



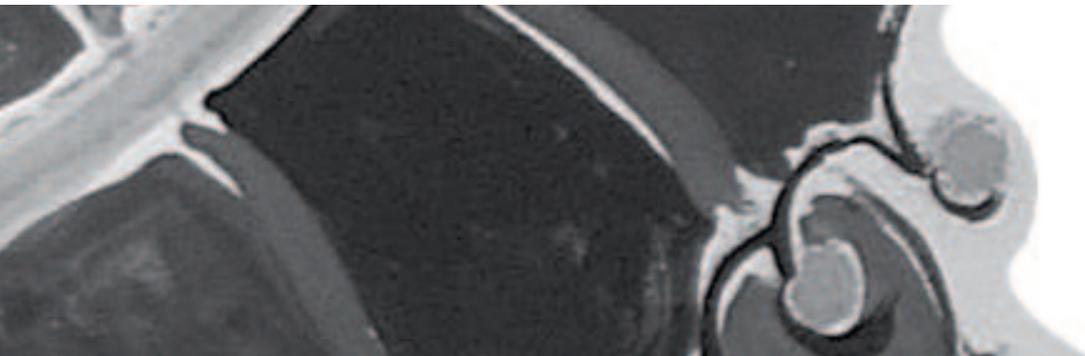
DO MERCOSUL À ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO: O BRASIL E AS ESCOLHAS PARA SOLUCIONAR CONFLITOS REGIONAIS SOBRE DIREITO ANTIDUMPING

Andréa Freire de Lucena¹

O mundo atual não é tão fácil de ser definido. As relações deterministas de dependência entre países pobres e ricos foram substituídas por situações de interdependência em que os efeitos, ainda que assimétricos, são recíprocos. A abordagem teórica da interdependência complexa, nesse contexto, destaca que uma das principais características do cenário internacional é a presença de múltiplos canais – tais como relações transnacionais e transgovernamentais – ligados de maneira imperfeita. A existência de diferentes tipos de relacionamentos no âmbito internacional, de múltiplas questões pouco vinculadas e a ausência de hierarquia entre as questões, portanto, acabam contribuindo para aumentar a capacidade de barganha das organizações internacionais, as quais, dessa forma, podem tanto determinar as prioridades políticas dos Estados como ajudar na formação de coalizões (KEOHANE; NYE, 2001).

Nesse mundo complexo, os atores, para evitar que suas preferências sejam postas de lado pelos demais, têm procurado criar cada vez mais condições satisfatórias para coexistirem. Dessa maneira, no âmbito internacional, cada ator prefere abrir mão de parte do seu raio de manobra para construir relações

¹ Doutora em Relações Internacionais (UNB). Professora do Curso de Ciências Econômicas da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas (FACE) da Universidade Federal de Goiás. E-mail: <aflucena@terra.com.br>.



baseadas em padrões mínimos ou máximos de comportamento. Assim, a criação e a existência de modelos de conduta passaram a permitir que cada ator faça um planejamento das suas ações e busque alcançar melhores resultados não apenas no curto prazo.

Durante muito tempo, os estudos sobre cooperação estiveram concentrados sobremaneira no processo de criação de regras: como os atores usavam as várias formas de barganha para defender as suas preferências ou como as variáveis causais (capacidade, poder e conhecimento) determinavam os diversos comportamentos dos atores. Na verdade, apenas o comprometimento com a construção de uma norma parecia condição suficiente para haver cooperação. Entretanto, percebeu-se que um ator, mesmo comprometido, pode escolher, de vez em quando, não cumprir algo que já fora anteriormente discutido, revisto e que até o beneficiava. Essa constatação tem levado paulatinamente a análises mais concentradas na etapa de funcionamento da norma, pois, de fato, nem tudo que é criado é implantado e nem tudo que é implantado é cumprido.

O sistema de solução de controvérsias, nesse contexto, passa a ser de fundamental importância para a manutenção da cooperação entre os países-membros do MERCOSUL, já que ele é o supervisor, o vigilante e o averiguador do cumprimento das normas criadas pelo MERCOSUL. Não basta haver leis eficientes capazes de atender aos mais distintos anseios comerciais. É preciso que os atores envolvidos na construção e na manutenção do regime regional de comércio, independentemente das situações que os atinjam – sejam elas favoráveis ou não – as cumpram. Assim, em um mundo cada vez mais caracterizado por discursos em favor do livre comércio, tal sistema passou a ser o freio necessário para conter as intenções de alguns países.

O objetivo desse artigo é investigar se a decisão de o Brasil encaminhar a disputa comercial contra a Argentina sobre direitos *antidumping* aplicados aos frangos para ser resolvida pelo Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio, apesar de o contencioso já ter sido analisado pelo sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL e o Brasil ter perdido a questão, enfraqueceu o sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL.

I. O cumprimento do acordo: obrigatoriedade e gerenciamento

Novos assuntos, como o funcionamento do sistema legal internacional, a eficácia e a resistência das regras internacionais, passaram a permear a agenda dos pesquisadores. De fato, passou-se a buscar explicações sobre o que deve ser feito para que um ator cumpra um acordo internacional. O objetivo, portanto, consiste em descobrir cada vez mais mecanismos capazes de garantir a continuidade, ou pelo menos, a previsibilidade, no comportamento de um ator. O debate atual, nesse contexto, centra-se em duas possibilidades de assegurar a cooperação durante o funcionamento de uma regra internacional: por meio de instrumentos que garantam a obrigatoriedade, como o uso de sanções coercitivas e de controle na aplicação de sanções, e por meio de uma abordagem de solução de problemas baseada especificadamente nas estratégias de gerenciamento, como construção de capacidade, interpretação de regras e transparência (TALLBERG, 2002).

A abordagem baseada na obrigatoriedade encontra suas raízes na Ciência Econômica, especificadamente na teoria dos jogos. Os Estados, nesse contexto, são atores racionais que fazem uma análise de custo – benefício de todas as alternativas disponíveis sempre que decidem se submeter a acordos cooperativos. Toda e qualquer discussão sobre cumprimento de regras, portanto, deve ser analisada com base na estrutura de incentivo (YOUNG, 1980), ou seja, com base na análise dos benefícios e dos custos de cada ator em relação ao cumprimento de uma norma.

Um determinado ator, assim, poderá deixar de cooperar se ele perceber que os benefícios por violar um acordo são bem maiores que os custos dele decorrentes. Para evitar que tais violações aconteçam, deve-se elevar o custo pelo não-cumprimento. A cooperação, portanto, cria benefícios coletivos quando os instrumentos criados para garantir o cumprimento das normas conseguem evitar que o ator as descumpra. Nesse caso, os mecanismos de monitoramento, que aumentam a transparência das decisões e acompanham as ações dos prováveis desertores, e os de sanção, que elevam os custos de não-cooperação, tornam-se instrumentos mais adequados para lidar com a questão. Em suma, monitoramento e sanção, juntos, evitam a não-cooperação e garantem a conformidade a um acordo (TALLBERG, 2002).

A abordagem gerencial afirma que os atores têm uma propensão a cumprir as regras internacionais. Assim, os mecanismos criados para obrigar o cumprimento de um acordo não são tão eficazes, já que os atores não costumam deliberadamente violar uma norma e, portanto, a punição apenas resolve a consequência de um problema, por meio da coibição de comportamentos, e não a sua causa (DOWNS; ROCKE; BARSOOM, 1996). A não-cooperação dos atores, nesse contexto, não pode ser vista como deserção ou tentativa de levar vantagem, mas como interrupções necessárias para solucionar alguns problemas, como a ambiguidade dos acordos (CHAYES; CHAYES, 1993).

Um acordo, quando não é preciso e claro, provoca erros de interpretação. Assim, os atores podem deixar de cumpri-lo, pois cada um passa a compreendê-lo de maneira diferente. Além do mais, a ambiguidade de um acordo permite que os atores se aproveitem dela para levar vantagem e, dessa forma, acabem prejudicando os demais. Para resolver esse problema, deve-se criar um corpo jurídico internacional capaz de interpretar imparcialmente as leis. Assim, a duplicidade de interpretação das cláusulas de um acordo pode ser sanada pela criação de um sistema de solução de controvérsias, o qual, portanto, deve ser visto como algo que possibilita a interpretação e o julgamento mais adequado das normas (TALLBERG, 2002).

Figura I – Obrigatoriedade e gerenciamento de Regime

		Gerenciamento	
		Elevada	Baixa
Obrigatoriedade	Elevada	(1) Obrigatoriedade elevada Gerenciamento elevado Regime forte	(2) Obrigatoriedade elevada Gerenciamento baixo Regimes que geram obrigatoriedade, mas são instáveis
	Baixa	(3) Obrigatoriedade baixa Gerenciamento elevado Regimes que não geram obrigatoriedade, mas trazem estabilidade e segurança	(4) Obrigatoriedade baixa Gerenciamento baixo Regime fraco

Fonte: elaboração da autora.

A Figura I mostra quatro possibilidades. No primeiro quadrante, tem-se obrigatoriedade e gerenciamento elevados. Nesse caso, o regime possui mecanismos de monitoramento e de sanção, regras claras e instrumentos de transparência. Há um equilíbrio entre as regras existentes e o comportamento adequado dos atores. Pode-se afirmar que as normas criadas são cumpridas. No segundo quadrante, tem-se elevada obrigatoriedade e baixo gerenciamento. O regime possui mecanismos de monitoramento e de sanção, mas suas regras não são claras, são flexíveis e geram conflitos constantes entre seus membros, inclusive de interpretação. Além do mais, ele não tem instrumentos que garantam a transparência, o que facilita o não-cumprimento. Nesse caso, as regras são modificadas com frequência e os atores não conseguem compartilhar expectativas presentes que sejam baseadas em ações do passado. Tal regime, portanto, não gera estabilidade tampouco segurança. Torna-se necessário criar normas que sejam de fácil interpretação e meios para garantir a transparência de suas ações.

Vale destacar que a estabilidade de um regime está enraizada sobremaneira no aspecto tempo. A decisão atual dos atores de cumprir uma regra costuma ser influenciada pela expectativa de que novas interações acontecerão entre eles no futuro. Na verdade, a perspectiva dos atores de dar continuidade às negociações sobre determinado assunto cria uma espécie de sombra sobre o futuro, que

favorece o cumprimento do regime. Quatro fatores agem diretamente sobre a sombra do futuro, criando as condições necessárias para que as atividades cooperativas aconteçam: horizonte de tempo, regularidade dos jogos, confiabilidade das informações disponíveis sobre os atores e resposta às mudanças dos atores. Assim, quanto mais de longo prazo for o horizonte de tempo, quanto mais regulares forem os jogos, quanto mais confiáveis forem as informações disponíveis sobre os atores e quanto mais lenta for a resposta às mudanças dos atores, maior será a probabilidade de haver cooperação e, portanto, estabilidade.

No terceiro quadrante, observa-se uma obrigatoriedade baixa e um gerenciamento elevado. Ele possui regras claras, próprias e instrumento de transparência. Todavia, ele não tem mecanismos de monitoramento e de sanção e, portanto, precisa criá-los. As regras, nesse caso, estão escritas, mas são ignoradas, já que não há meios de punição. Os regimes que obrigam pouco, mas trazem estabilidade e segurança, são criados com a intenção inicial de não gerar compromissos. Os atores, na verdade, costumam criar regimes que obrigam pouco, mas que geram estabilidade e segurança, devido a uma compreensão de que aquelas normas, regras criadas são importantes, que elas geram legitimidade doméstica e internacional e que, portanto, devem existir. Todavia, eles preferem adotar uma estratégia de implantação gradual que, em vários aspectos, tem a intenção de prolongar e até dificultar a execução da norma. O regime é estável. Entretanto, essa estabilidade é construída inclusive em cima de uma expectativa de compromissos mais frouxos. Nesse caso, as regras criadas são amplas, abarcam muita coisa e deixam de prescrever ações objetivas. Quando os atores percebem que a regra existente dificulta suas ações, eles a modificam. Fica, inclusive, difícil adotar alguma medida punitiva, já que eles criam meios “legais” de não cumprir uma norma. No último quadrante, percebe-se uma obrigatoriedade e gerenciamento baixos. Esse regime existe, mas, na prática, ele não obriga tampouco gera confiança.

2. Regimes Internacional e Regional de Dumping

Dumping pode ser definido como uma prática que ocorre quando uma empresa exporta seu produto por um preço inferior ao que ela cobra no mercado doméstico. Assim, haverá *dumping* se o resultado da equação preço de venda no mercado doméstico menos preço de venda de exportação for maior que zero (HOEKMAN, 1995). Essa prática, de fato, tem sido condenada pelas regras do comércio internacional e, para coibi-la, tem-se defendido a aplicação de contramedidas como o direito *antidumping*. A prática de *dumping* não é um fenômeno temporalmente novo. Relatos históricos indicam que os Estados Unidos, em 1791, reclamavam que as indústrias manufatureiras inglesas já a adotavam. No início do século XX, a Alemanha encabeçava a lista de reclamações norte-americana. Depois da Primeira Guerra Mundial, os Estados Unidos criaram uma série de medidas domésticas que objetivava impedir que os seus produtos fossem prejudicados por tais práticas. Nos anos 1930, eles começaram a assinar vários acordos bilaterais comprometendo os países a evitarem o *dumping* (JACKSON, 1998).

O Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) negociado em 1947 assevera, em seu artigo VI, que um país pode utilizar medidas *antidumping* se ficar comprovado que o *dumping* praticado por um outro país está causando ou ameaçando causar dano material às suas indústrias domésticas. O primeiro parágrafo do artigo VI, portanto, condenava as exportações que eram efetuadas abaixo do valor normal se elas causassem prejuízo a uma empresa doméstica localizada no país importador do produto. Além disso, o artigo VI estabelecia as bases para determinar quando as vendas estavam abaixo do valor normal. Todavia, essa primeira versão de regras *antidumping* foi imprecisa, o que permitiu que o *dumping* continuasse sendo usado em muitas situações (TREBILCOCK; HOWSE, 2002).

Uma das primeiras questões que chama atenção no Acordo sobre Implementação do Artigo VI do GATT 1994 (Acordo *antidumping*) é que ele, ao contrário do Acordo sobre Subsídio e Medidas Compensatórias, não obriga o Estado a evitar tal prática comercial. Ele, no artigo 1º, enfatiza que o *dumping* deve ser condenado se causar, ou ameaçar causar dano a uma indústria estabelecida. Assim, fica compreendido que o *dumping* é aceito como prática se não causar dano a outrem. Nesse contexto, os direitos *antidumping*, que

podem ser aplicados como resposta à prática do *dumping*, só devem ser usados se duas condições forem cumpridas. Em primeiro lugar quando houver comprovadamente *dumping* e, em segundo lugar, quando o *dumping* causar prejuízo (JACKSON, 1998).

O artigo 4º do Tratado de Assunção assevera que os Estados Partes devem assegurar condições equitativas de comércio. Para obter tal resultado, eles devem possuir legislações nacionais que inibam importações cujos preços estejam influenciados por *dumping*. Além do mais, eles devem coordenar suas políticas nacionais e procurar criar normas comuns sobre concorrência comercial (BRASIL, 1991). O Tratado, apesar de incitar a criação de uma única legislação aplicável ao *dumping*, não definiu como e quando essa legislação seria criada. Em julho de 2001, os Ministros da Economia e Presidentes de Bancos Centrais dos Estados Partes decidiram adotar como referência os códigos *antidumping* e de subsídios do GATT (SOUTO-MAIOR, 1992).

Os Protocolos de Brasília e de Ouro Preto não tratam do assunto *dumping*. Em 05 de julho de 2002, o Conselho do Mercado Comum (CMC) decidiu adotar, no MERCOSUL, o Acordo Relativo à Implementação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio 1994 (GATT) da Organização Mundial de Comércio, para aplicação de medidas *antidumping*. Além do mais, o Conselho destacou que a referida legislação da OMC já fazia parte dos ordenamentos jurídicos nacionais dos Estados Partes, tornando, portanto, mais fácil as negociações no MERCOSUL (BRASIL, 2009b).

3. Direito *antidumping* aplicado aos frangos: o contencioso entre Argentina e Brasil

O Brasil é um país que possui competitividade internacional na produção de frango. A produção brasileira de carne de frango, neste contexto, cresceu enormemente nos anos 90. Alguns números comprovam essa afirmação. Entre 1990 e 1999, ela aumentou aproximadamente 143,7%. A participação do Brasil no total da produção mundial subiu de 8%, em 1995, para 9,72%, em 1999. Neste último ano, a participação brasileira nas exportações mundiais foi de 13,07%.

Com a criação do MERCOSUL, as exportações brasileiras de carne de frango para a Argentina cresceram. O coeficiente de penetração das importações originárias do Brasil na demanda interna argentina mostra que 7,1% do consumo argentino de carne de frango foram satisfeitos pelo Brasil (KUME; ANDERSON; OLIVEIRA JR., 2001).

O governo argentino, segundo os produtores e exportadores de frangos brasileiros, começou a impor algumas restrições ao produto brasileiro, como a exigência de certificados A e B e a adoção de preço mínimo de exportação superior ao praticado no mercado. Além do mais, a Comissão Nacional de Comércio Exterior (CNCE), que faz parte do governo argentino, acusou os exportadores brasileiros de praticar *dumping* e aplicou um direito *antidumping* que significava um preço mínimo de exportação de 40% (KUME; ANDERSON; OLIVEIRA JR., 2001).

O governo brasileiro, no dia 21 de maio de 2001, decidiu encaminhar a controvérsia para o Tribunal *ad Hoc* do MERCOSUL. O Tribunal afirmou que, apesar de o MERCOSUL, por meio do Tratado de Assunção, estabelecer o princípio da livre circulação de bens, não há, no regime regional do bloco, leis ou regras capazes de garantir a defesa da concorrência. Sendo assim, na falta de uma legislação regional específica, os países membros aplicam suas legislações *antidumping* como forma de se defender da concorrência. O Brasil, na sua petição, solicitou que fosse declarado que a Argentina não estava cumprindo vários acordos vigentes na Organização Mundial do Comércio (OMC). O Tribunal, todavia, asseverou que as normas da OMC não podiam ser aplicadas como norma do MERCOSUL (BRASIL, 2009a).

O Tribunal, então, afirmou que a aplicação de direito *antidumping* da Argentina era aceitável e, portanto, a Resolução ME 574/2000 do Ministério da Economia da Argentina não descumpria a regra de livre circulação de bens do MERCOSUL. O governo brasileiro não concordou com a decisão e, em 07 de novembro de 2001, remeteu o contencioso à Organização Mundial do Comércio. O Relatório do Painel, que circulou a partir do dia 22 de abril de 2003, concluiu que a Argentina deveria modificar sua legislação, dando ganho de causa, portanto, ao governo brasileiro (MARTINS, 2006).

3.1 – A obrigatoriedade o gerenciamento no conflito comercial entre Argentina e Brasil

O sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL, nesse contexto, é de fundamental importância para a manutenção de um regime regional de comércio, já que ele deve ser o supervisor, o vigilante e o averiguador do cumprimento das normas criadas pelo MERCOSUL. Não basta haver leis eficientes capazes de atender aos mais distintos anseios comerciais. É preciso que os atores envolvidos na construção e na manutenção do regime regional de comércio, independentemente das situações que os atinjam – sejam elas favoráveis ou não – as cumpram. Assim, em um mundo cada vez mais caracterizado por discursos em favor do livre comércio, tal sistema passou a ser o freio necessário para conter as intenções de alguns países.

Apesar de as duas abordagens, coercitiva ou gerencial, apresentarem suas próprias particularidades, percebe-se, cada vez mais, que as instituições internacionais consideradas fortes têm utilizado ambas como forma de garantir o cumprimento de um acordo. Nenhuma, entretanto, é capaz de comprometer plenamente um ator, pois ele pode agir de maneira independente em algumas situações. O MERCOSUL, nesse caso, não possui um mecanismo de monitoramento das políticas e das ações dos Estados Partes, nos moldes do Mecanismo de Exame de políticas comerciais da OMC², que dê transparência ao comportamento dos atores. A maior transparência no MERCOSUL facilitaria o acesso a informações mais adequadas, avaliaria o comportamento dos Estados e causaria um constrangimento nos Estados que violassem as regras.

O sistema de sanções do MERCOSUL não saiu do papel. Várias cláusulas do regime regional criado pelo MERCOSUL enfatizam o compromisso dos Estados Partes em adotar as decisões tomadas e indicam as punições que podem ser aplicadas. As normas criadas pelo MERCOSUL, de fato, buscam criar um sistema de cooperação intergovernamental, mas a falta de instrumentos punitivos que pressionem os Estados a internalizar essas normas impede que o sistema se fortaleça. O Protocolo de Ouro Preto, no artigo 38,

² A OMC criou o Órgão de Revisão de Políticas Comerciais (ORPC), cujos objetivos principais são tanto facilitar o processo de adesão dos membros às regras da OMC como dar maior transparência às políticas e práticas comerciais dos países (KEESING, 1998).

prevê a aplicação interna das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL (BRASIL, 1996), mas a inexistência de constrangimentos públicos, que seriam garantidos pela divulgação das práticas de cada Estado Parte, e de responsabilização de um Estado por descumprimento de regras, que ocorreria pela aplicação de sanções, dá liberdade para os atores buscarem seus benefícios individuais.

O sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL, segundo as regras estipuladas pelo Protocolo de Brasília, permitia que um Estado Parte que saísse derrotado de um contencioso julgado pelo sistema pudesse remeter a mesma disputa para outro sistema, inclusive multilateral, como o da Organização Mundial do Comércio. A duplicidade de foro previsto pelo Protocolo, todavia, enfraquecia o sistema regional, já que dava ao país derrotado a possibilidade de ser julgado novamente por outro sistema que não levaria em consideração as decisões jurídicas regionais anteriores. O Protocolo de Olivos, ao criar a cláusula da eleição do foro, procurou acabar com essa duplicidade de resoluções. A partir daquele momento, os Estados Partes do MERCOSUL teriam que escolher se queriam que o contencioso fosse julgado pelo sistema do MERCOSUL ou por outro sistema. O respeito à coisa julgada e a segurança jurídica estavam garantidos. Resta saber se a confiança dos atores no sistema foi afetada.

O conflito comercial entre Brasil e Argentina sobre direito *antidumping* aplicado aos frangos é um divisor de águas do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL. Depois dele e com a decisão dos países de adotarem o Acordo Relativo à Implementação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) da Organização Mundial de Comércio, os Estados Partes definiram o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC como foro adequado de resolução de suas disputas comerciais. Assim, a decisão brasileira no referido contencioso de remeter a questão para ser julgada novamente pelo OSC gerou perda de confiança no sistema, que é percebida pela decisão dos Estados Partes de não usar mais o sistema do MERCOSUL³.

3 O sistema arbitral do MERCOSUL, no período 1999–2002, julgou oito controvérsias: Medidas restritivas ao comércio recíproco (entre Argentina e Brasil), Subsídios fornecidos pelo Brasil à exportação de carne de porco (entre Argentina e Brasil), Aplicação de medidas de salvaguarda sobre produtos têxteis (entre Argentina e Brasil), Aplicação de medidas *antidumping* aplicadas pela Argentina contra a exportação de frangos inteiros provenientes do Brasil (entre Argentina e Brasil), Restrições de acesso ao mercado argentino de bicicletas de origem uruguaia (entre Argentina e Uruguai), Proibição de pneumáticos remoldados procedentes do Uruguai (entre Brasil e Uruguai), Obstáculos ao ingresso de produtos fitossanitários argentinos ao mercado brasileiro (entre Argentina e Brasil), Aplicação do Imposto Específico Interno à comercialização de cigarros oriundos do Paraguai (entre Paraguai e Uruguai). O painel da OMC divulgou o seu relatório final em 22 de abril de 2003. Desde então, os países membros do MERCOSUL passaram a remeter suas disputas comerciais para o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

A falta de precisão de várias cláusulas do MERCOSUL, na verdade, gera dificuldade para o gerenciamento do sistema. Os juristas, de um lado, afirmam que os problemas enfrentados pelo sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL ocorrem em razão da falta de textos legais coerentes e capazes de explicitar objetivamente os diversos aspectos das disputas comerciais. Para eles, o sistema deveria deixar de ser um órgão quase judicial e passar a ser, em uma visão mais modesta, um órgão totalmente jurídico ou, em uma visão mais opulenta, uma Corte de Comércio. Os diplomatas, de outro, mesmo concordando com um sistema de solução de controvérsias guiado por regras, temem que ocorra um excesso de leis e de regulamentações e que, em decorrência, os contextos políticos e econômicos sejam deixados de lado. Essa dualidade entre operar com diplomacia ou como órgão jurídico, de fato, cria textos legais imprecisos que dificultam o desempenho das atividades do sistema, pois os países-membros do MERCOSUL, por acharem que podem ser prejudicados, encaminham a resolução da disputa para a OMC.

O regime comercial criado pelo MERCOSUL possui duas características bem marcantes. Existem, de um lado, regras bem claras, como aquelas que especificam o processo decisório do sistema de solução de controvérsias e que, inclusive, detalham medidas punitivas que podem ser aplicadas. Todavia, as normas explícitas não comprometem os países devido à falta de instrumentos que, de fato, levem ao cumprimento. De outro, há regras frouxas, como as de *dumping*, que deixam o caminho aberto para uma vinculação automática com o regime comercial multilateral e que dão a justificativa para os países prolongarem negociações e, no final, não avançarem na criação de mecanismos regionais que garantam um maior comprometimento com a integração regional.

O sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL, enfim, facilita a tomada de decisão dos Estados Partes, pois eles podem escolher o tamanho do sacrifício que estão dispostos a fazer. Assim, quando há um conflito comercial, os países que, com a criação do bloco, já tiveram benefícios coletivos do ganho de comércio, podem escolher o custo que querem pagar: se aquele que será estipulado pelo sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL ou pelo sistema do OSC. O Brasil, no contencioso com a Argentina, não teve dúvidas entre substituir o custo individual pelo custo coletivo. Assim, ele, ao

alcançar o benefício coletivo com a ampliação das vendas do seu produto, aumentou o seu benefício individual, mas substituiu o seu custo individual, perda do mercado argentino pela imposição de diretos *antidumping*, pelo custo coletivo, perda da confiança dos demais países no sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL.

Há, portanto, uma relação diretamente proporcional entre obrigatoriedade, gerenciamento e fortalecimento de regimes. Assim, quanto mais elevados forem os instrumentos que garantam a obrigatoriedade e o gerenciamento de um regime, mais forte será o regime. O sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL, enfim, precisa fortalecer as variáveis que garantam tanto a obrigatoriedade quanto o gerenciamento. O sistema, de um lado, possui regras e procedimentos decisórios que estabelecem o uso de sanções, todavia, ele não possui mecanismo de monitoramento das práticas dos membros. De outro, muitas normas, como as referentes ao *dumping*, não foram criadas para resolver as questões regionais, mas retiradas do sistema multilateral. Além do mais, o sistema não possui ações amplas que estimulem a transparência.

Considerações Finais

Apesar das defesas e das críticas a que os regimes estão sujeitos, há uma certeza: eles existem. Seja como regras ou comportamentos padronizados, os regimes têm sido objeto de estudo corrente nas três últimas décadas. Dessa forma, deve-se abandonar a discussão sobre o seu significado, embora também relevante, e passar ao aprofundamento de questões significativas como, por exemplo, se um regime é eficaz ou se ele consegue resistir às mudanças ambientais. A presença de um regime só é justificada se ele continua buscando alcançar algum objetivo, ou seja, os regimes são criados com uma finalidade específica e devem ser avaliados constantemente em relação ao alcance do objetivo almejado. No entanto, quanto mais ampla for a distância temporal entre a criação e o funcionamento do regime, maior a probabilidade de ele perder de vista o objetivo inicial proposto.

Um dos primeiros aspectos que direciona as discussões sobre o sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL é a sua transformação em um sistema jurídico mais rigoroso no tocante ao estabelecimento de regras e de prazos e/ou a manutenção de práticas diplomáticas que procuram soluções políticas. Na verdade, os países membros do MERCOSUL, inicialmente, buscam soluções diplomáticas, acordos bilaterais e acordos informais, mas procedimentos legais são necessários quando não se chega a negociações mutuamente benéficas. O sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL deve se

encaminhar cada vez mais para uma legalização e o grande desafio dos países-membros, no momento, consiste em estabelecer processos jurídicos flexíveis suficientes para possibilitar a existência de soluções políticas.

As propostas que buscam definir o rumo do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL – se um meio mais jurídico ou mais diplomático – situam-se entre a criação ou não de uma Corte Permanente de Comércio. Essa proposta implica maior controle do sistema, o que significa várias mudanças, como leis mais rigorosas e a existência de um sistema de sanção que puna os países julgados culpados. Assim, o sistema pode transformar-se em um tribunal, e os países, por terem confiança nele, podem abrir mão de uma participação mais ativa e mais política. O processo de integração do MERCOSUL, portanto, se consolidará por meio da implantação de estruturas definitivas. Pela própria dinamicidade da proposta integracionista, é de grande importância a criação de um sistema de solução de controvérsias que tenha como competências e atribuições, assegurar o estabelecimento do mercado comum dentro do respeito do direito. Isto no que se refere à interpretação e aplicação do Tratado Constitutivo, bem como de todos os atos normativos que derivam dele.

Quanto mais político for o sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL, mais secretas serão as suas deliberações e menor será a participação de grupos privados. Ao contrário, quanto menos político, maiores serão a transparência e a participação da sociedade civil organizada. A tentativa de tornar as concepções diplomática e legalista dicotômicas e, portanto, opostas, leva a uma visão um tanto quanto distorcida, ora valorizando mais uma, ora outra. As negociações diplomáticas, na verdade, ocorrem segundo uma codificação já existente, seja do direito internacional seja do próprio sistema legal do MERCOSUL. Assim, diplomacia e lei devem andar lado a lado, apesar de a primeira, muitas vezes, optar por flexibilizar a segunda, em benefício próprio.

A função de um sistema de solução de controvérsias não se esgota no julgamento de questões entre Estados Partes e particulares, sejam pessoas físicas ou jurídicas. A missão do sistema é mais ampla, pois cabe a ele uniformizar a interpretação e a aplicação dos tratados, dos protocolos e atos emanados das instituições com poder decisório. Assim, os países membros poderiam recuperar a confiança e voltariam a encaminhar as suas disputas comerciais para ser julgada pelo sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL.

Referências

- BRASIL. Decreto nº 350 de 21 de novembro de 1991. Promulga o Tratado para a constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (Tratado Mercosul). *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 nov. 1991.
- _____. Decreto nº 1901 de 9 de maio de 1996. Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 maio 1996.
- _____. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. Aclaração do Laudo Arbitral *ad hoc* do Mercosul que decidiu sobre a controvérsia entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina, identificada como “aplicação de medidas antidumping contra a exportação de frangos inteiros provenientes do Brasil, Resolução nº 574/2000 do Ministério da Economia da República Argentina. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/mercosul/Outros/Arb_Laudo4_aclaramento.htm>. Acesso em: 13 de junho de 2009 (a).
- _____. Ministério das Relações Exteriores. *Acordo Antidumping da Organização Mundial de Comércio*. MERCOSUL/CMC/ DEC. nº 13/02. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/normativa/decisoes/2002-1/mercosul-cmc-dec-no-13-02/>>. Acesso em: 12 jun. 2009 (b).
- CHAYES, Abram; CHAYES, Antonia Handler. On compliance. *International Organization*, New York, v. 47, n. 2, p. 175-205, spring 1993.
- DOWNS, George W.; ROCKE, David M.; BARSOOM, Peter N. Is the good news about compliance good news about cooperation? *International Organization*, New York, v. 50, n. 3, p. 379-406, summer 1996.
- HOEKMAN, Bernard; KOSTECKI, Michel. *The political economy of the world trading system: from GATT to WTO*. New York: Oxford University Press, 1995.
- JACKSON, John H. *The world trading system: law and policy of international economic relations*. Cambridge: the MIT Press, 1998.
- KEESING, Donald B. *Improving trade policy review in the World Trade Organization*. Institute for International Economics, 1998.
- KEOHANE, Robert O. e NYE, Joseph S. *Power and interdependence*. New York: Longman, 2001.
- KUME, Honório; ANDERSON, Patricia; OLIVEIRA JR., Márcio. Identificação das barreiras ao comércio no MERCOSUL: a percepção das empresas exportadoras brasileiras. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 23, p. 165-204, jun. 2001.
- MARTINS, Eliane M. Octaviano. Sistemática de solução de controvérsias do Mercosul: o Protocolo de Brasília e o Protocolo de Olivos. *Cadernos Prolam/ USP*, São Paulo, v. 1, ano 5, p. 79-93, 2006.
- SOUTO-MAIOR, Luis Augusto Pereira. *Dumping e o Mercosul*. Brasília: IPEA, fev. 1992 (Texto para Discussão n. 244).
- TALLBERG, Jonas. Paths to compliance: enforcement, management, and the European Union. *International Organization*, New York, v. 56, n. 3, p. 609-643, summer 2002.
- TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. *The regulation of international trade*. New York: Routledge, 2002.
- YOUNG, Oran R. A eficácia das instituições internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst - Otto (orgs.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 219-261.