um breve período de tempo se foram retidos injustificadamente no território do país demandado; ou de bens que estivessem destinados a atender demandas originadas em situações de crise no Estado Parte importador; b.- que a situação se origine em ações ou medidas adotadas por um Estado Parte, em violação ou descumprimento da normativa MERCOSUL vigente; c.- que a manutenção dessas ações ou medidas possa produzir danos graves e irreparáveis; d.- que as ações ou medidas questionadas não estão sendo objeto de uma controvérsia em curso entre as partes envolvidas."

48. É de se observar que, ao enunciar os requisitos para conformar a possibilidade de recurso ao TPR, na modalidade do procedimento excepcional de urgência, a Decisão 23/04 não aclarou se esses requisitos são independentes ou cumulativos. Essa omissão obriga a leitura do resto do texto da referida Decisão. A partir disso, observam-se duas menções que ajudam nesta interpretação: a) o art. 6. da Decisão 23/04 menciona "todos os requisitos estabelecidos"³; b) o art. 52. indica que o não cumprimento de algum dos requisitos não impede que o demandante inicie um novo procedimento.

49. Em consequência, conclui-se que os requisitos indicados devem estar presentes, de forma cumulativa, para que o TPR possa conhecer um caso excepcional de urgência. Nesse sentido, ao observar-se o texto da Decisão 23/04, evidencia-se que a presente controvérsia não trata de "bens perecíveis, sazonais,

retidos injustificadamente no território do país demandado”, nem de “bens destinados a atender demandas originadas em situações de crise no Estado Parte importador”. Esse requisito é intransponível na configuração da competência originária do TPR em matéria de medidas excepcionais de urgência. (MERCOSUL, 2012, p. 11)

A decisão, nessa matéria, foi tomada por maioria, e a opinião dissidente entende que não seria adequado restringir a aplicação do artigo 24 do Protocolo de Olivos⁹¹ aos casos acima listados:

62. A mesma opinião, em minoria e com relação à presente demanda, sustenta que o art. 24 do PO reconhece a instituição das medidas excepcionais e de urgência. Dele se deduz que o TPR poderia eventualmente conhecer este tipo de medidas, não apenas sobre questões para as quais foi aprovada a Decisão 23/04, mas também e prudentemente, em outras situações, como aquelas em que as partes acreditem que lhes foi negado o acesso jurisdicional ou que lhes fecharam as portas aos demais procedimentos previstos para reclamar sobre situações, nas quais considere que existam prejuízos irreparáveis e sensíveis.

63. Nesta opinião, sustenta-se que se os Estados Parte demandados através de seus chefes de Estado, interpretando o PU, adotaram uma decisão que exclui o Paraguai da participação nos órgãos do MERCOSUL e se o Estado afetado não pode iniciar os procedimentos para uma instância prévia ao TPR, torna-se admissível considerar que estaria habilitado a recorrer de forma direta e não necessariamente pela via da Decisão 23/04 em situações excepcionais de urgência.

64. Conforme a mesma opinião, sem ingressar nesta etapa na análise da legalidade ou não da decisão por meio da qual se suspende o Paraguai, situação que não exclui sua condição de Estado Parte, são inadmissíveis situações, nas quais se desconheça no caso concreto esta condição ou que se impeça ou impossibilite o acesso ao sistema jurisdicional previsto para o MERCOSUL.

65. Culmina esta opinião minoritária considerando ser evidente que um órgão com vocação e competência jurisdicional para resolver os conflitos entre os Estados Partes, segundo o art. 1 do PO, na situação indicada, deve conhecer as medidas excepcionais de urgência e posicionar-se a respeito da legalidade ou não das decisões de suspensão e de incorporação de outro Estado como membro pleno sem haver o Paraguai ratificado sua incorporação (MERCOSUL, 2012, p. 15)

Ao excluir o exame do mérito da suspensão do rol de medidas apreciáveis em procedimento de urgência, o TPR, não obstante reconhecer o Protocolo de Ushuaia como “justiciável”, acaba por submetê-lo também à lógica comercial. Uma medida ofensiva à cláusula democrática, cuja aplicação se dá exatamente em um momento de crise e ruptura institucional, apenas pode ser objeto de crivo se estiverem envolvidos “bens perecíveis, sazonais, retidos injustificadamente no território do país demandado” ou “bens destinados a atender demandas originadas em situações de crise no Estado Parte importador”.

⁹¹ PO, Artigo 24 –Medidas Excepcionais e de Urgência. O Conselho do Mercado Comum poderá estabelecer procedimentos especiais para atender casos excepcionais de urgência que possam ocasionar danos irreparáveis às Partes.

A democracia, assim, é tida pelos Estados reclamados como fundamento da integração, mas enclausurada à deliberação política; de outro lado, o TPR, apesar de afirmá-la como objeto do Direito do MERCOSUL, acaba por inviabilizar, em boa parte, as vias para invocá-lo fora da lógica da liberalização.

O TPR ainda teve três oportunidades de se manifestar sobre o Direito da Integração austral em sede consultiva. Dentre as opiniões consultivas, destaca-se a primeira – OC nº 1/2007 -- a qual, conquanto seja profícua em argumentos, é bastante confusa em razão da multiplicidade de votos divergentes. Essa OC foi solicitada pela juíza Maria Angélica Calvo, via Corte Suprema de Justiça do Paraguai, interpelando-se ao TRP sobre a validade da Lei nº 194/93 diante do Protocolo de Buenos Aires (PBA - Decisão CMC no 01/94). Abaixo, o relatório do caso como redigido na OC:

Conforme as consultas enviadas pela Magistrada Calvo constantes nos autos, trata da referida opinião consultiva surgida no marco de um litígio judicial entre uma empresa argentina (Laboratórios Northia Sociedade Anônima, Comercial, Industrial, Financeira, Imobiliária e Agropecuária) e uma empresa paraguaia (Norte S.A. Imp. Exp.). A empresa paraguaia demanda a empresa argentina por indenização de danos e prejuízos e lucro cessante junto à jurisdição de Assunção. A empresa argentina opôs uma exceção de incompetência de jurisdição argumentando a prevalência do Protocolo de Buenos Aires sobre Jurisdição Internacional em Matéria Contratual (Decisão CMC Nº 01/94) (doravante PBA) sobre a Lei nacional paraguaia Nº 194/93. Argumenta em consequência o devido respeito à eleição de jurisdição contratualmente pactuada, em conformidade com o Art. 4 de tal Protocolo, sustentando a primazia do tratado sobre a lei, mesmo no caso de lei posterior, disposto pelo Art. 1361 da Constituição Nacional paraguaia. Então se considera que estão dadas as circunstâncias para a prorrogação da competência territorial permitida pelo Art. 3 do Código de Procedimento Civil paraguaio. Finalmente, sustenta que a ordem pública meramente interna da Lei paraguaia Nº 194/93, deve ceder junto às normas acima citadas. A parte excepcionada, recusando a argumentação da empresa argentina, também invoca o Protocolo de Santa Maria sobre Relações de Consumo (Decisão CMC Nº 10/96) (doravante PSM), manifestando o caráter irrenunciável dos direitos estabelecidos pela Lei paraguaia Nº 194/93 (Art. 9), e afirmando que conforme os Arts. 7 e 10 da mesma, é procedente a competência da jurisdição paraguaia.

A primeira OC é composta de 38 páginas e revela quão contraditórias podem ser as posições sobre o processo de integração. Foram apresentadas nada menos que três divergências do laudo da maioria, uma delas firmada por dois árbitros. O TPR dedica boa parte do pronunciamento a apresentar seu entendimento sobre as opiniões consultivas. Afirma considerá-las interpretações prejudiciais, hoje ainda não vinculantes, nos seguintes termos:

3. O sistema de interpretações prejudiciais pela natureza de sua função, obviamente deve ser obrigatório para os juízes que enfrentam a aplicação de

normas comunitárias, quando estes forem de única ou última instância na causa em questão; e opcional para aqueles magistrados nacionais que se encontram com a necessidade de aplicação de tais tipos de normas, quando estes não forem de única ou última instância na causa em questão. Mesmo com nuances diferentes, este é o sistema predominante tanto na Comunidade Andina como na União Europeia, dos processos de integração com muito melhor desenvolvimento institucional que o nosso. A única diferença é que na União Europeia se aplicam as teorias do ato claro e do ato esclarecido para eximir excepcionalmente os magistrados da obrigação da emissão da opinião consultiva. No nosso entender, o sistema vigente na Comunidade Andina é o mais adequado, não somente para nossa realidade do Mercosul, senão para nossa realidade latino-americana em geral. Primeiro, porque a nossa realidade coadjuva melhor com a conscientização dos órgãos judiciais nacionais sobre a importância da interpretação prejudicial no marco do Direito Comunitário (ou Direito de Integração) e segundo porque com o risco de ser desnecessariamente repetitiva, proporciona ao tribunal comunitário a oportunidade de evolucionar e modificar seus próprios critérios anteriores. O direito é e deve ser sempre evolutivo.

4. Por outro lado, no nosso regime atual, lamentavelmente a mal chamada opinião consultiva não é obrigatória nas circunstâncias precedentemente esboçadas, nem muito menos vinculante para o juiz nacional consultante. Em primeiro termo, é característica de todo tribunal sua imperatividade, mas, muito mais que isso, com um sistema não obrigatório, nem vinculante ao magistrado nacional, se desnaturaliza por completo o conceito, a natureza e o objetivo do que deve ser um correto sistema de interpretação prejudicial. Isso confronta principalmente com o objetivo da consulta do juiz nacional no âmbito de um processo de integração que é lograr a interpretação da norma comunitária de maneira uniforme em todo o território integrado, objetivo por demais declarado pelo item quarto do Artigo 2 da Decisão CMC Nº 25/00 (...) que foi o antecedente do PO. Tanto no sistema centro americano de integração como no caribenho, assim como na União Europeia e na Comunidade Andina, qualquer resposta do tribunal comunitário a consultas prejudiciais que lhe enviem os juízes nacionais é sempre vinculante. Nosso sistema atual, lamentavelmente, não tem comparação no Direito Comparado. Tendo em vista o anterior e o previsto no Art. 1 da recente Decisão CMC Nº 09/07, a cujo teor, o CMC instrui “ao Grupo de Alto Nível para a Reforma Institucional do Mercosul a elaborar e submeter ao Conselho do Mercado Comum, antes do final de junho de 2007, ajustes ao Protocolo de Olivos baseado nas propostas dos Estados Partes”, instamos pois muito respeitosamente a que em um futuro próximo, as autoridades pertinentes melhorem as características, hoje em dia já absolutamente uniformes no direito comparado quanto ao caráter obrigatório do delineamento da consulta assim como quanto ao caráter vinculante da resposta deste TPR. (MERCOSUL, 2007, p. 4)

O TPR, deixando explícita a expectativa quanto ao reconhecimento do caráter vinculante da opinião consultiva, equiparando desse modo o MERCOSUL aos sistemas com “muito melhor desenvolvimento institucional”, passa a discorrer sobre o que entende necessário às bases do sistema, nos seguintes termos:

5. Que perante a pobreza normativa de nosso regime no tema das Opiniões Consultivas, é justo e necessário deslindar claramente nesta primeira opinião consultiva o que o TPR pode e deve fazer, e o que o magistrado consultante pode e deve fazer. Isso, a fim de estruturar-se *ab initio* um mecanismo institucional de partilha de competências baseado no aconselhado pela unânime doutrina e jurisprudência do Direito Comparado. (MERCOSUL, 2007, p. 6)

Logo em seguida, o árbitro coordenador das opiniões no pronunciamento parte para a afirmação do primado da normativa MERCOSUL sobre o direito interno dos Estados-membros, por sua “própria natureza”:

1. As três características básicas do direito comunitário são: i) a aplicação imediata ii) o efeito direto iii) a prevalência normativa sobre direito interno. Na União Europeia o jurista espanhol Ricardo Alonso Garcia, brinda um claro e detalhado comentário sobre o conceito e evolução de tais características. Igualmente, o Ex-Presidente do TJCA, Dr. Walter Kaune, faz outra interessantíssima resenha de tais características na experiência andina. Nesta oportunidade devemos centrar-nos na terceira característica acima citada. Com relação à mesma, resulta evidente que esta causa dá ao TPR a oportunidade de uma criação pretoriana para incluí-la dentro do regime jurídico comunitário do Mercosul, o qual é perfeitamente possível dada nossa presente normativa em vigência. Assim sendo, conclui-se que tal terceira característica é perfeitamente inserível dentro de nosso direito de integração, com o qual este TPR cumpre sua responsabilidade institucional a respeito, declarando-se assim.
2. Tem sido até o momento um erro constante tanto da jurisprudência como da doutrina existente, o fato de somente recorrer ao argumento da prevalência do tratado sobre a lei para sustentar a prevalência ou não do direito do Mercosul sobre o direito nacional. Se bem que este é um argumento juridicamente correto, nunca deve constituir-se no argumento principal para chegar a tal conclusão.
3. O argumento principal deve ser sempre este: o direito de integração por seu conceito, natureza e finalidade deve ser sempre prevalente sobre os direitos nacionais respectivos por sua mesma essência. Caso contrário, se desnaturaliza o conceito, a natureza e, sobretudo, a finalidade não só do Direito de Integração, senão do processo de integração em si mesmo, ou em palavras do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (doravante TJCE) se colocaria “em foco de juízo a mesma base jurídica do Mercosul”. A anterioridade ou posterioridade da norma nacional se transforma absolutamente irrelevante. (MERCOSUL, 2007, p. 6)

Além disso, o coletivo do TPR ainda recomendou, por unanimidade, a revisão das Resoluções Nº 02/07 do CMC e Nº 02/07 do GMC, quanto ao pagamento dos honorários, em razão de que a opinião consultiva não afeta a um só país, sendo um mecanismo de cooperação judicial que enriquece o processo de integração.

Nos votos divergentes, os Drs. Wilfrido Fernández e Nicolás Becerra objetivavam a declaração da primazia do Direito Austral sobre o Direito Internacional Público e Privado e, por fim, sobre a própria ordem pública nacional e internacional, em nome de uma ordem pública regional:

Podem distinguir-se duas modalidades de ordem pública: i) a ordem pública nacional ii) a ordem pública internacional. Em um sistema de integração, na realidade o que existe é uma ordem pública regional que precisamente faz imperiosa a prevalência da norma de um direito de integração sobre qualquer outra lei nacional no sentido amplo, que pudesse ser corretamente tipificada como de ordem pública em qualquer de suas duas modalidades. É precisamente essa ordem pública regional, a custódia e a garantia da imperatividade de qualquer norma do Direito de Integração, e em consequência, este conceito de ordem pública regional deve prevalecer como regra geral sobre qualquer outro conceito de ordem pública, dentro do espaço de integração em questão. Além

disso, no marco de um processo de integração, a ordem pública nacional deverá ser interpretada tendo em vista a ordem pública regional que cabe a este TPR interpretar. Desta maneira, a ordem pública nacional resulta enriquecida pela ordem pública regional, consequência da participação do estado em uma comunidade de direito de ordem regional. Dentro da ordem pública regional, pode-se mencionar o respeito dos direitos fundamentais da pessoa, os quais, portanto, não resultam lesionados, no *ius judice*, pelas disposições do Protocolo de Buenos Aires sobre Jurisdição Internacional em Matéria Contratual, antes citado. (MERCOSUL, 2007, p. 10)

Fernández queria, ainda, a declaração do caráter vinculante da OC e a nulidade do regulamento no que dispõe diversamente, por incompatibilidade com a teleologia do Tratado de Assunção. Quanto às custas do feito, couberam à República do Paraguai, apesar da divergência dos Drs. Wilfrido Fernández e Antonio Moreno Ruffinelli, que entenderam dever ser estas suportadas por todos os membros do bloco, haja vista a natureza de consulta da OC:

Depreende-se, de uma parte, que a finalidade principal da carta constitucional do MERCOSUL foi, em definitiva, melhorar as condições de vida dos cidadãos dos Estados Partes, o qual se transforma no objetivo básico e fundamental do processo de integração, e por outra parte que resulta incompatível com o direito do MERCOSUL toda discriminação injustificada entre os cidadãos de um Estado Parte e outro. Iguamente, este Art. 11 é discriminatório quanto a forma de pagamento das consultas, conforme provenham dos Órgãos do Mercosul, os países ou as Cortes Supremas de Justiça. Isso viola a natureza e finalidade da opinião consultiva com as quais clara e terminantemente pode-se falar de uma violação ao PO, a seu espírito e intenção legislativa. O PO reza em tal sentido que “RECONHECENDO que a evolução do processo de integração no âmbito do Mercosul requer do aperfeiçoamento do sistema de solução de controvérsias” e “CONSIDERANDO a necessidade de garantir a correta interpretação, aplicação e cumprimento dos instrumentos fundamentais do processo de integração e do conjunto normativo do Mercosul, de forma consistente e sistemática” (parágrafos segundo e terceiro)]. Além disso, pode considerar-se como violatória “a dinâmica implícita em todo o processo de integração e a consequente necessidade de adaptar a estrutura institucional do Mercosul às transformações ocorridas” (reconhecida no preâmbulo do POP, parágrafo quarto). Também é discriminatório porque as opiniões consultivas têm o objetivo da interpretação e aplicação uniforme do Direito de Integração do Mercosul, e pagando somente o Estado Parte do juiz consultante, traz como conclusão um benefício gratuito para os outros Estados Partes. Vale dizer que o Estado Parte que faz o esforço pela consolidação institucional e jurídica do Mercosul, paga por todos os demais. Ao ser um benefício para todos os Estados Partes, terá que aplicar o princípio que rege em matéria de orçamento na Secretaria do Mercosul, exposto no Art. 45 do POP (financiamento por partes iguais dos Estados Partes). Esse último atenta inclusive contra o mero sentido comum, mas, ainda, resulta evidente que o princípio do não enriquecimento ilícito está fundamentado como princípio geral do Direito de Integração. Como se menciona ao limitar desta forma o acesso dos particulares, o sistema criado infringe o ponto 3.2 do Programa de Trabalho 2004-2006, aprovado pela Decisão CMC Nº 26/03, já que termos relativos custarão mais a um Estado Parte que a outro, e nos fatos significará sem dúvida alguma que os particulares de um Estado Parte terão mais facilidade para acessar opinião consultiva ao TPR com relação aos particulares de outros Estados Partes, com os quais novamente se provoca uma discriminação. Nas opiniões consultivas a diferença das controvérsias país-país,

tem um interesse direto comum em todo o território do espaço comunitário. Reitera-se que a opinião consultiva terá mais força expansiva que a controvérsia país-país, no sentido de que será de utilidade para todos os tribunais nacionais dos Estados Partes do Mercosul (não somente beneficiará a judicatura do magistrado consultante ou ao seu país). A construção do direito do Mercosul é tarefa comum de todos os Estados Partes. O Art. 11 aprofunda flagrantemente as assimetrias porque não custa o mesmo, em termos de PIB, uma consulta ao Uruguai ou ao Brasil, e por isso, o sistema já adotado, vai frontalmente contra a política adotada pelo Mercosul de reduzir a assimetria, neste caso econômica. O sistema adotado vai provocar com toda certeza que tenha países que perante uma questão orçamentária limitem e restrinjam sub-repticiamente – através das Chancelarias e as Cortes - os pedidos de seus juizes consultantes. Isso faz com que se infrinja a política de assimetria do Mercosul, política que implica a eliminação dos graus de desenvolvimento diferenciado que pode provocar o processo de integração, e que teve seu reflexo normativo no POP, ao mencionar seu preâmbulo que “(os Estados Partes) Reafirmando os princípios e objetivos do Tratado de Assunção e atentos à necessidade de uma consideração especial para os países e regiões menos desenvolvidas do Mercosul”. Isto continuou sendo desenvolvido ao longo de uma vasta atividade legislativa do Mercosul (traduzida em vários Protocolos, Acordos e Decisões sobre Assimetrias). (MERCOSUL, 2007, p. 17)

O confuso pronunciamento foi sucedido pelas Opiniões Consultivas nº 01/2008 e 01/2009, ambas provenientes da República do Uruguai, a respeito da legalidade da “taxa consular” instituída pela Lei 17.926 em vista do Tratado de Assunção (art. 1º e Anexo 1, arts. 1º e 2º), bem como outras disposições mercosulinas.

As decisões proferidas não determinaram diretamente se a taxa consular era ilegal, haja vista que tal pronunciamento pressuporia a determinação de sua espécie tributária. Contudo, ficou claro em ambos os laudos que há primazia da normativa do MERCOSUL internalizada sobre toda disposição nacional que, no marco de sua competência normativa, lhe seja contraposta, e também que elas têm validade internacional e geram direitos e obrigações. O TPR firmou posição, ainda, na possibilidade de entender, com o alcance e limitação de sua competência, sobre a compatibilidade de uma norma nacional com o direito do MERCOSUL, mesmo que não lhe corresponda expedir-se sobre sua constitucionalidade, aplicabilidade ou nulidade:

28. Compartindo o sustentado nos apartados 49 e 50 do primeiro Laudo Arbitral do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL, pode-se ter um panorama bastante claro da base jurídica de interpretação da primazia, atendendo ao contexto do direito internacional que se inscrevem e tendo presente o princípio “pacta sunt servanda”; os acordos de integração do MERCOSUL e as normas derivadas vão se convertendo em “um conjunto normativo de formação sucessiva, por acumulação de disposições tomadas no curso de um complexo processo de decisões políticas e jurídicas, inserida em una realidade econômica em transformação”.

29. As normas que adotam os órgãos dos Estados Parte podem entrar em colisão com a normativa resultante do processo de integração. Estas situações levam a requerer a interpretação sobre a compatibilidade ou incompatibilidade de umas

com outras ou da legalidade de umas frente às outras ou -ainda mais- sobre a hierarquia ou primazia de uma normativa sobre outra.

30. Este trabalho de interpretação, em quanto der lugar a controvérsias submetidas ao sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL, tem conduzido em general a ressaltar a primazia ou hierarquia da normativa do MERCOSUL desde sua incorporação ou internalização, quando uma norma interna, no mesmo âmbito regulado, se lhe contrapõe. Mas também, é claro dizer que existem no processo de integração aspectos ainda não regulados ou alcançados pela harmonização legislativa, ou medidas que os Estados Partes podem recorrer em situações específicas e sobre certas circunstâncias.

31. O termo 'primazia' não é exclusivo do direito comunitário produto da evolução de processos de integração como é aquele da União Europeia – por falar do processo de integração mais aprimorado-. É próprio de toda análise em que esteja em jogo a prevalência de uma norma sobre outra ou sua hierarquia para a interpretação e aplicação do direito. Por tal razão, com base naqueles princípios, tem-se reconhecido a primazia ou hierarquia superior da normativa MERCOSUL desde sua incorporação o internalização da norma dentro do mesmo âmbito de competência.

32. Havia ficado fora da discussão o fato de que os Estados Parte estão obrigados ao cumprimento dos laudos emitidos baixo o sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL, mediante a adoção das medidas legislativas e/ou administrativas tendentes à revogação ou modificação da norma interna contraposta à norma comum do MERCOSUL.

33. É importante não esquecer que na atual etapa do processo de integração, tanto os Tribunais Ad Hoc quanto o TPR carecem de competência para declarar de forma direta a nulidade ou a inaplicabilidade da norma interna ainda quando, como resultado da análise e considerações jurídicas, podem se declarar a incompatibilidade da norma interna com o direito do MERCOSUL. São os órgãos estatais competentes os que devem revogar ou modificar a norma interna incompatível, habilitando medidas que possam ser adotadas pelos Estado Parte afetados em caso de não cumprimento.

34. De modo geral, o Tribunal afirma a primazia da normativa do MERCOSUL desde a sua ratificação, incorporação ou internalização, conforme o caso, respeitando toda a disposição interna dos Estados Parte que os seja contraposta sobre matérias da competência legislativa do MERCOSUL. (MERCOSUL, 2008, p. 6)

Tais pronunciamentos, proferidos à unanimidade e de forma mais sucinta, se antepõem à primeira OC, transparecendo uma nova postura do Tribunal, com um tratamento consideravelmente mais parcimonioso das referências ao direito comparado. Mesmo assim, nelas percebe-se igualmente a ideia do Direito da Integração como em permanente construção, noção que permeia os demais pronunciamentos dos órgãos de solução de controvérsias.

3.4 À ESPERA: SÍNTESE DOS RESULTADOS.

Comparando os resultados da análise de conteúdo dos textos fundacionais e dos pronunciamentos dos órgãos de solução de controvérsias, percebe-se que o conceito de

desenvolvimento do MERCOSUL percorre um itinerário no qual é apresentado como justificador da liberalização, porém permanecendo sempre a ela submetido.

Os textos fundacionais refletem a promessa da segunda onda da integração regional: a aceleração do processo de modernização por meio da queda das barreiras, como via de inserção global dos membros envolvidos. A intensidade da crença na liberalização transparece no texto do preâmbulo do Tratado de Assunção e também no ambicioso cronograma para a formação do Mercado Comum. A aceleração do compasso histórico do crescimento seria tão eficaz que as assimetrias se equacionariam no próprio programa de liberalização, com a diferenciação dos prazos finais da queda das barreiras comerciais para os países menores. O “desenvolvimento econômico com justiça social” seria alcançado por meio da liberalização, que traria o crescimento econômico tão almejado nas décadas anteriores e não atingido pelo peso das barreiras que ainda rondavam a América Latina.

A liberalização seria, destarte, a bússola da integração. Na medida da aquisição dos dividendos a serem auferidos no processo, as instituições seriam fortalecidas, as diferenças seriam solucionadas e os países se tornariam mais competitivos, em um ciclo de retroalimentação positivo. O livre comércio seria a solução para a melhoria das condições de vida da população.

O percurso dos tratados e declarações posteriores demonstra as limitações da promessa oferecida no Tratado de Assunção. Mesmo com o paulatino postergar dos prazos e a dilatação dos temas objeto do Direito do MERCOSUL, a confiança na liberalização continua. Contudo, as insatisfações com os rumos da integração vão se refletindo no corpo dos textos examinados, por exemplo, na ampliação das menções às assimetrias regionais e na adjetivação do conceito de desenvolvimento (“integral”, “rural integral”). A posição do desenvolvimento continua sendo a de objetivo remoto e mediado, situação bem definida na posição topográfica das menções a ele feitas, geralmente nos preâmbulos, declarações e nas atribuições de órgãos de caráter estritamente deliberativo. No mais, o ingresso do tema dos direitos humanos – aqui se destacando a Declaração Sociolaboral – e da democracia – especialmente nos Protocolos de Ushuaia – se faz submetido à liberalização, no tratamento do ser humano como insumo produtivo e na preservação da continuidade democrática ante os efeitos deletérios das rupturas institucionais no contínuo integrativo. Resta para o futuro

a atribuição de conteúdo coercitivo às disposições sobre trabalho ou de conteúdo material ao conceito de democracia.

Esse objetivo mediado transparece e fica mais firme na rota traçada pelo desenvolvimento na dicção dos órgãos de solução de controvérsias do MERCOSUL. No primeiro momento dos pronunciamentos, a posição especial da liberalização é fortalecida e enaltecida, servindo como baliza do processo de integração e da aplicação do próprio Direito do bloco. A liberalização é posta como a via escolhida para o desenvolvimento do MERCOSUL, então, assim como desenvolver é progredir, liberar é desenvolver. Sem a liberalização, o MERCOSUL “perderia o sentido”. O bloco é composto por um “processo evolutivo”, e o Direito da Integração deve evoluir com ele, estando sempre em aberto, sendo a liberalização seu alicerce de segurança jurídica.

Em um segundo momento, os pronunciamentos vão além da caracterização do livre comércio como objetivo maior, para colocá-lo como via única, servida pelas demais. Isso está evidente ao assentar-se ser o livre comércio o “único princípio”, ao qual se anteporiam algumas – poucas – exceções; na rejeição dos influxos de outros ramos de Direito, e até da doutrina estrangeira, com o intuito de limitar o escopo do Direito do bloco ao livre comércio; na relativização da proteção dos direitos humanos, que não pode “aniquilar o livre comércio”, ou gerar “precedentes perigosos”; e na submissão das medidas de emergência atinentes à cláusula democrática ao envolvimento da temática comercial.

De outro lado, e de modo até contraditório, o MERCOSUL é caracterizado nos pronunciamentos como um projeto além do comércio, envolvendo uma pluralidade de áreas na busca da integração e do desenvolvimento. Isso o tornaria especial, e há uma abertura para a doutrina e jurisprudência estrangeira, com o propósito de assinalar o caráter evolutivo do MERCOSUL, afirmando-se novas competências, ou importando-se soluções de outros constructos regionais, fundados pela supranacionalidade. As deficiências do presente são justificadas como temporárias, a serem corrigidas também no futuro.

Com a diferenciação do Direito da Integração, principalmente com inspiração europeia, vislumbra-se a tentativa de obter o espaço necessário para o progressivo reconhecimento de princípios e poderes próprios, mediante uma interpretação finalística dos tratados. Nesse sentido, é interessante notar inclusive a tentativa de apropriação pelo TPR da retórica constitucional, à moda europeia, caracterizando o Tratado de Assunção

como “Carta constitucional do MERCOSUL”, e como parte dos instrumentos pelos quais o bloco constrói sua “constituição material”. O conceito de integração mais profunda é ligado a uma dilatação cada vez mais ampla da liberalização. Desse modo, o rol de competências do bloco pode ser alargado, e mais, é visualizado como em eterna expansão.

Portanto, o desenvolvimento, conquanto seja a meta, é meta futura, mediada e posterior. Aqueles que o desejam devem esperar os efeitos da liberalização. Vale salientar o que dito pelo próprio TPR acerca dos preâmbulos dos Tratados: “É sabido que preâmbulo não cria obrigações para as partes de um tratado internacional, ainda que integre seu texto, para fins de interpretação”. O desenvolvimento resta como uma obrigação imprópria, não coercitiva. Uma exortação.

A configuração do Direito da Integração como uma nova ordem jurídica permite afastá-lo das limitações ordinárias do Direito Internacional – tido como menos evoluído – e também o apelo seletivo aos preceitos do Direito Constitucional e do Direito Comunitário europeu. O propósito desse constructo é, simultaneamente, submetido a um eterno e indefinido horizonte de longo prazo, que justifica no curto prazo a metamorfose permanente de metas, objetivos e competências. Nos silêncios do debate resta uma série de fatos inconvenientes. A matriz econômica não é irrelevante: condiciona a própria visão das instituições sobre os rumos que a economia deve tomar ou os valores prioritários a serem concretizados no projeto integrativo. Corre-se o risco de, para criar a América, deitar a perder todo o resto, inclusive valores caros aos povos nela envolvidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: DESENVOLVIMENTO AGORA.

*Libertad sin galope, banderas rotas
soberbia y mentiras, medallas de oro y plata
contra esperanza, cinco siglos igual.
En esta parte de la tierra la historia se cayo
como se caen las piedras aun las que tocan el cielo
o están cerca del sol, o están cerca del sol.*

Cinco Siglos Igual
Leon Gieco

*O que foi feito, amigo, de tudo que a gente sonhou
o que foi feito da vida, o que foi feito do amor
(...)
Falo assim sem saudade, falo assim por saber
se muito vale o já feito, Mais vale o que será
E o que foi feito é preciso conhecer para melhor prosseguir.
Falo assim sem tristeza, falo por acreditar
que é cobrando o que fomos que nós iremos crescer
(...)
Hoje essa vida só cabe na palma da minha paixão
devera nunca se acabe, abelha fazendo o seu mel,
no canto que criei, nem vá dormir como pedra e esquecer o
que foi feito de nós*

O que foi feito devera
Milton Nascimento e Elis Regina

O objetivo deste trabalho foi demonstrar como o conceito de Desenvolvimento – e, com ele, a persistência da ideologia do Progresso, ainda que em novas roupagens e de modo subliminar – alimenta e condiciona a visão de mundo e a prática humana. Mais especificamente, o intuito foi apontar como no caso do MERCOSUL o desenvolvimentismo atrelado à liberalização serviu como motriz para a atuação do bloco, formatando um modelo peculiar de integração regional, ao mesmo tempo limitando seu fim ao livre comércio e submetendo às demais áreas envolvidas no processo de integração a sua lógica.

Desde logo cabe ressaltar que as críticas aqui tecidas não se voltam contra a integração regional em si, mas sim contra sua naturalização acrítica, fundada em um modelo e uma rota única. A integração pode e deve ser uma via para a melhoria do bem estar geral das populações, para um incremento nas condições de vida dos cidadãos e até

para uma melhor administração dos poderes dos Estados, permitindo o fortalecimento da liberdade, da democracia e o acesso aos bens considerados relevantes por determinado povo. Mesmo em nome do progressismo, muito foi feito para a construção da América, com uma identidade própria. Porém, isso não se confunde com uma integração que, independentemente dos sacrifícios para atingi-la, torna-se uma construção eterna e esvaziada de conteúdo, como se fosse um bem em si.

A fusão entre Integração e Progresso e a identificação restrita do desenvolvimento com o livre comércio acabam sendo, de muitas maneiras, injustas. Ao desprover o futuro de opções, circunscreve a integração a servir um senhor e um caminho. Implica o Progresso em uma presunção de trilho de ferro, amarrando o futuro a uma só verdade e vitória e, exatamente por isso, não pode ser a conquista de nada. Afinal, não se conquista o pressuposto dado. Assim, a ideia de integração passa a padecer também de uma árida monotonia, interessante apenas a alguns, em detrimentos de tantos outros. Essa marcha é injusta também com aqueles que pensaram a integração, tornando-os meros títeres de uma história construída e ignorando o esforço monumental envolvido na sua formação.

Para os sul-americanos essa concepção cresce em gravidade. Buscam-se fórmulas inspiradas em realidades muitas vezes distantes, como a mimetizar a moda estrangeira, esquecendo-se dos condicionantes próprios existentes que, mesmo ignorados, permanecem velando e cobrando a forra de tantos caídos. Muito resta ainda a ser examinado e com o aprofundamento da análise sobre a influência da ideologia do progresso em nossas práticas hodiernas possamos pensar em uma integração mais justa e menos excludente. Indicando como a dinâmica da integração tem reverberado apenas uma dimensão e um objetivo, podemos modificá-la para ampliar-se a outros, em uma apropriação crítica dos instrumentos por ela oferecidos.

O MERCOSUL nasce em um momento de crise do conceito de desenvolvimento. A partir dos anos quarenta do século passado, o crescimento econômico fora elevado à condição de redentor da pobreza no mundo. Essa posição entrou em crise diante de suas próprias limitações, dando início ao processo de múltiplas adjetivações do desenvolvimento, que passa a ser perseguido, nas mais variadas dimensões. Dentro da lógica do neoliberalismo e da globalização do fim do século XX e profundamente impactado pelos sucessos da experiência europeia, o MERCOSUL surge como herói

improvisado na batalha contra a pobreza, tendo por arma a integração, mediante a liberalização, que de aliada passou a limitante.

Na dicção dos textos fundacionais analisados nesta dissertação revela-se um itinerário de insatisfações com a incapacidade dos meios inicialmente eleitos para equalizar as diferenças regionais. A espera pela solução dos problemas foi se eternizando, assim como as improvisações do projeto e o bloco em si. De outro lado, novas dimensões foram sendo incluídas no processo de integração, sempre submetidas à liberalização. A lógica inserida na promessa progressista do desenvolvimento via integração, e como tal da aceleração do tempo histórico e da neutralização das diferenças entre os países, vai se dilatando e se tornando a régua pela qual o “bom” é medido. O “Direito bom” e a “democracia boa” são os economicamente eficientes, porque eficiência econômica significaria, em última instância, fim da pobreza e da desigualdade social. O desenvolvimento atua como a promessa e a justificativa de fundo. Desse modo é alimentado um progressismo que oculta muitas escolhas, sacrifícios e interesses em nome do projeto pan-americano.

Na epígrafe destas considerações finais é transcrito trecho da canção “Cinco Séculos Igual”, de León Gieko, na qual, estrofe a estrofe, o cantor desfia dolorosamente como a situação da América Latina – um lugar onde a história caiu como as pedras – não se modifica há cinco séculos para tantos de seus habitantes. Entre povos trabalhadores e infâncias pobres, o Continente ao qual foram dadas as maiores águas e os novos vulcões continua a esperar pela redenção que nunca vem, em uma sentença de morte como vida. Condenado a aguardar, silencioso e quieto.

As observações aqui feitas não devem ser vistas como um ceticismo cínico, mas como crítica construtiva. A música-poesia de Milton Nascimento e Elis Regina, também transcrita na epígrafe, alerta para a importância de cobrar o que se foi para que se possa crescer. O MERCOSUL não precisa se resumir à dimensão comercial, e, embora tendo ela por fundo, possibilitou janelas para a identificação de coincidências e similaridades, aproximando antigos inimigos, criando laços, abrindo oportunidades. Essa outra faceta, que aqui não se investigou em razão do propósito deste estudo, pode ser mais estimulada e melhor abordada. Com isso, ocorreria a troca da espera pela esperança – a verdadeira riqueza do MERCOSUL.

A palavra “itinerário”, além de significar roteiro, também significa a prece em intenção do viajante que inicia sua jornada. Nesse sentido, as páginas expendidas são também um clamor para a mudança, para algo diferente. É um pedido e um desejo. Como já posto no início desta dissertação, sejamos realistas: demandemos o impossível. Somente exigindo o impossível faremos no agora a integração possível.

Não podemos mais esperar.

REFERÊNCIAS

- ALTER, Karen J. **The Global Spread of European Style International Courts.** Northwestern Public Law Research Paper, 2011. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1866787>>. Acesso em: 20 fev. 2013.
- ALTER, Karen J.; HELFER, Laurence R.; SALDÍAS, Osvaldo. **Transplanting the European Court of Justice: The Experience of the Andean Tribunal of Justice.** American Journal of Comparative Law, 2012. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1948405>>. Acesso em: 20 fev. 2013
- ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. **Mercosur & Unión Europea – estructura jurídico-institucional.** 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002.
- AMIRANTE, Carlo. **Uniões Supranacionais e reorganização constitucional do Estado.** Tradução de Luísa Rabolini. São Leopoldo: Unisinos, 2003.
- AXLINE, W. Andrew. Integration and development in the Commonwealth Caribbean: the politics of regional negotiations. *International Organization*, 32/4. Outono de 1978. Disponível em: <<http://www.heinonline.com>>. Acesso em: 14 jan. 2012.
- BANDEIRA, Moniz. **Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992).** 2. ed. São Paulo: Ensaio, 1995.
- BARBOSA, Leonardo Martins. Os conceitos de desenvolvimento e nacionalismo na crítica ao regime militar. *In: Cadernos do Desenvolvimento.* Ano 6, nº 9. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2011.
- BARRAL, Weber. O Protocolo de Olivos e as Controvérsias no Mercosul". *In: Temas de Integração*, nº 15 e 16. Coimbra: Almedina, 2003.
- BAUMANN, Renato. Integração Regional e Desenvolvimento Econômico – com Referência a Celso Furtado. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/22292/LCBRSDT028RenatoBaumann.pdf>>. Acesso em: 2 mai. 2013.
- BOGDANDY, Armin von; VENZKE, Ingo. **Beyond Dispute: International Judicial Institutions as Lawmakers.** *In: German Law Journal*, 2011. Disponível em: <<http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1350>>. Acesso em: 20 fev. 2013.
- BÖHLKE, Marcelo. **Integração regional & autonomia do seu ordenamento jurídico.** Curitiba: Juruá, 2005.

CAMPOS, João Mota; CAMPOS, João Luiz Mota. **Contencioso Comunitário**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

_____. **Manual de Direito Comunitário**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

CAPPELLE, Mônica Carvalho Alves; MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes; GONÇALVES, Carlos Alberto. **Análise de conteúdo e análise de discurso nas ciências sociais**. In: organizações rurais & agroindustriais, vol. 5, n. 1. Lavras, 2003. Disponível em: <<http://revista.dae.ufla.br/index.php/ora/index>>.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

CORÇÃO, Gustavo. Os Vários Progressos do Homem. In: *Progresso e Progressismo*. Rio de Janeiro: Agir, 1970.

DOIDGE, Matthew. From Developmental Regionalism to Developmental Interregionalism: The European Union Approach. NCRE Working Paper N° 07/01. Julho de 2007. Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/10937/>>. Acesso em: 7 abr. 2013.

FITZPATRICK, Peter. *The Mithology of Modern Law*. London: Routledge, 1992.

FURLAN, Fernando de Magalhães. **Integração e soberania: o Brasil e o MERCOSUL**. São Paulo: Aduaneiras, 2004.

GALINDO, George R. B. Constitutionalism forever. *Finnish Yearbook of International Law*. Helsinki. Vol. 21, 2010.

GÓMEZ, Jorge Montenero. Crítica ao conceito de desenvolvimento. In: *Revista Pegada*. América do Norte, 317 11 2011.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. The future of MERCOSUR. In: *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*. Vol. 1, nº 1. Jan-jun 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/austral/issue/view/1625/showToc>>. Acesso em: 2 abr. 2013.

HALL, Mark A; WRIGHT, Ronald F.. **Systematic Content Analysis of Judicial Opinions**. In: *California Law Review*, vol. 96, 2008. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=913336>>. Acesso em: 20 fev. 2013.

HANTRAIS, Linda. **Comparative Research Methods**. Social Research Update. Disponível em: <<http://sru.soc.surrey.ac.uk/SRU13.html>>. Acesso em: 14 nov. 2011.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: *Políticas Públicas e Desenvolvimento – Bases epistemológicas e modelos de análise*. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

HELPER, Laurence R.; ALTER, Karen J.. **Legitimacy and Lawmaking: A Tale of Three International Courts**. In: Theoretical Inquiries in Law. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2154129>>. Acesso em: 20 fev. 2013

HOBSBAWM, Eric J.. **A Era dos extremos**. Tradução de Marcos Santarrita. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

HOECKMAN, Bernard. Regionalism and Development: The European Neighborhood Policy and Integration à la Carte. In: The Journal of International Trade and Diplomacy. 2007. Disponível em: <http://www.acp-eu-trade.org/library/library_detail.php?library_detail_id=3812&doc_language=Both>. Acesso em: 7 abr. 2013.

ILLICH, Ivan. Necessidades. In: SACHS, Wolfgang (ed.) **Dicionário do Desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 155-172.

JACOB, Marc. **Precedents: Lawmaking Through International Adjudication**. In: German Law Journal, 2011. Disponível em: <<http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1351>>. Acesso em: 20 fev. 2013

JAGUARIBE, Helio. **MERCOSUL e a nova ordem mundial**. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (orgs.). Grupo de reflexão prospectiva sobre o MERCOSUL. Brasília: FUNAG, 2002. p. 173-186.

KALB, Don; PANSTERS, Wil; e SIEBERS, Hans. Conflictive domains of globalization and development. In: Globalization and Development – themes and concepts in current research. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2004.

KALB, Don. Time and contention in ‘the great globalization debate’. In: Globalization and Development – themes and concepts in current research. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2004.

LABRANO, Roberto Ruiz Dias. **El Mercosur, evolución jurídica e institucional 1991-2002**. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (orgs.). Grupo de reflexão prospectiva sobre o MERCOSUL. Brasília: FUNAG, 2002. p. 187-2000.

MAGALHÃES, José Carlos de. **Os laudos arbitrais proferidos com base no Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias**. In: SOLUÇÃO de controvérsias no MERCOSUL. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. p. 71-80.

MANSFIELD, Edward. D., e MILNER, Helen V.. The New Wave of Regionalism. In: International Organization. Vol. 53. Junho de 1999, PGS. 589-627.

MARITAIN, Jacques. O Mito do Progresso. *In*: Progresso e Progressismo. Rio de Janeiro: Agir, 1970.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida. **A hegemonia brasileira no MERCOSUL: o efeito samba e suas consequências no processo institucional de integração.** In: LIMA, Marcos Costa. O MERCOSUL no limiar do século XXI. São Paulo: Cortéz, 2000.

MERCOSUL. **Declaração Sociolaboral do MERCOSUL.** 1998. Disponível em: <<http://www.mre.gov.py/dependencias/tratados/mercosur/registro%20mercosur/mercosurprincipal.htm>>. Acesso em: 09 jun. 2013.

_____. **Laudo de 2005 do Tribunal Arbitral *ad hoc* do Protocolo de Olivos.** Disponível em: <<http://www.tprmercosur.org>>. Acesso em: 09 jun. 2013.

_____. **Laudo de 2006 do Tribunal Arbitral *ad hoc* do Protocolo de Olivos.** Disponível em: <<http://www.tprmercosur.org>>. Acesso em: 09 jun. 2013.

_____. **Laudo nº 1 de 2005 do Tribunal Permanente de Revisão.** Disponível em: <<http://www.tprmercosur.org>>. Acesso em: 09 jun. 2013.

_____. **Laudo nº 1 de 2006 do Tribunal Permanente de Revisão.** Disponível em: <<http://www.tprmercosur.org>>. Acesso em: 09 jun. 2013.

_____. **Laudo nº 2 de 2006 do Tribunal Permanente de Revisão.** Disponível em: <<http://www.tprmercosur.org>>. Acesso em: 09 jun. 2013.

_____. **Laudo nº 1 de 2007 do Tribunal Permanente de Revisão.** Disponível em: <<http://www.tprmercosur.org>>. Acesso em: 09 jun. 2013.

_____. **Laudo nº 1 de 2008 do Tribunal Permanente de Revisão.** Disponível em: <<http://www.tprmercosur.org>>. Acesso em: 09 jun. 2013.

_____. **Laudo nº 1 de 2012 do Tribunal Permanente de Revisão.** Disponível em: <<http://www.tprmercosur.org>>. Acesso em: 09 jun. 2013.

_____. **Laudo nº 1 do Protocolo de Brasília.** Disponível em: <<http://www.tprmercosur.org>>. Acesso em: 09 jun. 2013.

_____. **Laudo nº 2 do Protocolo de Brasília.** Disponível em: <<http://www.tprmercosur.org>>. Acesso em: 09 jun. 2013.

_____. **Laudo nº 3 do Protocolo de Brasília.** Disponível em: <<http://www.tprmercosur.org>>. Acesso em: 09 jun. 2013.

_____. **Laudo nº 4 do Protocolo de Brasília.** Disponível em: <<http://www.tprmercosur.org>>. Acesso em: 09 jun. 2013.

_____. **Laudo nº 5 do Protocolo de Brasília.** Disponível em:
<<http://www.tprmercosur.org>>. Acesso em: 09 jun. 2013.

_____. **Laudo nº 6 do Protocolo de Brasília.** Disponível em:
<<http://www.tprmercosur.org>>. Acesso em: 09 jun. 2013.

_____. **Laudo nº 7 do Protocolo de Brasília.** Disponível em:
<<http://www.tprmercosur.org>>. Acesso em: 09 jun. 2013.

_____. **Laudo nº 8 do Protocolo de Brasília.** Disponível em:
<<http://www.tprmercosur.org>>. Acesso em: 09 jun. 2013.

_____. **Laudo nº 9 do Protocolo de Brasília.** Disponível em:
<<http://www.tprmercosur.org>>. Acesso em: 09 jun. 2013.

_____. **Laudo nº 10 do Protocolo de Brasília.** Disponível em:
<<http://www.tprmercosur.org>>. Acesso em: 09 jun. 2013.

_____. **Protocolo constitutivo do Parlamento do MERCOSUL.** 2005.
Disponível em:

<<http://www.mre.gov.py/dependencias/tratados/mercosur/registro%20mercosur/mercosurprincipal.htm>>. Acesso em: 09 jun. 2013.

_____. **Protocolo de Adesão da Venezuela.** 2006. Disponível em:
<<http://www.mre.gov.py/dependencias/tratados/mercosur/registro%20mercosur/mercosurprincipal.htm>>. Acesso em: 09 jun. 2013.

_____. **Protocolo de Adesão da Bolívia.** 2012. Disponível em:
<<http://www.mre.gov.py/dependencias/tratados/mercosur/registro%20mercosur/mercosurprincipal.htm>>. Acesso em: 09 jun. 2013.

_____. **Protocolo de Brasília.** 1991. Disponível em:
<<http://www.mre.gov.py/dependencias/tratados/mercosur/registro%20mercosur/mercosurprincipal.htm>>. Acesso em: 09 jun. 2013.

_____. **Protocolo de Olivos.** 2002. Disponível em:
<<http://www.mre.gov.py/dependencias/tratados/mercosur/registro%20mercosur/mercosurprincipal.htm>>. Acesso em: 09 jun. 2013.

_____. **Protocolo de Ouro Preto.** 1994. Disponível em:
<<http://www.mre.gov.py/dependencias/tratados/mercosur/registro%20mercosur/mercosurprincipal.htm>>. Acesso em: 09 jun. 2013.

_____. **Protocolo de Ushuaia sobre o compromisso democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile.** 1998. Disponível em:
<<http://www.mre.gov.py/dependencias/tratados/mercosur/registro%20mercosur/mercosurprincipal.htm>>. Acesso em: 09 jun. 2013.

_____. **Protocolo de Montevideu sobre o compromisso com a democracia no MERCOSUL (Ushuaia II)**. 2011. Disponível em: <<http://www.mre.gov.py/dependencias/tratados/mercosur/registro%20mercosur/mercosurprincipal.htm>>. Acesso em: 09 jun. 2013.

_____. **Tratado de Assunção**. 1991. Disponível em: <<http://www.mre.gov.py/dependencias/tratados/mercosur/registro%20mercosur/mercosurprincipal.htm>>. Acesso em: 09 jun. 2013.

MISTRY, Percy. *Regional Integration Arrangements in Economic Development: Panacea or Pitfall?* Haia: Fondad, 1996.

NISBET, Robert. *História da Idéia de Progresso*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.

NOVAES, Marcos Bidart C. de; ALMEIDA, Martinho Isnard Ribeiro de; RAMOS, Heidy R.; YAMAGUTI, Celso Likio; SOARES, Marina Carrilho. *A análise de conteúdo como estratégia metodológica de Ensino e pesquisa em administração e empreendedorismo*. Disponível em: <http://www.ead.fea.usp.br/semead/11semead/resultado/an_resumo.asp?cod_trabalho=115>. Acesso em: 20 fev. 2013.

OCAMPO, Raúl Granillo. **Direito Internacional Público da Integração**. Tradução de S. Duarte. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

OELLERS-FRAHM, Karin. **Lawmaking Through Advisory Opinions?** In: *German Law Journal*, 2011. Disponível em: <<http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1351>>. Acesso em: 20 fev. 2013.

OLDFATHER, Chad M.; BOCKHORST, Joseph P. Bockhorst; DIMMER, Brian P.. **Triangulating Judicial Responsiveness: Automated Content Analysis, Judicial Opinions, and the Methodology of Legal Scholarship**. In: *Florida Law Review*, 2012. Disponível em: <<http://scholarship.law.ufl.edu/flr/vol64/iss5/2>>. Acesso em: 20 fev. 2013.

OMOTOLA, J. Shola. *Globalization, New Regionalism and the Challenge of Development in Africa*. In: *Africana*. Junho de 2010. Disponível em: <<http://www.africanajournal.org/>>. Acesso em: 02 mai. 2013.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE COMÉRCIO. *Dados sobre os acordos regionais de comércio notificados ao GATT/OMC e em vigor*. Disponível em: <<http://rtais.wto.org/UI/publicsummarytable.aspx>>. Acesso em: 07 abr. 2013.

PAHUJA, Sundhya. The Poverty of Development and the Development of Poverty in International Law. In: Selected Proceedings of the European Society of International Law. Oxford: Hart, 2012.

PFETSCH, Frank R.. **A União Européia: história, instituições, processos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Regional integration and human development: a pathway for Africa**. Nova York: PNUD, 2011.

POMPEU, Ângela Viana. **Mecanismos jurídicos de integração para o MERCOSUL**. In: Mialhe, Jorge Luís. **Direito das relações internacionais: ensaios históricos e jurídicos**. Campinas: Millennium, 2006, p. 215-240 .

REIS, Márcio Monteiro. **MERCOSUL, União Européia e Constituição: a integração dos estados e os ordenamentos jurídicos nacionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

RIBEIRO, Gustavo Lins. Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 80, mar. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002008000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 nov. 2012.

ROCHA, Décio; DEUSDARÁ, Bruno. **Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória**. In: Alea, , v. 7, n. 2. Rio de Janeiro, dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-106X2005000200010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 fev. 2013.

RODRÍGUEZ, José Carlos. **Una ecuación irresuelta: Paraguay-Mercosur**. In: SIERRA, Gerónimo de. Los rostros del Mercosur: el difícil camino de lo comercial a lo societal. Buenos Aires: CLACSO, 2001, p. 361-372.

ROSENFELD, Michel; ARATO, Andrew. **Habermas on law and democracy: critical exchanges**. Los Angeles: University of California Press, 1998.

ROSSI, Paolo. Naufrágios sem espectador: a idéia de progresso. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

RUIBAL, Alba. **The Sociological Concept of Judicial Legitimacy: Notes of Latin American Constitutional Courts**. Mexican Law Review, 2010. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2214489>>. Acesso em: 06 jun. 2013.

SANT'ANA, Matthias. The evolution of the concept of development: from economic growth to human development. Disponível em: < <http://iap6.cpdr.ucl.ac.be/docs/FDI-HD/WP-PAI.VI.06-FDI-HD-6.pdf> >. Acesso em: 21 abr. 2013.

SCHAPOSNIK, Eduardo Carlos. **As teorias da integração e o MERCOSUL – estratégias**. Florianópolis: Editora UFSC, 1997.

SCHIFF, Maurice W.; Winters, I. Alas. Regional integration and development. Washington: World Bank and Oxford University Press, 2003.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo, Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Cristiane Rocha; GOBBI, Beatriz Christo; SIMÃO, Ana Adalgisa. **O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método**. In: Organizações Rurais & Agroindustriais, vol. 7, núm. 1. Lavras, 2005.

SILVA, Karine de Souza. **Direito da comunidade europeia: fontes, princípios e procedimentos**. Ijuí: Unijuí, 2005.

SILVEIRA, Denise Tolfo; CÓRDOVA, Fernanda Peixoto. **A pesquisa científica**. In: Métodos de pesquisa. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

SOUZA, João Ricardo Carvalho. **A Constituição Brasileira e a criação de um Tribunal de Justiça, no âmbito do MERCOSUL, nos moldes do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias**. 2000. 369 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília.

SWEET, Alec Stone. **The Judicial Construction of Europe**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

TERTO NETO, Ulisses Pereira. PINTO, Ângela Pires. Desenvolvimento a partir dos instrumentos e mecanismos regionais de proteção. *In: Direitos Humanos – Direitos de quem?* São Paulo: Juruá, 2012.

VENTURA, Deisy. **Las Asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea**. Montevideú: Konrad-Adenauer, 2005.

XIMENES, Julia Maurmann. **Levantamento de dados na pesquisa em direito – a técnica da análise de conteúdo**. Disponível em: <<http://www.idp.edu.br/pesquisa-academica/grupos-de-pesquisa/democracia-direitos-fundamentais-e-cidadania>>. Acesso em: 20 fev. 2013.

ANEXO

TRANSCRIÇÃO DOS PARÁGRAFOS DOS TEXTOS FUNDACIONAIS NOS QUAIS UTILIZADO O TERMO DESENVOLVIMENTO E DERIVAÇÕES

1. TRATADO DE ASSUNÇÃO.

Preâmbulo

Considerando que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração constitui condição fundamental para acelerar seus processos de **desenvolvimento** econômico com justiça social;

(...)

Conscientes de que o presente Tratado deve ser considerado como um novo avanço no esforço tendente ao **desenvolvimento** progressivo da integração da América Latina, conforme o objetivo do Tratado de Montevideu de 1980;

Convencidos da necessidade de promover o **desenvolvimento** científico e tecnológico dos Estados Partes e de modernizar suas economias para ampliar a oferta e a qualidade dos bens de serviços disponíveis, a fim de melhorar as condições de vida de seus habitantes;

Dispositivos

Artigo 14 - (...).Banco Central - Ao elaborar e propor medidas concretas no **desenvolvimento** de seus trabalhos, até 31 de dezembro de 1994, o Grupo Mercado Comum poderá convocar, quando julgar conveniente, representantes de outros órgãos da Administração Pública e do setor privado.

2. PROTOCOLO DE OURO PRETO

Preâmbulo

Reafirmando os princípios e objetivos do Tratado de Assunção e atentos para a necessidade de uma consideração especial para países e regiões menos **desenvolvidos** do MERCOSUL;

(...)

Reconhecendo o destacado trabalho **desenvolvido** pelos órgãos existentes durante o período de transição,

Dispositivos

Artigo 12 - Ao elaborar e propor medidas concretas no **desenvolvimento** de seus trabalhos, o Grupo Mercado Comum poderá convocar, quando julgar conveniente, representantes de outros órgãos da Administração Pública ou da estrutura institucional do MERCOSUL.

3. DECLARAÇÃO SOCIOLABORAL DO MERCOSUL

Preâmbulo

Considerando que os Estados Partes do MERCOSUR reconhecem, nos termos do Tratado de Assunção (1991), que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, por meio da integração, constitui condição fundamental para acelerar os processos de **desenvolvimento** econômico com justiça social;

Dispositivo

Artigo 6 - Trabalho infantil e de menores. (...). O trabalho dos menores será objeto de proteção especial pelos Estados Partes, especialmente no que concerne à idade mínima para o ingresso no mercado de trabalho e a outras medidas que possibilitem seu pleno **desenvolvimento** físico, intelectual, profissional e moral.

(...)

O trabalho dos menores não deverá realizar-se em um ambiente insalubre, perigoso ou imoral, que possa afetar o pleno **desenvolvimento** de suas faculdades físicas, mentais e morais.

Artigo 11 – Greve. (...). Promoção e **desenvolvimento** de procedimentos preventivos e de autocomposição de conflitos.

Artigo 12 - Os Estados Partes comprometem-se a propiciar e **desenvolver** formas preventivas e alternativas de autocomposição dos conflitos individuais e coletivos de trabalho, fomentando a utilização de procedimentos independentes e imparciais de solução de controvérsias.

Artigo 16 - Formação profissional e **desenvolvimento** de recursos humanos.

1. Todo trabalhador tem direito à orientação, à formação e à capacitação profissional.

2.- Os Estados Partes comprometem-se a instituir, com as entidades envolvidas que voluntariamente assim o desejem, serviços e programas de formação ou orientação profissional contínua e permanente, de maneira a permitir aos trabalhadores obter as qualificações exigidas para o desempenho de uma atividade produtiva, aperfeiçoar e reciclar os conhecimentos e habilidades, considerando fundamentalmente as modificações resultantes do progresso técnico.

3.- Os Estados Partes obrigam-se ademais a adotar medidas destinadas a promover a articulação entre os programas e serviços de orientação e formação profissional, por um lado, e os serviços públicos de emprego e de proteção dos desempregados, por outro, com o objetivo de melhorar as condições de inserção laboral dos trabalhadores.

4.- Os Estados Partes comprometem-se a garantir a efetiva informação sobre os mercados de trabalho e sua difusão tanto a nível nacional como regional.

Artigo 17 – Saúde e segurança no trabalho.

1. Todo trabalhador tem o direito de exercer suas atividades em um ambiente de trabalho sadio e seguro, que preserve sua saúde física e mental e estimule seu **desenvolvimento** e desempenho profissional.

2. Os Estados Partes comprometem-se a formular, aplicar e atualizar em forma permanente e em cooperação com as organizações de empregadores e de trabalhadores, políticas e programas em matéria de saúde e segurança dos trabalhadores e do meio ambiente de trabalho, a fim de prevenir os acidentes de trabalho e as enfermidades profissionais, promovendo condições ambientais propícias para o **desenvolvimento** das atividades dos trabalhadores.

4. PROTOCOLO DE USHUAIA

Preâmbulo

REITERANDO o que expressa a Declaração Presidencial de las Leñas, de 27 de junho de 1992, no sentido de que a plena vigência das instituições democráticas é condição indispensável para a existência e o **desenvolvimento** do MERCOSUL.

Dispositivo

Artigo 1 - A plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o **desenvolvimento** dos processos de integração entre os Estados Partes do presente Protocolo.

5. PROTOCOLO CONSTITUTIVO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL

Preâmbulo

CONSIDERANDO sua firme vontade política de fortalecer e de aprofundar o processo de integração do MERCOSUL, contemplando os interesses de todos os Estados Partes e contribuindo, dessa forma, ao **desenvolvimento** simultâneo da integração do espaço sul-americano.

CONVENCIDOS de que o alcance dos objetivos comuns que foram definidos pelos Estados Partes, requer um âmbito institucional equilibrado e eficaz, que permita criar normas que sejam efetivas e que garantam um ambiente de segurança jurídica e de previsibilidade no **desenvolvimento** do processo de integração, a fim de promover a transformação produtiva, a equidade social, o **desenvolvimento** científico e tecnológico, os investimentos e a criação de emprego, em todos os Estados Partes em benefício de seus cidadãos.

CONSCIENTES de que a instalação do Parlamento do MERCOSUL, com uma adequada representação dos interesses dos cidadãos dos Estados Partes, significará uma contribuição à qualidade e equilíbrio institucional do MERCOSUL, criando um espaço comum que reflita o pluralismo e as diversidades da região, e que contribua para a

democracia, a participação, a representatividade, a transparência e a legitimidade social no **desenvolvimento** do processo de integração e de suas normas.

Dispositivo

Artigo 2 - São propósitos do Parlamento:

(...)

3. Promover o **desenvolvimento** sustentável da região com justiça social e respeito à diversidade cultural de suas populações.

Artigo 3- São princípios do Parlamento:

(...)

7. A promoção do **desenvolvimento** sustentável no MERCOSUL e o trato especial e diferenciado para os países de economias menores e para as regiões com menor grau de **desenvolvimento**.

Artigo 4 - O Parlamento terá as seguintes competências:

(...)

4. Efetuar pedidos de informações ou opiniões por escrito aos órgãos decisórios e consultivos do MERCOSUL estabelecidos no Protocolo de Ouro Preto sobre questões vinculadas ao **desenvolvimento** do processo de integração.

(...)

5. Convidar, por intermédio da Presidência *Pro Tempore* do CMC, a representantes dos órgãos do MERCOSUL, para informar e/ou avaliar o **desenvolvimento** do processo de integração, intercambiar opiniões e tratar aspectos relacionados com as atividades em curso ou assuntos em consideração.

(...)

8. Realizar reuniões semestrais com o Foro Consultivo Econômico -Social a fim de intercambiar informações e opiniões sobre o **desenvolvimento** do MERCOSUL.

9. Organizar reuniões públicas, sobre questões vinculadas ao **desenvolvimento** do processo de integração, com entidades da sociedade civil e os setores produtivos.

(...)

11. Emitir declarações, recomendações e relatórios sobre questões vinculadas ao **desenvolvimento** do processo de integração, por iniciativa própria ou por solicitação de outros órgãos do MERCOSUL.

(...)

15. **Desenvolver** ações e trabalhos conjuntos com os Paramentos nacionais, a fim de assegurar o cumprimento dos objetivos do MERCOSUL, em particular aqueles relacionados com a atividade legislativa.

(...)

18. Fomentar o **desenvolvimento** de instrumentos de democracia representativa e participativa no MERCOSUL.

6. PROTOCOLO DE OLIVOS

Dispositivo

Artigo 17 – Recurso de Revisão.

(...)

2. O recurso estará limitado a questões de direito tratadas na controvérsia e às interpretações jurídicas **desenvolvidas** no laudo do Tribunal Arbitral Ad Hoc.

PROTOCOLO DE ADESÃO DA VENEZUELA

Preâmbulo

CONSIDERANDO que o processo de integração deve ser um instrumento para promover o **desenvolvimento** integral, enfrentar a pobreza e a exclusão social e baseado na complementação, na solidariedade e na cooperação;

TENDO EM VISTA que a República Bolivariana da Venezuela **desenvolverá** sua integração no MERCOSUL conforme os compromissos emanados deste Protocolo, sob os princípios da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio, o reconhecimento das assimetrias e do tratamento diferenciado, assim como dos princípios de segurança alimentar, meios de subsistência e **desenvolvimento** rural integral.

Dispositivo

Artigo 11 - A fim de **desenvolver** as tarefas previstas no presente Protocolo, cria-se um Grupo de Trabalho, integrado por representantes das Partes. O Grupo de Trabalho deverá realizar sua primeira reunião dentro de trinta (30) dias contados a partir da data de subscrição do presente Protocolo, e concluir tais tarefas no mais tardar em um prazo de cento e oitenta (180) dias, a partir da realização da referida reunião.

PROTOCOLO DE MONTEVIDÉU SOBRE O COMPROMISSO COM A DEMOCRACIA NO MERCOSUL (USHUAIA II).

Preâmbulo

REITERANDO o compromisso com a promoção, defesa e proteção da ordem democrática, do estado de direito e suas instituições, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais como condições essenciais e indispensáveis para o **desenvolvimento** do processo de integração e para a participação no MERCOSUL.

PROTOCOLO DE ADESÃO DA BOLÍVIA

Preâmbulo

CONSIDERANDO que o processo de integração deve ser um instrumento para promover o **desenvolvimento** integral, enfrentar a pobreza e a exclusão social, baseado na complementação, na solidariedade, na cooperação e na busca de mitigação de assimetrias;

(...)

TENDO EM VISTA que o Estado Plurinacional da Bolívia **desenvolverá** sua integração no MERCOSUL conforme os compromissos emanados deste Protocolo, sob os princípios da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio, o reconhecimento das assimetrias e do tratamento diferenciado, assim como dos princípios de segurança alimentar, meios de subsistência e **desenvolvimento** rural integral.

Dispositivo

Artigo 5 - No processo de incorporação do Estado Plurinacional da Bolívia ao MERCOSUL, será levada em consideração a necessidade de estabelecer instrumentos que

promovam a mitigação de assimetrias entre os Estados Partes, de forma a favorecer um **desenvolvimento** econômico relativo equilibrado no MERCOSUL e assegurar um tratamento não menos favorável que o vigente entre as Partes.

Artigo 12 - A fim de **desenvolver** as tarefas previstas no presente Protocolo, cria-se um Grupo de Trabalho integrado por representantes das Partes. O Grupo de Trabalho deverá concluir tais tarefas no mais tardar em um prazo de cento e oitenta (180) dias a partir da data de sua primeira reunião.