

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
PROGRAMA DE MESTRADO

Lucas da Silva Taschetto

**INTEGRAÇÃO REGIONAL E INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO: A
QUESTÃO DA AUSÊNCIA DE MARCOS REGULATÓRIOS NO ÂMBITO DO
MERCOSUL VISTA A PARTIR DO CONFLITO DAS *PAPELERAS* ENTRE
ARGENTINA E URUGUAI**

Florianópolis
2010

Lucas da Silva Taschetto

**INTEGRAÇÃO REGIONAL E INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO: A
QUESTÃO DA AUSÊNCIA DE MARCOS REGULATÓRIOS NO ÂMBITO DO
MERCOSUL VISTA A PARTIR DO CONFLITO DAS *PAPELERAS* ENTRE
ARGENTINA E URUGUAI**

Dissertação apresentada no
Curso de Pós- Graduação em
Direito da Universidade Federal
de Santa Catarina como
requisito para a obtenção do
título de mestre em Direito, Área
de Concentração: Relações
Internacionais.

Orientadora: Professora Doutora Odete Maria de Oliveira

Florianópolis
2010

Lucas da Silva Taschetto

**INTEGRAÇÃO REGIONAL E INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO: A
QUESTÃO DA AUSÊNCIA DE MARCOS REGULATÓRIOS NO ÂMBITO DO
MERCOSUL VISTA A PARTIR DO CONFLITO DAS *PAPELERAS* ENTRE
ARGENTINA E URUGUAI**

Dissertação apresentada no
Curso de Pós- Graduação em
Direito da Universidade Federal
de Santa Catarina como
requisito para a obtenção do
título de mestre em Direito, Área
de Concentração: Relações
Internacionais.

Florianópolis, 31 de março de 2010.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Odete Maria de Oliveira (CPGD/UFSC)

Coordenador do CPGD/UFSC: Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer

Lucas da Silva Taschetto

**INTEGRAÇÃO REGIONAL E INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO: A
QUESTÃO DA AUSÊNCIA DE MARCOS REGULATÓRIOS NO ÂMBITO DO
MERCOSUL VISTA A PARTIR DO CONFLITO DAS *PAPELERAS* ENTRE
ARGENTINA E URUGUAI**

Dissertação apresentada no
Curso de Pós- Graduação em
Direito da Universidade Federal
de Santa Catarina como
requisito para a obtenção do
título de mestre em Direito, Área
de Concentração: Relações
Internacionais.

Florianópolis, 31 de março de 2010.

Presidente: Prof.^a Dr.^a Odete Maria de Oliveira (CPGD/UFSC)

Membro: Prof. Dr. Fernando Seabra (PPGE/UFSC)

Membro: Prof. Dr. Fábio Morosini (UFRGS)

Membro suplente: Prof. Dr. Ricardo Soares Stersi dos Santos (CPGD/UFSC)

Aos meus pais,
Rejane e João Anselmo

A minha irmã,
Laura,
com imenso amor.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Agradeço à Universidade Federal de Santa Catarina, aos professores e funcionários do Curso de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas. Do mesmo modo, agradecimentos são devidos aos amigos e colegas com os quais convivi durante o período do mestrado.

A orientação da professora Odete Maria de Oliveira foi fundamental e precisa durante todo o processo de estruturação e redação do trabalho. Também importantes foram o apoio e as observações do professor Ricardo Stersi, da professora Deisy Ventura e da professora Jânia Maria Lopes Saldanha.

Por fim, agradeço a minha família pelo apoio, carinho e lições.

RESUMO

Em meados de 2003 e 2004 o governo do Uruguai concedeu, de forma oficial, as autorizações para a instalação das fábricas de celulose da finlandesa Botnia e da espanhola ENCE. Ambas em Fray Bentos, nas margens do Rio Uruguai, vizinha à cidade argentina de Gualeguaychú. Desde então, Argentina e Uruguai se veem envolvidos em um conflito que, sob distintos argumentos, chegou ao Sistema de Solução de Controvérsias do MERCOSUL e à Corte Internacional de Justiça, além de meios não jurisdicionais de solução de controvérsias. Todavia, por trás dos argumentos explicitados pelas partes, encontra-se o interesse mútuo dos países do Cone Sul na atração de investimento direto estrangeiro, no setor da celulose e papel. Sem uma política comum de proteção e promoção do IDE no âmbito do MERCOSUL, os Estados Partes desenvolveram estratégias isoladas de concessão de incentivos aos investimentos, ingressando em disputas pela atração destes, inclusive entre si. A partir dessa constatação o problema é conduzido para a análise da viabilidade e dos caminhos para uma possível política pública comum na matéria, coerente com um modelo regional de desenvolvimento sustentável. Assim, o trabalho começa por tentar compreender a integração econômica e sua intrínseca relação com políticas comuns de caráter regional, em especial relativas ao tratamento concedido ao investimento estrangeiro. Segue um quadro geral das estratégias de Argentina, Brasil e Uruguai na promoção da indústria da celulose e papel, e a sua ausência nas instâncias alcançadas pelo conflito. Por fim, são analisados os principais documentos sobre a matéria, o Protocolo de Colônia e o Protocolo de Buenos Aires, e os acordos bilaterais de investimentos firmados pelo Uruguai com Estados Unidos, Espanha e Finlândia, sob a perspectiva do alcance de suas disposições e de suas possíveis interferências no conflito em questão e sobre o desenvolvimento dos países, de modo geral.

Palavras-chave: Integração econômica. Investimento direto estrangeiro. *Papeleiras*. Celulose e Papel. Conflito Argentina e Uruguai.

ABSTRACT

Between 2003 and 2004 the Uruguayan government officially conceded the authorizations to the finnish company Botnia and the spanish ENCE to install their pulp mills. Both in Fray Bentos, at the bank of the Uruguay River, neighboring the argentinean city of Gualeguaychú. Ever since, Argentina and Uruguay see each other involved in a conflict that, under distinct arguments, reached the MERCOSUL's controversy solution system and the International Court of Justice, besides non-jurisdictional means of controversy solution. However, behind the arguments explicated by both parts is the mutual interest of the countries of the Southern Cone in attracting foreign direct investment in the pulp and paper sector. Without a common protection and promotion policy of FDI at the range of the MERCOSUL, the member states developed isolated strategies of incentive concessions to the investments, generating dispute of these investments, even among themselves. After this observation, the problem is lead to the analysis of the viability and the paths to a possible common public policy in the matter, coherent with a regional model of sustainable development. Thus, the work starts by trying to understand the economic integration and its intrinsic relation with regional common policies, specially related to the foreign investment. Follows a general chart of the argentinean, brazilian, uruguayan, strategies in the promotion of the pulp and paper industry, and its absence in the conflicts reached instances. Finally, the main documents about the matter are analyzed, the Colony Protocol and the Buenos Aires Protocol, and the bilateral agreements of the established investments by Uruguay, United States, Spain, and Finland, under the perspective of reaching its arrangements and its possible interference in the conflict in question and about the development of the countries, in a general manner.

Key Words: Economic Integration. Foreign Direct Investment. Pulp Mills. Pulp and Paper. Conflict between Argentina and Uruguay.

LISTA DE SIGLAS

AIIs	Acordos Internacionais de Investimentos
AICP	Acordos de Investimento e Comércio Preferencial
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ASEAN	Associação das Nações do Sudeste Asiático
CAN	Comunidade Andina de Nações
CARICOM	Mercado Comum e Comunidade do Caribe
CARU	Comissão Administradora do Rio Uruguai
CECA	Comunidade Européia do Carvão e do Aço
CFI	Corporação Financeira Internacional
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CMC	Conselho Mercado Comum
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATS	Acordo Geral sobre Comércio de Serviços
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GMC	Grupo Mercado Comum
GTAN	Grupo Técnico Bilateral de Alto Nível
ICSID	Centro Internacional para a Resolução de Disputas sobre Investimentos
IDE	Investimento direto estrangeiro
MCCA	Mercado Comum Centro-Americano
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MIA	Acordo Multilateral sobre Investimentos
MIGA	Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais
NAFTA	Acordo de Livre Comércio da América do Norte
OEA	Organização dos Estados Americanos
OECD	Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento
OIC	Organização Internacional do Comércio
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas

PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
SGT	Subgrupo de Trabalho
TIFA	Acordo Marco de Comércio e Investimentos
TLC	Tratado de Livre Comércio
TPR	Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL
TRIMs	Acordo sobre Medidas de Investimentos Relacionados ao Comércio
TRIPs	Acordo sobre Aspectos da Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio
UE	União Europeia
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. INTEGRAÇÃO REGIONAL E INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO. 17	
1.1. Elementos da teoria da integração econômica e sua intrínseca relação com as políticas públicas regionais.....	17
1.2. O investimento direto estrangeiro no espaço integrado e a necessidade de sua normatização.....	36
2. INVESTIMENTOS EM CELULOSE E PAPEL E O CONFLITO ENTRE ARGENTINA E URUGUAI EM TORNO DAS PAPELERAS	54
2.1. O interesse comum no setor da celulose e a eclosão do conflito	54
2.2. Pluralidade de marcos regulatórios e de meios de solução de controvérsias	71
3. A REGULAÇÃO DA PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DO INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO NOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL: LIMITES E PERSPECTIVAS	91
3.1. Alcance da rede normativa	91
3.2. Integração positiva: caminhos para uma política comum de investimentos.....	108
CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
REFERÊNCIAS.....	129

INTRODUÇÃO

Entre 2003 e 2004, são concedidas oficialmente pelo governo uruguaio as autorizações para a instalação das fábricas de celulose da finlandesa Botnia e da espanhola ENCE, ambas em Fray Bentos, nas margens do Rio Uruguai, vizinha à cidade argentina de Gualeguaychú. Em decorrência de formalidades relativas ao Estatuto do Rio Uruguai, firmado entre Argentina e Uruguai, os dois países passam de imediato a ter problemas diplomáticos, posteriormente também levados ao plano jurídico em distintas instâncias. No vácuo deixado pela inexistência de efetivas políticas comuns, o conflito em torno das *papeleras*¹ assume uma dimensão dissonante aos históricos laços bilaterais e ao pertencimento ao mesmo processo de integração regional.

A hipótese trabalhada é de que o conflito entre Argentina e Uruguai se explica pelo interesse mútuo em investimentos estrangeiros de mesma natureza, em especial no setor da celulose e papel, sem a vinculação a um marco normativo regulador do investimento direto estrangeiro (IDE) no MERCOSUL. Falta ao bloco o compromisso com o estabelecimento de padrões comuns de proteção e promoção do IDE. Ações nesse sentido, que estabelecessem prioridades construídas regionalmente e previssem um equilíbrio maior entre o investidor estrangeiro e o Estado receptor, resguardariam um espaço para a realização de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento. Com isso, diminuir-se-ia as margens para disputas entre os países, responsáveis por conflitos como o das *papeleras*.

Com o objetivo de verificar em que medida a falta de uma política regional comum na matéria foi decisiva ou não para a eclosão e evolução do conflito, e de determinar o espaço para o esboço de um tratamento comum aos investimentos estrangeiros no MERCOSUL, parte-se de uma abordagem multifacetada sobre fenômenos de natureza global, no caso, a integração regional e o investimento direto estrangeiro. Nesse sentido, portanto, a presença de distintos conceitos e áreas do conhecimento. O objetivo não é

¹ Termo na língua espanhola que vulgarmente designa as fábricas de papel e celulose. Embora esse tenha sido o termo adotado na expressão que faz referência ao conflito entre Argentina e Uruguai, as fábricas da ENCE e da Botnia não são *papeleras*, mas sim *pasteras*, já que nelas se fabrica pasta de celulose a partir de madeira.

esgotá-los um a um, mas sim promover a sua articulação em torno do problema principal do trabalho.

Como método de abordagem será adotado o método indutivo, à medida que se procura no conflito um indicativo do que poderia ser generalizado para solucionar outros casos semelhantes. Já o método de procedimento será o monográfico, com o objeto sendo analisado em todos os seus aspectos, observando os fatores que o influenciaram, por meio da realização de pesquisa bibliográfica e documental. Por consequência, ressalta-se a responsabilidade do autor sobre a tradução das obras em idioma estrangeiro.

De tal modo, o estudo começa por tentar compreender a integração econômica e sua intrínseca relação com políticas públicas de caráter regional, posteriormente ligada com o IDE e a necessidade de sua normatização no âmbito do processo de integração regional (Capítulo I). A partir do momento em que é quebrada essa lógica, a possibilidade de disputas entre os Estados Partes aumenta exponencialmente, sobretudo em face do interesse mútuo no desenvolvimento de um mesmo setor econômico, de forma a abrir caminhos para conflitos (Capítulo II). Por fim, cabe analisar a rede normativa disponível no Cone Sul sobre investimentos e sua possível interferência na controvérsia entre Argentina e Uruguai, procurando depois delinear caminhos para uma política comum de proteção e promoção do IDE no MERCOSUL (Capítulo III).

Sob esse enfoque, em um primeiro momento, busca-se delinear as razões que conduzem os Estados a ingressarem em processos de integração regional. O esgotamento do individualismo no plano internacional os confronta com a incapacidade de gerar sozinhos as condições para o adequado desenvolvimento de suas sociedades. Isso determina a busca de relações econômicas cada vez mais próximas entre si. Portanto, a integração econômica se estabelece em uma posição intermediária entre os Estados nacionais e a globalização, de modo a permitir a coordenação de economias e possibilitar em conjunto a redução do risco da perda de autonomia representado pelo movimento globalizante.

Paralelamente, a integração implica a necessidade de limitar a discricionariedade dos Estados em matérias de interesse mútuo no âmbito regional. A partir do momento em que o projeto comum seja percebido como de

ganhos mútuos, é possível que as naturais tensões geradas pelo trabalho conjunto sejam absorvidas. São peculiaridades que levam a um movimento que não é necessariamente linear e, portanto, envolve retrocessos e contradições entre os participantes, que devem, porém, encontrar limites nos objetivos superiores impostos pela união em torno do bloco econômico.

Por isso, a expressão “políticas públicas” merece que seja melhor delimitada. Tal necessidade é contemplada através da reconsideração do papel do Estado já que a política estatal, desde a década de 1980, era a redução de suas próprias competências no universo econômico, e da definição de “planejamento”, no sentido de buscar uma disciplina continuada na ação deste. Introduz-se, assim, a dimensão política no cálculo econômico. Ao serem conduzidas para o plano regional, permitem equilibrar interesses conflitantes e articular posições. Nesse sentido, portanto, o uso dos termos “políticas públicas regionais”, “políticas comuns” e “políticas comuns do MERCOSUL” no corpo do texto. Todos remetem ao mesmo sentido. São ações que não se confundem necessariamente com a presença da supranacionalidade no processo de integração econômica. Mesmo em uma lógica intergovernamental, essas políticas podem ser efetivas mediante o acordo mútuo e a entrada em vigor das disposições que as estabeleçam.

Esse debate é deslocado com força para as políticas referentes ao IDE, que verte em quantidades cada vez mais superiores em direção aos países em desenvolvimento. Para os países em desenvolvimento que o recebem, tem representado a fonte principal de financiamento estrangeiro, além da expectativa da geração de externalidades positivas sobre a sua economia. O processo de integração regional e a formação de um mercado comum ampliado tornam a região ainda mais atrativa para os investidores estrangeiros. Até países, que antes não seriam capazes de atrair investimentos, ao se vincularem a vizinhos maiores, alcançam um volume superior de capital estrangeiro.

Com a promessa de que resultados positivos seriam automaticamente gerados a partir da vinda de empresas transnacionais, o Estado foi paulatinamente afastado da regulação da atividade econômica. Contudo, de outro lado, os países ingressaram em disputas por investimentos estrangeiros, tanto por meio de normas mais concessivas aos interesses dos investidores

quanto pela concessão de incentivos de diferentes naturezas. Nesse cenário, manteve-se um risco permanente de conflitos, inclusive entre membros de um mesmo bloco econômico.

Em geral, a disputa pelo IDE está concentrada em setores específicos. Outrora se deu com muito fôlego na indústria automotiva, e atualmente se concentra na indústria da celulose e papel. Setor intensivo em recursos naturais, enfrenta limitações crescentes para expandir suas atividades nos países industrializados. Ao mesmo tempo, somando-se às condições naturais favoráveis, há décadas, países como Argentina, Brasil e Uruguai já estabeleceram sistemas regulatórios para estimular a produção florestal e promover o investimento estrangeiro no setor.

São estratégias levadas a cabo de forma paralela pelos Estados Partes do MERCOSUL, porém desarticuladas entre si. As respectivas leis nacionais e, também, estaduais ou provinciais, de promoção dessas atividades, multiplicaram a extensão de terras destinadas ao plantio do eucalipto e prepararam o terreno para a produção da celulose. Com os regimes promocionais isolados e os distintos níveis de proteção ao meio ambiente, as tensões entre os países assumiram uma tendência de crescimento e alcançaram o seu ápice com a controvérsia entre Argentina e Uruguai em torno das *papeleiras*. Não obstante, foi uma esfera sonogada em todos os âmbitos, jurisdicionais ou não, em que o conflito se desenvolveu.

O interesse mútuo na indústria da celulose e papel e os esforços de ambos na atração desse setor não foram expressos nos bons ofícios solicitados junto ao secretário-geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), na mediação realizada pelo rei da Espanha e tampouco nas pressões realizadas sobre os financiadores dos projetos uruguaios. Do mesmo modo, também não constaram nas demandas conduzidas à Corte Internacional de Justiça (CIJ) e ao Sistema de Solução de Controvérsias do MERCOSUL.

Apesar do papel pouco ativo do MERCOSUL na resolução do conflito, as preocupações com o desenvolvimento harmônico dos Estados Partes e com o desenho de políticas comuns estão presentes nos acordos do bloco desde o princípio. Nesse sentido a redação do Tratado de Assunção e a criação imediata de uma comissão técnica, com a preocupação de trabalhar com a promoção e proteção de investimentos no bloco. Cabe, portanto, analisar o

conteúdo dos dois acordos relacionados com a matéria, o Protocolo de Colônia e o Protocolo de Buenos Aires, bem como as razões pelas quais os dois ainda não estão vigentes e qual seria o possível impacto dos mesmos sobre a resolução da controvérsia entre Argentina e Uruguai.

Ainda, na falta de um controle regional sobre o tema, com exceção do Brasil, os Estados Partes do bloco expandiram sua rede de acordos bilaterais de investimentos. Assim age o Uruguai, já com tratados bilaterais com Espanha e Finlândia, e caminhando com mais força, em direção a uma estratégia bilateral ao ampliar as relações com os Estados Unidos, em especial mediante o recente Acordo Marco de Comércio e Investimentos (TIFA). Essas opções fora do bloco constituem um desafio à parte, principalmente em decorrência da presença da cláusula da nação mais favorecida em quase todos os acordos bilaterais.

Nesse cenário, a concessão de incentivos aos investimentos não enfrenta sequer delimitações tênues. Com a globalização e a profusão de acordos de integração regional, ela se torna mais interessante segundo a perspectiva dos governos nacionais, embora tais medidas possam apresentar um alto custo e, inclusive, serem muito superiores aos próprios benefícios gerados pelo investimento estrangeiro. O processo de transferência de renda pública é exacerbado pela crescente mobilidade do capital estrangeiro e suas ações que confrontam Estados uns contra os outros pela atração de projetos específicos de investimento.

Com muitos governos competindo ativamente pela atração de IDE, é difícil para um país permanecer, por conta própria, fora de disputas nesses moldes. Portanto, o desafio é encontrar meios que protejam o investidor estrangeiro à medida que este corresponda à estratégia de desenvolvimento do país anfitrião, sem permitir pressões especialmente sobre os padrões ambientais, e que atuem no sentido de controlar a concessão de incentivos e propiciar a geração de externalidades positivas, afastando a ocorrência de disputas mais incisivas por investimentos.

1. INTEGRAÇÃO REGIONAL E INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO

1.1. Elementos da teoria da integração econômica e sua intrínseca relação com as políticas públicas regionais

As diferenças entre os países e seus distintos graus de conhecimentos técnicos, riquezas naturais e outros elementos geográficos, territoriais e populacionais os levam à busca de relações econômicas cada vez mais próximas entre si. Assim agindo, procuram satisfazer as crescentes necessidades humanas. Nesse âmbito, o isolamento econômico e o que se poderia denominar de 'economias fechadas' são hoje fenômenos praticamente inexistentes².

O que, de início, se dá com base em um modelo de cooperação internacional, essencialmente presidido por um critério intergovernamental, rapidamente encontra seus limites. Ao não impor limitações substanciais à concorrência tradicional dos Estados participantes, permite que estes atuem tendo em vista tão somente a proteção de seus interesses individuais. As soluções conjuntas que porventura poderiam adotar ficam limitadas a produzir seus efeitos somente no interior das fronteiras nacionais³. Contribuem para a insuficiência da singela cooperação, as complexas características da vida econômica moderna. Então, o individualismo no plano internacional passa a significar um limite para a ação de inúmeros Estados, que se veem incapazes de buscar por si sós as soluções exigidas para o bem estar de seus cidadãos⁴.

Ocorre uma mudança de perspectiva quando o Estado, no intuito de alcançar suas metas básicas, procura sua complementação dentro de um marco regional com Estados envolvidos em torno de semelhantes interesses. As soluções conjuntas que se aplicariam a âmbitos nacionais distintos seriam, agora, destinadas a produzir efeitos em um âmbito mais amplo. Assim, a cooperação, etapa necessária, porém insuficiente, dá lugar à integração, que representa uma fase mais evoluída em que se encontram as relações

² Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, IIEJI. *Derecho de la integración latinoamericana*: ensayo de sistematización. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1969, p. 3.

³ *Ibid.*, p. 5.

⁴ *Ibid.*, p. 5.

econômicas contemporâneas⁵. Trata-se aqui de uma diferença qualitativa e igualmente quantitativa⁶.

Em um primeiro momento, no século XIX, a expressão 'integração econômica' referia-se aos processos de formação de Estados nacionais originários de unidades políticas e econômicas independentes. Para tanto, era então necessária a criação de um forte Estado nacional, capaz de promover a abolição das barreiras tarifárias e demais restrições entre tais unidades⁷. Todavia, o advento desse modelo de Estado traz consigo barreiras artificiais, dessa vez, entre economias independentes. Ao gerar discriminação entre essas unidades econômicas, contribui para a desintegração no plano internacional. Por isso, de outro lado, a integração econômica internacional procura a eliminação de aspectos negativos da integração nacional⁸, tornando necessário que os governos limitem parcialmente suas soberanias⁹.

Nesse sentido, mesmo que a ideia de aproximação constitua tentativa bastante antiga e complexa no decorrer do desenvolvimento da humanidade¹⁰, a expressão "integração econômica internacional"¹¹ tem uma história relativamente curta¹², assim como seu significado não é tão preciso na literatura econômica¹³. Resultado de relações comerciais entre economias independentes no mercado mundial, por volta de 1950 é que a 'integração

⁵ Ibid., p. 5.

⁶ BALASSA, Bela. A procura de uma teoria de integração econômica. In: WIONCZEK, Miguel S. (edit.). *A integração econômica da América Latina: experiências e perspectivas*. Rio de Janeiro: Edições O Cruzeiro, 1966, p. 40.

⁷ Ibid., p. 40.

⁸ Ibid., p. 40.

⁹ OLIVEIRA, Odete Maria. Relações comerciais globais e o império dos mercados mundiais. In: DAL RI JUNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de. *Direito internacional econômico em expansão: desafios e dilemas*. 2. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005, p. 149.

¹⁰ Ibid., p. 141.

¹¹ "A economia contemporânea compreende dois tipos de integração: a internacional e a regional. A primeira, de compreensão mais ampla, é adotada para expressar características e tendências da economia capitalista global e suas referências específicas de interdependência, de acirradas disputas entre os grandes conglomerados concorrentes, cujos interesses mundializados transcendem limites geográficos e objetivos políticos de seus Estados nacionais". Já a integração regional, "emerge no cenário internacional como resultado de acordos políticos entre países vizinhos ou geograficamente próximos, objetivando vantagens de cooperação decorrentes desse processo" (OLIVEIRA, Odete Maria de. *Velhos e novos regionalismos*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2009, p. 49-50).

¹² ROBSON, Peter. Teoria econômica da integração internacional. Tradução de Carlos Laranjeiro. Coimbra: Coimbra Editora, 1985, p. 11.

¹³ BALASSA, Bela, 1966. Op. cit., p. 38.

econômica' passa a designar um processo de ajuste de economias separadas em regiões econômicas mais alargadas¹⁴.

Como processo, a integração econômica representa diversas medidas que levam à supressão da discriminação entre unidades econômicas de Estados nacionais, de modo a superar todos os óbices ao desenvolvimento de vínculos mútuos. De tal modo, integração econômica não se restringe somente a uma integração total, admite, sim, variadas formas de intervinculações entre as economias nacionais¹⁵.

Resultado de pactos voluntários de diferentes graus de formalização¹⁶, a profundidade das normativas que regem a integração é conseqüência dos objetivos a serem alcançados no plano econômico e político. Embora ainda preserve margens para o exercício discricional das políticas externas e econômicas dos Estados que participem do processo integracionista¹⁷, ao colocarem em comum o acesso aos seus mercados e recursos, os Estados buscam obter benefícios conjuntos. De qualquer modo, o processo de integração acaba por refletir as particularidades das bases econômicas de seus membros, trazendo implicações e condicionamentos de diferentes ordens¹⁸.

A opção que leva os Estados a seguir a trilha da integração econômica obedece a múltiplas razões, de distintos pesos, não necessariamente equilibrados. O modelo representado hoje pela União Européia (UE) encontra suas origens na Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), que surge com o claro intuito de superar uma história de guerra e desavenças entre os Estados europeus. De outro lado, iniciativas mais recentes, como a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) dão valor, sobretudo, à estreiteza do mercado consumidor interno de seus membros enquanto a rearticulação da economia internacional dá ensejo a novos modelos de inserção internacional. Nesse sentido, a integração

¹⁴ ROBSON, Peter. Op. cit., p. 11.

¹⁵ BALASSA, Bela, 1966. Op. cit., p. 41.

¹⁶ PEÑA, Félix. Aportes a un debate sobre raíces y sentido del Mercosur. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *O Mercosul e a integração sul-americana: mais do que a economia. Encontro de culturas*. Brasília: FUNAG, 1997, p. 39.

¹⁷ Ibid., p. 39.

¹⁸ RODRÍGUEZ, Hilda Elena Puerta. ¿Por qué es necesaria la integración económica? Los costos de no integrarse. In: ALFONSO, Laneydi Martínez; PEÑA, Lázaro; VAZQUEZ, Mariana. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, n. 7, ano 2008/2009, p. 57.

econômica representa para os Estados também uma alternativa ao individualismo nas negociações internacionais. Como bloco econômico, fornece instrumentos de ação multilateral aos quais não teriam acesso de outra forma. Essa mesma funcionalidade da integração econômica encontra-se entre as razões da existência do MERCOSUL¹⁹.

Posto dessa forma, a integração econômica se estabelece em uma posição intermediária entre os Estados nacionais e a globalização. Se, de um lado, é verdade que leve à consolidação de zonas econômicas de maior tamanho e, assim, possa também estimular a própria globalização ao incorporar esses novos espaços à ordem mundial hegemônica²⁰, de outro, não é menos significativa a concessão de novo fôlego aos países frente ao movimento globalizante. Esse balanço depende do caráter e da profundidade que se dê às iniciativas específicas de integração.

Isso porque a globalização reduz significativamente a liberdade relativa à implementação de políticas econômicas por parte dos Estados, à medida que elas tendem a assumir uma natureza mais uniforme no âmbito global. Justamente nesse ponto, a integração econômica permite a coordenação das economias envolvidas em torno da possibilidade de reduzir em conjunto o risco representado pela perda da autonomia na formação e implementação de políticas específicas para a região²¹. Como paradigma alternativo, atua no sentido de fortalecer os países fragilizados frente ao acelerado fenômeno da economia globalizada²².

Tais elementos são ainda mais válidos ao se tratar da integração entre países em desenvolvimento. Realidade em que o regionalismo pode atuar como uma forma mais racional e de instrumental mais largo para enfrentar os desafios trazidos pela globalização²³. Não surpreende, portanto, que a formação de um mercado comum regional constitua-se atualmente em um objetivo declarado de política econômica de todos os governos latino-americanos, ideia-força que seguirá desempenhando papel fundamental no

¹⁹ SEITENFUS, Ricardo. *Relações internacionais*. Barueri: Manole, 2004, p. 202-203.

²⁰ RODRÍGUEZ, Hilda Elena Puerta. Op. cit., p. 59.

²¹ Ibid., p. 59.

²² OLIVEIRA, Odete Maria. Op. cit., p. 148.

²³ RODRÍGUEZ, Hilda Elena Puerta. Op. cit., p. 59.

desenvolvimento da região²⁴. Trata-se aqui de uma percepção desses países de que isolados não são capazes de manter relativa autonomia em face dos interesses dos países desenvolvidos, assim como não poderiam responder satisfatoriamente às demandas de suas sociedades²⁵.

Obviamente, a integração não pode ser tratada como uma solução instantânea para todos os males econômicos. Não se pode dizer também que seja indispensável para o sucesso desses países. Todavia, existem muitos motivos convincentes que conduzem à conclusão de que os Estados poderão conseguir benefícios econômicos significativos com uma integração econômica corretamente concebida²⁶.

Para tanto, o conceito mais geral de integração econômica está basicamente ligado à eficiência do uso de recursos presentes na região. Grosso modo, isso envolve a supressão em determinadas matérias de discriminação entre seus membros, a conseqüente discriminação em vários aspectos em relação ao resto do mundo, e a conclusão de acordos que envolvam a realização de políticas comuns, limitando a discricionariedade dos Estados em matérias de interesse mútuo no âmbito da integração regional²⁷. De acordo com a teoria clássica da integração, a aproximação econômica entre os Estados perseguiria uma melhor alocação dos fatores de produção e dos recursos disponíveis, uma diminuição dos custos de produção e uma melhoria na qualidade dos bens produzidos, ganhos em economia de escala, além da já enfatizada melhor capacidade de inserção internacional²⁸.

Não obstante, a integração não pode ser vista como um fenômeno exclusivamente econômico. Também responde a causas e produz efeitos de natureza social e cultural, tendo acentuada natureza política²⁹. O elemento político é decisivo para a compreensão do processo de integração econômica,

²⁴ FURTADO, Celso. *A economia latino-americana*. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 369.

²⁵ "A racionalidade da formação do mercado comum ou dos acordos regionais traduz projetos políticos relativos à autonomia dos Estados nacionais e das regiões. Estes projetos pretendem aumentar o seu poder de barganha vis-à-vis a outros Estados e regiões e possuem razões políticas que transcendem os objetivos econômicos e comerciais e decorrem das estratégias de poder dos Estados nacionais" (MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Os dilemas da integração sul-americana. In: *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 3, n. 5, dez. 2008, p. 215).

²⁶ ROBSON, Peter. Op. cit., p. 16.

²⁷ Ibid., p. 13.

²⁸ SEITENFUS, Ricardo. Op. cit., p. 200.

²⁹ IIEJI. Op. cit., p. 26.

à medida que, na prática, a maior parcela desses agrupamentos econômicos são criados ou apoiados, em boa parte, por razões políticas.

Esse elemento está presente desde o princípio da gestão do processo integracionista. A necessidade de uma decisão política prévia à integração é categórica, de forma a constituir uma base indispensável à construção com solidez da mesma. Essas decisões políticas são vitais para o êxito da integração em qualquer dos seus planos, sob pena da perda de rumo e da transformação dos compromissos em declarações estéreis, com todas as consequências negativas que essa artificialidade pode significar em processo de tal natureza. Requisito de um desenvolvimento conjunto, a coerência da região só pode ser alcançada por meio de uma decisão política eficaz³⁰.

Uma integração consolidada nesses termos permite a gradual formação de uma consciência regional. A transcendência das preocupações exclusivamente locais, atua como escudo contra os nacionalismos estreitos e mal-entendidos³¹. A identificação do cidadão com o continente e com as ideologias regionais possui inclusive notáveis reflexos no plano interno estatal. Ao se projetar em outro plano, o sujeito adquire uma nova espécie de mentalidade cosmopolita, contraposta a uma mentalidade provinciana, eivada de vícios da política tradicional³².

Em suma, a integração promove um equilíbrio entre os Estados e a região. Em decorrência desse novo balanço de interesses, a atividade integradora deveria resultar suficientemente coesa para garantir o predomínio de um interesse comum sobre os egoísmos e rivalidades tradicionais³³. À medida que o projeto comum seja percebido como de ganhos mútuos por grande parte da sociedade de cada Estado que participe do processo, torna-se possível a absorção das naturais tensões produzidas pelo trabalho conjunto. Isso é necessário particularmente em razão de eventuais desequilíbrios na distribuição de custos e benefícios, em especial quanto às correntes de comércio e a localização de investimentos³⁴, quando estes estiverem dentro de um correto planejamento a longo prazo. Contudo, na ausência dessa

³⁰ IIEJI. Op.cit., p. 35-38.

³¹ Ibid., p. 36.

³² Ibid., p. 37.

³³ Ibid., p. 38.

³⁴ PEÑA, Félix. Op. cit., p. 42.

legitimidade política interna por parte de cada um dos sócios, o projeto integracionista fica muito mais vulnerável a situações circunstanciais de conflitos de interesses econômicos³⁵.

A amplitude da harmonização de uma série de políticas econômicas é determinada pela noção que cada país tenha dos vários objetivos políticos, da ponderação que façam de cada um deles e da importância que um objetivo possa ter sobre outro dentro da região integrada³⁶. Assim, entendida como um processo de mudanças, a integração poderá passar a produzir transformações nas estruturas tradicionais em distintos campos de atividade. Posteriormente, espera-se que essa transformação gere condições para um desenvolvimento paralelo e conjunto³⁷.

De tal modo, o caráter de processo da integração envolve um movimento que não é necessariamente linear. Sobressaltos e dificuldades permitem inclusive momentâneos retrocessos e contradições entre os participantes, em decorrência das diferentes condições, objetivos e interesses³⁸. Tendo em vista a referida relação biunívoca entre o processo de integração e as estruturas econômicas de seus membros, onde um condiciona o outro³⁹, os tensionamentos fazem parte dessa mútua vinculação, que deve encontrar limites, todavia, nos objetivos superiores impostos pela reunião em um bloco econômico.

No fim, essa ponderação entre os objetivos políticos de cada país e o grau de adensamento institucional e jurídico aceito pelos mesmos determinará a intensidade que se dará à livre circulação dos fatores de produção, à harmonização das políticas nacionais e à transferência de competências estatais. São as diferentes intensidades porventura aceitas que determinam as formas que pode adotar um processo de integração⁴⁰. Nesse sentido, a possibilidade de escolha e de caminhada entre uma fase mais simples, representada pela Zona de livre comércio, seguida pela União Aduaneira, Mercado Comum, União Econômica e Integração Econômica Total⁴¹.⁴²

³⁵ Ibid., p. 42.

³⁶ ROBSON, Peter. Op. cit., p. 94.

³⁷ IIEJI. Op. cit., p. 31.

³⁸ RODRÍGUEZ, Hilda Elena Puerta. Op.cit., p. 57.

³⁹ Ibid., p. 57-58.

⁴⁰ IIEJI. Op. cit., p. 7.

⁴¹ BALASSA, Bela. *Teoria da integração económica*. Lisboa: Livraria Clássica, 1961, p. 12-13.

O estudo dessas relações toma forma a partir do estudo de Jacob Viner⁴³, de 1950, em torno da teoria das uniões aduaneiras, quando, entre outras coisas, identifica dois dos maiores resultados da integração econômica, a criação de comércio e o desvio de comércio. Antes disso, não havia tratamento sistemático do tema, a não ser algumas contribuições esporádicas, inclusive de economistas clássicos e neoclássicos, todavia tangenciais às questões por ele debatidas⁴⁴. O modelo de união aduaneira, já naquele tempo era apenas um de vários tipos possíveis de arranjo que permitiam eliminar ou reduzir as barreiras tarifárias entre duas ou mais unidades políticas, enquanto mantinham-se as barreiras tarifárias frente às importações de outras regiões. Projetos nesses moldes estavam difundidos e eram vistos por muitos como ao menos uma solução parcial para os grandes problemas econômicos e políticos de então, no domínio internacional⁴⁵.

De todo o modo, a teoria das uniões aduaneiras só responde a uma parcela da teoria da integração econômica internacional, razão pela qual esta última avança em distintos pontos. Primeiro, leva em conta movimentos internacionais de fatores; depois considera preferencialmente o uso coordenado de instrumentos de política econômica nacional, além dos apenas comerciais, e, ainda, avalia a integração por critérios diferentes dos da eficiência na orientação dos recursos⁴⁶. Desse modo, a teoria da integração econômica acaba por se identificar com as várias formas de integração. Não só a elas, mas também às medidas necessárias para atingir os objetivos acordados, aos efeitos da integração e a problemas de nível ótimo em uma área integrada⁴⁷.

Naturalmente, a teoria ortodoxa foi pensada e elaborada a partir de uma realidade de países europeus desenvolvidos, como uma resposta aos problemas específicos da Europa Ocidental⁴⁸. Em um contexto de países em

⁴² Existem outras propostas de classificação em distintos níveis, como a que prevê a Zona de Livre Comércio, União Aduaneira, União Comercial, Mercado Comum, União Econômica e Monetária, União Militar e, finalmente, a União Política, última e mais radical fase de integração (SEITENFUS, Ricardo. Op. cit., p. 206-207).

⁴³ VINER, Jacob. *The customs union issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

⁴⁴ ROBSON, Peter. Op.cit., p. 16-18.

⁴⁵ VINER, Jacob. Op. cit., p. 3-4.

⁴⁶ ROBSON, Peter. Op. cit., p. 14-15.

⁴⁷ BALASSA, Bela, 1966. Op. cit., p. 41.

⁴⁸ ROBSON, Peter. Op. cit., p. 228.

desenvolvimento, a teoria clássica das uniões aduaneiras pode ser inadequada em algumas situações, inclusive⁴⁹. Nesse caso, em especial, a integração tem que se somar aos esforços de desenvolvimento nacionais e não ser pensada como um remédio mágico que por si só dará respostas aos graves problemas opostos aos países latino-americanos⁵⁰.

Na história recente da América Latina, os países acumularam uma sequência de fracassos em suas experiências de integração, em especial durante as décadas de 60 e 70. O integracionismo como estratégia de desenvolvimento é revisto e, após ter sido deixado de lado por um período, retorna sob novos contornos. No final dos anos 80 e início dos 90, evolui para uma segunda fase, orientada para fora. Denominado novo regionalismo, um regionalismo aberto, adotou normas flexíveis e pouco institucionalizadas, de forma a “se conduzir por meio de viés marcadamente econômico”⁵¹.

Em termos mundiais, esse processo de retomada é motivado sobretudo pela articulação dos principais países em torno de blocos econômicos, com o sucesso da UE, a consolidação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) e a implantação da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). Aliado a outros fatores, tais acontecimentos encontram-se por trás das motivações que levam à reunião dos países do Cone Sul na estruturação do Mercado Comum do Sul, o MERCOSUL⁵².

O MERCOSUL se insere dentro de um contexto político bem específico da região, qual seja, a retomada do processo democrático nos países sócios do bloco, ao qual se soma ainda o escasso leque de alternativas de política externa após uma década de poucos resultados econômicos. Esses elementos são responsáveis em grande parte pela aproximação de Argentina e Brasil, logo após o retorno dos civis ao poder, em 1985, quando os presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney dão início a uma série de acordos de cooperação econômica que seriam firmados nos anos seguintes⁵³. Tal perfil político e a necessidade de reforçar a capacidade negociadora no plano externo são

⁴⁹ Ibid., p. 229.

⁵⁰ RODRÍGUEZ, Hilda Elena Puerta. Op. cit., p. 56.

⁵¹ OLIVEIRA, Odete Maria de, 2009. Op. cit., p. 534.

⁵² SEITENFUS, Ricardo. Op. cit., p. 210.

⁵³ Ibid. p. 210.

elementos que perpassam a afinidade bilateral e se estendem posteriormente à criação do bloco⁵⁴.

A relação estabelecida entre os dois principais países da região atuaria como o motor do processo de integração no Cone Sul, sendo possível sinalizá-la como a gênese do MERCOSUL, ainda antes da assinatura do Tratado de Assunção, de 1991⁵⁵. Nesse momento, é claro, não se vislumbrava a formação de uma união aduaneira ou zona de livre comércio. O objetivo era, então, concluir acordos de complementaridade comercial, com o intuito de diminuir desconfianças mútuas e alavancar um crescimento conjunto⁵⁶.

A relação bilateral Argentina-Brasil consubstanciou-se no Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), subscrito pelos países em julho de 1986. Abarcava 12 protocolos, posteriormente ampliados a 24. Diferente de um processo de “abertura”, o PICE, no seu princípio, era pautado por ideias de graduação, flexibilidade, equilíbrio e simetria, o que explicava a estratégia de complementação dinâmica através da integração gradual por setores industriais. São princípios essencialmente distintos dos que inspirariam a denominada integração aberta levada a cabo nos anos 90⁵⁷.

O programa obteve relativo sucesso em seu início ao promover um substantivo incremento nas trocas comerciais entre os dois países⁵⁸. Entretanto, o projeto de integração sustentável bilateral foi paulatinamente abandonado a partir de 1988, dando espaço a uma lógica, que então se tornava predominante, de promoção de economias de escala, ampliação do comércio e dos investimentos, e da busca de inserção competitiva dos países nos mercados mundiais⁵⁹.

Nesse sentido, os critérios de equilíbrio e simetria, antes centrais no PICE, foram ignorados na redação do Tratado de Assunção, muito embora este tenha partido de um anteprojeto de tratado, redigido pelo Brasil justamente sobre a base dos tratados bilaterais firmados com a Argentina. Somente após esforços uruguaios, que naquele momento ingressava no processo de

⁵⁴ PEÑA, Félix. Op. cit., p. 38.

⁵⁵ RUIZ, José Briceño. O Mercosul: Reflexões sobre a crise de seu modelo de integração e seu relançamento. *Cadernos PROLAM/USP*, v. 1, ano 6, p. 188.

⁵⁶ SEITENFUS, Ricardo. Op. cit., p. 210.

⁵⁷ RUIZ, José Briceño. Op. cit., p. 190.

⁵⁸ Ibid., p. 190.

⁵⁹ Ibid., p. 191.

integração, é que algumas modificações pontuais foram inseridas⁶⁰, como as previsões de ritmos distintos para a implementação das obrigações decorrentes da integração econômica. De todo o modo, em decorrência sobretudo da herança dessa arquitetura bilateral Argentina-Brasil, o MERCOSUL não aceitou formalmente o princípio de tratamento especial e diferenciado, salvo no que tange aos prazos maiores dados a Uruguai e Paraguai para a liberalização do comércio intrabloco⁶¹. Embora visíveis, as assimetrias entre os quatro sócios não mereceram referência direta no Tratado de Assunção.

Porém, se o MERCOSUL peca, já em seu início, ao ignorar mecanismos de equilíbrio entre os Estados, de outro lado, o tratado constitutivo do bloco marca um aprofundamento da integração argentino-brasileira, com a criação de uma organização de fato, uma estrutura orgânica e o alargamento em direção a outros países da Bacia do Prata⁶². Apesar da matriz bilateral, o MERCOSUL é, em essência, uma região natural, onde a contiguidade geográfica impede que os países se ignorem reciprocamente⁶³. Nesse sentido, a inclusão de Paraguai e Uruguai faz jus à história e coincide também com a opção por um modelo de integração mais complexo, avançando em relação aos mecanismos trazidos pelo PICE.

No entanto, assim como em outros casos de regiões naturais, o ponto de partida na construção do MERCOSUL também é o interesse nacional de cada um dos sócios, refletido no caráter intergovernamental deste. Não se trata somente de uma conveniência econômica, pautada unicamente na possibilidade de participação no comércio recíproco e de atração de investimentos. O bloco responde a uma visão estratégica coincidente de seus Estados Partes em relação as suas necessidades de modernização política e econômica interna, bem como as de inserção competitiva em um cenário multipolar e globalizado, caracterizado por uma intensa competitividade⁶⁴. A

⁶⁰ GINESTA, Jacques. El Mercosur y su contexto regional e internacional: una introducción. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1999, p. 88.

⁶¹ BOUZAS, Roberto. Compensating asymmetries in regional integration agreements: lessons from Mercosur. In: GIORDANO, Paolo; LANZAFAME, Francesco; MEYER-STAMER, Jörg (edit.). *Asymmetries in regional integration and local development*. Washington: Inter-American Development Bank, 2005, p. 94-95.

⁶² VENTURA, Deisy. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: os desafios de uma associação inter-regional*. Barueri: Manole, 2003, p. 26.

⁶³ PEÑA, Félix. Op. cit., p. 35.

⁶⁴ Ibid., p. 38-39.

partir dessa perspectiva, os países analisam a conveniência ou não de se associarem ao processo.

O Brasil encontrava-se em um momento em que procurava formas de financiar seu crescimento, papel que foi concedido ao capital estrangeiro, seguido da pretensão de atrair massivamente o investimento externo⁶⁵. Para tanto, uma inserção diferenciada no comércio internacional, por meio de um bloco regional seria definitiva. Quanto à Argentina, os objetivos eram similares. Frente a sua incapacidade em desenvolver uma indústria moderna e competitiva, a expectativa da formação de um mercado ampliado oferecia novo fôlego⁶⁶.

De outro lado, para Uruguai e Paraguai, além de um instrumento de projeção internacional, o MERCOSUL significava a perspectiva de perpetuar os laços econômicos privilegiados com a Argentina e o Brasil⁶⁷. O Uruguai, por exemplo, vislumbrava a ampliação do seu mercado interno, muito exíguo, com a possibilidade de exportar para os vizinhos maiores produtos agropecuários e manufaturas em condições vantajosas em relação a terceiros países⁶⁸.

Frente a esse conjunto de interesses, cujo teor pode ser parcialmente modificado conforme os governos nacionais se alternam no poder, os Estados procuram efetivar suas pretensões no âmbito do MERCOSUL. Muitas vezes, sem nem saber como concretizá-las. Isso ajuda a explicar a firmeza do Tratado de Assunção ao definir o destino a que se presta a integração, enquanto é significativamente tênue ao tratar dos meios a serem acionados para atingir seus objetivos⁶⁹. No momento em que não são mencionadas todas as etapas da integração e seus respectivos prazos, mantêm-se uma grande margem de discricionariedade aos Estados. Desse modo, se assim lhes convier, estes podem bloquear qualquer evolução ao alegar que certos aspectos ainda não realizados constituiriam condições prévias, à medida que se poderia discutir o grau de integração a ser atingido em cada etapa⁷⁰.

⁶⁵ GINESTA, Jacques. Op. cit., p. 93.

⁶⁶ Ibid., p. 95.

⁶⁷ VENTURA, Deisy. Op. cit., p. 37.

⁶⁸ GINESTA, Jacques. Op. cit., p. 96.

⁶⁹ VENTURA, Deisy. Op. cit., p. 41.

⁷⁰ Ibid., p. 44.

Tratava-se, prioritariamente, de uma integração *negativa*⁷¹, de abertura comercial sem políticas ativas por parte dos países. Todavia, em decorrência de pressões de fortes grupos econômicos, especialmente brasileiros e argentinos, que ainda demandavam proteção durante o processo de elaboração da política de integração, nem mesmo os governos Fernando Collor de Mello e Carlos Menem, fortemente comprometidos com as ideias neoliberais⁷², puderam deixar de intervir. Ao final, o texto definitivo do Tratado de Assunção contemplou políticas de abertura e liberalização comercial misturadas a medidas de comércio administrado, no setor automotriz, por exemplo⁷³. Então, houve intervenção, mas ela nem “sempre se baseou na busca de solidariedade, o que explica seu pobre desempenho no tratamento das assimetrias ou a ausência de uma agenda social”⁷⁴. Mesmo contexto que, em um primeiro momento, conduz ao descaso no plano prático com as questões ligadas às políticas comuns de atração de investimentos estrangeiros, padrões regionais ambientais e ações de desenvolvimento regional.

Sob essa natureza e apesar das deficiências institucionais, o comércio intrazona ainda cresceu de modo constante e vertiginoso durante alguns anos. As trocas comerciais entre os sócios partiram de uma média de 2 bilhões de dólares em 1990, para 12 bilhões em 1995⁷⁵. Contudo, a confiança cega nas forças do mercado para a solidificação do bloco e a incapacidade de estabelecer políticas comuns levaram o MERCOSUL a sofrer significativos

⁷¹ A integração econômica negativa “não considera as diferenças existentes entre os Estados Partes, motivo pelo qual a eliminação de barreiras comerciais pode causar o aumento das assimetrias e do desequilíbrio comercial entre os países envolvidos. Dessa forma, surge a necessidade da intervenção estatal na economia, para corrigir os desvios de comércio que possam advir com a integração econômica, além de conferir efetividade às medidas negativas criadas”. “Assim, a integração econômica positiva consubstancia-se na criação de instituições e instrumentos (ou a alteração dos já existentes) para a facilitação do aprofundamento da integração, a unificação dos mercados e o seu efetivo funcionamento” (CARDOSO, Oscar Valente. *Integração na atualidade: OMC e blocos regionais*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007, p. 42-43).

⁷² “O neoliberalismo em moda no Mercosul sacrificou a coordenação macroeconômica do processo, concebida em sua fase embrionária. Como a sociedade brasileira, por meio de suas associações – de agricultores, industriais, empresários, comerciantes, exportadores, operários – exerceu pressão sobre o processo decisório de modo a dosar a abertura pela capacidade de adaptação de seus diversos segmentos, a competitividade sistêmica do País elevou-se e as assimetrias entre os membros do bloco econômico iam se agravando no curso do processo, uma vez que os demais membros do bloco não adequaram o grau de abertura à adaptação das forças econômicas e sociais internas” (CERVO, Amado. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 164).

⁷³ RUIZ, José Briceño. Op. cit., p. 192-193.

⁷⁴ RUIZ, José Briceño. Op. cit., p. 193.

⁷⁵ SEITENFUS, Ricardo. Op. cit., p. 213.

impasses a partir de 1999. De fato, houve uma fadiga oficial com o processo de integração mercosulino, e a falta de enfrentamento coletivo dos problemas comuns tende a levar os países a perderem o grau de autonomia que conseguiram nas relações internacionais⁷⁶.

Assim, em uma realidade latino-americana,

“admite-se, presentemente, como mais ou menos evidente que, longe de ser uma simples questão de liberalização de comércio, o verdadeiro problema consiste em promover a criação progressiva de um *sistema econômico regional*, o que não será tarefa pequena, em razão da orientação anterior de desenvolvimento, das disparidades dos níveis atuais de desenvolvimento, dos riscos de agravamento da concentração geográfica tanto das atividades econômicas como da apropriação dos frutos do desenvolvimento, da considerável autonomia com que atuam na região poderosos consórcios internacionais que controlam não somente atividades de exportação tradicionais, mas também grande parte do setor manufatureiro moderno, das divergências entre as políticas nacionais no que respeita à exploração de recursos naturais, da ineficácia dos Estados nacionais no controle e orientação dos processos econômicos e de outros fatores de não menor importância”⁷⁷.

Com efeito, uma evolução requer uma clara definição dos objetivos do desenvolvimento⁷⁸. A partir destes, será possível identificar os setores em que os benefícios da integração podem ser captados e partilhados entre o conjunto dos países envolvidos em torno do processo⁷⁹. Desde uma perspectiva de integração sustentável, essencial nesse caminho o delineamento por parte dos governos e agentes sociais de estratégias e políticas ativas, de modo a buscar e propiciar resultados inatingíveis somente com o jogo dos mercados⁸⁰.

Para tanto, é preciso se afastar de “miragens”, de um *laissez-faire* onde se espere que as mudanças aconteçam ao acaso⁸¹. Países como os da América Latina não têm pela frente soluções fáceis. O desígnio de influir sobre as forças do desenvolvimento possui amplas dimensões em tempo e extensão, ao exigir não só uma transformação de estruturas, mas também mudanças de atitudes e dos modos de ver as formas de atuar. Isso significa planejar, ou seja,

⁷⁶ Ibid., p. 213-214.

⁷⁷ FURTADO, Celso. Op. cit., p. 370.

⁷⁸ Necessário ressaltar que, para Celso Furtado, essa definição deveria se dar, em um primeiro momento, no plano nacional e, a partir daí, se estender ao bloco (Ibid., p. 371).

⁷⁹ Ibid., p. 371.

⁸⁰ RUIZ, José Briceño. Op. cit., p. 188.

⁸¹ PREBISCH, Raúl. *Hacia una dinamica del desarrollo latinoamericano*. Montevideo: Ediciones de La Banda Oriental, 1967, p. 26.

ter uma disciplina continuada na ação do Estado. Trata-se de uma série de atos de previsão, de antecipação das necessidades futuras e da vinculação racional da forma de satisfazê-las com os recursos disponíveis⁸².

O subdesenvolvimento exige uma política de desenvolvimento, planejada e de longo prazo. Comprometida pela busca da transformação do *status quo* econômico e social, mediante planejamento, a atuação do Estado, não mais casuística, pode ser coordenada, dando uma unidade de fins aos seus atos⁸³. Nesse cenário, não caberia somente à economia de mercado determinar as decisões políticas e jurídicas. Necessário se faz a reconsideração do papel do Estado, já que a política estatal das últimas décadas era a redução das suas próprias competências por meio do descomprometimento público em relação à economia⁸⁴. Permanecer nesse rumo significa o “abandono de qualquer possibilidade de implementação de uma política deliberada de desenvolvimento nacional”⁸⁵.

Seja como partícipe, indutor ou regulador do processo econômico, a indisponibilidade da presença do Estado é um fato. Sob diferentes pretextos, essa presença estatal apresentou alterações quantitativas em diversas ocasiões. Por sua vez, o processo de ampliação de direitos enseja um incremento da intervenção do Estado no domínio econômico⁸⁶, à medida que, para a promoção do desenvolvimento mediante o planejamento, é preciso um Estado capaz de direção e coordenação, com um instrumental reestruturado⁸⁷.

‘Planejar’ enseja uma atuação do Estado voltada essencialmente para o futuro, de forma a perseguir fins que alterem a situação econômica e social vivida em um dado momento. Torna-se ele o principal formulador das políticas de desenvolvimento ao introduzir a dimensão política no cálculo econômico⁸⁸. No âmbito da atuação político-jurídica do Estado, a atividade planificadora permite a racionalização do emprego dos meios disponíveis para retirar os

⁸² Ibid., p. 75.

⁸³ BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paulo Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 145.

⁸⁴ Ibid., p. 149.

⁸⁵ Ibid., p. 153.

⁸⁶ BUCCI, Maria Paulo Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paulo Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 5.

⁸⁷ BERCOVICI, Gilberto. Op. cit., p. 147.

⁸⁸ Ibid., p. 143-146.

efeitos mais favoráveis. De outro lado, como método de intervenção social e econômica tem no plano uma “peça técnica” que adota a forma normativa para tornar-se juridicamente vinculante⁸⁹.

Desse modo, as formas efetivas de Estado, através das quais o mesmo conduz, intervêm e gestiona, requerem para sua atuação e relegitimação um modelo jurídico específico, representado pelas políticas públicas⁹⁰. “Tal é o direito que implementa programas de ação postos pelo Estado para atender a finalidades relevantes as mais diversas”⁹¹. Esse direito não se confunde com o voltado a ordenar o já estabelecido, de modo contrário, se volta “para ordenar o presente em direção a determinado futuro socialmente almejado”⁹². Portanto, a política pública atua em uma dimensão distinta da tradicional alicerçada sobre a coerção, permitindo o encaminhamento e tratamento do problema de modo mais razoável⁹³.

O modelo de ordenação prospectivo alçado através das políticas públicas traz consigo a necessidade de normas que venham definir diretrizes e metas a serem alcançadas, o que vai além das regras de conduta e de organização⁹⁴. Nesse sentido, a confluência entre a política e o direito dá-se numa esfera onde é clara a atuação de cada uma das linguagens:

“à política compete vislumbrar o modelo, contemplar os interesses em questão, arbitrando conflitos, de acordo com a distribuição do poder, além de equacionar a questão do tempo, distribuindo as expectativas de resultados entre curto, médio e longo prazos”⁹⁵.

Enquanto, de modo complementar, ao direito,

“cabe conferir expressão formal e vinculativa a esse propósito, transformando-o em leis, normas de execução, dispositivos fiscais, enfim, conformando o conjunto institucional por meio do qual opera a política e se realiza seu plano de ação”.

⁸⁹ MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paulo Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 53.

⁹⁰ Ibid., p. 52.

⁹¹ Ibid., p. 52.

⁹² Ibid., p. 53.

⁹³ Ibid., p. 57.

⁹⁴ Ibid., p. 53.

⁹⁵ BUCCI, Maria Paulo Dallari. Op. cit., p. 37.

Sendo assim, a expressão política pública se afirma como um programa de ação governamental, resultado de processos regulados pelo direito, com o intuito de coordenar os instrumentos disponíveis ao Estado e às atividades privadas, procurando efetivar metas socialmente relevantes determinadas politicamente⁹⁶. O objetivo não é resolver um problema, mas permitir a construção de uma nova representação dos problemas que poderão ser tratados por meio da ação estatal⁹⁷.

Embora, em geral, o significado de políticas públicas seja relacionado aos direitos sociais, mesmo políticas que se relacionem apenas mediatamente com a concretização de direitos, como a política industrial, compartilham um componente finalístico de assegurar a todos o pleno gozo da liberdade. Por isso, toda política pública pode ser considerada uma política social⁹⁸. Ao mesmo tempo, não há um modelo jurídico de políticas sociais distinto do modelo de políticas públicas econômicas, pois, juridicamente, o paradigma dos direitos sociais corresponde ao paradigma do Estado intervencionista⁹⁹.

Além do mais, as políticas públicas figuram como arranjos complexos, que podem funcionar como “instrumentos de aglutinação de interesses em torno de objetivos comuns, que passam a estruturar uma coletividade de interesses”¹⁰⁰. A expressão política pública, então, passa a denominar não a política do Estado, mas a política do público, propriamente dito, voltada a fazer avançar os desígnios coletivos de aprimoramento e coesão social¹⁰¹. Para tanto, desde a perspectiva política, tais políticas são dotadas da virtude de provocar o alinhamento de posições e forças, equilibrando os graus de convergência e de antagonismo, e as possibilidades de conflitos ou de alianças¹⁰².

De tal maneira, mesmo que usualmente venham caracterizadas como conjunto de programas de ação eminentemente estatais, cada vez mais as

⁹⁶ Ibid., p. 39.

⁹⁷ MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Op. cit., p. 64.

⁹⁸ Ibid., p. 63.

⁹⁹ BUCCI, Maria Paulo Dallari. Op. cit., p. 5.

¹⁰⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/politicapublica/mariadallari.htm>. Acesso em 14 de set de 2009.

¹⁰¹ MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Op. cit., p. 60-61.

¹⁰² TOMASSINI, Luciano. *Governabilidad y politicas públicas en America Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1996, p. 27.

organizações internacionais e os blocos regionais desenvolvem uma série de políticas públicas voltadas à realização de objetivos coletivos¹⁰³. A proliferação destas organizações permite o acesso dos Estados a um ambiente permanente para a discussão coletiva dos problemas que os envolvem¹⁰⁴. Além do mais, não se pode ignorar a realidade: as fronteiras entre o “interno” e o “externo” são paulatinamente diluídas, de forma que a agenda doméstica e a agenda internacional se impactam mutuamente¹⁰⁵.

A constituição de um processo de integração econômica levanta a necessidade de se discutir uma política regional comum, e o modo como esta deve se relacionar com as políticas nacionais. Nesse âmbito, em um primeiro momento e sob uma perspectiva política, a existência de uma política assim está intrinsecamente relacionada com a coesão, à medida que grandes divergências geram tensões e são encaradas como contrárias à igualdade de oportunidades no campo econômico¹⁰⁶. Alia-se ao argumento político outra questão de ordem distributiva: independente do quanto satisfatório possam ser os acordos iniciais para os sócios, frente à impossibilidade de se prever os efeitos dinâmicos da integração, se aumentarem as disparidades entre os países a base política necessária para a integração pode ruir¹⁰⁷.

Conforme se avança nas etapas da integração, torna-se cada vez mais difícil manter políticas econômicas nacionais divergentes em áreas importantes sem correr riscos de rupturas. Políticas estratégicas ou políticas industriais são instrumentos largamente utilizados pelos governos e podem ser fonte de conflitos entre os Estados que participam de um mesmo processo de integração¹⁰⁸. “A integração econômica internacional encarada como um processo, retira a sua importância da utilidade que tem como meio de atingir com maior eficácia vários objetivos comuns”¹⁰⁹. Dessa forma, quando não se consegue otimizar as políticas na área integrada, os próprios efeitos do

¹⁰³ MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Op. cit., p. 66-67.

¹⁰⁴ RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. A Organização das Nações Unidas e as políticas públicas nacionais. In: BUCCI, Maria Paulo Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 195,

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 194.

¹⁰⁶ ROBSON, Peter. Op. cit., p. 180.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 181.

¹⁰⁸ PRESSER, Mário Ferreira. Globalização e regionalização: notas sobre o Mercosul. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 23, n. 3, 1995, p. 92.

¹⁰⁹ ROBSON, Peter. Op. cit., p. 15.

processo integrador podem gerar benefícios maiores para os agentes econômicos mais poderosos, basicamente as empresas transnacionais, que se valem do mercado ampliado. Por isso a importância de Estados fortes, politicamente determinados, para que seja viável compensar os efeitos nocivos da polarização dos benefícios, impulsionando ações no nível macroeconômico e com capacidade de intervir frente aos desajustes¹¹⁰.

Se ao menos um modesto grau de harmonização de políticas ou planejamento comum não possa ser assegurado, torna-se difícil imaginar o progresso rumo a formas mais profundas de coordenação de políticas, em especial em áreas sensíveis para o MERCOSUL, como políticas regionais para compensar as assimetrias estruturais e programas de competitividade regional¹¹¹. Em um cenário em que as economias da região são plenamente interdependentes, com uma alta correlação na reação a choques externos e internos, a coordenação de políticas passa a ser um requisito para a integração, de modo que não avançar nesse sentido coloca em risco os benefícios decorrentes do MERCOSUL até então¹¹².

Com efeito, três razões principais justificam a necessidade de uma política regional em agrupamentos econômicos: assegurar que a distribuição dos custos e benefícios entre os membros sejam equitativas, inclusive a longo prazo; garantir que os incentivos nacionais à atração de capitais sejam consistentes com os objetivos do bloco do ponto de vista da política de concorrência e da política regional; e asseverar que não sejam agravados os problemas regionais específicos no interior dos países¹¹³. De outro modo, a tendência é de uma acentuada polarização do desenvolvimento, que favorece desproporcionadamente regiões e Estados mais competitivos, ou seja, quando a distribuição da indústria é deixada ao funcionamento das forças de mercado, é pouco provável que se obtenha um equilíbrio equitativo na região integrada¹¹⁴.

¹¹⁰ RODRÍGUEZ, Hilda Elena Puerta. Op. cit., p. 65.

¹¹¹ BOUZAS, Roberto. Op. cit., p. 109.

¹¹² REDRADO, Martín. La cooperación macroeconómica como requisito de la integración. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (orgs.). *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul*. Brasília: FUNAG/IPRI/SGIE/BID, 2003, p. 27.

¹¹³ ROBSON, Peter. Op. cit., p. 182.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 239.

Se o objetivo é de uma integração duradoura, a melhora da eficiência na alocação de recurso e o crescimento não são suficientes. O desenvolvimento equilibrado entre os países é de fundamental importância. Da mesma forma, se não se pode esperar do mercado este resultado, então o processo de integração deve se valer de medidas corretivas e de instrumentos apropriados para colocá-las em prática¹¹⁵. Do contrário, sem uma política estrutural, o livre comércio pode não conduzir à superação de um desequilíbrio inicial, mas sim exacerbá-lo¹¹⁶.

1.2. O investimento direto estrangeiro no espaço integrado e a necessidade de sua normatização

A definição de globalização envolve os fluxos de comércio e de investimento direto estrangeiro (IDE). Mas, desde os anos 80, o crescimento do IDE superou o comércio, tornando-se o motor da globalização¹¹⁷. Este cresce a uma média anual de 34%, comparado com uma média de 9% para o comércio mundial de produtos. Se entre 1984 e 1989 os fluxos de IDE representavam US\$ 115.000 milhões, entre 1994 e 1999 passaram a alcançar US\$ 500.000 milhões¹¹⁸. Não obstante, esses dados mascaram significativas variações geográficas, já que o IDE é distribuído de forma desigual entre os países, concentrando-se naqueles que já são os mais dinâmicos e ricos¹¹⁹. No plano dos países em desenvolvimento, do fluxo de IDE recebido entre 1994 e 1999, quase 50% foram destinados a quatro países, entre eles Argentina e Brasil¹²⁰.

Tradicionalmente, o IDE era um fenômeno que se relacionava de modo majoritário com os países desenvolvidos. Embora eles ainda permaneçam tendo uma participação maior no IDE mundial, ultimamente os

¹¹⁵ Ibid., p. 239.

¹¹⁶ Ibid., p. 90-91.

¹¹⁷ LANDAU, Alice. *Redrawing the global economy: elements of integration and fragmentation*. New York: Palgrave Macmillan Ltd, 2001, p. 109.

¹¹⁸ CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés. La inversión extranjera directa en el Mercosur: un análisis comparativo. In: CHUDNOVSKY, D. (org.). *El boom de inversión extranjera directa en el Mercosur*. Serie Red Mercosur, n. 1, 2001, p. 1.

¹¹⁹ LANDAU, Alice. Op. cit., p. 109.

¹²⁰ CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés, 2002a. Op. cit., p. 1.

fluxos em direção aos países em desenvolvimento têm sido superiores¹²¹. Frente à intensa competição internacional, as empresas têm procurado constantemente novos locais de produção, com custos mais baixos. Essa tem sido uma lógica muito forte por trás dos fluxos de IDE do Norte para o Sul, e, por esta razão, o comércio intra-firmas se expande consideravelmente entre as matrizes do Norte e suas subsidiárias estrangeiras em países em desenvolvimento.

De outro lado, o IDE tornou-se recentemente a fonte principal de financiamento estrangeiro para os mercados emergentes¹²². Esse processo tem início em 1973, quando, em decorrência dos altos preços do petróleo, a balança de pagamento dos países em desenvolvimento, importadores de petróleo, incorre em déficit, conduzindo ao princípio de algumas reformas mais leves no sentido de buscar atrair investimentos estrangeiros¹²³. Mais recentemente, em especial após as crises financeiras na Ásia e na América Latina, esses países são fortemente aconselhados a confiar no IDE como modo de complementar a poupança nacional por meio da entrada de capital e como instrumento principal de desenvolvimento econômico¹²⁴.

O IDE se caracteriza por ser um investimento de médio ou longo prazo destinado a implantar uma filial no estrangeiro (*greenfield investment*) ou para assumir o controle de uma empresa estrangeira existente¹²⁵. Na definição do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OECD), o investimento direto se dá quando o investidor estrangeiro detém uma participação no capital votante de no mínimo 10%, o que permitiria o exercício de uma influência efetiva na gestão da empresa receptora¹²⁶. Diferente dos investimentos em *portfólio*¹²⁷, destacam-se

¹²¹ NUNNENKAMP, Peter. Foreign Direct Investment in Developing Countries - What Policymaker Should Not Do and What Economists Don't Know. *Kiel Discussion Papers 380*. Kiel Institute of World Economics, 2001, p. 4.

¹²² LEVY-YEYATI, Eduardo; STEIN, Ernesto; DAUDE, Christian. *Regional integration and the location of FDI*. Washington: Inter-American Development Bank, 2003, p. 115.

¹²³ RODRÍGUEZ, Hilda Elena Puerta. Op. Cit., p. 34-35.

¹²⁴ NUNNENKAMP, Peter. Op. cit., p. 3.

¹²⁵ ANDREFF, Wladimir. *Multinacionais globais*. Tradução de Maria Leonor Loureiro. Bauru: EDUSC, 2000, p. 13.

¹²⁶ AMAL, Mohamed; KEGEL, Patrícia Luíza. Investimento direto externo, comércio internacional e desenvolvimento. In: BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio. *Comércio internacional e desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 145.

o interesse em estabelecer laços econômicos duráveis e os fins não essencialmente financeiros, portanto, menos voláteis e mais fáceis de sustentação durante tempos de crises¹²⁸.

Nesse sentido, os fluxos de IDE envolveriam três elementos: o primeiro composto pelos aportes líquidos de capital sob a forma de participações em uma empresa, já existente ou criada como subsidiária; o segundo representado pelos lucros não distribuídos ou reinvestidos; e o terceiro sob a forma de empréstimos líquidos feitos pela matriz à filial¹²⁹. Além disso, espera-se do IDE um estímulo relativamente mais forte ao crescimento econômico no país receptor, de forma a significar mais do que simplesmente aporte de capital. Ao oferecer acesso às tecnologias disponíveis internacionalmente e à gestão de *know-how* torna-se mais fácil a inserção dos Estados receptores no mercado mundial¹³⁰, melhorando seu desempenho comercial, sua competitividade e favorecendo a reestruturação das suas economias¹³¹.

Essa outra faceta do IDE, além da contribuição para a escassez de capital, enfrentada pelos países em desenvolvimento, é representada pela possibilidade de *spillovers* tecnológicos, dentro e através das indústrias, o desenvolvimento de competências gerenciais e de comercialização, bem como pela formação de mão-de-obra¹³². É possível, assim, que a interação com as unidades produtivas nacionais sirva como fonte inovadora e propicie que estas adquiram novos conhecimentos para operar nos mercados, de modo a favorecer a formação de unidades produtivas que cresçam em razão da maior envergadura dos investimentos estrangeiros¹³³.

De acordo com a teoria econômica lastreada no Consenso de Washington, a eficiência do mercado garantiria que essas externalidades positivas fossem naturalmente geradas às empresas domésticas pelo fluxo de

¹²⁷ “Os investimentos externos de portfólio, ou de carteira, correspondem aos fluxos de capital que não são orientados para o controle operacional da empresa receptora do capital externo” (Ibid., p. 144).

¹²⁸ SACERDOTI, Giorgio. Bilateral Treaties and Multilateral Instruments on Investment Protection. *Recueil des Cours*, v. 269, 1997, p. 266.

¹²⁹ AMAL, Mohamed; KEGEL, Patrícia Luíza. Op.cit., p. 145.

¹³⁰ NUNNENKAMP, Peter. Op. cit., p. 3-15.

¹³¹ KATSELI, Louka T. Investment, trade and international competitiveness. In: DUNNING, John H; HAMDANI, Khalil A (edit.). *The new globalism and developing countries*. Tokio, New York, Paris: United Nations University Press, 1997, p. 182.

¹³² LANDAU, Alice. Op. cit., p. 111.

¹³³ RÍOS, Aníbal Sierralta. *Internacionalización de las empresas latinoamericanas*. Perú: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007, p. 19.

IDE, o que presume que todas as atividades das empresas transnacionais oferecem *spillovers* e benefícios ao desenvolvimento semelhantes¹³⁴. Entretanto, a qualidade dos *spillovers* gerados depende, em grande parte, dos objetivos e das competências das subsidiárias, que envolvem, por sua vez, fatores internos às empresas transnacionais, como estratégias de internacionalização e motivações para o investimento. Ao mesmo tempo, de outro lado, as estratégias internas das empresas interagem com as capacidades e recursos dos países receptores, ou seja, a presença de externalidades positivas não garante também que a economia doméstica possa internalizá-las, ou mesmo, inclusive, que elas sejam significativas em quantidade ou qualidade¹³⁵. Assim, a criação de capacidade de absorção por parte das unidades produtivas nacionais é essencial ao desenvolvimento, caso contrário, somente um seleto grupo de empresas domésticas poderia se beneficiar dos *spillovers* decorrentes do IDE¹³⁶.

Do mesmo modo, a escolha por parte do investidor estrangeiro do local onde se instalar também é determinada por uma interação entre as características do país receptor e as pretensões das empresas¹³⁷. De um lado, assumem destaque fatores específicos e próprios dos Estados, como a estabilidade política e econômica, as regras a respeito da entrada e das operações das empresas transnacionais, os acordos internacionais firmados sobre IDE, as eventuais políticas de privatização, os procedimentos administrativos previstos, e as políticas de promoção e incentivo ao IDE¹³⁸. Por

¹³⁴ NARULA, Rajneesh; LALL, Sanjaya. Foreign direct investment and its role in economic development: do we need a new agenda? In: NARULA, Rajneesh; LALL, Sanjaya (edit.). *Understanding FDI-assisted economic development*. New York: Routledge, 2006, p. 3-4.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 4-8.

¹³⁶ No caso brasileiro, para Célio Hiratuka, “não há evidência de *spillovers* horizontais - aumentos na produtividade de companhias domésticas pertencentes aos mesmos setores que as ETs”. “A maior presença estrangeira não teve um efeito dinamizador sobre a produtividade para a estrutura industrial com um todo”. “Os impactos positivos indiretos foram apreendidos por um grupo de companhias menos produtivas que competem menos diretamente com companhias estrangeiras, provavelmente em nichos de mercado. Para empresas de alta produtividade que competem diretamente com firmas estrangeiras no mercado doméstico, a evidência aponta para um impacto negativo devido a um deslocamento para atividades de produtividade mais baixa e a um declínio na escala” (Brasil: ETs e modernização industrial. In: GALLAGHER, Kevin P; PORZECANSKI, Roberto; LÓPEZ, Andrés; ZARSKY, Lyuba (edit.). *Globalização, investimento estrangeiro e desenvolvimento sustentável - lições das Américas*. Disponível em: http://ase.tufts.edu/gdae/WorkingGroup_FDI.htm. Acesso em 26 set. 2009, p. 14).

¹³⁷ NAVARETTI, Giorgio Barba; VENABLES, Anthony. *Multinational firms in the world economy*. New Jersey: Princeton University Press, 2004, p. 150.

¹³⁸ NUNNENKAMP, Peter. Op. cit., p. 10.

sua vez, os investimentos estrangeiros representam uma “estratégia de internacionalização própria das unidades produtivas e dos países que alcançaram um significativo volume de exportações”, de forma que grande parte dos seus lucros passam a depender do que é gerado nos mercados externos onde operam¹³⁹. Sendo assim, a radicação de investimentos é uma etapa natural e consequente de unidades econômicas que precisam diminuir custos, aproveitar recursos naturais e mão de obra disponível para alcançar maiores níveis de produção e de rentabilidade¹⁴⁰.

Com efeito, segundo o modelo proposto por John Dunning¹⁴¹, identificam-se quatro tipos distintos de projetos de IDE: *market seeking*, com investimentos destinados a atender a demanda doméstica; *resource seeking*, realizados para acessar recursos naturais; *efficiency seeking*, no sentido de buscar maior eficiência; e *strategic asset seeking*, investimentos orientados para aumentar as vantagens de propriedade da empresa investidora¹⁴². Dentre tais modalidades de IDE, destacam-se as três primeiras, que respondem respectivamente a determinantes econômicos particulares: no tipo *market seeking*, importam o tamanho do mercado e suas perspectivas de crescimento, e também a participação do país em um processo de integração regional; para os investimentos do tipo *resource seeking* são decisivos a oferta de matérias-primas, a infra-estrutura física disponibilizada e fatores complementares de produção (trabalho); já para o IDE *efficiency seeking* influem de modo especial os custos trabalhistas, a presença de mão-de-obra qualificada e a política comercial do país receptor¹⁴³.

Tão distintos quanto a natureza dos investimentos são as possibilidades de interação entre o IDE e a o processo de integração regional. Os vínculos entre ambos são complexos e o impacto de um bloco econômico nos fluxos de IDE, entre outros fatores, varia de acordo com a forma que adota o marco regional¹⁴⁴, o grau de desenvolvimento dos países envolvidos, o

¹³⁹ RÍOS, Aníbal Sierralta. Op. cit., p. 34.

¹⁴⁰ Ibid., p. 34-35.

¹⁴¹ Ver DUNNING, John H. The eclectic paradigm of international production: a restatement and some possible extensions. In: *Journal of International Business Studies*, v. 19, 1988, p. 13.

¹⁴² AMAL, Mohamed; KEGEL, Patrícia Luíza. Op. cit., p. 150.

¹⁴³ NUNNENKAMP, Peter. Op. cit., p. 10.

¹⁴⁴ BITTENCOURT, Gustavo; DOMINGO, Rosario. Los determinantes de la IED y el impacto del Mercosur. *Documento de trabajo n. 04/02*. Universidad de La República, 2002, p. 13.

tamanho dos mercados nacionais e, ainda, as razões que trazem o investimento estrangeiro a um país em particular¹⁴⁵.

O principal impacto dos benefícios dinâmicos da integração é tornar a região mais atrativa para os investimentos, devendo estimular tanto fluxos entre seus membros quanto ingressos do resto do mundo¹⁴⁶. Trata-se de um efeito multiplicador decorrente das novas condições econômicas que permitem um mercado ampliado¹⁴⁷. Em um curto prazo, espera-se que a integração econômica estimule o comércio e o investimento intraregional, para que no futuro as taxas de crescimento das economias dos Estados participantes cresçam a partir da combinação de mercados ampliados, maior competição, alocação de recursos mais eficiente e outras externalidades dadas como positivas¹⁴⁸.

Com a integração econômica regional existe a ideia de redução de barreiras regionais ao comércio e de restrições aos investimentos¹⁴⁹. Tal redução das barreiras ao comércio pode estimular os fluxos de IDE entre os parceiros comerciais relevantes ao permitir que as empresas transnacionais operem de melhor modo através das fronteiras internacionais¹⁵⁰. Incentivam-se as empresas locais a investir mais na região, ao mesmo tempo em que se criam novos motivos para a atração de empresas estrangeiras¹⁵¹.

Com efeito, os fluxos de IDE, provenientes de investidores de fora do bloco, podem aumentar, se antes estes eram limitados pelo tamanho restrito dos mercados nacionais, individualmente considerados. Com isso, o mercado comum integrado pode ser grande o suficiente para cobrir os gastos da instalação de novas filiais estrangeiras¹⁵². Isso porque, ao gerar economias de escala, a integração permite reduzir custos no interior do bloco e obter ganhos de economia produtiva como resultado da intensificação da concorrência¹⁵³.

¹⁴⁵ LEVY-YEYATI, Eduardo; STEIN, Ernesto; DAUDE, Christian. Op.cit., p. 4.

¹⁴⁶ BLOMSTROM, Magnus, KOKKO, Ari. Regional Integration and Foreign Direct Investment. *NBER Working Papers Series*, n. 6019, 1997, p. 8-9.

¹⁴⁷ IIEJI. Op. cit., p. 24.

¹⁴⁸ BLOMSTROM, Magnus, KOKKO, Ari, 1997. Op.cit., p. 1.

¹⁴⁹ Ibid., p. 2.

¹⁵⁰ Ibid., p. 4.

¹⁵¹ BUCKLEY, Peter J. Regional Integration and Foreign Direct Investment in a Globalised World Economy. In: OXELHEIM, Lars; GHOURI, Pervez N. *European Union and the race for foreign direct investment in Europe*. Oxford, UK: Elsevier, 2004, p. 35-36.

¹⁵² BLOMSTROM, Magnus, KOKKO, Ari, 1997. Op.cit., p. 5.

¹⁵³ BITTENCOURT, Gustavo; DOMINGO, Rosario. Op. cit., p. 14-15.

Então, a partir da constatação de que o tamanho do mercado pode ser decisivo na opção de onde se investir, o processo de integração regional se torna também um meio de obter os benefícios econômicos decorrentes de um mercado ampliado¹⁵⁴. Nesse sentido, existem fortes razões para acreditar que esta promove um ambiente que amplia as opções estratégicas das empresas e permite às mesmas ganhar ou recuperar competitividade¹⁵⁵. Nesses termos, o MERCOSUL, por exemplo, tornou-se um mercado mais atrativo, à medida que passou a ser mais vantajoso ingressar na região, escapando da tarifa externa comum, ao invés de atender a cada país isoladamente por meio do comércio¹⁵⁶.

Para alguns autores, a integração regional entre países em desenvolvimento pode significar a chave para um volume superior de IDE em países que de outra forma não ofereceriam muito interesse para as empresas transnacionais, permitindo que eles se liguem aos vizinhos maiores. Países como África do Sul, Brasil, Índia, Indonésia e México poderiam servir como ímãs em potencial, e países menores estariam mais propensos a atuar como plataforma de exportação para o mercado regional, mais do que o são para o mercado global¹⁵⁷.

De outro lado, podem ocorrer situações em que este fluxo seja reduzido com a integração regional. Em determinados tipos de investimentos, a resposta à integração pode vir sob a forma de uma racionalização da rede de filiais, de modo que toda a região poderia ser atendida a partir de um número menor de unidades localizadas nos países membros com as condições econômicas mais favoráveis. Tal cenário de concentração das empresas em Estados específicos representaria desinvestimentos para os demais países¹⁵⁸. Entretanto, as experiências sugerem que o maior investimento para e entre a região supera vastamente esse fenômeno¹⁵⁹.

¹⁵⁴ BUCKLEY, Peter J. Op. cit., p. 36.

¹⁵⁵ Ibid., p. 43.

¹⁵⁶ LEVY-YEYATI, Eduardo; STEIN, Ernesto; DAUDE, Christian. Op.cit., p. 9.

¹⁵⁷ THOMSEN, Stephen. Attracting investment in an integration world economy. In: DUNNING, John H; HAMDANI, Khalil A (edit.). *The new globalism and developing countries*. Tokio, New York, Paris: United Nations University Press, 1997, p. 219.

¹⁵⁸ BLOMSTROM, Magnus, KOKKO, Ari, 1997. Op.cit., p. 5.

¹⁵⁹ THOMSEN, Stephen. Op.cit., p. 221-222.

Porém, essa onda de IDE provavelmente se concentraria nas áreas geográficas com vantagens locacionais mais fortes¹⁶⁰. Mesmo que as economias menores contem com um impacto líquido positivo no volume de IDE, em especial derivado do próprio processo de integração regional¹⁶¹, os investimentos acabam sendo canalizados preferencialmente para os sócios maiores. Dessa forma, a integração, se formalizada simplesmente a partir da ampliação de mercados e da liberalização do IDE, traz benefícios singularmente para aqueles países que já tinham uma infraestrutura industrial e certa experiência internacional¹⁶².

No âmbito do MERCOSUL, tais assimetrias entre os países do bloco de fato têm representado um elemento considerável nas diferenças nos níveis de atração do IDE, em geral favoráveis ao Brasil em decorrência do tamanho de sua economia. Com exceção de Buenos Aires, todas as outras grandes aglomerações centrípeta situam-se em território brasileiro: São Paulo, Porto Alegre e Rio de Janeiro. A essa concentração geográfica da produção alia-se a inexistência de significativas redes de produção regional internacionalmente competitivas, salvo o agronegócio, e a baixa competitividade em serviços¹⁶³.

Ainda, o processo incipiente de integração mercosulina gera incertezas sobre a relação do mesmo com os fluxos intra e extrabloco, em especial para Paraguai¹⁶⁴ e Uruguai, com mercados menores e vantagens locais mais débeis. O fato é que a assinatura do Tratado de Assunção se dá em um contexto de profunda liberalização comercial, momento em que os países da região, em maior medida Argentina e Brasil, passam por programas de reforma estrutural. Com isso, tem-se um grande avanço no volume de IDE que vem para os países do bloco, vinculados sobretudo às sucessivas privatizações¹⁶⁵.

¹⁶⁰ BLOMSTROM, Magnus, KOKKO, Ari, 1997. Op. cit., p. 5.

¹⁶¹ BITTENCOURT, Gustavo; DOMINGO, Rosario. Op. cit., p. 23.

¹⁶² RÍOS, Aníbal Sierralta. Op. cit., p. 132.

¹⁶³ FLÓRES JR, Renato G. Investimento direto estrangeiro no Mercosul: uma visão geral. *Ensaio Econômico*, EPGE, Fundação Getúlio Vargas, ago. 2005, p. 12-14.

¹⁶⁴ “Quanto ao Paraguai, os fluxos de IDE continuam bastante reduzidos, tanto em termos absolutos quanto ao tamanho da economia do país. Os ingressos líquidos de US\$ 64 milhões registrados em 2005 representaram menos de 1% do PIB do país” (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, INTAL. *Informe MERCOSUL 11*. 1. ed. Buenos Aires: BID-INTAL, 2006, p. 46).

¹⁶⁵ [...] “así el MERCOSUR, al que ingresaban anualmente, en promedio, poco menos de U\$S 1 600 millones de IED en 1984-1999, ha recibido más de U\$S 40 mil millones, también en promedio anual, entre 1997 y 1999” (CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés, 2001a. Op. cit. p. 7).

Nesse cenário, o cunho das políticas econômicas privou a atração dos investimentos estrangeiros de um modelo definido de desenvolvimento sustentável. Cada vez mais o Estado se afastava, abrindo espaço para a livre entrada do capital estrangeiro, na esperança de que, por si só, este viesse promover o desenvolvimento econômico dos países.

Nas últimas décadas, a busca desenfreada de investimentos estrangeiros “expressa uma alteração profunda na opinião dominante entre os formuladores de políticas públicas a respeito dos investimentos estrangeiros”¹⁶⁶. Se antes, a atitude oficial quanto ao investimento direto externo (IDE) era de cautela, uma mudança gradual para outro modelo econômico altera o panorama. Na crença de que a abertura ao comércio e aos investimentos internacionais traria melhores resultados, a capacidade de intervenção do Estado na economia começa a ser diluída. O mercado é apontado como o ator capaz de melhor definir a alocação de recursos, em contraposição aos governos. Os doadores internacionais e as agências para o desenvolvimento passam a se concentrar mais na promoção dos fluxos privados, e não mais os públicos, como catalisadores do desenvolvimento a longo prazo¹⁶⁷.

Sendo assim, “um novo paradigma de política econômica começou a ser implementado e construído, com forte tendência privatizante e orientado para o mercado, tanto no plano interno quanto no externo”¹⁶⁸. Para tanto, as políticas desenvolvimentistas de antes perdem fôlego, e a redefinição do papel do Estado traz consigo a privatização das empresas estatais, a liberalização dos regimes de comércio, as reformas institucionais para garantir maior eficiência aos mercados, a maior ênfase nas exportações em estratégias de crescimento, entre outras medidas¹⁶⁹.

No plano legal, os fenômenos cada vez mais flutuantes do comércio internacional demandam uma resposta do Direito¹⁷⁰. Assim, opera-se a busca

¹⁶⁶ ARBIX, Glauco; LAPLANE, Mariano. Estagnação, liberalização e investimento externo na América Latina. In: ARBIX, Glauco; COMIN, Alvaro; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo (Org.). *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois*. São Paulo: Editora UNESP: Editora da Universidade de São Paulo, 2002, p. 79.

¹⁶⁷ NARULA, Rajneesh; LALL, Sanjaya. Op.cit., p. 2-3.

¹⁶⁸ ARBIX, Glauco; LAPLANE, Mariano. Op. cit., p. 80.

¹⁶⁹ TRUBEK, David M. Developmental States and the legal order: towards a new political economy of development and law. *Legal Studies Research Paper Series*, n. 1075, University of Wisconsin Law School, feb. 2009, p. 4.

¹⁷⁰ RÍOS, Aníbal Sierralta. Op. cit., p. 7.

da garantia da não interferência estatal sob a forma do delineamento de um direito estável e previsível, de modo que não seja fácil alterar as regras do jogo. Nesse sentido, a limitação da discricionariedade do Estado, a proteção da propriedade privada e a facilitação da realização de contratos são alçados ao coração do sistema jurídico¹⁷¹. Com um novo papel, o Estado passa a ter que trabalhar na elaboração de um ambiente favorável à acolhida das empresas multinacionais, de forma a garantir consenso interno que afaste conflitos sociais¹⁷². Procura-se isolar os investimentos estrangeiros dos chamados riscos não-comerciais ou políticos.

Com o alto grau de êxito político e ideológico desse pensamento, disseminou-se a necessidade de adaptação a normas e princípios de tal natureza, voltadas, sobretudo, à proteção dos interesses do investidor¹⁷³. Foi elevado o papel que joga o setor privado em áreas que anteriormente eram públicas, cujo efeito mais importante se traduz no grau de participação que tem e que terão as empresas privadas nos processos de criação e aplicação do direito internacional¹⁷⁴. Se os problemas da economia mundial pareciam resultar do protecionismo, relacionado com o 'egoísmo da soberania', a solução repousaria em um regime uniforme, sobrepondo-se à regulação nacional¹⁷⁵.

O impacto do triunfo do modelo liberalizante repercutiu rapidamente no direito internacional dos investimentos estrangeiros. A incrível proliferação de acordos internacionais de investimentos (AIIs) é uma evidência disso. Os tratados estabeleceram jurisdições arbitrais como instâncias únicas para o investidor estrangeiro, aprofundando, ainda mais, o processo de garantia e de favorecimento ao movimento desses investidores, de acordo com padrões externos. Com a força das corporações multinacionais, o emprego de técnicas

¹⁷¹ TRUBEK, David M. Op. cit., p. 20.

¹⁷² ANDREFF, Wladimir. Op. cit., p. 149.

¹⁷³ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1998*. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 48-49.

¹⁷⁴ GALÁN, Claudio Rodríguez. Empresas transnacionales como vehículos de políticas comerciales internacionales: nuevos sujetos atípicos del Derecho Internacional Público? In: *Jurídica*, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana (México), n. 34, 2004, p. 33-34.

¹⁷⁵ KOSKENNIEMI, Martti. International law and hegemony: a reconfiguration. *Cambridge Review of International Affairs*, 2004. Disponível em: <http://www.helsinki.fi/eci/Publications/MHegemony.pdf>. Acesso em 3 abr. 2009.

privadas de resolução de conflitos foi capaz de criar princípios quase sempre favoráveis aos entes privados frente ao Estado¹⁷⁶.

Os investimentos, quando alcançam volumes significativos, requerem um ambiente sólido e estável que resguarde seus lucros¹⁷⁷. Ao mesmo tempo, os investidores querem a garantia de que as regras domésticas referentes ao IDE serão permanentes. Por isso, é dada tanta importância aos acordos internacionais na matéria como garantia de compromissos irrevogáveis entre as partes. Como consequência, de imediato diminuiu-se o espaço para políticas industriais e de comércio nos países em desenvolvimento. Inicialmente, políticas do Banco Mundial e do FMI, por meio de seus programas de ajuste estrutural e, mais recentemente, pela via de suas condicionalidades, garantiram a adequação desses países ao novo modelo hegemônico desde então¹⁷⁸. Posteriormente, a conclusão da Rodada Uruguai em 1994 e o lançamento da Organização Mundial do Comércio (OMC) trazem à arena multilateral questões referentes à propriedade intelectual, por intermédio do TRIPs (Acordo sobre Aspectos da Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio); serviços, via GATS (Acordo Geral sobre Comércio de Serviços); e regulação do investimento estrangeiro, por meio do TRIMs (Acordo sobre Medidas de Investimentos Relacionados ao Comércio).

A Carta de Havana, de 1948, que previa a criação da Organização Internacional do Comércio (OIC), continha um artigo dedicado à regulamentação dos investimentos estrangeiros, que já causava insatisfações, sendo também determinante para a não aprovação da Carta¹⁷⁹. Quando da aprovação do GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio), as disposições relacionadas a investimentos não estavam incluídas. Posteriormente, mesmo o TRIMs, salvo quanto às limitações a requisitos de desempenho, limitou-se tão somente a esclarecer o relacionamento entre o GATT e as medidas de

¹⁷⁶ SORNARAJAH, M. *The International Law on Foreign Investment*. Second Edition. UK: Cambridge University Press, 2007, p. 3-4.

¹⁷⁷ RÍOS, Aníbal Sierralta. Op. cit., p. 38.

¹⁷⁸ CHANG, Ha-Joon. *Policy Space in Historical Perspective – with special reference to Trade and Industrial Policies*. Disponível em: http://www.networkideas.org/featart/sep2005/fa05_Policy_Space.htm. Acesso em 21 abr. 2009.

¹⁷⁹ FONSECA, Karla Closs. A regulamentação sobre investimentos no âmbito da OMC e as políticas públicas de desenvolvimento. In: BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio. *Comércio internacional e desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 183.

investimentos¹⁸⁰, ao cingir suas preocupações às medidas que distorcem o comércio de mercadorias, sem uma abordagem global das questões de investimento¹⁸¹.

Ainda no marco multilateral, a discussão sobre liberalização e regulamentação dos investimentos estrangeiros chegou a ser tratada com maior intensidade no âmbito da OECD, em que a proposta dos países desenvolvidos para a adoção de um acordo multilateral sobre investimentos (MIA) foi estendida para os países em desenvolvimento. Na impossibilidade também desse acordo, esboça-se a tentativa de mover-se novamente em direção a OMC por um ainda improvável acordo multilateral sobre investimentos, envolvendo todos os países membros¹⁸².

Um eventual acordo multilateral nesses termos não substituiria os acordos bilaterais, tampouco os acordos regionais nessa matéria. Na verdade, somar-se-ia a estes, tendendo a atuar como uma “base” para as futuras negociações bilaterais, provavelmente mais rígidas ainda. Nesse cenário, seria muito provável que um acordo assim pressionasse os países em desenvolvimento a aumentarem suas concessões, com o incremento da retirada da liberdade de aplicarem políticas industriais voltadas ao desenvolvimento¹⁸³.

Contudo, ausente um consenso em torno de um acordo no plano multilateral, países desenvolvidos, em especial os Estado Unidos da América (EUA), valeram-se de acordos bilaterais de investimentos e acordos regionais de livre-comércio para impor algumas restrições não aceitas no âmbito das negociações na OMC¹⁸⁴. Esse momento correspondia ao período em que atrair capitais era a preocupação máxima das autoridades econômicas e, por isso, a atração de investimentos diretos estrangeiros ocupava um papel central na

¹⁸⁰ Ibid., p. 183-188.

¹⁸¹ LAWRENCE, Robert Z. The world trade and investment system and developing countries. In: DUNNING, John H; HAMDANI, Khalil A (edit.). *The new globalism and developing countries*. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press, 1997, p. 56.

¹⁸² CHANG, Ha-Joon. Regulation of foreign investment in historical perspective. *Discussion Paper Series*, United Nations University/Institute for New Technologies, dec. 2003, p. 7.

¹⁸³ Ibid., p. 36.

¹⁸⁴ CHANG, Ha-Joon, 2003. Op. cit., p. 4.

agenda de tais países¹⁸⁵. Portanto, a permeabilidade a tais pressões era significativa, sobretudo em território latino-americano.

Nesse contexto, é ampliada sobremaneira a rede de AIs. No final de 2007, o número desses instrumentos já era superior a 5.500. Cerca de 2.600 tratados bilaterais de investimento (TBI); 2.700 tratados para evitar a dupla tributação; e mais 254 outros tratados de cooperação econômica que contêm disposição a cerca de investimentos (Acordos de investimento e comércio preferencial – AICP)¹⁸⁶. Trata-se de acordos negociados sob diferentes âmbitos (bilateral, sub-regional, regional, inter-regional, setorial, plurilateral e multilateral) e passíveis de sobreposição. Do mesmo modo podem alcançar assuntos conexos que não somente os investimentos¹⁸⁷.

Malgrado o número de acordos, e neles aferida uma crescente participação de países latino-americanos, ainda não há um marco regulatório comum que se estenda sobre os Estados Partes do MERCOSUL. A Argentina possui 54 acordos bilaterais em vigor, o Uruguai 27, e o Paraguai é signatário de 21 acordos já em vigor¹⁸⁸. Por sua vez, o Brasil celebrou 14 tratados bilaterais de investimentos (TBIs), porém nenhum deles ratificado. Entre eles, oito jamais foram enviados ao Congresso Nacional para referendo, enquanto os outros seis foram retirados do Legislativo no final de 2002, a pedido da equipe que assumiria o Governo no ano seguinte¹⁸⁹.

No mesmo período em que firmou os TBIs, o Brasil também foi signatário do Protocolo de Colônia e do Protocolo de Buenos Aires. Iniciativa da Argentina, com apoio do Uruguai e do Paraguai¹⁹⁰, o primeiro tratava dos investimentos intraregionais, e o segundo, aprovado no ano seguinte, estabelecia parâmetros máximos a serem concedidos nas negociações bilaterais referentes a investimentos extra-zona. Por conta de problemas no

¹⁸⁵ CHUDNOVSKY, Daniel (org.). *Investimentos externos no Mercosul*. Campinas: Papirus: Instituto de Economia da Unicamp. 1999, p. 7.

¹⁸⁶ UNCTAD. *Regulación Internacional de La Inversión: Balance, Retos y Camino a seguir*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2008, p. 5.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 1.

¹⁸⁸ Dados disponíveis em: <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=2344&lang=1>.

¹⁸⁹ MAREGA, Flávio. *O mecanismo arbitral de solução de controvérsias investidor estrangeiro – Estado nos acordos internacionais sobre investimentos: implicações para o Brasil*. Ministério das Relações Exteriores. Instituto Rio Branco, XLVIII Curso de Altos Estudos, 2005, p. 10.

¹⁹⁰ BARRETO FILHO, Fernando Paulo de Mello. *O Tratamento nacional de investimentos estrangeiros*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre Gusmão; Centro de Estudos Estratégicas, 1999, p. 38.

trabalho de confecção, o Protocolo de Colônia sequer foi enviado ao Poder Legislativo, enquanto o Protocolo de Buenos Aires foi retirado da apreciação parlamentar, devido a uma série de contradições em relação à normativa interna brasileira. Justificativa similar animou a retirada dos acordos bilaterais. Desse modo, o Brasil é o único país do MERCOSUL que não internalizou o Protocolo de Buenos Aires. Ainda, também é o único que não se filiou ao Centro Internacional para a Resolução de Disputas sobre Investimentos (ICSID). O Paraguai o fez em 1981; a Argentina, em 1991; e o Uruguai, em 1992. Entretanto, o país aderiu à MIGA (Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais) ¹⁹¹.

A falta de um regime comum ou de alguma forma de harmonização das políticas vigentes sobre investimentos, somada a uma clara posição *pro* IDE por parte dos países da região, favorecem o surgimento de disputas entre os mesmos pela atração de investidores estrangeiros¹⁹². Visivelmente, a concorrência entre os governos na busca por investimentos é generalizada e pode ser intensa, afetando a elaboração de políticas. Ela envolve não só os governos nacionais, mas também estaduais ou provinciais e, em menor escala, governos municipais, tanto de países desenvolvidos quanto em desenvolvimento¹⁹³.

No plano dos países do Cone Sul, sob a forma de “guerras fiscais”, esse fenômeno é bem conhecido entre os Estados federados, na Argentina e, em especial, no território brasileiro. Como no Brasil a contribuição dos governos estaduais para a arrecadação fiscal é significativamente superior do que nos outros membros do bloco, é deixado um espaço mais amplo para políticas ativistas das administrações subnacionais¹⁹⁴. Ainda, a debilitação crescente do governo da União, sem um planejamento nacional, ajuda a fornecer esse inesperado espaço de atuação na seara externa, de forma que a política de atração de novos investimentos acaba por se sustentar, entre vários fatores, na concessão de incentivos fiscais, provenientes das administrações

¹⁹¹ Criada em 1988, pelo Banco Mundial, busca garantir o investidor estrangeiro dos riscos políticos de seu investimento em países em vias de desenvolvimento.

¹⁹² CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés, 2001a. Op. cit., p. 21-22.

¹⁹³ OMAN, Charles P. *Policy competition for foreign direct investment: a study of competition among governments to attract FDI*. Paris: OECD Publishing, 2000, p. 113.

¹⁹⁴ BOUZAS, Roberto. Op. cit., p. 98.

estaduais¹⁹⁵. O desenho dessas políticas privilegia a geração de empregos diretos e, em certos casos, o aumento das exportações, afastando-se quase sempre de outros objetivos, como a realização de atividades de inovação e a capacitação de recursos humanos¹⁹⁶.

Mais do que um problema estadual ou provincial, tal concorrência adquire outro patamar quando travada por Estados Partes de um mesmo processo integracionista, principalmente entre países em desenvolvimento. Estes, na ânsia de superar os problemas do subdesenvolvimento, entram muitas vezes em disputas prejudiciais para atrair investimentos estrangeiros¹⁹⁷. Seja porque acreditam que suas vantagens locacionais (tamanho e ritmos de crescimento do mercado interno, infra-estrutura, recursos naturais, mão-de-obra, etc.) não são suficientes para atraírem investidores, seja porque buscam não ficar em desvantagem em relação aos outros países ou regiões¹⁹⁸. Como se viu notavelmente na região no caso da indústria automotiva, isso se traduz na outorga de privilégios excessivos e contraproducentes para o desenvolvimento, ao transferir em grande quantidade recursos públicos para os investidores estrangeiros¹⁹⁹.

Nesses termos, a defesa da “guerra fiscal” representa a adesão a um modelo de entrada de empresas transnacionais com base, fundamentalmente, em recursos oriundos do erário público, diminuindo a possibilidade de o Estado efetuar outro tipo de benefício à atividade produtiva²⁰⁰. Além disso, os efeitos distorcivos desses incentivos podem ir além, tendo em vista a tendência de discriminação contra empresas menores, empresas locais e empresas ou setores cujas atividades não são imediatamente visadas pelos governos²⁰¹.

Todavia, os meios pelos quais se dão essas disputas por investimentos não se restringem a incentivos fiscais. Em verdade, são duas modalidades distintas que podem ser complementares. De um lado a referida concorrência via incentivos (“*incentives-based*”), sob a qual recaem as maiores

¹⁹⁵ SEITENFUS, Ricardo. Op. cit., p. 80.

¹⁹⁶ CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés, 2001a. Op. cit., p. 45.

¹⁹⁷ IIEJI. Op. cit., p. 22.

¹⁹⁸ CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés, 2001a. Op. cit., p. 19.

¹⁹⁹ Ibid., p. 21.

²⁰⁰ CASTILHOS, Clarisse Chiappini. Investimentos diretos do exterior, sistemas locais de produção e políticas públicas. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 31, n. 2, 2003, p. 115-116.

²⁰¹ OMAN, Charles P. Op. cit., p. 11.

críticas, já que partem de incentivos fiscais e financeiros, podendo distorcer artificialmente as decisões de investimentos e gerar “guerras fiscais”, com os consequentes efeitos já descritos²⁰². De outro, a concorrência via regras (“*rules-based*”), considerada mais transparente e menos arbitrária, envolve um grupo mais amplo e heterogêneo de ações governamentais, que abarcam desde mudanças de regras até alterações no nível de aplicação das regras existentes, como a assinatura de tratados de integração regional como meio de atrair o IDE²⁰³. Contudo, também aqui se podem notar efeitos perversos, como a pressão no sentido de uma relativização das regras referentes aos direitos dos trabalhadores e aos padrões de proteção do meio ambiente.

Mesmo com todas as medidas e custos descritos, o efetivo papel desses instrumentos na decisão do investidor pode não ser tão decisivo. O procedimento que leva à escolha do local onde instalar um IDE envolve duas ou mais etapas, quando o investidor primeiramente estabelece uma lista (“*short list*”) de potenciais sítios que satisfazem os requisitos para o tipo de estrutura ao qual procura, incluídos aí os considerados fundamentais (“*fundamentals*”). Somente após este momento é que serão apreciados os incentivos que os governos dos países cujos territórios estejam na lista estão dispostos a oferecer ou negociar antes que se escolha a locação definitiva do investimento²⁰⁴. De outro lado, se a economia ou os potenciais locais para o investimento sob a jurisdição do governo que oferece os incentivos não preencherem os critérios fundamentais ou outros requisitos básicos para o investidor, a oferta pode ser, inclusive, contraproducente. Tais propostas tendem não só a deixar de atrair o tipo de investimento procurado, mas também diminuem a credibilidade dos governos que as fazem e, assim, enfraquecem ainda mais a sua capacidade de atrair investimentos sólidos²⁰⁵.

A natureza dessa competição por IDE cria um risco permanente de “guerras fiscais” e de pressões sobre os padrões ambientais e laborais que não podem ser plenamente suportados pelos governos nacionais na ausência de coordenação internacional de políticas²⁰⁶. Com efeito, as políticas pró-ativas de

²⁰² CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés, 2001a. Op. cit., p. 19-20.

²⁰³ BUCKLEY, Peter J. Op.cit., p. 47.

²⁰⁴ OMAN, Charles P. Op. cit., p. 115.

²⁰⁵ Ibid., p. 115.

²⁰⁶ Ibid., p. 125.

atração de IDE apresentam duas faces: se podem influenciar na localização de um investimento, possuem potencial ainda superior para gerar conflitos²⁰⁷. Não são ignoradas as dificuldades em orquestrar e executar políticas comuns, ainda mais frente a ocasiões em que os investidores conduzem um governo contra o outro para subir o valor dos incentivos. No entanto, a cooperação entre os países representa um significativo passo para se evitar “guerras fiscais”, principalmente entre Estados vizinhos. Assim, países em desenvolvimento, como os Estados Partes do MERCOSUL, podem partir de um modelo de atração baseado em incentivos, para outro, baseado em regras²⁰⁸. Desse modo, por meio da integração regional, serão capazes de sustentar normativas comuns transparentes que mantenham ou fortaleçam a defesa do meio ambiente e dos trabalhadores ao mesmo tempo em que poderão trabalhar em um entorno capaz de atrair investimentos de qualidade, adequados à tarefa de auxiliá-los no processo de desenvolvimento.

Porém, o descaso com o processo integracionista no Cone Sul até o momento tem sido a regra e os países se imiscuem das tarefas de construir um planejamento comum. Como elemento complicador, as assimetrias regionais no âmbito do MERCOSUL se refletem nos diferentes graus de possibilidades que os Estados Partes isoladamente têm de implementar incentivos, subsídios e outras políticas públicas com o intuito de atrair investimentos²⁰⁹. Ao mesmo tempo, essas assimetrias em geral têm levado os investidores estrangeiros, seja em uma estratégia de mercado mercosulina ou sul-americana, a dar preferência à economia maior, inclusive por meio da realocação de filiais. “A guerra fiscal ora agrava, ora altera esse quadro, criando tensões adicionais” [...] ²¹⁰.

Muito dessa competição por IDE é efetivamente intraregional, pois quase sempre se tratam de investimentos em que o investidor pretende já em princípio se instalar na região em particular²¹¹. No espaço mercosulino, a disputa por esses investimentos tem se pautado pelo uso de doses distintas de

²⁰⁷ NUNNENKAMP, Peter. Op. cit., p. 14.

²⁰⁸ OMAN, Charles P. Op. cit., p. 125.

²⁰⁹ LLENDERROZAS, Elsa; PARRA, Sol; TÚÑER, Vanesa. Paraguay y Uruguay: estrategias de inserción internacional y su impacto en la integración regional. In: ALFONSO, Laneydi Martínez; PEÑA, Lázaro; VAZQUEZ, Mariana. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, n. 7, ano 2008/2009, p. 205.

²¹⁰ FLÓRES JR, Renato G. Op.cit., p. 12.

²¹¹ OMAN, Charles P. Op. cit., p. 10.

concorrência via regras, com a liberalização dos regimes regulatórios sobre o IDE, que em geral é superior na Argentina, e de concorrência via incentivos, relativamente mais importante no Brasil, Paraguai e Uruguai, ainda que, nesses casos, a concorrência via regras, aliada às vantagens locacionais, também sejam decisivas. Igualmente em comum a importância de regimes promocionais de setores específicos, que no Uruguai respondem pela maior parte dos projetos de IDE, com exceção dos materializados mediante a compra de empresas²¹². Sendo assim, a competição tende a ser mais intensa em indústrias específicas ou por projetos de investimento específicos, especialmente os maiores²¹³. Situação essa que o MERCOSUL enfrentou com a indústria automotiva, e que agora é proporcionada pelo interesse comum dos países da região na atração da indústria da celulose e papel.

²¹² CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés, 2001a. Op. cit., p. 20.

²¹³ OMAN, Charles P. Op. cit., p. 10.

2. INVESTIMENTOS EM CELULOSE E PAPEL E O CONFLITO ENTRE ARGENTINA E URUGUAI EM TORNO DAS PAPELERAS

2.1. O interesse comum no setor da celulose e a eclosão do conflito

Mesmo que, em escala global, a importância relativa do IDE motivado pela disponibilidade de recursos naturais no país receptor venha decaindo significativamente, esse tipo de investimento, historicamente muito importante, permanece sendo uma fonte relevante de IDE para vários países em desenvolvimento²¹⁴. A estratégia dos projetos *resource seeking* é ter acesso a matérias-primas e à mão-de-obra, ambas com custos relativamente baixos e, em geral, associados “ao desenvolvimento de exportação de produtos intensivos nos recursos disponíveis nos países receptores”²¹⁵.

Como esses setores intensivos em recursos naturais enfrentam limitações crescentes para expandir sua produção em países industrializados, precisam estender suas operações para países em desenvolvimento dotados de abundância de matérias-primas, bem como outras vantagens locais. “Nesse sentido, o grande potencial competitivo dos países no Cone Sul para a produção de produtos florestais e indústrias relacionadas tem sido conhecido por décadas”²¹⁶. Argentina, Brasil, Chile e Uruguai estabeleceram um sistema regulatório para estimular a produção florestal e para capturar investimento estrangeiro para o setor, ou seja, ao conjunto de condições naturais favoráveis²¹⁷ somaram-se distintos regimes promocionais no interior dos países. Essa estratégia de produção florestal, centrada na plantação de eucaliptos voltada à produção de celulose, promovida e fomentada em várias

²¹⁴ NUNNENKAMP, Peter. Op.cit., p. 11.

²¹⁵ CRISTINI, Marcela; AMAL, Mohamed. *Investimento direto externo no Mercosul: o papel da Europa*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006, p. 21.

²¹⁶ CHIDIKAK, Martina. Uruguai/Argentina: Compromissos internacionais e desenvolvimento sustentável: lições do conflito da fábrica de celulose e papel em Fray Bentos. In: GALLAGHER, Kevin P; PORZECANSKI, Roberto; LÓPEZ, Andrés; ZARSKY, Lyuba (edit.). *Globalização, investimento estrangeiro e desenvolvimento sustentável - Lições das Américas*. Disponível em: http://ase.tufts.edu/gdae/WorkingGroup_FDI.htm. Acesso em 26 set. 2009, p. 36.

²¹⁷ Junto com o baixo custo da mão-de-obra e a flexibilidade ambiental, a gratuidade do recurso da água doce é determinante para a escolha pelas empresas da zona do Rio da Prata (VEGA, Juan C. El conflicto de las papeleras em Fray Bentos. *Editorial Astrea*. Disponível em: <http://www.fing.edu.uy/cursos/actualizacion/07actual/taller4.3.pdf>. Acesso em 14 set. 2008).

zonas da América do Sul, com o respaldo do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, conduziu a que aproximadamente 40% dos 10 milhões de hectares de plantações de árvores de rápido crescimento existentes no mundo correspondam às plantações localizadas na Argentina, Brasil, Chile e Uruguai²¹⁸. Em um curto prazo, é provável que se incorporem novas áreas no Paraguai, Colômbia, Peru e Bolívia²¹⁹.

No Brasil, o estabelecimento do setor da celulose e papel foi fortemente impulsionado pelos incentivos governamentais, iniciados já no final da década de 1950, mas exclusivamente por meio de companhias privadas nacionais²²⁰. Isso foi feito também, particularmente, como uma resposta ao rápido processo de desmatamento, de modo que se procurou incentivar o setor privado a investir em florestamento, ao mesmo tempo em que foram cortados os investimentos voltados à exploração de florestas nativas. Com a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, o segundo Código Florestal brasileiro²²¹, exigiu-se que as grandes companhias florestais substituíssem as florestas com novas plantações e que empresas de então que utilizavam carvão como matéria-prima, caso da indústria do ferro e do aço e de empresas de transporte, tivessem suas próprias florestas para cobrir as respectivas necessidades de consumo. Paralelamente, o governo estabeleceu um programa de incentivos fiscais para o florestamento ou reflorestamento, que permitia, por exemplo, que indivíduos e empresas utilizassem até 50% do seu pagamento de imposto de renda para tais fins. Mesmo que, inicialmente, o programa fosse voltado às pequenas e médias empresas, a indústria da celulose e papel cada vez mais foi se valendo dessas disposições²²².

²¹⁸ PONTE IGLESIAS, María Teresa, El conflicto de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay. Una valoración a la luz del Derecho Fluvial Internacional. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, ano XIII, n. 17, dic. 2007, p. 2.

²¹⁹ ROBLES, Alberto José Pepe; SANGUINETTI, Mariana. Conflicto entre Argentina y Uruguay por la instalación de dos plantas de celulosa sobre el río Uruguay. *Revista del Instituto del Mundo del Trabajo*, feb. 2006, p. 1.

²²⁰ ALMEIDA, Luciana Togeiro de; ROCHA, Sueila dos Santos. Beyond pollution haloes: the environmental effects of FDI in the pulp and paper and petrochemicals sectors in Brazil. *Discussion paper number 17*, Working group on development and environment in the Americas, apr. 2008. Disponível em: <http://ase.tufts.edu/gdae/WGOverview.htm>. Acesso em 26 set. 2009, p. 3.

²²¹ BRASIL. *Lei n. 4.771 – Código Florestal*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4771.htm. Acesso em 7 dez. 2009.

²²² BORREGAARD, Nicola; DUFEY, Annie; WINCHESTER, Lucy. Effects of foreign investment versus domestic investment on the forestry sector in Latin America (Chile and Brazil): demystifying FDI effects related to the environment. *Discussion Paper Number 15*, Working

Mediante os planos de florestamento e reflorestamento e os incentivos fiscais para a atividade, a área cultivada cresce profundamente no Brasil a partir dos anos 70 e 80²²³. Após esse período, o setor alcança um alto grau de competitividade, tornando-se muito atrativo para o investimento estrangeiro. De um ingresso de US\$ 8,1 milhões por ano entre 1995-2000 passou-se para uma média de US\$ 440,4 milhões ao ano entre 2001 e 2006²²⁴. Isso em um setor altamente concentrado, em que somente oito companhias com grandes parques industriais respondem por 87% da produção nacional de celulose²²⁵, sendo as maiores empresas todas de capital majoritariamente doméstico, casos da Aracruz Celulose S.A., Suzano Papel e Celulose, Votorantim Celulose e Papel S.A. e Klabin S.A. Nesse cenário, ainda em 2006, o IDE representava somente 20,7% da produção de celulose, com destaque para a empresa japonesa Celulose Nipo-Brasileira S.A. Cenibra, as norte-americanas International Paper do Brasil Ltda e Rigesa Celulose, Papel e Embs Ltda, a dinamarquesa Norske Skog Pisa Ltda e a empresa Veracel Celulose S.A., *joint venture* entre a brasileira Aracruz e a sueca-finlandesa Stora Enso²²⁶.

A recente maior participação das empresas transnacionais no setor brasileiro de celulose e papel obedece provavelmente a uma tendência internacional de longo prazo para substituição de celulose de fibra longa para celulose de fibra curta. Como a última é mais barata, busca-se alcançar misturas com maior participação desta. Sendo o Brasil altamente competitivo na produção de celulose de fibra curta, controlando tecnologias na produção de eucalipto e de papel a partir da mesma e contando com abundantes recursos hídricos e terras, torna-se imediatamente um destino preferencial para grandes investimentos internacionais da indústria da celulose e papel²²⁷. Já, hoje, o Brasil é o principal pólo produtivo da região, subindo do sexto para o quarto lugar entre os produtores mundiais de celulose, com 12,7 milhões de toneladas produzidas ao ano e passando do décimo segundo para o décimo primeiro lugar entre os principais fabricantes de papel do mundo, com a marca de 9,4

Group on Development and Environment in the Americas, apr. 2008. Disponível em: <http://ase.tufts.edu/gdae/WGOverview.htm>. Acesso em 23 nov. 2009, p. 4.

²²³ Ibid., p. 4.

²²⁴ ALMEIDA, Luciana Togeiro de; ROCHA, Sueila dos Santos. Op.cit., p. 3.

²²⁵ BORREGAARD, Nicola; DUFEY, Annie; WINCHESTER, Lucy. Op.cit., p. 14

²²⁶ Ibid., p. 10-11.

²²⁷ ALMEIDA, Luciana Togeiro de; ROCHA, Sueila dos Santos. Op.cit., p. 3-4.

milhões de toneladas anuais²²⁸. Apesar da concentração, são 220 empresas em 450 municípios, localizados em 17 estados e nas 5 regiões do país; com 2 milhões de hectares de área plantada para fins industriais e 2,8 milhões de hectares de florestas preservadas, gerando 114 mil empregos diretos (indústria, 67 mil, florestas, 47 mil) e 500 mil empregos indiretos²²⁹. A pujança do setor é responsável também por exportações anuais de US\$ 5,8 bilhões e um saldo comercial de US\$ 4,1 bilhões, representando 16,7% do saldo da Balança Comercial do Brasil²³⁰.

No plano subcontinental, a representatividade da indústria da celulose e papel e o interesse governamental em desenvolvê-la não se restringem ao Brasil. Embora mais recentemente, a Argentina conta com a Lei Nacional nº 25.080, *Ley de inversiones para bosques cultivados*, de 16 de dezembro de 1998²³¹. Em contraste com o Brasil, em geral, os incentivos à produção e aos investimentos desempenharam um papel menor na Argentina, exceção, contudo, feita aos regimes especiais destinados à indústria automotiva, mineração e ao setor da celulose e papel²³². Sendo assim, o intuito principal da referida normativa envolve a instituição de um regime de promoção de investimentos em novos empreendimentos florestais e em ampliações de bosques já existentes. As atividades abarcadas vão desde a implantação, manutenção e manejo, à pesquisa e desenvolvimento, assim como a industrialização da madeira quando se tratar de um empreendimento integrado. Trata-se de bosques implantados ou cultivados de fins principalmente comerciais ou industriais²³³.

Os empreendimentos aprovados em um prazo máximo de dez anos, a partir da promulgação da referida lei, contaram com uma série de benefícios²³⁴. A começar com a possibilidade de uma estabilidade fiscal de até trinta anos,

²²⁸ BRACELPA. Associação Brasileira Celulose e Papel. *Relatório anual 2008/2009*. Disponível em: <http://www.bracelpa.org.br/bra/estatisticas/pdf/anual/rel2008.pdf>. Acesso em 7 dez. 2009, p. 3.

²²⁹ BRACELPA. Associação Brasileira Celulose e Papel. *Desempenho do setor e projeções – Novembro de 2009*. Disponível em: <http://www.bracelpa.org.br/bra/estatisticas/pdf/booklet/booklet.pdf>. Acesso em 7 dez. 2009, p. 3.

²³⁰ *Ibid.*, p. 3.

²³¹ ARGENTINA. *Ley Nacional 25.080 - Ley de inversiones para bosques cultivados*. Disponível em: <http://www2.medioambiente.gov.ar/mlegal/forestales/ley25080.htm>. Acesso em 7 dez. 2009.

²³² BOUZAS, Roberto. *Op.cit.*, p. 98.

²³³ ARGENTINA. *Ley Nacional 25.080*. *Op.cit.*, arts. 1, 2 e 4.

²³⁴ *Ibid.*, art. 25.

contados a partir da aprovação do projeto, prorrogáveis até um máximo de cinquenta anos de acordo. Com isso, as pessoas físicas ou jurídicas sujeitas ao regime especial de investimentos não podiam ver incrementada a sua carga tributária total, determinada no momento da apresentação, como consequência de aumentos nos impostos e taxas, independente da sua denominação no âmbito nacional e nas esferas provinciais e municipais, ou da criação de novos tributos que os alcançassem como sujeitos de direito dos mesmos²³⁵. Ainda, estariam isentas de todo imposto patrimonial vigente ou a criar-se que gravasse os ativos e patrimônios ligados aos empreendimentos florestais. Soma-se a isso, no caso de projetos com extensão inferior a quinhentos hectares, a possibilidade de receber um apoio econômico não reintegrável²³⁶.

Esse regime é aplicável nas províncias que viessem a aderir expressamente ao mesmo, por meio de lei específica. Todavia, antes mesmo da lei nacional, a província de Entre Ríos já possuía um regime especial para o apoio a empreendimentos de produção de celulose²³⁷. Isso feito por seu governador, Jorge Bustí, que promulgou o Decreto nº 2554, de 4 de julho de 1990, logo transformado em lei provincial²³⁸.

A lei nacional argentina estabeleceu um marco legal que fomentou a indústria florestal, de modo a permitir que esta atividade tenha adquirido uma nova dinâmica no país. Multiplicou-se por cinco o ritmo anual de florestamento, com um importante fluxo de investimentos em indústrias de celulose e papel, de compensados e serrarias de escala internacional, ao ponto de levar o então presidente Fernando de la Rúa a incluir o setor em uma lista de atividades que deveriam lograr um desenvolvimento estratégico na Argentina nos anos que se seguiriam²³⁹. Os incentivos nacionais, provinciais e municipais, os financiamentos oferecidos pelo Banco Mundial e as condições geográficas favoráveis permitiram uma presença arbórea crescente²⁴⁰. São cerca de um milhão de hectares, localizados principalmente nas províncias de Corrientes,

²³⁵ Ibid., art. 8.

²³⁶ Ibid., art. 17.

²³⁷ GTAN. *Ata da primeira reunião do Grupo Técnico Uruguai-Argentina*. Disponível em: www.mrree.gub.uy/mrree/Asuntos_Politicos/PlantasceluActas.htm.

²³⁸ FERNÁNDEZ, Wilson Nerys. Uruguay em la encrucijada: entre el Mercosur y los Estados Unidos. In: BARRAL, Welber; CORREA, Carlos (orgs.) *Derecho, Desarrollo y Sistema Multilateral del Comercio*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007, p. 162.

²³⁹ PONTE IGLESIAS, María Teresa, Op.cit., p. 2.

²⁴⁰ FERNÁNDEZ, Wilson Nerys. Op.cit., p. 162.

Entre Ríos e Misiones, o que motivou muito antes do que no Uruguai a instalação de dez fábricas de celulose, com uma produção que se aproxima a 0,8 milhões de toneladas ao ano²⁴¹.

Embora a opção inicial das indústrias de celulose e papel pela Argentina, a lei uruguaia na matéria, representada pela Lei nº 15939, a *Ley Forestal*, antecede a normativa argentina em mais de dez anos, sendo de 28 de dezembro de 1987²⁴². De imediato, declara como sendo de interesse nacional a defesa, o melhoramento, a ampliação e a criação de recursos florestais, o desenvolvimento das indústrias florestais e, em geral, da economia florestal²⁴³. Para tanto, são previstos benefícios tributários, como a isenção de todo tributo nacional sobre a propriedade imóvel rural e da contribuição imobiliária rural em casos específicos, bem como a possibilidade de financiamento dos empreendimentos a partir de um Fundo Florestal, constituído basicamente por recursos derivados do Poder Executivo através de suas leis orçamentais²⁴⁴. Prevê-se, inclusive, a obrigatoriedade desse de destinar ao desenvolvimento florestal uma parcela mínima equivalente ao custo estimado do florestamento de dez mil hectares²⁴⁵.

Os bosques artificiais declarados protetores, quando tenham fundamentalmente o fim de conservar o solo, a água e outros recursos naturais, e os de rendimento em áreas declaradas de prioridade florestal, gozam de um período de doze anos a contar da implantação dos mesmos em que as exonerações e demais benefícios tributários alcançam todos os tributos que no futuro incidam genericamente nas exportações agropecuárias, seus

²⁴¹ PONTE IGLESIAS, María Teresa. Op.cit., p. 2.

²⁴² URUGUAI. *Ley n. 15.93 - Ley Forestal*. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=15939&Anchor>. Acesso em 7 dez. 2009.

²⁴³ “Entre meados e fins da década de 80, o Uruguai desenvolveu uma série de estudos com o intuito de planejar o desenvolvimento de um setor florestal na região ocidental do país, capaz de contribuir para a diversificação de sua economia e, principalmente, do setor exportador, excessivamente dependente da produção agropecuária. Os estudos contaram com o financiamento de órgãos multilaterais e bilaterais, como o Banco Mundial, o BID, a Agência Japonesa para a Cooperação Internacional e o Eximbank dos Estados Unidos. Na sequência, e contando sempre com assistência técnica e financiamento externo, o Uruguai implementou uma legislação de promoção da atividade florestal, criou um sistema de certificação para a gestão florestal sustentável e investiu na melhoria da sua malha rodoviária, para garantir o escoamento da produção florestal” (INTAL, 2006. Op.cit., p. 73).

²⁴⁴ URUGUAI. *Ley N° 15.93*. Op.cit., arts. 39, 44 e 52.

²⁴⁵ Ibid., art. 55.

titulares enquanto tais, ou nas suas rendas²⁴⁶. De outro lado, todos os produtores e empresas dedicadas ao florestamento, exploração ou industrialização de madeiras de produção nacional contaram com um período de quinze anos a partir da promulgação da lei onde se permitia que o Executivo exonerasse a importação de matérias primas necessárias para o processamento da madeira nacional, equipamentos, maquinarias, utilitários e implementos relacionados com a atividade. A exoneração abarcava também outros tributos e taxas, dos aduaneiros até os portuários²⁴⁷. Nesse cenário, foram incentivadas distintas atividades do setor, em especial o surgimento de novos bosques de florestamento e a elaboração de madeira para a produção de celulose e papel.

A Lei de Desenvolvimento Florestal uruguaia surge na primeira administração do presidente Julio Maria Sanguinetti, momento então em que a exploração florestal se converte em uma questão econômica de interesse crescente. Os critérios previstos na lei, que antes restringiam os benefícios somente às áreas de cultivo em solos de menor aptidão para as atividades agrícola-granadeiras tradicionais, são reiteradamente estendidos nos anos seguintes²⁴⁸. Se no período anterior à lei, a silvicultura cobria somente 31 mil hectares, agora o Uruguai tem mais de 800.000 mil hectares de superfície cultivada, com a previsão de alcançar em médio prazo os 3 milhões de hectares²⁴⁹, equivalente a 20% da superfície total do país²⁵⁰.

Comparativamente ao Brasil e à Argentina, o que é peculiar ao Uruguai é o fato de ter como principal fator de atração de investimentos a dotação de recursos naturais. Assim, na esfera do MERCOSUL, somente no Uruguai, os projetos do tipo *resource seeking*, com forte orientação exportadora, chegam a aparecer de modo preponderante dentro do investimento direto estrangeiro recente²⁵¹.²⁵² Não que nos outros dois Estados

²⁴⁶ Ibid., arts. 39 e 43.

²⁴⁷ Ibid., p. 66.

²⁴⁸ FERNÁNDEZ, Wilson Nerys. Op.cit., p. 161.

²⁴⁹ PONTE IGLESIAS, María Teresa. Op.cit., p. 2.

²⁵⁰ Informações disponíveis em: www.ecoport.net/content/view/full/72941. Acesso em 4 set. 2009.

²⁵¹ CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés, 2001a. Op.cit., p. 10-18-45.

²⁵² "Em 2005, os fluxos chegaram a US\$ 711 milhões, um recorde histórico, representando um aumento de mais de 100% em relação ao ano anterior e situando-se também muito acima dos níveis verificados no final dos anos 1990, que ficaram em torno de US\$ 240 milhões/ano. Além disso, somente no primeiro trimestre de 2006, os ingressos somaram US\$ 456 milhões, mais

Partes tais investimentos não sejam decisivos, eles o são; no entanto, Brasil e Argentina possuem uma pauta de exportações muito mais ampla e diversificada, com um peso muito grande de setores de diferente natureza. São fluxos de investimentos decorrentes sobretudo da importância do mercado interno desses países.

No plano específico do setor da celulose e papel, considerando esses três países, o Brasil já possui um complexo florestal bastante desenvolvido, composto majoritariamente pelo capital nacional, com maior capacidade de agregar valor aos recursos naturais, expressada na significativa capacidade exportadora do setor de papel, por exemplo²⁵³. Diferentemente, na Argentina e no Uruguai, são os investidores estrangeiros os maiores responsáveis pelo desenvolvimento desse setor²⁵⁴, através da instalação de novas fábricas ou da aquisição de plantas já existentes, caso da Argentina na última década, em especial por empresas de outros Estados Partes do MERCOSUL ou a este associados²⁵⁵.

Dado o compartilhamento de interesses no fortalecimento da indústria da celulose e papel e a maior importância relativa que o investimento estrangeiro e as empresas transnacionais possuem nessa tarefa, especialmente para Argentina e Uruguai, onde o setor ainda é incipiente, se comparado ao Brasil, pode-se dizer que a questão não é nova e que a possibilidade de conflitos não se apresentaria como surpresa. No entanto, o “necessário fortalecimento das capacitações regionais de regulação em conjunto foi muito adiado ou não foi estimado adequadamente”²⁵⁶. Há muito se fala na necessidade de debater as estratégias econômicas e de complementaridade produtiva entre os países do MERCOSUL na atividade florestal, de madeira e de papel, bem como sua possível vinculação ao desenvolvimento sustentável da região²⁵⁷.

do que todo o ano de 2004. Esse crescimento, contudo, relaciona-se em sua maior parte a apenas a dois grandes projetos de investimento: a construção das fábricas de celulose” (INTAL, 2006. Op.cit., p. 45).

²⁵³ CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés, 2001a. Op.cit., p. 28.

²⁵⁴ CHIDIÁK, Martina. Foreign direct investment, international rules and sustainable development: some preliminary lessons from the Uruguayan pulp mills case. *Discussion Paper Number 14*, Working group on development and environment in the Americas, apr. 2008. Disponível em: <http://ase.tufts.edu/gdae/WGOverview.htm>, p. 14.

²⁵⁵ Ibid., p. 3.

²⁵⁶ CHIDIÁK, Martina, 2009. Op.cit., p. 36.

²⁵⁷ PONTE IGLESIAS, María Teresa. Op.cit., p. 2.

Ainda, as grandes diferenças entre os níveis de proteção ao meio ambiente dados pelas diferentes legislações internas dos Estados partes tornam-se, na disputa por investimentos externos, vantagens competitivas, acirrando ainda mais as tensões entre os países. Por isso a urgência também no estabelecimento de padrões de qualidade ambiental mínimos em todos os países do bloco. Esses deveriam assegurar níveis iguais de competitividade por meio da uniformização de exigências e procedimentos, de modo a evitar também que empresas transfiram investimentos de um país para outro, em busca das “vantagens” representadas pela ausência de legislação ambiental rígida²⁵⁸. Com isso, se poderia alcançar uma efetiva cooperação entre os países em matéria ambiental, para que, assim, fossem contempladas tanto a proteção do meio ambiente quanto a necessidade de desenvolvimento dos Estados Partes.

A partir do momento em que se deixa de tentar compatibilizar equilibradamente o desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente, conflitos como este passam a se apresentar mais como uma desentendimento em matéria de integração entre os países, incapazes de combinar as posições que afetam seus interesses fundamentais²⁵⁹. Prima o interesse nacional sobre o regional, os interesses domésticos sobre as necessidades de desenvolvimento da região, e o processo de integração regional que deveria implicar “uma clara e deliberada opção política por colocar as relações entre vizinhos em uma ótica de predomínio da lógica da integração sobre a da fragmentação”²⁶⁰, não mais consegue apresentar soluções.

Argentina e Uruguai poderiam ter encarado o desafio mediante uma ação concertada regional. As vantagens potenciais de uma ação nesse sentido iriam desde a possibilidade de alcançar um equilíbrio entre direitos do investidor e obrigações do investidor sob os tratados internacionais e os acordos ambientais assinados pelo país anfitrião, até a capacidade de reunir recursos técnicos e equipamentos para controle de emissões. Ademais, uma

²⁵⁸ SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. *Harmonização de leis ambientais nos dez anos do Mercosul*. Disponível em: www.mundojuridico.adv.br. Acesso em 17 set. 2008, p. 5.

²⁵⁹ PONTE IGLESIAS, María Teresa. Op.cit., p. 23.

²⁶⁰ PEÑA, Félix. *Conflictos entre socios del Mercosur: el caso de las plantas de pasta de celulosa sobre el Río Uruguay*. Disponível em: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/2006-07>. Acesso em 23 out. 2009.

estratégia assim concederia aos Estados maior poder de barganha em caso de controvérsia com o investidor estrangeiro, especialmente frente a uma eventual inovação em matéria ambiental²⁶¹.

Independente de tais considerações, o fato é que os países seguiram caminhos próprios e não articulados em busca do desenvolvimento nacional. No Uruguai, mesmo que muitos outros setores tenham crescido sob as novas regras concernentes a investimentos, o caso da silvicultura assumiu outra dimensão, à medida que as políticas de promoção florestal levaram deliberadamente ao surgimento de uma indústria antes inexistente. O setor de florestamento uruguaio recebeu grande parte do IDE, destinado aos produtos primários durante a primeira metade da década de 90²⁶². Dessa forma, trata-se de um regime de promoção setorial representada por uma política de mais de 20 anos, de rápido desenvolvimento, que após quase 15 anos de plantio, vislumbra as árvores prontas para produção de madeira e celulose, estimulando vários projetos de processamento de celulose. O ciclo se completaria, assim, com a vinda das *papeleras*. Tanto que as duas empresas presentes na gênese do conflito com a Argentina, Botnia e ENCE, já possuíam, em território uruguaio, empresas que fazem parte das divisões florestais dos seus respectivos grupos. A decisão das fábricas finlandesa e espanhola de se instalarem no Uruguai, em detrimento da Argentina, representou para os uruguaios o maior investimento de caráter industrial de sua história, que ainda levaria o Uruguai ao posto de terceiro maior produtor de celulose da América Latina²⁶³.

Em um primeiro momento, ambos os projetos escolheram como sede das *papeleras* a cidade de Fray Bentos, às margens do Rio Uruguai, fronteira com a cidade argentina de Gualeguaychú, de reconhecido potencial turístico, especialmente em consequência do balneário de Ñandubaysal²⁶⁴. Mais

²⁶¹ CHIDIÁK, Martina, 2008. Op.cit., p. 14.

²⁶² Ibid., p. 3.

²⁶³ Ibid., p. 4.

²⁶⁴ No âmbito da indústria *papelera*, a escolha do local da instalação deve ser objeto de especial cuidado. Enquanto em um local os efeitos das fábricas podem ser tolerados, em outro podem se tornar incompatíveis com os meios de subsistência locais, o meio ambiente ou com as áreas residenciais. Por isso, as principais críticas à posição uruguaia partem da escolha da localização sem a especificação de critérios e a análise de alternativas (RODRÍGUEZ, John. La responsabilidad internacional del Estado: el caso de las plantas de celulosa y los bloqueos en el río Uruguay. *Internacional Law - Revista Colombiana de Derecho Internacional*, n. 10, 2007, p. 54-55).

especificamente, a preferência pela cidade obedece a critérios de logística e impacto sócioeconômico à região²⁶⁵. Capital do Departamento de Río Negro, Fray Bentos está próxima à ponte internacional Fray Bentos – Puerto Unzué, que proporciona uma ligação mais curta entre Montevideu e Buenos Aires, de modo a facilitar a interconexão de cargas entre o Uruguai e o Rio Grande do Sul, com o oeste do Chile, e com a zona agrícola e industrial do litoral argentino²⁶⁶.

O Grupo Empresarial ENCE (Empresa Nacional de Celulosa España), criado em 1957, trata-se de uma empresa florestal ibérica e americana, que fornece produtos florestais, celulose e energia elétrica. Hoje, é o primeiro proprietário europeu de florestas de eucalipto, líder na Europa, e segundo maior fornecedor mundial de celulose de eucalipto. Conta com um sistema de distribuição localizado em 30 portos, em 13 países da UE. Mesmo antes da instalação de uma indústria de celulose no Uruguai, a ENCE já possuía ampla presença em território uruguaio. Isso devido à Eufores, empresa da divisão florestal do grupo, estabelecida no país desde 1990²⁶⁷.

Em 1997, a empresa estende suas possessões ao adquirir uma área localizada sobre o Rio Uruguai, 12 quilômetros acima de Fray Bentos. Nesse local é inaugurado, em 2003, o Terminal Logístico M'Bopicuá S.A., primeiro porto privado do país e o único terminal, até então, especializado em madeira da região²⁶⁸. Finalmente, também em meados de 2003, há a concessão da autorização ambiental prévia por parte do governo uruguaio para a instalação da fábrica de celulose em Fray Bentos, nos arredores da região onde a ENCE já tinha estabelecido o seu terminal.

Posteriormente, em decorrência do conflito que se estabeleceria entre Argentina e Uruguai e da atuação do rei espanhol, Juan Carlos, como facilitador, a ENCE abandona o projeto em Fray Bentos. O novo local escolhido pelos espanhóis foi Punta Pereira, nas margens do Rio da Prata, no departamento uruguaio de Colônia, a 250 quilômetros a oeste de Montevideu e cerca de 50 quilômetros a noroeste de Buenos Aires. A produção antes prevista para 500.000 toneladas de pasta de celulose de eucalipto ao ano, com

²⁶⁵ Informações disponíveis em: www.metsabotnia.com. Acesso em 12 dez. 2007.

²⁶⁶ Ibid.

²⁶⁷ Informações disponíveis em: www.ence.es. Acesso em 12 dez. 2007.

²⁶⁸ Ibid.

a alteração pretende alcançar 1.000.000 de toneladas ao ano²⁶⁹. Mesmo assim, o novo projeto promete melhorar em até 50% os padrões ambientais europeus e, diferentemente do que seria em Fray Bentos, não apresentar impacto visual desde distâncias superiores a 20 km, nem emissões atmosféricas perceptíveis em um raio superior a 15 km²⁷⁰.

Contudo, por questões de mercado, em maio de 2009, a ENCE vendeu a totalidade de sua participação nas companhias Eufores S.A., Celulosa y Energía Punta Pereira S.A., e Zona Franca Punta Pereira S.A. para uma *joint venture* entre a Stora Enso e a chilena Celulosa Arauco y Constitución S.A. O acordo implica a transferência de cerca de 140.000 mil hectares de florestas no Uruguai, bem como na transferência total do projeto industrial referente à construção da fábrica de celulose em Punta Pereira. A ENCE mantém somente a propriedade de 30.000 hectares de eucaliptos, localizados na região atlântica do Uruguai e a estrutura montada em Peñarol, (Montevideu) com o intuito de abastecer com matéria-prima as fábricas do grupo em solo espanhol²⁷¹.

Por sua vez, a Oy Metsä Ab, empresa comercialmente conhecida como Botnia, em seguida ao anúncio da então fábrica de celulose da ENCE, também divulga o seu projeto no Uruguai. Fundada em 1973, a companhia é atualmente o segundo maior produtor de pasta de celulose da Europa, com uma capacidade anual de produção combinada de suas fábricas de 2,7 milhões de toneladas, tendo como principais mercados de exportação a Alemanha e a França. Tal produção foi responsável por um rendimento de € 1.311,3 milhões, em 2006²⁷².

A decisão da Botnia de se expandir para novos territórios, com a posterior opção pelo estabelecimento do projeto na cidade de Fray Bentos, representa o maior investimento do setor privado industrial da Finlândia no exterior. A construção da fábrica consumirá 1 bilhão de dólares, e gerará uma capacidade de produção de cerca de 1 milhão de toneladas por ano. É a sexta

²⁶⁹ ENCE. Proyecto “Fábrica de celulosa y energía eléctrica e instalaciones portuarias” en Punta Pereira, Colonia. *Informe Ambiental Resumen*. Disponível em: http://www.ence.es/ESTUDIO_IMPACTO_AMBIENTAL_CEPP.pdf. Acesso em 29 nov. 2009.

²⁷⁰ ENCE. *Proyecto de celulosa y energía en Punta Pereira, Uruguay*. Disponível em: http://www.ence.es/Proyecto_Uruguay.pdf. Acesso em 29 nov. 2009.

²⁷¹ ENCE. *Relevant information uruguay transaction*. Disponível em: http://www.ence.es/relevant_information.pdf. Acesso em 6 jan. 2010.

²⁷² Informações disponíveis em: www.metsabotnia.com. Acesso em 12 dez. 2007.

fábrica da empresa finlandesa. Embora venha a ser a com maior capacidade de produção, operará de modo similar às outras, com novas técnicas e processos que obedecem aos padrões atuais de qualidade e impacto ambiental. Comparado com as fábricas finlandesas, o projeto uruguaio produzirá o dobro com a mesma quantidade de madeira²⁷³. A estimativa da Botnia é de que as áreas preenchidas com eucalipto produzirão aproximadamente 7 milhões de metros cúbicos de madeira por ano durante os próximos anos. Grande parte desta produção será levada a cabo pela Forestal Oriental, empresa do grupo Botnia, e o restante caberá a empresas independentes de pequeno porte²⁷⁴.

Um investimento dessa monta traz como consequência direta, segundo o projeto da empresa, o aumento de 1,6% do produto interno bruto uruguaio, bem como 300 postos de trabalho na fábrica, além de 5000 empregos diretos e 3000 indiretos²⁷⁵. Somados também os números decorrentes da instalação do projeto da ENCE, compreende-se o entusiasmo da população uruguaia com as benesses decorrentes da instalação das indústrias de celulose em seu território. Isso em uma cidade que tem uma baixa densidade populacional (6 pessoas/km²), com uma renda *per capita* relativamente baixa, de modo que apenas 40% das pessoas empregadas possuem empregos permanentes²⁷⁶.

Possibilidades de avanços econômicos como esses têm efeitos ampliados em países como o Uruguai, que, junto com o Paraguai, possui uma economia significativamente menor e menos diversificada do que seus parceiros de bloco. Não é por outra razão que a atração de investimentos industriais estrangeiros é o modelo escolhido pelo Uruguai para a superação das crises, em grande parte consequências das recentes convulsões econômicas na Argentina e no Brasil. Busca, assim, transformar-se em uma grande plataforma de exportação, de modo a superar os anos recentes, quando se pensou no país essencialmente como centro financeiro²⁷⁷. Nota-se um nítido padrão de especialização em suas exportações, caracterizado por produtos que empregam de forma intensiva recursos naturais de abundante

²⁷³ Ibid.

²⁷⁴ Ibid.

²⁷⁵ Ibid.

²⁷⁶ HCG ENVIRONMENT. *Sócio-economic study of the impacts of Botnia S.A. pulp mill project in Uruguay*. Disponível em www.metsabotnia.com. Acesso em 12 out. 2008.

²⁷⁷ RITZEL, Lúcia. Virada uruguaia ganha impulso. *Zero Hora*, 5 nov. 2007, p. 16.

disponibilidade relativa²⁷⁸. Com isso, tem-se um cenário extremamente favorável a um discurso nacionalista em defesa da manutenção dos investimentos nos locais originalmente escolhidos pelas empresas, o que compôs um importante fator na disputa que se estabeleceu entre uruguaios e argentinos posteriormente à vinda delas ao Uruguai.

Se, de um lado, a decisão das fábricas espanhola e finlandesa de se instalarem no Uruguai, em detrimento da Argentina, representou para os uruguaios um investimento tão significativo, de outro, o local escolhido, nas margens do Rio Uruguai, forneceu poderoso argumento para a oposição argentina aos projetos. O Rio Uruguai é um elemento central na agenda bilateral argentina e uruguaia desde os primórdios de suas relações. Tradicionalmente, representa a linha limítrofe entre os dois territórios, desde a Convenção Preliminar de Paz de 1828²⁷⁹, entre as então Províncias Unidas do Rio da Prata e a República Oriental do Uruguai, denominada Banda Oriental antes da independência. O fim da indefinição sobre tal delimitação fronteiriça só se dá por meio do Tratado de Limites, de 7 de abril de 1961. Em decorrência de disposição do mesmo Tratado, Argentina e Uruguai firmam, em 26 de fevereiro de 1975, o Estatuto do Rio Uruguai que prevê um regime de consulta e de intercâmbio de informações para o caso de serem projetadas obras que possam causar prejuízo sensível ao regime do rio, à qualidade das suas águas ou a sua navegação²⁸⁰.

O regime de informação e consulta consubstancia-se na necessidade de cada parte de comunicar a realização de eventuais obras a Comissão Administradora do Rio Uruguai (CARU), para que avalie a viabilidade da

²⁷⁸ VAILLANT, Marcel. Desde de la región hacia el mundo, un país natural y tecnológico. *URUGUAY 2005: Propuestas de política económica*. Montevideo: Ediciones de La Banda Oriental, 2004, p. 157.

²⁷⁹ ESPIELL, Héctor Gros. Uma reflexão sobre el diferendo argentino-uruguayo por la construcción en territorio uruguayo de dos papeleras sobre el río Uruguay. In: *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, ano 13, tomo II. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung, 2007, p. 793.

²⁸⁰ Esse sistema de consultas encontra seu fundamento em um princípio de Direito Internacional que estabelece que todo Estado não pode permitir que seu território seja usado de modo a causar danos ao meio ambiente de outros Estados ou áreas fora dos limites de sua jurisdição nacional, devendo se comprometer a utilizar suas águas de modo racional e equitativo. Tais mandamentos foram consolidados pela Corte Internacional de Justiça, em 1965; pela Resolução 2995/72, da Assembléia Geral da ONU, e pela Conferência sobre Meio Ambiente de Estocolmo, realizada também em 1972.

construção²⁸¹. Se, de um lado, o Estado tem direito a utilizar seus recursos naturais, de outro, o Estado ribeirinho passível de ser atingido deve receber de maneira prévia informações técnicas suficientes para que possa avaliar possíveis danos ao rio²⁸². Tem início, nesse ponto, uma grande discussão, à medida que não há consenso sobre qual a extensão dos poderes da CARU, ou seja, se a Comissão dispõe ou não de poder de veto sobre as pretensões de um dos lados que compartilham o rio.

Assim, o Uruguai autorizou, em 17 de outubro de 2003, a construção da fábrica da ENCE, sem informar a Argentina e nem a CARU. Somente no dia 27 desse mesmo mês, essa informação é oficialmente passada à embaixada argentina, o que leva o Estado argentino a solicitar uma reunião extraordinária da Comissão para tratar a questão. Seguindo o mesmo procedimento e agora sob o governo de Tabaré Vazquez, o Uruguai, em 14 de fevereiro de 2004, concedeu nova autorização, dessa vez para a construção da fábrica da Botnia²⁸³.

De início, a gestão do conflito corria normalmente, com um bom nível de diálogo entre as chancelarias. Tudo indicava uma saída por meio de um compromisso sobre uma base informal, considerando que se tinha consciência de que o marco regulatório aplicável, se interpretado literalmente, poderia conceder poder de veto a uma das partes, ao mesmo tempo em que era muito frágil para o controle do uso sustentável da área²⁸⁴. Por sua vez, o Uruguai oferecia um monitoramento bilateral rigoroso e permanente sobre as águas, de modo a garantir um controle eficaz e participação equânime das partes nesse processo.

²⁸¹ De modo bastante sumário pode-se dizer que o procedimento previsto pelo Estatuto começa com o dever de o Estado comunicar à Comissão Administradora do Rio Uruguai (CARU) a realização de obra que tenha potencial para afetar a navegação, o regime do rio ou a qualidade de suas águas. A comissão, em 30 dias, determinará se o projeto pode trazer efetivo prejuízo à outra parte. Nas hipóteses de confirmação do prejuízo ao outro Estado ribeirinho, não existindo um acordo nesse sentido ou não se emitindo uma decisão, partem-se às negociações diretas entre as partes. Se após o período das negociações, que envolvem diversas peculiaridades e prazos, não for obtido um acordo, a controvérsia pode ser submetida à Corte Internacional de Justiça, sem que se obtenha, porém, efeito suspensivo.

²⁸² LAPEYRE, Edison González. *La cuestion de las plantas de pasta de celulosa: breve análisis para no entendidos*. Montevideo: Ediciones Cruz del Sur, 2007, p. 38.

²⁸³ SALVADOR, Ana Manero. *El asunto de las papeleras en el Río Uruguay*. Disponível em: http://www.cica.es/aliens/gimadus/18/02_el_asunto_de_las_papeleras.html. Acesso em 5 mai. 2009.

²⁸⁴ PALERMO, Vicente. *Papeleras: las castañas siguen en el fuego*. In: *Nueva Sociedad*, n. 208, mar-abr, 2007, p. 13.

Contudo, a falta de informações adequadas oferecidas de início pelo Uruguai²⁸⁵ e as primeiras manifestações oficiais argentinas, que previam cenários catastróficos, mesmo que sem o embasamento técnico necessário para tanto, atuaram como estopim dos protestos. Em setembro de 2003, milhares de moradores do entorno de Gualeguaychú cortam, pela primeira vez, o tráfego na ponte que faz a ligação com Fray Bentos, uma das três pontes que conectam a Argentina ao Uruguai e que seriam palco dos protestos a partir de então.

Como se o quadro inicial já não fosse suficiente, une-se à controvérsia o oportunismo político com claros fins eleitorais de algumas autoridades públicas argentinas. Assim é que o conflito passa a compor uma agenda paralela na província de Entre Ríos²⁸⁶, encabeçada por seu governador, Jorge Bustí, cujas primeiras medidas foram vistas como parte do jogo eleitoral para sua reeleição²⁸⁷. O que parecia se encaminhar para uma solução pacífica rapidamente assume dimensão nacional. Os protestos são fortemente intensificados, com uma conseqüente alteração drástica nas posições de ambos os governos. Posteriormente, quando as autoridades públicas recuam um pouco, já era tarde. O conflito estava estabelecido e as partes radicalizadas em posições extremamente opostas, ao ponto de inviabilizar, a partir daí, o acatamento de todo laudo ambiental ou decisão jurídica que não respondessem aos seus interesses²⁸⁸. De outro lado, a convicção de que a Argentina e, em especial, o governador de Entre Ríos, Jorge Bustí, agiam em represália à perda dos investimentos aprofundava o descontentamento do Uruguai.

Desse modo e contando com a passividade do governo argentino, tanto federal como provincial, os cortes de rota se estendem também a Paysandú e a Salto. O prejuízo causado ao Uruguai pelos recorrentes bloqueios é estimado em 350 milhões de dólares, em especial pela diminuição

²⁸⁵ A reclamação argentina sempre se pautou, ao menos explicitamente, pela falta de informações, já que os estudos apresentados pelas empresas seriam incompletos, pela insurgência quanto a escolha dos locais, nas margens do rio e muito próximos um do outro, e pela técnica de produção escolhida, conhecida como método "kraft".

²⁸⁶ PONTE IGLESIAS, María Teres. Op.cit., p. 2.

²⁸⁷ FERNÁNDEZ, Wilson Nerys. Op.cit., p. 163.

²⁸⁸ PALERMO, Vicente. Op.cit., p. 9-13.

do fluxo turístico argentino²⁸⁹, o que conduziu o debate, além das demandas ambientais, para a esfera da normativa regional, em decorrência da violação da livre circulação de bens e mercadorias, expressamente disciplinada no Tratado de Assunção.

Não surpreende, portanto, que essas peculiaridades e os marcos regulatórios paralelos, com a justaposição de normas ambientais, comerciais e tópicos afeitos à proteção e promoção de investimentos estrangeiros, aliados a incapacidade de Uruguai e Argentina resolverem as incompatibilidades no âmbito do bloco, acabaram por confrontar esses países a distintos meios de solução de controvérsias. O embate entre os principais atores do conflito envolveu, para além da diplomacia bilateral, outros âmbitos, inclusive recursos a diferentes jurisdições internacionais.

A sequência de ações seguida por argentinos e uruguaios obedeceu a estratégias estabelecidas por seus governos, formando um emaranhado de meios de solução de controvérsias, que paralelamente se desenvolveram. Nos meios não-jurisdicionais, além dos bons ofícios solicitados junto ao secretário-geral da OEA, ocorreu ainda a mediação realizada pelo Rei da Espanha, e as pressões feitas junto às entidades financiadoras. Por sua vez, no domínio dos meios jurisdicionais, foram propostas demandas nas justiças nacionais, na CIJ e no Sistema de Solução de Controvérsias do MERCOSUL.

Todos os debates, travados em diferentes esferas e sob distintos argumentos, passam ao largo da discussão de medidas a serem tomadas em relação ao futuro, ou seja, da delimitação de políticas e padrões comuns no âmbito do MERCOSUL, em especial frente às áreas em que os Estados se vêem intrinsecamente conectados, seja no indispensável controle conjunto do controle da poluição ambiental, seja no interesse compartilhado de atrair investimentos estrangeiros de mesma natureza. Repete-se o vício mercosulino: não estabelecer posturas comuns para evitar novos embates e, tampouco trabalhar com as razões não explícitas dos conflitos com os quais já nos deparamos. Não é diferente com a controvérsia em torno das *papeleras*, cuja solução não se pautará por um controle autônomo e consensual da proteção

²⁸⁹ ESPIELL, Héctor Gros. Op.cit., p. 802.

ao meio ambiente, ao mesmo tempo em que os países se eximiram de admitir o interesse de ambos na atração da indústria de celulose.

2.2. Pluralidade de marcos regulatórios e de meios de solução de controvérsias

Os acontecimentos que geraram a controvérsia e a diferente gama de argumentos que a cercou fazem com que o conflito entre Argentina e Uruguai seja um tema não só econômico, político, jurídico ou ambiental, mas também a reunião de todos esses elementos²⁹⁰. Na busca da defesa de seus interesses, as partes em conflito procuraram as jurisdições onde mais bem seriam respectivamente atendidos, de acordo com a normativa que igualmente lhes conviam. No plano do direito, representa um rico exemplo da complexidade de sua aplicação na atualidade. São cruzados não somente marcos regulatórios ontologicamente diferenciados, como variadas alternativas de mecanismos de solução de controvérsias. Forma-se, assim, a sombra de uma grande incerteza quanto à aplicação de eventuais laudos ou decisões judiciais de conteúdo contraditório, emanados de instâncias arbitrais ou jurisdicionais distintas e não hierarquizadas.

Antes mesmo da judicialização do conflito se alternaram recursos a distintos meios pacíficos de solução de controvérsias. Entre esses não há um escalonamento hierárquico, figuram todos, tanto sob uma perspectiva teórica quanto na realidade do cenário internacional, como caminhos alternativos. A seleção dos mesmos parte da natureza do conflito e da preferência dos países²⁹¹. Desse modo, a liberdade de escolha dos Estados autoriza-os a combinar muito discricionariamente os diversos modos de resolução pacífica. A sucessão dos processos políticos e jurídicos segue a lógica definida pelas táticas dos Estados, com a possibilidade de também serem utilizados

²⁹⁰ FERNÁNDEZ, Wilson Nerys. Op.cit., p. 151.

²⁹¹ REZEK, José Francisco. *Direito internacional público* - curso elementar. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 341.

paralelamente²⁹². Assim, apesar do aparente protagonismo do conflito nos tribunais internacionais, os meios políticos e as pressões diplomáticas preparam o cenário para a contenda judicial ou, de outro lado, servem como alternativa à falta de soluções nesse âmbito. Diferente desses, nos meios políticos não há uma preocupação com a aplicação de norma pré-existente ou a ser feita. Procura-se, sim, dar uma solução satisfatória à contenda²⁹³.

Dessa forma, inconformado com a perpetuação dos cortes de rotas durante o verão de 2005 e 2006, em 22 de fevereiro de 2006, no mesmo dia em que os deputados argentinos aprovaram a moção para levar a disputa à CIJ, no âmbito sub-regional, o presidente Tabaré Vazquez submeteu ao Secretario Geral da OEA, José Miguel Insulza, a solicitação para que interpusse seus bons ofícios²⁹⁴ ante o governo da Argentina. Requereu também uma missão de observação dos eventos fronteiriços²⁹⁵. Mais especificamente denunciava as medidas argentinas como transgressoras do direito à circulação, previsto pela Convenção Interamericana dos Direitos Humanos em seu artigo 22. Ainda, pelos graves danos econômicos causados ao Uruguai ao impedir o trânsito de pessoas e o comércio inter-regional por via terrestre, a solicitação traz à baila a violação a acordos sub-regionais e a normas sobre liberdade de trânsito do GATT, entre outros, o Artigo V. Em exposição ao Conselho Permanente da OEA, o então Ministro das Relações Exteriores do Uruguai, Reinaldo Gargano, buscou apoio no disposto no artigo 84 da Carta da OEA. Este prevê que o Conselho Permanente velará pela manutenção das relações de amizade entre os Estados membros e que, com isso, lhes ajudará de uma maneira efetiva na solução pacífica de suas

²⁹² DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito Internacional Público*. 2. ed. Tradução de Vítor Marques Coelho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 840.

²⁹³ SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de Direito Internacional Público*. 2. ed. v. 1. São Paulo: Atlas, 2004, p. 164.

²⁹⁴ Mesmo que não contemplados na Carta da ONU, os bons ofícios são procedimentos antigos e consagrados pelos usos e costumes internacionais. Por meio deles, um Estado ou um alto funcionário de organização intergovernamental, tal como o Secretário Geral da OEA, facilita o entendimento direto entre os contendores, apresentando sugestões para o início de negociações (Ibid., p. 167). Por seus contornos informais é o grau mais modesto de intervenção. Em princípio, o terceiro não toma parte direta nas conversações, somente se vale de sua influência moral ou política para restabelecer o contato interrompido (DINH; DAILLIER; PELLET. Op.cit., p. 849). Limita-se, desse modo, a proporcionar um campo neutro de negociação, tendo em vista a desconfiança e o ressentimento reinantes, que afastam os Estados de um diálogo espontâneo (²⁹⁴ REZEK, José Francisco. Op. cit., p. 345).

²⁹⁵ URUGUAI. *Nota OEA*, 22 fev. 2006. Disponível em: http://www.mrree.gub.uy/mrree/Asuntos_Politicos/Planta%20Celu/nota%20OEA.pdf. Acesso em 7 dez. 2009.

controvérsias²⁹⁶. Embora a simplicidade do procedimento descrito, após a solicitação uruguaia da intervenção da OEA, em 24 de fevereiro de 2006, seu Secretário Geral declarou que nenhum organismo ou autoridade da Organização intervêm em assuntos de caráter bilateral²⁹⁷. Para tanto, deveria haver uma solicitação realizada por ambos Estados membros, o que não se deu, tendo em vista a negativa argentina²⁹⁸.

O fracasso das negociações e o posterior enfrentamento no Sistema de Solução de Controvérsias do MERCOSUL e na Corte da Haia levou a um “congelamento” das relações entre Argentina e Uruguai. Surpreendentemente, em novembro de 2006, durante a XVI Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo, que se deu em Montevideu, o então presidente argentino, Nestor Kirchner, pediu ao rei da Espanha, Juan Carlos, que assumisse um papel ativo no sentido de aproximar posições entre os países platinos. A atitude representou um giro radical em sua estratégia, já que até aquele momento a Argentina havia rechaçado qualquer participação de um terceiro²⁹⁹.

²⁹⁶ URUGUAI. *Exposición del Señor Ministro de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, Don Reinaldo Gargano ante el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos*. Disponível em: www.mrree.gub.uy. Acesso em 21 set. 2008.

²⁹⁷ La OEA dice que sólo mediará por los cortes si lo piden ambos países. In: *Clarín*, 24 fev. 2006. Disponível em: <http://www.clarin.com/diario/2006/02/24/um/m-01148012.htm>. Acesso em 24 fev. 2006.

²⁹⁸ Anteriormente à solicitação dos bons ofícios, também no marco do sistema OEA, o Uruguai já havia sido denunciado por violação do direito humano a um meio ambiente sadio à Comissão Interamericana de DH da OEA, em demanda interposta pelo Governador de Entre Ríos, Jorge Busti, e outros residentes das margens do Rio Uruguai, em 19 de setembro de 2005. Procurava-se que o organismo internacional declarasse que o Estado Uruguaio violou a legalidade supranacional americana ao autorizar e aprovar os dois empreendimentos industriais (ARGENTINA. *Denúncia contra o Estado do Uruguai*, 19 de setembro de 2005. Disponível em: www.entrierios.gov.ar/noticias/v2/documentos/completo.php?doc=celulosa+plantas&img=celulosa&esp=celulosa. Acesso em 12 abr. 2009). Por sua vez, o Uruguai, com lastro nos mesmos argumentos do momento em que havia pedido a intervenção do Secretário Geral, decidiu também denunciar a Argentina junto à mesma Comissão pela violação ao direito de livre circulação. Ambas as medidas permanecem em andamento na Organização sem grandes desdobramentos ou efeitos práticos, de modo que o insucesso no plano sub-regional da busca de soluções para o conflito levou os países a novas alternativas.

²⁹⁹ Logo após o encontro na Cúpula, a palavra escolhida pelas delegações argentina e espanhola para definir o papel do monarca foi a de “facilitador”. Evitou-se expressamente utilizar o termo “mediador”, porque uma mediação pressupõe a decisão de apresentar uma proposta para solucionar a controvérsia. Juan Carlos somente teria oferecido seus bons ofícios para que Vázquez e Kirchner sentassem para conversar. As duas técnicas de solução de controvérsias são, de fato, muito próximas, passíveis de serem confundidas, de modo que uma mediação inclui os bons ofícios. A diferença essencial reside no alcance das tarefas confiadas ao mediador, que o permitem até mesmo guiar a negociação até o fim. Tratando-se de bons ofícios, a função do terceiro termina assim que os conflitantes aceitem se encontrar e dar início

Tão logo aceita pelo Uruguai a mediação espanhola, o rei Juan Carlos designou o embaixador de seu país na Organização das Nações Unidas (ONU), Juan Antônio Yañes Barnuevo, para a gestão das negociações. Esse, que foi acompanhado nas negociações pelo Chanceler Miguel Angel Moratinos, imediatamente passou a visitar os países do Prata, de modo a buscar aproximar posições e restabelecer o diálogo direto. Dessa forma, a primeira reunião sob os auspícios da Coroa espanhola foi finalizada em Madri, em 20 de abril de 2007. Os temas sobre os quais as negociações estariam concentradas foram consubstanciados na “Declaração de Madri”, elaborada e assinada pelas partes envolvidas, onde ambos aceitaram que os contatos fossem feitos em nível técnico e político³⁰⁰. Centralizaram-se na localização da fábrica da empresa Botnia, nos cortes de rota em Entre Ríos, na aplicação do Estatuto do Rio Uruguai e na proteção ambiental conjunta do Rio Uruguai. Os dois primeiros pontos recorrem às posições máximas das duas partes, porém suavizadas. Não se escreveu realocização, mas também o Uruguai teve que recuar e aceitar discuti-la mesmo com os cortes de rota perdurando³⁰¹. A discussão do Estatuto atende também a uma estratégia de longo prazo, qual seja, a ampliação do marco jurídico de proteção ao rio, assim como a elaboração de um sistema de proteção ambiental recíproco responde a uma oferta uruguaia³⁰².

A manutenção dos bloqueios nas rotas por parte dos argentinos e a finalização das obras da fábrica da Botnia não permitiram o estabelecimento de uma esfera de confiança. Não surpreende, portanto, que, até o fim da terceira reunião organizada pela Espanha, em 29 de setembro de 2007, só se tenha chegado a um esboço geral de acordo, cuja proposta seria de encapsular o conflito em torno das *papeleras*. A essa altura não parecia mais haver

à negociação. Nessa lógica, os passos executados pela Espanha vão muito além da singela aproximação entre Argentina e Uruguai a partir da delineação de pontos e de esboços de acordos.

³⁰⁰ *Declaración de Madrid. 20 de abril de 2007. Disponível em: www.clarin.com/diario/2007/04/20/um/m-01403710.htm. Acesso em 18 jun. 2009.*

³⁰¹ Ainda, no âmbito do referido documento, as partes haviam se comprometido a não usar o que fosse dito nas reuniões nas apresentações escritas ou orais que se realizem na Corte Internacional de Justiça, já que o litígio em Haia corre paralelamente às negociações. Ambas também se comprometem a se abster de adotar medidas ou atitudes que possam contribuir para aprofundar as diferenças existentes ou incrementar as tensões.

³⁰² CURIA, Walter. *Papeleras: acuerdo para hablar del impactode Botnia y de los cortes*. In: *Clarín*, 21 abr. 2007. Disponível em: <http://www.clarin.com/diario/2007/04/21/elpais/p-00815.htm>. Acesso em 21. abr. 2007.

resquícios para nenhuma solução política entre Argentina e Uruguai. Os esforços da diplomacia se chocavam constantemente com as posturas irredutíveis dos governos, impulsionadas em boa medida por necessidades políticas domésticas, o que levava à busca de uma saída de emergência como a cogitada.

Além do mais, os prazos da Corte da Haia representavam outro empecilho. De tal modo, o projeto de isolar o conflito pela Botnia e avançar em outros terrenos bilaterais seria a única oferta que Argentina e Uruguai poderiam ter levado à XVII Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo³⁰³, em novembro de 2007, no Chile, quando as delegações voltaram a se encontrar. Nesse cenário, em princípio, a solução para o impasse consistiria mesmo na ampliação do marco jurídico do Rio Uruguai, com compromissos explícitos de Montevideu em matéria de preservação ambiental e, sobretudo, dos níveis de produção da fábrica. Entretanto, para não debilitar sua estratégia de aguardar o desfecho do litígio em Haia, o governo argentino descartou um compromisso desse tipo naquele momento^{304 305}.

Embora inicialmente de maneira informal e promovido por atores estranhos ao Estado, uma vertente do conflito alcança uma dimensão importante entre as entidades financiadoras do projeto uruguaio. As pressões diplomáticas argentinas perduram durante todo o conflito, paralelamente a todas as instâncias, judiciais ou não, acionadas pelos países. Antes mesmo que o Grupo Técnico Bilateral de Alto Nível (GTAN) pudesse realizar sua primeira reunião de trabalho, em 26 de junho de 2005, a embaixada argentina em Washington enviava notas, manifestando sua preocupação com as fábricas

³⁰³ KOOY, Eduardo van der. Buscan aislar el pleito con Botnia para relanzar la relación bilateral. In: *Clarín*, 3 out. 2007. Disponível em: <http://www.clarin.com/diario/2007/10/03/elpais/p-01001.htm>. Acesso em 3 out. 2007.

³⁰⁴ CURIA, Walter. Papeleras: en Chile, quien más pone en juego es el Rey. In: *Clarín*, 4 nov. 2007. Disponível em: <http://www.clarin.com/diario/2007/11/04/elpais/p-01501.htm>. Acesso em 4. nov. 2007.

³⁰⁵ Não havia espaço para recuo, tanto pelo lado do governo uruguaio, quanto pelo argentino. A fábrica da Botnia já estava finalizada e aguardava autorização para funcionar, ou seja, descartava-se de plano a mudança de local, sem contar ainda a necessidade da Frente Ampla de controlar uma oposição revoltosa, representada por blancos e colorados. Por sua vez, o preço político interno na Argentina seria muito alto, especialmente na província de Entre Ríos, cujas cidades Gualeguaychú, Colón e Concórdia, onde se concentram o fogo do pleito com as *papeleras*, foram determinantes para a vitória do kirchneirismo na última eleição presidencial (KOOY, Eduardo van der. El pleito con Uruguay, el primer tema que se metió en la transición. In: *Clarín*, 30 out. 2007. Disponível em: <http://www.clarin.com/diario/2007/10/30/elpais/p-00801.htm>. Acesso em 30 out. 2007).

ao Banco Mundial, Banco Bilbao Viscaya e ao grupo holandês ING Group. Todas entidades internacionais envolvidas no financiamento da construção das usinas de Botnia e ENCE³⁰⁶.

O Banco Mundial, após a avalanche de denúncias provenientes do governo argentino e da sociedade civil, por meio da Corporação Financeira Internacional (CFI), sua entidade financeira para o setor privado, difundiu, em 12 de abril de 2006, um relatório técnico que poderia resultar no condicionamento da liberação do financiamento às empresas ao cumprimento de numerosas recomendações³⁰⁷. Mesmo com o resultado do relatório encomendado pelo Banco Mundial, a Argentina, por meio de seu governo e da sociedade civil, não deixou de atuar insistentemente junto aos financiadores dos projetos uruguaios, que até o final do ano de 2006 não haviam liberado os recursos. Além da não concessão imediata dos empréstimos, a pressão argentina fez também com que a empresa espanhola ENCE alterasse a localidade de seu empreendimento.

Com isso, a pressão do governo argentino se voltou contra a Botnia, que manteve as obras em Fray Bentos. Porém, o laudo final da CFI, de 16 de outubro de 2006, após a análise dos fatos relevantes, recomendou ao seu quadro de diretores o financiamento da fábrica a ser construída pela empresa finlandesa³⁰⁸, seguido pela aprovação definitiva do empréstimo por 23 votos a 1 (O voto vencido foi do diretor argentino), em 21 de novembro de 2006, acirrou ainda mais os conflitos. A aprovação do pacote de crédito e garantias pelos diretores da CFI e da MIGA garantiu a participação destes órgãos no projeto

³⁰⁶ MAGALHÃES, Bruno. O papel do Mercosul: a crise das papeleras e o processo de integração regional sul-americano. In: *Observador On-Line*, v. 1, n. 6, ago. 2006. Disponível em: www.observatorio.iuperj.br. Acesso em 9 ago. 2009, p. 8.

³⁰⁷ Em síntese, o documento sustenta a impertinência da previsão de danos ambientais “catastróficos”, mas garante que os estudos de impacto ambiental, apresentados pelas empresas são incompletos, e suscitam dúvidas quanto à conformidade dos projetos com as “melhores técnicas disponíveis” (BAT). Requer esclarecimentos sobre temas centrais: tratamento dos efluentes, efeitos sobre a água potável em Fray Bentos, recursos pesqueiros e hídricos, turismo e saúde pública (HATFIELD CONSULTANTS LTD. *Estudio de impacto acumulativo* – plantas de celulosa de Uruguay. Disponível em: www.mrree.gub.uy. Acesso em 12 out. 2008).

³⁰⁸ HATFIELD CONSULTANTS LTD. *Final cumulative impact study for the Uruguay pulp mills – evaluation of the expert panel*. Disponível em: http://www.ifc.org/ifcext/lac.nsf/Content/Uruguay_Pulp_Mills. Acesso em 12 out. 2008.

com um aporte financeiro de 170 milhões de dólares e garantias por risco político de até 350 milhões de dólares³⁰⁹.

No âmbito dos meios jurisdicionais de solução de controvérsias, ao menos dois caminhos principais se apresentavam aos Estados: de um lado, na esfera dos acordos regionais assinados por Argentina e Uruguai dentro do MERCOSUL, tanto pela via da livre circulação de bens e mercadorias no Tratado de Assunção quanto pelo Acordo-quadro sobre meio ambiente do bloco³¹⁰; de outro, uma possibilidade alternativa sob a estrutura do Estatuto do Rio Uruguai, que previa o acesso à jurisdição da CIJ. O fracasso dos processos de negociação e as decisões do Uruguai de recorrer ao Sistema de Solução de Controvérsias do MERCOSUL e da Argentina de demandar junto a CIJ representam um giro de “via jurídica” à busca de uma solução para a controvérsia, ao mesmo tempo que oficializam o caráter de litígio no marco do direito internacional, ao colocar em órbita as instâncias jurisdicionais máximas para as partes³¹¹.

Desde o início da obstrução sistemática da livre circulação de pessoas e mercadorias, promovida na fronteira, o Uruguai buscou incontáveis vezes tratar do conflito no âmbito do MERCOSUL, alegando a violação do artigo 1º do Tratado de Assunção, que assegura a livre circulação de bens. A Argentina, exercendo a Presidência *Pro Tempore* do bloco, opôs-se a tal pleito uruguaio. Essa postura argentina de insistir em afastar o tema das *papeleras* do MERCOSUL se deu não só em relação ao sistema de solução de controvérsias, mas também se estendeu aos demais encontros regionais. Como os temas das agendas das reuniões do bloco são estabelecidos por consenso, a Chancelaria argentina não acordou reiteradas vezes em discutir os cortes de rotas.³¹²

³⁰⁹ DANDAN, Alejandra. El Banco Mundial aprobo el prestamo para Botnia y en Gualeguaychu continua el corte. *Página12*. Disponível em: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-76588-2006-11-22.html>. Acesso em 4. mar. 2010.

³¹⁰ CHIDIAC, Martina, 2008. Op. cit., p. 1.

³¹¹ BARRIOS, Luís. Conflictividad y desarrollos de contingencia en la sociedad del riesgo: el conflicto de la celulosa. *Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 65-81, jan/jun. 2008, p. 76.

³¹² Mesmo no âmbito do Parlamento do MERCOSUL não se conseguiu apreciar a questão. Ver: MERCOSUL/PM/ATA N. 06/07. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cpcms/parlamento.html/sessoes/ata-v-sessao-do-pm>. Acesso em 16 nov. 2009.

Em fevereiro de 2006, a ministra interina de Relações Internacionais do Uruguai enviou nota ao governo argentino, comunicando a decisão de recorrer ao Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL (TPR). Porém, de acordo com o artigo 23 do Protocolo de Olivos, em única instância, o TPR só pode ser acionado mediante comum acordo entre as partes. Do mesmo modo, tentou convocar uma reunião extraordinária do Conselho Mercado Comum (CMC) para tratar do conflito³¹³. Ambas as medidas restaram frustradas até ter início o procedimento arbitral.

O esvaziamento do MERCOSUL, foro natural para deslinde do conflito, tanto no âmbito político como jurídico, respondeu a uma estratégia argentina, que contou com a omissão do Brasil. Esse passou a dialogar com os envolvidos no conflito somente em meados de abril de 2006, esclarecendo, porém, que se tratava de um problema bilateral³¹⁴, posição mantida durante toda a extensão do conflito. É bem verdade que a impressionante belicosidade argentina encontra amparo somente na bilateralidade. Confrontados no seio das instituições regionais, os contendores teriam que admitir seus respectivos erros e enfrentar a tarefa que aterroriza os nossos governantes: construir, finalmente, um futuro comum, por meio de políticas regionais sólidas, entre elas as de atração de investimentos e proteção ambiental³¹⁵.

A política argentina não encobria os cortes, que ainda perduravam. Então, finalmente, em 18 de fevereiro de 2006, o Uruguai logrou deflagrar o mecanismo de solução de controvérsias previsto no Protocolo de Olivos. Foi convocado um Tribunal *ad hoc* que se pronunciou sobre uma questão jurídica bastante diversa da analisada pela Corte da Haia, quando do julgamento do pedido argentino. Tratava-se de saber se a obstrução sistemática da comunicação por via terrestre entre Argentina e Uruguai, promovida pelos movimentos sociais e pelos cidadãos entrerrianos, com o apoio explícito do

³¹³ CLÉMENT, Zlata Dmas de. *La cuestión de los cortes de rutas entrerrianos como respuesta a la instalación de las pasteras en Fray Bentos debe ser dirimida ante la CIJ*. Disponível em: <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artloscortesderutaspapeleras>. Acesso em 23 out. 2009, p. 1.

³¹⁴ MARREIRO, Flávia. Brasil intervém na “guerra das papeleiras”. In: *Folha de São Paulo*, 16 abr. 2006. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalhe3.asp?ID_RESENHA=217699. Acesso em 21 set. 2009.

³¹⁵ VENTURA, Deisy. O caso das papeleiras e o “papelão” do Mercosul. *Pontes*, v. 2, n. 2, mar/abr. 2006, p. 16-18.

governo provincial, configurava violação, por parte da Argentina, do princípio da livre circulação de bens e fatores produtivos (o que incluiria a circulação de mercadorias e pessoas), consagrado pelo Tratado de Assunção.

À opção uruguaia em levar ao Sistema de Solução de Controvérsias do MERCOSUL os bloqueios segue a crítica argentina, entendendo serem estes uma resposta a um ilícito anterior do Uruguai, sem uma natureza autônoma. Em um sistema descentralizado e escassamente hierárquico, contramedidas como os bloqueios seriam, supostamente, a única forma de reação por parte da população local³¹⁶. De tal modo, a Argentina procurou defender-se, contrapondo o direito à livre circulação de bens aos direitos de livre expressão do pensamento e de reunião³¹⁷. Por ter hierarquia constitucional no ordenamento interno, a livre expressão poderia justificar uma restrição ao exercício de direitos relativos a tratados de integração. Posta dessa forma, a resolução da contenda passou pela aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, já que foram colocados, em lados opostos, o direito de protestar e o direito de transitar.

Nesse sentido, as manifestações iniciadas em setembro de 2003, que aos poucos foram se intensificando até chegar ao ritmo que animou a propositura da demanda, foram objeto do laudo arbitral de 6 de setembro de 2006. Tendo em vista os significativos danos e prejuízos, ocasionados pelos cortes, o Uruguai buscou a responsabilização do Estado argentino pelos acontecimentos.

Sendo assim, os árbitros do Tribunal *ad hoc* se manifestaram a respeito do pedido uruguaio em torno da declaração do descumprimento pela Argentina das obrigações derivadas do Tratado de Assunção, bem como da adoção pelo

³¹⁶ CLÉMENT, Zlata Drnas de. *La cuestión de los cortes de rutas entrerrianos como respuesta a la instalación de las pasteras en Fray Bentos debe ser dirimida ante la CIJ*. Disponível em: <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artlocortesderutaspapeleras>. Acesso em 23 out. 2009, p. 1-2.

³¹⁷ Não obstante o argumento principal, a Argentina também procurou defender que, primeiramente, o Uruguai havia trocado o objeto da demanda de “impedimentos à livre circulação” para “omissão do Estado argentino em adotar medidas apropriadas para prevenir e/ou fazer cessar os impedimentos à livre circulação”. Ainda, assegurou que os cortes de rotas e pontes não se traduziram em prejuízos, nem do ponto de vista do comércio bilateral nem do turismo, assim como garantiu que sempre houve rotas alternativas abertas (CLÉMENT, Zlata Drnas de. HUMMER, Waldemar. *Problemas ambientales en el Río Uruguay*. El caso de las pasteras (Argentina v. Uruguay). Disponível em: <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artproblemasambientalesenelriouruguay>. Acesso em 23 out. 2009, p. 14).

mesmo Estado, das medidas apropriadas para prevenir ou fazer cessar eventuais reiterações dos bloqueios, de modo a garantir a livre circulação com o Uruguai. Embora as ações junto às rotas que ligam os Estados tenham sido realizadas por particulares, o Tribunal considerou que a Argentina omitiu a conduta devida por falta de diligência na prevenção ou correção dos atos dos mesmos que pudessem causar prejuízo ao Estado vizinho. Mesmo que seja reconhecida a possibilidade de uma restrição à livre circulação econômica nos espaços integrados, asseverou-se a não compatibilidade com o sistema do MERCOSUL das interrupções do tráfego nas principais rotas entre os países ao longo de mais de três meses, em plena temporada de férias, período de grande movimentação e importância para a economia uruguaia³¹⁸.

Ao analisarem os diferentes valores em jogo, os árbitros entenderam que o exercício, pelos vizinhos de Gualaguaychú, de seu direito de protesto ultrapassou, em seus efeitos, os limites do respeito que eles, bem como o Estado argentino, devem ao cumprimento das regras que os obrigam a garantir a livre circulação na esfera do processo de integração regional. Os cortes de rota, ao se estenderem durante tamanho tempo, ultrapassaram a barreira do razoável, de forma a tornar possível a responsabilização da Argentina pela falta de diligência³¹⁹. De fato, nesses termos, torna-se difícil negar a omissão do governo nacional argentino, que não coibiu a reiterada obstrução das pontes e estradas, mesmo após as primeiras e claras constatações das perdas infligidas aos setores econômicos uruguaiois. Ainda que o ordenamento constitucional argentino garanta a ampla liberdade de expressão dos movimentos sociais,

³¹⁸ MERCOSUL. *Laudo del tribunal arbitral "ad hoc" de Mercosur constituido para entender de la controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Argentina sobre "omisión del Estado Argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay"*, 06 de setembro de 2006. Disponível em: http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/controversias/archivos/TPR_Tribunal%20AdHoc_Laudo%20Libre%20Circulacion_ES.pdf. Acesso em 10 mar. 2007.

³¹⁹ No que tange aos direitos humanos é de se ressaltar o reconhecimento que tiveram por parte do Tribunal Arbitral ao serem afirmados como interesses e valores de maior hierarquia, ou seja, em casos similares uma restrição à livre circulação econômica nos espaços integrados poderia chegar a ser tolerada. Sendo assim, algum grau de restrição a um direito é admitido, porém nunca se pode chegar à anulação absoluta do mesmo, ainda que seja de maior hierarquia. As limitações não podem exceder o limite do razoável, de modo que os próprios tratados internacionais sobre direitos humanos com hierarquia constitucional admitem a relatividade dos direitos subjetivos de cada um frente os direitos subjetivos dos demais, e as possibilidades de sua limitação por razões de bem estar geral.

ampara igualmente o direito de locomoção de seus cidadãos, massivamente impedidos de dirigir-se à costa uruguaia na época do veraneio.

Além disso, condicionar a aplicação dos tratados mercosulinos, já internalizados, especialmente o Tratado constitutivo do bloco, ao direito interno do país, colocaria em risco o processo de desenvolvimento do MERCOSUL, já que um mercado comum sem a livre circulação seria inconcebível. Indispensável, portanto, que o Estado argentino tivesse tomado as medidas necessárias para que os compromissos assumidos na esfera do bloco fossem efetivados.

Apesar da declaração da não compatibilidade da postura do Estado argentino com os compromissos assumidos pelos países no Tratado de Assunção, em atenção ao outro pedido uruguaio, os árbitros declararam a impossibilidade de promover determinações sobre condutas futuras da parte reclamada. Desse modo, embora o aparente sucesso do Uruguai na demanda, o laudo não indicou nenhuma obrigação específica de comportamento à Argentina, também não estabeleceu nenhuma forma de ressarcimento, até porque não havia um pedido uruguaio nesse sentido, situação que aparentemente satisfaz aos dois lados, mas que em nada serviu na pacificação do conflito. Ambos os países se declararam vencedores na contenda, com a Argentina satisfeita pelo fato de não haver uma declaração expressa quanto a intenção de prejudicar o Uruguai e tampouco punições; e o Uruguai valorizando o reconhecimento da conduta diversa argentina em relação ao Tratado de Assunção³²⁰. Logo após, as bloqueios voltaram a se repetir e não havia a possibilidade de nenhuma medida compensatória ou de retorsão para assegurar o ditame.

O pouco compromisso com a decisão não deixa de ser um reflexo direto da escolha por um sistema arbitral para o bloco. Ele responde melhor às relações de cooperação intergovernamental, que, em geral, é insuficiente para garantir o respeito a um direito com vocação comunitária ou garantir o aprofundamento do processo³²¹. Mesmo com as reiteradas remissões nos

³²⁰ CLÉMENT, Zlata Drnas de. HUMMER, Waldemar. Op.cit., p. 15.

³²¹ CLÉMENT, Zlata Drnas de. *Arbitraje y procesos de integración económica regional: La experiencia en el MERCOSUR*. Disponível em: <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/arbitraje-y-procesos-de-integracion-economica>. Acesso em 23 out. 2009, p. 28.

laudos dos diferentes Tribunais *ad hoc* a uma lógica integracionista, mediante a interpretação teleológica e as tentativas de consolidar uma doutrina jurisprudencial mercosulina, faltam correspondentes iniciativas institucionais, que garantam e consolidem o avanço através das decisões. Mesmo as eventuais manifestações de um maior grau de compromisso integrador não deixam de ser débeis, sem conseguir alterar a natureza do sistema, como, por exemplo, os avanços trazidos pelo Protocolo de Olivos, de 2002, com a criação do TPR³²². Os países crescem e as relações e conflitos entre os mesmos paulatinamente se tornam mais complexos, porém tudo sem um correspondente e adequado adensamento institucional.

Já em outras situações, a propalada necessidade de avançar na garantia de segurança acaba por significar novo golpe ao efetivo desenvolvimento da integração. Esse parece o papel a ser desempenhado pela cláusula de eleição de foro, que se refere a casos que poderiam ser dirimidos tanto no sistema arbitral do MERCOSUL quanto no âmbito do sistema de solução de controvérsias da OMC ou de outros esquemas preferenciais de comércio de que sejam parte individualmente os Estados Partes do MERCOSUL. Nessas hipóteses, a parte demandante pode optar submeter o litígio à jurisdição que mais lhe parecer conveniente, embora também a escolha possa se dar mediante comum acordo. Uma vez iniciado um procedimento de solução de controvérsias nenhuma das partes poderá recorrer a outros mecanismos de solução de controvérsias com relação a um mesmo objeto.

Busca-se, com isso, evitar a duplicidade de procedimentos, conferindo maior segurança jurídica, ao não permitir a existência de resoluções contraditórias sobre o mesmo assunto. Todavia, de outro lado, representa outro elemento a frustrar a consolidação de linhas jurisprudenciais, além de representar atitude de desconfiança dos Estados Partes do bloco em relação ao seu próprio sistema de solução de controvérsias³²³ e, por consequência, quanto ao processo de integração como um todo. Tivessem os Estados Partes um real compromisso com o aprofundamento institucional e jurídico do processo de integração determinariam a competência privativa e excludente

³²² *Ibid.*, p. 24.

³²³ BRITTI, María Soledad. *La opción de foro en el Sistema de Solución de Controversias del Mercosur*. Disponível em: <http://www.eumed.net/libros/2009a/516/index.htm>. Acesso em 14 ago. 2009, p. 22.

dos órgãos do bloco para as controvérsias surgidas na esfera do ordenamento jurídico do Tratado de Assunção³²⁴.

Com o caso em torno das *papeleras*, esses problemas saltam aos olhos. Com a anuência do Brasil, afastou-se, até onde se pode, o conflito das instâncias políticas e arbitrais do MERCOSUL. Quando finalmente é deflagrado o mecanismo de solução de controvérsias do bloco, o laudo daí originado não conta com meios de assegurar a sua eficácia. Embora a decisão refira-se reiteradas vezes à supremacia da norma da integração e à importância da mesma ser vista sob uma perspectiva de processo e não necessariamente de situação, o que implica pensar em uma decisão conformada com o objetivo do bloco de alcançar o mercado comum, ela é praticamente ignorada pelas partes. Em um cenário em que teria que se contar com a boa vontade das mesmas no cumprimento do laudo, a impossibilidade de impor a decisão a uma eventual reiteração dos atos contrários à normativa regional e a não previsão de nenhuma espécie de condenação pelo descumprimento, não existe nenhuma surpresa no papel desempenhado pelo laudo do Tribunal *ad hoc*.

De modo paralelo, outra demanda se desenvolvia na CIJ. Naturalmente, à assinatura do Tratado de Assunção, que institui o MERCOSUL, precedem uma série de instrumentos jurídicos bilaterais, tratando do aproveitamento de rios compartilhados e projetos binacionais, como as represas de Itaipu, Yacyretá e Salto Grande. É o caso também do Estatuto do Rio Uruguai³²⁵, que previa a possibilidade de demandar junto à CIJ. Sediada em Haia, é um dos tribunais internacionais com competência mais ampla da atualidade, de modo que pode atuar em litígios que envolvam tratados bilaterais firmados independentemente da ONU, desde que se estipule cláusula, prevendo a jurisdição da Corte³²⁶. Nesse sentido, então, a previsão do artigo 60 do Estatuto do Rio Uruguai de que, quando não solucionada por negociações diretas, a controvérsia sobre a interpretação ou aplicação do Estatuto pode ser submetida à apreciação da Corte por meio de recurso³²⁷.

³²⁴ Ibid., p. 26-27.

³²⁵ PEÑA, Félix. Op.cit..

³²⁶ LOCATELLI, Liliانا. Corte Internacional de Justiça. In: BARRAL, Welber (org.). Tribunais Internacionais: mecanismos contemporâneos de solução de controvérsias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004, p. 20.

³²⁷ Trata-se de uma cláusula de solução pacífica de controvérsias, que contempla a via judiciária internacional.

Em dezembro de 2005, o governo argentino notificou formalmente a existência de uma controvérsia com o Uruguai sob a base jurídica do Estatuto do Rio Uruguai, com o intuito de enquadrar as negociações nos termos do referido documento e possibilitar as condições necessárias para um futuro recurso junto a CIJ³²⁸. Posteriormente, em maio de 2006, a Argentina dá início aos procedimentos na Corte, com base no suposto descumprimento por parte do Uruguai do disposto no Estatuto do Rio Uruguai ao autorizar unilateralmente a construção das *papeleiras*, sem comunicar à comissão bilateral conjunta (CARU).

No âmbito do litígio principal, na mesma data, foi submetido um pedido para a indicação de medidas provisórias para efeito de determinar a suspensão dos trabalhos na construção das fábricas. O pedido foi justificado no sentido de que, além de não cumprir com a utilização racional do rio e não levar em conta a obrigação de tomar todas as medidas necessárias para preservar o ambiente aquático, a efetivação da construção das fábricas frustraria os objetivos originariamente demandados pela Argentina na Corte. Tal suspensão atenderia à alegação de que, inevitavelmente, as fábricas de celulose afetariam a qualidade das águas, bem como seriam causa de contaminação transfronteiriça.

Previstas dentre os artigos 73 e 89 das Regras da Corte, as medidas cautelares correspondem a um processo incidental, com julgamento próprio, versando sobre questões específicas que apareçam no curso do processo principal. Para que as partes não vejam eventuais direitos seus serem danificados de modo irreparável enquanto se aguarda a decisão final, permite-se requisitar à Corte providências urgentes para resguardar o direito posto em risco.

Em 13 de julho de 2006, a CIJ manifestou-se sobre o pedido argentino de suspensão da autorização uruguaia para construção das fábricas de celulose e a suspensão do trabalho de construção propriamente dito³²⁹. Os juízes de Haia não se convenceram de que os direitos reivindicados pela Argentina não pudessem ser protegidos na ausência de decisão *in limine*, pois

³²⁸ MAGALHÃES, Bruno. Op. cit., p. 9.

³²⁹ CIJ. *Case concerning pulp mills on the river Uruguay (Argentina v. Uruguay)*. Request for the indication of provisional measures. Order, 13 July 2006. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/11237.pdf>. Acesso em 5 jun. 2009.

não estariam presentes elementos de prova de que o funcionamento da indústria ocasionaria prejuízo irreparável ao Rio Uruguai, julgado improcedente o pleito argentino. No entanto, a CIJ refere que o Uruguai assume plenamente os riscos de uma decisão de fundo desfavorável, e salienta a possibilidade de, em presença de fatos novos, proposição de uma nova demanda argentina³³⁰.

Enquanto a demanda em Haia se desenvolvia, os bloqueios nas rotas que unem a Argentina ao Uruguai persistiam. Assim, embora considerando que a CIJ está impedida, por natureza, de aplicar o direito da integração regional, competindo ao sistema institucional do bloco dar lugar à demanda uruguaia, fundada na distorção dos fluxos de comércio, originada não no fato em si (autorização para instalação das usinas), mas nas consequências dos protestos pretensamente populares vinculadas ao início das obras, o descumprimento da decisão proferida no MERCOSUL e o prolongamento dos danos comerciais também levaram o Uruguai a acionar liminarmente a Corte.

Essa decisão de ir à Corte não foi consenso entre os juristas uruguaios. O já conhecimento da reticência da Corte em conceder medidas provisórias dessa natureza, a certeza de que, tal como no caso da decisão no âmbito do MERCOSUL, uma eventual decisão favorável ao Uruguai não seria respeitada pelos manifestantes argentinos e a possibilidade de que, frente a uma decisão negativa, fosse alimentado o ímpeto dos mesmos lastreavam o ceticismo de alguns uruguaios³³¹.

Enquanto a primeira demanda argentina na Corte, pedindo de modo cautelar a suspensão da construção das fábricas em Fray Bentos se embasava em argumentos de cunho ambiental, ligados ao Estatuto do Rio Uruguai, o pedido uruguaio parte dos prejuízos decorrentes das interrupções das rotas que ligam os dois países levadas a cabo por manifestantes argentinos. São circunstâncias fáticas que se assemelham muito as do momento em que se deu a decisão do Tribunal *ad hoc* do MERCOSUL, mas que, porém, referem-se à possibilidade de novos cortes, especialmente no verão de 2006/2007.

Sendo assim, em 29 de novembro de 2006, o Uruguai, invocando o artigo 41 do Estatuto do Tribunal e o artigo 73 das Regras do Tribunal, submeteu um pedido de medidas provisórias para garantir que a Argentina

³³⁰ Ibid., § 75-78.

³³¹ LAPEYRE, Edison González. Op.cit., p. 66.

colocasse em prática as medidas apropriadas para prevenir ou acabar com as interrupções de trânsito e para que se abstinésse de atos que pudessem agravar, estender ou dificultar disputa. Dessa forma, buscava o Uruguai se prevenir, já que, em 20 de novembro daquele ano, as rotas que o unem à Argentina foram fechadas novamente por cidadãos argentinos, sem oposição do governo nacional, e com a promessa de que iriam se estender por todo o verão, tal como havia ocorrido no mesmo período do ano anterior. Os novos cortes visavam não só a impedir o fluxo de turistas ao Uruguai, mas também o transporte de suprimentos à fábrica da Botnia, em Fray Bentos, impondo severos prejuízos econômicos ao Uruguai. Dentro da perspectiva da demanda em si, a Argentina estaria ainda descumprindo suas obrigações assumidas como litigante no processo principal.

A CIJ entendeu que, além de os direitos reclamados pelo Uruguai terem uma conexão suficiente com o mérito do caso, os direitos invocados pelo Uruguai perante o Tribunal *ad hoc* do MERCOSUL eram diferentes dos que se buscavam proteger no pedido de medidas provisórias, de modo que declarou ter jurisdição para tratar do pedido formulado. Contudo, em 23 de janeiro de 2007, os juízes, não convencidos de que estariam presentes prejuízos irreparáveis e iminentes aos direitos do Uruguai, tanto no âmbito do Estatuto quanto na esfera do processo na Corte, por maioria de 14 votos, decidiram que as circunstâncias do caso não eram suficientes para a indicação de medidas provisórias³³².

A decisão acabou por confirmar o receio dos uruguaios. A verdade é que sequer foi analisada a ilegalidade ou não dos cortes de rotas. Os prejuízos causados ao Uruguai, passíveis de mensuração, diferente do primeiro pedido de medidas provisórias impetrado pela Argentina, onde não se tinham dados concretos que confirmassem danos ambientais acima do permitido, não foram objeto da decisão dos juízes da CIJ³³³. Esses entenderam que os bloqueios não restringiam os direitos ligados ao cerne do processo principal, ou seja, a

³³² CIJ. *Case concerning pulp mills on the river Uruguay (Argentina v. Uruguay)*. Request for the indication of provisional measures. Order, 23 January 2007. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/13617.pdf>. Acesso em 5 jun. 2009.

³³³ Na esfera dos danos ambientais, um eventual sucesso na demanda por parte da Argentina depende de uma mudança de paradigma da Corte: do paradigma tradicional “reparatório” para o paradigma “preventivo” do direito ambiental. Em matéria de dano ambiental, não se poderia exigir a configuração do dano, já que o dano ecológico é irreparável (VEGA, Juan C. Op. cit., p.12).

construção das fábricas, de forma que os danos que extrapolam essa esfera não poderiam ser tratados pelo pedido de medida provisória em questão.

Não obstante os resultados dos julgamentos dos pedidos de medidas provisórias, não seria absurdo supor que as duas decisões fossem descumpridas caso se desse o deferimento de ambos. Além de o conflito estar cercado de uma série de violações ao direito internacional, mesmo que o acórdão seja obrigatório e definitivo, a CIJ não possui poder ou mecanismos para que sejam impostas suas decisões. Conforme o previsto no art. 94, I da Carta das Nações Unidas, o cumprimento das mesmas fica na dependência da boa-fé dos Estados. Contudo, parece que após um longo período de conflito, com a finalização das obras da Botnia e a sucessão presidencial na Argentina, os países confiaram a solução da queda de braço ao resultado final na CIJ. O governo argentino já declarou que irá aceitar e se submeter à decisão proferida em Haia³³⁴.

Após as decisões referentes aos pedidos de medidas provisórias, em 15 de julho de 2009, as partes submeteram comentários a respeito das novas provas produzidas por cada país e trouxeram mais documentos. Posteriormente, deu-se seguimento às audiências públicas durante o período de 14 de setembro a 2 de outubro do mesmo ano, data que representa o início da deliberação da Corte³³⁵.

No decorrer das audiências públicas, a representação argentina ressaltou o acordo entre os países em torno de um mecanismo a funcionar frente a qualquer projeto que possa prejudicar a qualidade das águas do Rio Uruguai e das áreas envolvidas pelo mesmo, assim como qualquer uso das suas águas para fins industriais de escala tal que possa afetar o regime ou a qualidade da água. Tal regime estaria consubstanciado no Estatuto do Rio Uruguai, de 1975. Com isso, desde então, não só as águas, mas todo o ecossistema constituído pelo próprio rio e as áreas ligadas a ele estaria protegido pelo acordo. Nesse sentido, portanto, a limitação dos poderes soberanos dos dois Estados pactuantes, que deveriam atuar somente via um mecanismo bilateral instituído pelo Estatuto. Em último caso, os países

³³⁴ Argentina aceptará fallo de La Haya. In: *El Pais digital*, 6 out. 2007. Disponível em: http://www.elpais.com.uy/07/10/06/ultmo_306750.asp. Acesso em 6 out. 2007.

³³⁵ CIJ. *Conclusion of the public hearings*. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15507.pdf>. Acesso em 11 dez. 2009.

poderiam submeter eventual desacordo entre si a CIJ. São argumentos que ilustram o descontentamento da Argentina com a postura unilateral uruguaia na concessão das autorizações para a instalação das fábricas de celulose, bem como reforçam a opção pelo recurso à jurisdição da Corte³³⁶.

Em um segundo momento é intensificada a insatisfação do Estado argentino com a escolha em si da localização das fábricas, que até o momento não teria sido devidamente justificada pelo Uruguai. Tal questão, crucial na construção de projetos tão complexos quanto esse, teria ficado tão somente a cargo das empresas estrangeiras, sendo posteriormente referendadas sem a análise devida pelo governo uruguaio, em flagrante desrespeito às obrigações do Estatuto, de acordo com a posição defendida pela Argentina. De modo complementar e já reagindo à oposição uruguaia, no sentido de que também a Argentina desenvolve em seu território atividades ainda mais poluidoras, a representação argentina buscou ressaltar que *a priori* não teria nenhuma objeção contra uma indústria de celulose e papel. O problema essencialmente envolveria a localização da fábrica da Botnia e a suposta incapacidade do meio ambiente local de absorver os efluentes líquidos e as emissões atmosféricas decorrentes da atividade da mesma. Todavia, não se deixou de colocar que a indústria do papel e celulose é reconhecida pelas publicações científicas como grande poluidora no plano mundial³³⁷.

Por sua vez, a postura da representação uruguaia nas audiências públicas foi no sentido de respeito ao Estatuto, tratando-o inclusive como uma proteção em relação à poluição advinda da Argentina, país de maior território, população e com os setores agrícolas e industriais muito mais desenvolvidos, e que teria feito, então, uso muito mais intenso e poluidor das águas do rio. Nessa linha, ao contrário do que foi trazido à Corte pelos técnicos argentinos, colocaram a fábrica da Botnia como capaz de rivalizar sem reserva alguma com as melhores fábricas européias de celulose e papel. Para tanto, se valeram de distintos estudos independentes de órgãos do Banco Mundial, que atestariam a conformidade da fábrica com as normas internacionais mais exigentes em matéria ambiental. Essas e outras informações sobre a fábrica e

³³⁶ CIJ. *Public sitting held on Monday 14 September 2009*. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15419.pdf>. Acesso em 11 dez. 2009, p. 7-8

³³⁷ *Ibid.*, p. 25-45-46.

os impactos no meio receptor teriam sido disponibilizadas em massa antes mesmo do início da construção da mesma³³⁸. Assim, ainda se insurgem à reação tolerante do governo argentino às reiteradas interrupções nas pontes. Atitude, essa, vista como um recurso extrajudicial para pressionar a parte adversa no litígio³³⁹, ou seja, uma tentativa de lograr por via oblíqua e coercitiva o resultado que se reclama pela Argentina ante a Corte³⁴⁰.

Envolta com tais argumentos e tendo em vista as controvérsias entre os Estados, na interpretação do Estatuto do Rio Uruguai, a Corte deliberará em busca da solução final para o litígio. Era de se esperar que sob o marco de um mesmo processo de integração a questão fosse analisada a partir de uma perspectiva integracionista e, portanto, dentro do âmbito do MERCOSUL. Embora a normativa bilateral seja uma das dimensões jurídicas levantadas, não há que se falar no Estatuto como o documento que por si só deve dar conta do presente conflito, ainda mais frente a uma questão que envolve diretamente dois Estados Partes, mas que é comum a todo o bloco. O próprio caráter do litígio na CIJ, com a forma pelo qual o pedido principal foi formulado pelos argentinos, ligado estritamente à construção das fábricas, não permite grande amplitude nas discussões. Nas decisões dos pedidos cautelares, os argumentos cingem-se somente ao Estatuto do Rio Uruguai, de forma que não há uma clara contraposição entre normas de diferentes naturezas.

Por fim, o mesmo se deu em relação ao julgamento definitivo da contenda. Por treze votos a um, a Corte julgou que o Uruguai descumpriu suas obrigações procedimentais previstas nos artigos 7 a 12 do Estatuto do Rio Uruguai. Ao mesmo tempo, por onze votos a 3, julgou que, em relação às obrigações substantivas colocadas pelos artigos 35, 36 e 41 do Estatuto, não houve decumprimento por parte do Estado uruguaio. Reconhece-se que o Uruguai não informou a CARU, notificando a Argentina dos estudos de impacto ambiental somente após a concessão da autorização inicial para a construção das fábricas. No entanto, a Corte asseverou que não foram comprovados os danos ao meio ambiente, e que a Argentina não demonstrou de maneira convincente a recusa uruguaia de se engajar em uma coordenação de medidas

³³⁸ CIJ. *Public sitting held on Monday 21 September 2009*. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15445.pdf>. Acesso em 11 dez. 2009, p. 3-4-6

³³⁹ *Ibid.*, p. 7.

³⁴⁰ LAPEYRE, Edison González. *Op. cit.*, p. 68.

para evitar alterações no balanço ecológico.³⁴¹ A decisão reflete a jurisprudência da Corte, bastante reticente em relação a causas de cunho ambiental.

Ademais de eventuais descumprimentos às suas disposições, o fato é que o documento assinado entre os países em 1961 apresenta problemas. Não só não é suficiente e efetivo para a proteção do meio ambiente, mas como também estabelece regras e procedimentos que criam sérios entraves entre as partes contratantes. Ao invés de incentivar a cooperação, a bloqueia. Nesse sentido, a obrigação de comunicação de projetos industriais de desenvolvimento ao outro país pode significar um “poder de veto”, na medida em que a realização da obra dependeria da anuência desse país vizinho. Esse ponto, em especial, está no centro da discórdia entre Argentina e Uruguai. Tanto que o último, em sua defesa no pedido de medidas provisórias levado a Haia pelos argentinos, alegou que tal determinação, na verdade, representa uma imposição aos países de trabalharem de boa-fé em uma ampla troca de informações sobre os procedimentos trazidos pelo Estatuto ou acordados entre eles³⁴².

Invariavelmente, para ser eficaz, qualquer solução a ser tomada em relação ao conflito deveria conciliar o uso conjunto do Rio Uruguai, de modo a garantir a proteção do meio ambiente local, aliada ao desenvolvimento das políticas industriais de cada país. Ao mesmo tempo, ambas as partes falharam em honrar seus compromissos regionais. Se, de um lado, o Uruguai autorizou unilateralmente a construção das fábricas; de outro, a Argentina, ao tolerar as interrupções nas rotas, deixou de garantir a livre circulação de pessoas, bens e mercadorias³⁴³. A reticência das partes em assumir o interesse compartilhado em investimentos estrangeiros de mesma natureza e a consequente ausência do tema nos discursos oficiais e nos distintos meios de solução de controvérsias acionados não concedem motivos para entusiasmo. Não há traços de qualquer articulação em torno de políticas comuns de cooperação

³⁴¹ CIJ. *Case concerning pulp mills on the river Uruguay (Argentina v. Uruguay)*. Judgement, 20 april 2010. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf?PHPSESSID=709ef5975b51b3574ba4d29d6f29d4ee>.

Acesso em 10 jun. 2010.

³⁴² CIJ. *Case concerning pulp mills on the river Uruguay (Argentina v. Uruguay)*. Request for the indication of provisional measures. Order, 13 July 2006, Op. cit.

³⁴³ CHIDIAC, Martina, 2008. Op. cit., p. 12.

ambiental, econômica e comercial de modo geral, bem como especificamente no setor produtivo florestal-papeleiro³⁴⁴, foco do conflito entre Argentina e Uruguai. Postura que embala o descaso com o processo de integração regional e que, inclusive, coloca em dúvida uma possível colaboração do marco regulatório atinente à matéria que se estende sobre os Estados Partes do MERCOSUL, caso este fosse acionado em juízo.

3. A REGULAÇÃO DA PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DO INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO NOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL: LIMITES E PERSPECTIVAS

3.1. Alcance da rede normativa

As preocupações com o desenvolvimento harmônico dos Estados Partes e com o delineamento de políticas comuns pareceram estar encampadas nos acordos do MERCOSUL desde o princípio, ao menos nos discursos e redação das normas gerais. Nesse sentido, já no preâmbulo do Tratado de Assunção³⁴⁵, o reconhecimento da ampliação das dimensões de então dos mercados nacionais dos signatários está expresso como condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social.

Associado à expansão do tamanho dos mercados mediante a integração econômica vem o aporte, em geral, mais significativo de IDE. Situação que também enseja a efetivação das demais diretrizes presentes no preâmbulo do mesmo documento, à medida que este liga o objetivo do desenvolvimento ao aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, à preservação do meio ambiente, à coordenação de políticas macroeconômicas e à complementação dos diferentes setores da economia, com base nos

³⁴⁴ PALERMO, Vicente. Op. cit., p. 6.

³⁴⁵ MERCOSUL. *Tratado de Assunção para a Constituição de um Mercado Comum*. Disponível em: www.mercosur.int. Acesso em 10 mar. 2007.

princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio. Em particular, de acordo com o artigo 1º, a coordenação de políticas deveria alcançar os setores de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outros que se acordem, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes. Ao mesmo tempo, preconiza o desenvolvimento científico e tecnológico dos mesmos e a modernização de suas economias.

Da forma como são colocadas essas metas, representam objetivos ambiciosos, inerentes à integração econômica, que, por lógica, deveriam estar refletidos nas ações seguintes do bloco. Sendo assim, para a concretização da coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais, sob as diretrizes elencadas no Tratado constitutivo do MERCOSUL, o Anexo V reservou ao Grupo Mercado Comum (GMC) a obrigação de criar, no prazo de 30 dias após sua instalação, um conjunto de Subgrupos de Trabalho³⁴⁶. Em relação à temática do investimento estrangeiro, destaca-se o Subgrupo 4, “Política Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio”. No bojo desse, desde 1992, passou a atuar a Comissão técnica para a promoção e proteção recíproca de investimentos. Com isso, buscava-se garantir um âmbito específico para o estudo de assuntos relacionados com a matéria, com a consequente formulação de recomendações na área. A partir de então, os demais subgrupos canalizaram o tratamento dos aspectos vinculados ao tema por meio dessa Comissão³⁴⁷. Em um primeiro momento, mediante iniciativa da Argentina, apoiada posteriormente por Paraguai e Uruguai, a Comissão trabalhou na

³⁴⁶ “O Grupo Mercado Comum, para fins de coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais, constituirá, no prazo de 30 dias após sua instalação de Trabalho:

- Subgrupo 1: Assuntos Comerciais
- Subgrupo 2: Assuntos Aduaneiros
- Subgrupo 3: Normas Técnicas
- Subgrupo 4: Política Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio
- Subgrupo 5: Transporte Terrestre
- Subgrupo 6: Transporte Marítimo
- Subgrupo 7: Política Industrial e Tecnológica
- Subgrupo 8: Política Agrícola
- Subgrupo 9: Política Energética
- Subgrupo 10: Coordenação de Políticas Macroeconômicas”.

³⁴⁷ MERCOSUL/GMC/RES. N. 20/92. Disponível em: http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/normas_web/Resoluciones/PT/GMC_RES_1992_020_PT_Comis_Inversi.PDF. Acesso em 18 dez. 2009.

elaboração do que viria a ser o Protocolo de Colônia para a promoção e proteção recíproca de investimentos no MERCOSUL³⁴⁸.

O Protocolo de Colônia foi aprovado em 11 de dezembro de 1993, por meio da Decisão 11/93 do CMC. Constituído por 12 artigos e um anexo, ao contrário da extensão e complexidade do capítulo 11 do NAFTA, é bastante simples e semelhante com o acordo original de promoção e proteção dos investimentos da ASEAN³⁴⁹. Em outra perspectiva, ao conceder tratamento nacional e da nação mais favorecida já na fase do pré-investimento, se assemelha bastante ao modelo de acordo bilateral de investimentos dos EUA³⁵⁰. Subscrito na fase dos acordos internacionais sobre investimentos celebrados a partir dos anos 80, sob a adesão dos signatários aos preceitos da economia liberal e de mercado, o Protocolo de Colônia, com singelas variações, repete em suas disposições o conteúdo desses acordos³⁵¹.

Nesse sentido, sua definição de investimento é ampla, incluindo bens móveis e imóveis corpóreos e incorpóreos, ações e participações acionárias, títulos de créditos, direito creditórios e concessões³⁵². Não é feita a vinculação de sua destinação à produção econômica; por conseguinte, qualquer ativo poderia ser classificado como investimento, inclusive investimentos de *portfolio*, consolidando uma definição que se aproximaria da constante no Acordo Multilateral negociado no âmbito da OECD³⁵³.

Como colocado, o Protocolo de Colônia concede para os investidores do MERCOSUL um tratamento não menos favorável que o concedido aos investidores nacionais ou aos provenientes de terceiros Estados. Garantia que se estende não só ao período em que os investimentos já estão em operação, mas também às fases de admissão e estabelecimento desses investimentos. Não obstante, se reserva aos Estados Partes o direito de manter exceções transitórias ao tratamento nacional frente a investimentos provenientes dos

³⁴⁸ ZERBINI, Eugenia C. G. de Jesus. *O Regime Internacional dos Investimentos - sistemas regional, multilateral, setorial e bilateral*. São Paulo, 2003. Tese (Doutorado em Direito Internacional) – Departamento de Direito Internacional, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, p. 152.

³⁴⁹ *Ibid.*, p. 155.

³⁵⁰ UNCTAD. *Investment provisions in economic integration agreements*. United Nations: New York and Geneva, 2006, p. 46.

³⁵¹ ZERBINI, Eugenia C. G. de Jesus. *Op. cit.*, p. 153.

³⁵² *Ibid.*, p. 155.

³⁵³ Ver SACERDOTI, Giorgio. *Op. cit.*

outros sócios em determinados setores³⁵⁴. De outro lado, conforme o Protocolo, os requisitos de desempenho estão proibidos em qualquer das fases do investimento.

Logo após a aprovação do Protocolo de Colônia, os trabalhos do Subgrupo 4 se deslocaram para a elaboração de um segundo instrumento, dessa vez voltado aos investimentos e investidores extrabloco. Em agosto de 1994, por meio da Decisão 11/94, o CMC aprovou o Protocolo de Buenos Aires sobre Promoção e Proteção de Investimentos Provenientes de Estados não-Membros do MERCOSUL. Seu conteúdo tem o intuito de harmonizar os princípios jurídicos gerais a serem aplicados pelos Estados Partes na matéria, de modo a estabelecer parâmetros máximos de concessões que poderiam ser oferecidas a esses investimentos³⁵⁵.

Nele, salvo a proibição de outorgar um tratamento mais favorável aos investidores de terceiros Estados que o garantido às partes integrantes do MERCOSUL, são repetidas as garantias de tratamento justo e equitativo, tratamento nacional e de nação mais favorecida, presentes também no acordo de Colônia. Porém, de forma diferente, limita esse tratamento à fase de operação dos investimentos, reconhecendo implicitamente o direito dos Estados de estabelecer requisitos de admissão³⁵⁶. O ato de não conceder o direito ao estabelecimento do investimento aproxima o documento mercosulino do modelo tradicional europeu de TBI³⁵⁷.

O Protocolo de Buenos Aires difere também do Protocolo de Colônia em outros aspectos. Destacam-se a falta de disciplina similar sobre requisitos de desempenho e a inovação quanto ao formato da indenização. Ao falar em “indenização justa, adequada, imediata ou oportuna” o instrumento permite que compensações decorrentes de expropriação devidas a terceiros Estados possam ocorrer em momento oportuno. Distinto do caso de investimentos

³⁵⁴ CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés. Las políticas de promoción de inversiones extranjeras en el Mercosur. In: CHUDNOVSKY, Daniel; FANELLI, Jose Maria. *El desafío de integrarse para crecer*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno de Argentina Editores, 2001, p. 290.

³⁵⁵ AZEVEDO, Déborah Bithiah de. Os acordos para a promoção e a proteção recíproca de investimentos assinados pelo Brasil. *Consultoria Legislativa*, maio 2001, p. 5.

³⁵⁶ CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés, 2001b. Op. cit., p. 291.

³⁵⁷ UNCTAD, 2006. Op. cit., p. 50.

provenientes de Estados Partes do MERCOSUL, que no Protocolo intrazona devem ser compensados previamente³⁵⁸.

Todavia, ambos asseguram, de modo significativamente amplo, a livre transferência de recursos gerados pelo investimento estrangeiro na região, assim como incluem entre suas formas de resolução de controvérsias a arbitragem institucional, ao abrigo do ICSID. Tais elementos, aliados à definição ampla de investimentos e aspectos ligados à indenização³⁵⁹ são decisivos na oposição à aprovação dos dois Protocolos³⁶⁰.

Com efeito, a forma como os dois protocolos foram formulados parece não agradar a nenhuma das partes. Embora busquem assegurar alguns padrões de proteção, não o conseguem fazer na profundidade procurada pelos investidores³⁶¹. Já em alguns pontos, eles impõe demasiados limites à atuação dos Estados, não aceitos, em especial, pelo Legislativo brasileiro. Assim, os Estados Partes³⁶², com destaque para o Brasil, não internalizaram os Protocolos em decorrência do medo de limitarem suas políticas nacionais de desenvolvimento. Mas, paradoxalmente, assinaram, no princípio, documentos essencialmente liberais, embora não suficientes para o mercado.

As dificuldades encontradas pelos Estados Partes para a aprovação e implementação do Protocolo de Colônia e do Protocolo de Buenos Aires passaram a demandar uma resposta institucional do bloco. Desse modo, em abril de 2000, com a Resolução 13/00, o GMC cria o Subgrupo de Trabalho Nº 12 “Investimentos”, de forma a revogar a anterior Resolução 20/92, que então

³⁵⁸ MAREGA, Flávio. Op. cit., p. 87.

³⁵⁹ Na parte que se refere a indenizações, a expressão ‘medidas cujos efeitos se equiparem a uma desapropriação’ gera temores quanto a sua possível ambiguidade. Tendo em vista o seu conceito bastante aberto, políticas econômicas adotadas em momentos de crise ou desvalorizações cambiais de grande magnitude poderiam dar margem à interpretação de que seriam medidas equivalentes à expropriação e, portanto, passíveis de gerar direitos de indenização (Ibid., p. 87).

³⁶⁰ A previsão da possibilidade de submissão de eventual controvérsia à arbitragem institucional do ICSID é alvo de especial rejeição: “a escolha de um foro externo pelo investidor estrangeiro coloca em situação de igualdade o Estado brasileiro e uma empresa diante de um Tribunal arbitral. [...] “sob o ponto de vista do investimento nacional, a igualdade se torna profundamente desigual: o investidor nacional não pode recorrer a um foro externo para dirimir controvérsias com o Estado brasileiro, o que deve ser considerado uma desvantagem em termos de concorrência” (AZEVEDO, Déborah Bithiah de. Op. cit., p. 8).

³⁶¹ COSTA, José Augusto Fontoura. Proteção e promoção do investimento estrangeiro no Mercosul - uma ferramenta para a implementação de um bom clima de investimentos? In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 49, n. 2, 2006, p. 67.

³⁶² O Protocolo de Colônia não foi internalizado por nenhum dos Estados Partes do MERCOSUL. Por sua vez, o Protocolo de Buenos Aires somente não foi internalizado pelo Brasil.

tinha criada uma subcomissão para tratar do tema no âmbito do Subgrupo de Trabalho Nº 4 “Políticas Monetária e Fiscal relacionadas com o Comércio”. A normativa renova o reconhecimento da relação intrínseca entre a criação de um espaço econômico ampliado e a análise das políticas vinculadas a investimentos, considerando também que o estabelecimento de condições favoráveis para os investimentos estimulará a cooperação econômica e o processo de integração. Para tanto, avalia como fundamental evitar a existência de tratamentos diferenciados que alterem as condições de concorrência na região e distorçam o fluxo de investimentos provenientes de terceiros Estados. Coloca a necessidade de promover uma alocação mais eficiente dos recursos regionais com atenção à situação das zonas ou regiões de menor desenvolvimento³⁶³. Também em 2000, o CMC, com a Decisão 31/00, instruiu o GMC a elaborar proposta para estabelecer regramentos nesse sentido³⁶⁴.

A partir dessas diretrizes, é concedida ao novo subgrupo uma série de funções, que começam pela análise da não aprovação dos referidos protocolos que tratam da promoção e proteção dos investimentos intra e extrazona, de forma a recomendar cursos de ação a respeito. Elas seguem com a obrigação de analisar as políticas de investimentos para as zonas de menor desenvolvimento no interior dos Estados Partes; comparar as metodologias para o levantamento de informação estatística nos países e elaborar relatórios quadripartites relativos aos fluxos de investimento na região. Não é deixado de lado a tarefa de realizar levantamento das regras e disciplinas gerais aplicáveis a investimentos em cada território, nos seus variados níveis, e de acompanhar as negociações sobre investimentos no plano internacional, atividade voltada sobretudo à coordenação das posições dos Estados Partes nos foros internacionais nos quais têm participação. A introdução de novos temas sobre investimentos nesses espaços internacionais de negociação reforça tal necessidade. Questões como a possibilidade de um acordo facultar a um investidor a prerrogativa de demandar diretamente contra o Estado receptor do

³⁶³ MERCOSUL/GMC/RES. N. 13/00. Disponível em: http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/normas_web/Resoluciones/PT/Res_013_000_SGT%2012%20Investimentos_At%201_00.PDF. Acesso em 18 dez. 2009.

³⁶⁴ MERCOSUR/CMC/DEC. N. 31/00. Disponível em: http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/ES/Dec_031_000_Relanzamiento_Incentivos_Inver-Prod-Exp_Reg-Espec_Acta%201_00.PDF. Acesso em 18 dez. 2009.

investimento em foro internacional e a ampliação do escopo dos acordos na matéria em direção a modalidades e procedimentos negociadores mais alargados em função de pressões de estados com estruturas regulatórias mais avançadas não permitem tropeços decorrentes da desarticulação dos sócios no processo integracionista³⁶⁵.

Até o momento, esses compromissos não foram efetivados em torno de políticas comuns. No plano do discurso, o tema tem voltado à mesa em distintas situações. Em junho de 2003, na primeira reunião de Cúpula, após as posses dos novos governos da Argentina e do Brasil, foi apresentado, pelo governo brasileiro, programa de trabalho para consolidar a união aduaneira e promover o mercado comum³⁶⁶. Com modificações, em dezembro do mesmo ano, o texto foi aprovado como “Programa de Trabalho do MERCOSUL 2004-2006” por meio da Decisão 26/03. O mesmo envolveu o SGT N° 12 em projetos de integração produtiva com outros órgãos do bloco, com tarefas de promoção de alianças estratégicas entre empresas, assistência e capacitação técnica intrabloco e promoção de inovação tecnológica. Ao mesmo tempo, designou à Comissão de Comércio do MERCOSUL a definição de disciplinas adicionais sobre incentivos à produção, investimentos e às exportações aplicáveis em todos os níveis de governo. A intenção era limitar de forma gradual o uso de incentivos que distorcem a designação dos recursos, as condições de concorrência e o funcionamento do mercado ampliado do MERCOSUL³⁶⁷.

Ainda, em dezembro de 2004, o assunto foi tratado de modo mais direto durante a XXVII Reunião do CMC. Nela,

“os Ministros da Fazenda e Presidentes de Bancos Centrais reiteraram a importância de que o Protocolo de Colônia para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos no MERCOSUL e o Protocolo sobre Promoção e Proteção de Investimentos Provenientes de Estados Não-Membros do MERCOSUL sejam revistos à luz da realidade atual dos países do MERCOSUL e

³⁶⁵ BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Boletim Mercosul*. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/Mercosul/evolucao.asp?idpai=BMINFOSEL>. Acesso em 6 jan. 2010.

³⁶⁶ Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, INTAL. *Informe MERCOSUL 9*. 1. ed. Buenos Aires: BID-INTAL, 2004, p. 77.

³⁶⁷ MERCOSUL/CMC/DEC. N. 26/03. Disponível em: [http://200.40.51.218/SAM%5CGestDoc%5CPubWeb.nsf/F57D608001355F96032576BE000BE48/\\$File/DEC_026-2003_PT_FE_Prog%20Trab%20Merc%202004-2006.pdf](http://200.40.51.218/SAM%5CGestDoc%5CPubWeb.nsf/F57D608001355F96032576BE000BE48/$File/DEC_026-2003_PT_FE_Prog%20Trab%20Merc%202004-2006.pdf). Acesso em 18 dez. 2009.

consideraram que essa tarefa deve ser realizada no âmbito do SGT N° 12”³⁶⁸.

A pauta parece não prosperar e, em novembro de 2008, se dava somente a quinta reunião do SGT N° 12, com a ausência inclusive da delegação paraguaia e com uma agenda ainda incipiente. Nesse momento, os principais tópicos abordados foram a facilitação e promoção de investimentos, a responsabilidade social corporativa, o relacionamento externo, o estado atual do MERCOSUL em matéria de investimentos e o intercâmbio de informações. Nada de avanços concretos em termos de normatização do investimento estrangeiro no bloco.

Logo, enquanto não substituídos por alguma estratégia conjunta para o estabelecimento de um sistema sub-regional de proteção e promoção de investimentos, os acordos bilaterais de investimento irão subsistir como os principais instrumentos a tratar da matéria no MERCOSUL³⁶⁹. Entretanto, além de não constituírem um quadro significativo para a garantia de um bom clima de investimentos, tais diplomas impõem limitações para uma eventual política mercosulina neste campo. Como conciliar uma normativa regional com os acordos bilaterais já existentes, já que a lógica seria adaptá-los a um quadro regional pré-existente? A presença da cláusula da nação mais favorecida em quase todos os acordos internacionais sobre investimentos produz uma interação entre os tratados, de modo a tornar aplicável no contexto do instrumento em que estão inseridas as disposições de outros AIs mais favoráveis. Quanto maior o universo de acordos, maior as possibilidades destas interações³⁷⁰. Nesse contexto, “a complexidade da rede de cláusulas de nação mais favorecida pode limitar a adoção de soluções criativas voltadas às relações entre países em desenvolvimento”³⁷¹.

Diante dessa teia de AIs, fica mais difícil para os países, em especial os em desenvolvimento, manter uma coerência mínima em sua rede normativa dos investimentos. Junto à densidade de regras, segue o risco da perda da

³⁶⁸ MERCOSUL/CMC/ATA N. 02/04. Disponível em: www.sre.gob.mx/dgomra/mercosur/documentos/XXVII_ActaCMC.doc. Acesso em 18 dez. 2009.

³⁶⁹ COSTA, José Augusto Fontoura. Op. cit., p. 68-72.

³⁷⁰ UNCTAD, 2008b. Op.cit., p. 23.

³⁷¹ COSTA, José Augusto Fontoura. Op. cit., p. 75.

flexibilidade reguladora, gerando uma tensão entre interesses privados e públicos no âmbito desses acordos. O fato é que a maior vulnerabilidade desses países os têm confrontado inevitavelmente à arbitragem internacional. Atualmente, somente a Argentina responde por quase 50% dos assuntos pendentes no ICSID. Isso implica além de gastos proporcionalmente absurdos, em relação ao tamanho de sua economia, também a submissão a regras e costumes, em geral, mais desfavoráveis.

No entanto, após os inúmeros tratados bilaterais de investimentos firmados pela Argentina, durante a década de 1990, com os efeitos já descritos acima, o interesse inicial na atração da indústria da celulose e papel e as frustrações decorrentes do conflito em torno das *papeleiras* levam o Uruguai a um maior bilateralismo na condução de suas políticas econômicas. Já em fevereiro de 2002, por meio do representante norte-americano Robert Zoellick e do presidente uruguaio Jorge Battle, Uruguai e Estados Unidos anunciaram a criação de uma Comissão conjunta sobre comércio e investimentos. Similar à comissão criada pelos EUA com o Chile, em 1998, através desse instrumento objetivava-se fortalecer a coordenação entre os países em questões de mútuo interesse relativos a comércio e investimentos³⁷².

Em decorrência dos encontros da Comissão, em novembro de 2003, é anunciado o início das negociações em torno de um tratado bilateral de investimentos. Este funcionaria como um forte sinal para os investidores que o Uruguai havia superado a recente crise financeira e estava novamente preparado para os negócios³⁷³. As negociações começaram em maio de 2004 e se estenderam até setembro, culminando com a assinatura do instrumento em 25 de outubro do mesmo ano. Esse acordo foi o primeiro a ser baseado no novo modelo de texto norte-americano em matéria de investimentos, gerado da revisão do modelo que lastreou as negociações dos EUA nas duas décadas anteriores. Assemelha-se substancialmente aos capítulos sobre investimentos, presentes nos acordos de livre comércio, concluídos pelo país nos dois anos que antecederam ao acordo bilateral com o Uruguai, de forma a aumentar

³⁷² Informações disponíveis em: <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/archives/2002/february/statement-regarding-recent-meeting-betwe>. Acesso em 13 set. 2009.

³⁷³ Informações disponíveis em: <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/archives/2003/november/us-uruguay-announce-bilateral-investment>. Acesso em 13 set. 2009.

ainda mais a proteção concedida aos seus investidores³⁷⁴. Aprovado pelo Senado do Uruguai, em dezembro de 2005, e pelo Senado norte-americano em setembro de 2006, entrou em vigor em novembro de 2006³⁷⁵.

Contudo, não satisfeitos, durante a VI reunião da Comissão, em outubro de 2006, em Montevideu, ambos os países acordaram em lançar novas negociações de um acordo marco para fortalecer as relações bilaterais em matéria de liberalização comercial e proteção de investimentos. Daí decorre o Acordo Marco de Comércio e Investimentos (TIFA), firmado em 25 de janeiro de 2007³⁷⁶. O TIFA, como um acordo de cooperação comercial e de investimentos, não atinge o coração do MERCOSUL já que não toca na tarifa externa comum, âncora da união aduaneira³⁷⁷. Mas, dentro de uma lógica comercial, em geral, acordos como o TIFA são um prelúdio para um acordo de livre comércio. Embora o MERCOSUL seja citado timidamente ao final do preâmbulo, quando ressaltada a condição de membro pleno do Uruguai, estabelecida pelo Tratado de Assunção, a relação bilateral Uruguai-EUA é ampliada, de forma que o leque de temas a serem negociados se expande³⁷⁸.

Logo de início, é reconhecida a importância do Tratado para a Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos, firmado entre os governos de ambos os países em 2004, tanto que o novo instrumento é anexado ao referido documento. Renova-se o desejo de intensificar o espírito de cooperação mútua, desenvolvido no marco da Comissão Conjunta para Comércio e Investimentos. O uso do novo acordo envolve a pretensão de perseguir iniciativas sobre temas específicos de comércio e desenvolvimento, que ofereçam maiores oportunidades nesses campos.

³⁷⁴ Informações disponíveis em: <http://www.embaixada-americana.org.br/index.php?action=materia&id=2827&submenu=1&itemmenu=10>. Acesso em 13 set. 2009.

³⁷⁵ URUGUAI; EUA. *Tratado con los Estados Unidos de América relativo a la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones*. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/tratados/trat17943.htm#art3>. Acesso em 7 dez. 2009.

³⁷⁶ Informações disponíveis em: <http://www.presidencia.gub.uy/web/noticias/2007/01/2007012308.htm>. Acesso em 13 set. 2009.

³⁷⁷ Conforme fala do Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim. Ver: <http://ictsd.org/i/news/bridges/11701/>. Acesso em 13 set. 2009.

³⁷⁸ URUGUAI; EUA. *Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversión entre la República Oriental del Uruguay y los Estados Unidos de América*. Disponível em: <http://www.uruwashi.org/docs/tifa2007sp.pdf>. Acesso em 7 dez. 2009.

Independente do recente histórico bilateral entre Uruguai e EUA, fica claro o desejo uruguaio de encontrar, em Washington, apoio e outro modelo de inserção internacional, tendo em vista a relativa indiferença do MERCOSUL quanto ao conflito das *papeleiras* e ao bilateralismo entre Argentina e Brasil no âmbito do próprio processo de integração regional. Os uruguaios se queixam especialmente de que esses dois Estados Partes os excluam do processo de tomada de decisões, o que faz com que abram a porta às negociações bilaterais. O conflito atinge o processo de integração e expõe as debilidades e os vazios institucionais do MERCOSUL³⁷⁹. Tais elementos, aliados ao não avanço no tratamento das assimetrias regionais, incentivam o desejo uruguaio de diminuir a dependência em relação aos vizinhos do Cone Sul.

A falta de definição de uma visão estratégica comum é decisiva na abertura de espaços para graves desavenças entre os “parceiros” e a busca de soluções, fora do âmbito mercosulino. As fronteiras políticas que, com o processo de integração, deveriam transformar-se em espaços de cooperação e de circulação de riquezas, voltam a representar uma zona de conflito. No momento em que Uruguai e Paraguai não têm mais claro aonde vai o bloco regional e se confrontam para além das assimetrias econômicas, com as de caráter político, geradas a partir das possibilidades que tem um Estado de implementar incentivos, subsídios e demais políticas com o fim de atrair investimentos, ferramentas que podem ser muito mais facilmente manejadas por Estados com mais recursos como Brasil e Argentina, esses países passam a ensaiar estratégias nacionais de inserção internacional³⁸⁰. De todo o modo,

“tal situação é preocupante, pois as alternativas de política externa são escassas e o individualismo nacionalista dos países marginais, como os que integram o MERCOSUL, tende a fazer que eles percam o grau de autonomia que conseguiram nas relações internacionais”³⁸¹.

Contudo, a conseqüente queda do apoio de suas populações à integração regional pode passar a se refletir nas opiniões e decisões de suas respectivas classes políticas, o que coloca em xeque a existência de uma

³⁷⁹ PALERMO, Vicente. Op. cit., p. 6.

³⁸⁰ LLENDERROZAS, Elsa; PARRA, Sol; TÚÑER, Vanesa. Op. cit., p. 203-205.

³⁸¹ SEITENFUS, Ricardo. Op. cit., p. 214.

vontade política constante e forte, que sequer existe ainda, tão cara a um efetivo integracionismo. Nesse sentido, as negociações entre Uruguai e EUA certamente marcaram um eixo central e dinâmico da política externa uruguaia, com efeitos no plano interno e regional³⁸². A decisão sobre os rumos da relação com os norte-americanos representou um novo fator de divisão na sociedade e política uruguaia. O Partido Colorado, o Partido Nacional e os representantes da indústria e do setor empresarial uruguaio estavam a favor de um acordo comercial ampliado com os EUA³⁸³. Não há sequer consenso na coalizão governante Frente Ampla, do presidente Tabaré Vazquez, sobre qual deve ser a política de inserção ao comércio internacional. Boa parte desse setor, incluindo o ministro das Relações Exteriores, teme que o TIFA seja um passo rumo a negociação de um tratado de livre comércio (TLC)³⁸⁴.

Ao mesmo tempo, para os norte-americanos, o acordo representa possibilidade de aumentar sua influência diplomática e econômica na região, “driblando” o próprio MERCOSUL. Mesmo que com algumas ressalvas, temas de profundo interesse norte-americano são inseridos ainda no preâmbulo do acordo. Isso por meio do destaque à importância crescente do comércio de serviços e à ênfase na proteção ‘adequada’ e ‘efetiva’ aos direitos de propriedade intelectual, seguidos, ao fim, da discussão a respeito de compras governamentais. Para o cumprimento dos fins conforme acordados, cria-se um novo órgão, o Conselho Uruguai-EUA sobre Comércio e Investimentos, com o rol de temas sob o qual irá se debruçar, delimitado no programa de trabalho, anexo ao instrumento principal³⁸⁵. São esses justamente assuntos que foram

³⁸² LLENDERROZAS, Elsa; PARRA, Sol; TÚÑER, Vanesa. Op. cit., p. 196.

³⁸³ Ibid., p. 197.

³⁸⁴ Pacto comercial entre Uruguay y EE.UU.: luz amarilla en el Mercosur. In: *Clarín*, 26 jan. 2007. Disponível em: <http://www.clarin.com/diario/2007/01/26/elmundo/i-02201.htm>. Acesso em 26 jan. 2007.

³⁸⁵ “El Consejo considerará los siguientes temas: facilitación y liberalización del comercio y las inversiones bilaterales; cooperación en objetivos compartidos por ambos países en la Agenda de Doha para el Desarrollo de la Organización Mundial del Comercio, cuyas negociaciones incluyen cooperación en temas agrícolas tendientes a lograr un sistema mundial de comercio más orientado al mercado, a través de mejoras sustanciales del acceso a los mercados, la eliminación de las subvenciones a la exportación, la eliminación de restricciones al derecho a exportar, y reducciones sustanciales de la ayuda interna distorsionante del comercio; cooperación en el Comité Consultivo Agrícola Uruguay - Estados Unidos de América, en medidas Sanitarias y Fitosanitarias; obstáculos técnicos al comercio; derechos de Propiedad Intelectual; temas reglamentarios que afectan las políticas comerciales y las inversiones; tecnología de la Información y las Comunicaciones y Comercio Electrónico; fortalecimiento de las capacidades comerciales y técnicas; comercio de servicios; compras del Estado; y otras áreas que el Consejo decida”.

parte da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e dos TLC norte-americanos³⁸⁶, e que aprofundam a expectativa de que o acordo em questão seja o primeiro passo para um novo TLC. À medida que atua como um mecanismo utilizado principalmente por países que começaram um processo de abertura aos mercados internacionais é considerado um passo prévio para o livre comércio³⁸⁷.

Nesse caso, qualquer avanço da relação bilateral em direção a um TLC deixaria o MERCOSUL frente a duas possíveis decisões: a saída do Uruguai do bloco ou a flexibilização de suas normas de modo a permitir que os Estados Partes firmem acordos bilaterais de comércio com terceiros Estados. Ambos os caminhos seriam traumáticos para o processo de integração regional. O primeiro representaria a perda de um dos sócios fundadores e poderia colocar em questão a legitimidade do bloco e seu futuro progresso. Já o segundo abriria perigoso precedente e enfraqueceria de imediato a integração, diluindo ainda mais as tentativas de delinear políticas comuns regionais³⁸⁸.

Entretanto, mesmo que não se dê a opção pelo livre comércio bilateral fora do bloco, a assinatura de acordos em matéria de investimentos já é suficiente para levantar significativos obstáculos à construção de soluções comuns. São problemas com os quais o Uruguai já se depara no âmbito do conflito com a Argentina. Tão logo encaminhado o estabelecimento da finlandesa Botnia em território uruguaio, Finlândia e Uruguai começaram a trabalhar em torno da assinatura de um Tratado Bilateral de Investimentos, o que se deu em março de 2002³⁸⁹. Por óbvio, em um cenário onde o Uruguai atuava como país receptor, o Estado finlandês buscava garantir um marco legal, voltado a maior proteção possível à empresa nacional de seu país. Prevê-se o tratamento justo e equitativo, aliado aos princípios do tratamento nacional e da nação mais favorecida, qual seja o mais favorável ao investidor. Diferente do tratado firmado com os EUA, o acordo com a Finlândia excepciona

³⁸⁶ RUIZ, José Briceño. Op. cit., p. 197.

³⁸⁷ LLENDERROZAS, Elsa; PARRA, Sol; TÚÑER, Vanesa. Op. cit., p. 197.

³⁸⁸ Council On Hemispheric Affairs. *Uruguay Signs a TIFA with the U.S.* Disponível em: <http://www.politicalaffairs.net/article/articleview/4793/>. Acesso em 7 dez. 2009.

³⁸⁹ URUGUAI; FINLÂNDIA. *Acuerdo con La República de Finlandia sobre la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones.* Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/acuerdos/acue17759.htm>. Acesso em 7 dez. 2009.

a obrigação das partes de conceder aos investidores da outra parte contratante os benefícios de um tratamento, preferência ou privilégio de qualquer natureza em virtude da existência, presente ou futura, de uma zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum ou acordo de mercado de trabalho regional que uma das partes contratantes forme ou venha a formar parte no futuro. De outra parte, frente à expropriação ou nacionalização, é exigido o devido processo legal, com uma indenização 'imediata, suficiente e efetiva'. Em caso de controvérsia entre o investidor e uma das partes contratantes, dentre os meios de solução de conflitos, está elencado o acesso à jurisdição do ICSID.

Quanto à relação entre Uruguai e Espanha, tendo em vista os interesses da espanhola ENCE, originariamente no centro do conflito com a Argentina, junto com a Botnia, a matéria promoção e proteção recíproca de investimentos já era objeto de um acordo anterior, firmado em Madrid, em 7 de abril de 1992³⁹⁰. Mesmo antecedendo em dez anos o recente acordo uruguaio com a Finlândia, o tratado com a Espanha traz em seu corpo as mesmas garantias de tratamento justo e equitativo, tratamento nacional e a cláusula da nação mais favorecida. Inclui nessa última também a exceção de privilégios decorrentes de zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum ou organização de assistência econômica. Difere, todavia, no modo como define a solução de controvérsias entre o investidor e uma das partes contratantes. A submissão da demanda a um tribunal arbitral internacional somente se daria mediante anuência de ambas as partes da controvérsia ou petição de uma das partes quando transcorridos dezoito meses sem uma decisão de fundo, contados do início de um processo judicial junto ao tribunal competente da parte contratante onde se realiza o investimento, ou se esta decisão exista mas a controvérsia persista entre as partes por considerar uma destas que o julgado seja injusto ou contrarie as disposições do acordo ou qualquer outra norma de direito internacional.

Mesmo contando com algumas diferenças em suas redações, esses acordos bilaterais assinados pelo Uruguai respondem a uma tendência internacional de proteção do investimento estrangeiro, mediante tratados de

³⁹⁰ URUGUAI; ESPANHA. *Promocion y Proteccion Reciproca de las Inversiones entre la Republica Oriental del Uruguay y el Reino de España*. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/acuerdos/acue16444.htm>. Acesso em 7 dez. 2009.

investimento, voltados a garantir regras estáveis. Por via reflexa, também possuem o condão de impedir o desenvolvimento de regulações locais, especialmente em matéria de proteção da força de trabalho e do meio ambiente, por exemplo³⁹¹. Nesse sentido, portanto, os TBIs uruguaios restringem um conjunto de políticas públicas disponíveis para a solução de um conflito a respeito de investimentos estrangeiros e problemas ambientais transfronteiriços, como o que envolve Argentina e Uruguai³⁹².

Na controvérsia em torno das fábricas de celulose e papel de Fray Bentos, as garantias concedidas aos investidores estrangeiros já foram consideradas como dadas em detrimento da cooperação e da busca de uma solução conjunta para o problema³⁹³. Em 2006, no âmbito de um processo de tentativas de retomada da confiança mútua, a Argentina pediu para o Uruguai a suspensão da construção da fábrica da Botnia por noventa dias. O objetivo declarado era conduzir uma avaliação ambiental completa, com a participação dos dois países. Porém, à luz dos compromissos acordados no tratado bilateral de investimentos com a Finlândia, o governo uruguaio decidiu não concordar com a medida proposta. A negativa responde parcialmente ao temor de que a companhia finlandesa pudesse ter usado isso como argumento para demandar contra o Estado, caso este tivesse adicionado novos requerimentos ao acordo de construção original, além dos antes estabelecidos³⁹⁴. Quanto a esses riscos, tratando-se especificamente do TBI com a Finlândia, este inova em relação ao acordo com a Espanha ao incluir no seu artigo 6º, entre as causas de perdas que permitem ao investidor exigir indenizações, as manifestações no território da parte contratante³⁹⁵.

Tais percalços se dão justamente porque, apesar de assinados entre dois Estados – em geral, um país desenvolvido exportador de capital e um país em desenvolvimento, receptor de capital -, os maiores beneficiários dos TBIs são os investidores estrangeiros³⁹⁶. Frente à forte concorrência internacional na

³⁹¹ CHIDIAC, Martina, 2009. Op. cit., p. 36.

³⁹² GALLAGHER, Kevin P; LÓPEZ, Andrés. Sumário executivo. In: GALLAGHER, Kevin P; PORZECANSKI, Roberto; LÓPEZ, Andrés; ZARSKY, Lyuba (edit.). *Globalização, Investimento estrangeiro e desenvolvimento sustentável* - lições das Américas. Disponível em: http://ase.tufts.edu/gdae/WorkingGroup_FDI.htm. Acesso em 26 set. 2009, p. 7.

³⁹³ CHIDIAC, Martina, 2009. Op. cit., p. 37.

³⁹⁴ Ibid., p. 37.

³⁹⁵ BARRIOS, Luís. Op. cit., p. 71.

³⁹⁶ SORNARAJAH, M. Op. cit., p. 207.

atração do capital estrangeiro, os Estados se submetem a acordos que estabelecem regras ainda mais restritivas sob a perspectiva do país receptor. É deixada de lado a devida análise sobre a real possibilidade de esses investimentos gerarem externalidades positivas, ou simplesmente atuarem no sentido de coibir o poder regulatório do Estado, servindo de fundamento também para levar o país receptor à arbitragem internacional³⁹⁷.

Enquanto os países exportadores buscam concluir tratados bilaterais com países em desenvolvimento para fixar regras, governando os investimentos de seus nacionais em territórios de outros Estados, os países receptores firmam esses acordos na esperança de atrair investimentos e promover o desenvolvimento nacional³⁹⁸. Essas normas voltam-se sobretudo à suplantar a legislação e instituições locais, bem como evitar disputas sobre o conteúdo e aplicabilidade do direito internacional na matéria³⁹⁹.

Ao mesmo tempo, os Estados exportadores, em geral, têm se recusado a acordar disposições que os obriguem a encorajar ou induzir seus nacionais a investir no território da outra parte contratante⁴⁰⁰. Nesses termos, a assimetria é clara e inerente à natureza dos instrumentos usualmente firmados⁴⁰¹. Sendo assim, o desenvolvimento é tratado somente nos preâmbulos dos acordos, e não como objetivo central, o que poderia conceder novos parâmetros de interpretação para a arbitragem internacional⁴⁰². A promoção dos investimentos fica restrita aos possíveis e esperados efeitos colaterais da proteção e, em alguns casos, da liberalização⁴⁰³.

No âmbito do MERCOSUL, sequer esses acordos bilaterais podem ser “considerados como instrumentos relevantes de cooperação internacional para o estabelecimento de um bom clima de investimentos”⁴⁰⁴. E, no que tange às normativas regionais, o quadro não se altera, talvez pela percepção

³⁹⁷ FONSECA, Karla Closs. *Os Acordos de promoção e proteção recíproca de investimentos e o equilíbrio entre o investidor estrangeiro e o estado receptor de investimentos*. Florianópolis, 2007. Dissertação (Mestrado em Direito) - Curso de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal Santa Catarina, p. 51.

³⁹⁸ SALACUSE, Jeswald W. BIT by BIT: the growth of bilateral investment treaties and their impact on foreign investment in developing countries. *The International Lawyer*, n. 24, 1990, p. 660.

³⁹⁹ *Ibid.*, p. 661.

⁴⁰⁰ *Ibid.*, p. 661.

⁴⁰¹ SORNARAJAH, M. *Op. cit.*, p. 207.

⁴⁰² FONSECA, Karla Closs, 2007. *Op. cit.*, p. 150-151.

⁴⁰³ COSTA, José Augusto Fontoura. *Op. cit.*, p. 70.

⁴⁰⁴ *Ibid.*, p. 75.

demasiadamente liberal do Tratado de Assunção, que, ao colocar muita ênfase nos aspectos comerciais, desloca para segundo plano as políticas e ações concertadas de estratégias regulatórias⁴⁰⁵. Os dois protocolos “repetem, com poucas variações, em escala regional, os mesmos moldes obedecidos em nível bilateral”⁴⁰⁶.

Com efeito, embora os Estados Partes do MERCOSUL tenham subscrito dois Protocolos sobre investimentos intra e extraregional, nenhum provê explicitamente parâmetros mínimos de tratamento⁴⁰⁷. O Protocolo de Colônia nada diz a respeito de incentivos ao investimento. Já o Protocolo de Buenos Aires, por sua vez, salvo uma declaração de princípios sobre a necessidade de evitar criar condições diferenciadas que possam distorcer o fluxo de investimentos, repete a mesma omissão⁴⁰⁸. Mais ainda, ao estabelecer que “cada Estado Parte promoverá, em seu território, investimentos de investidores de Terceiros Estados e admitirá esses investimentos conforme sua legislação e suas regulamentações”, o protocolo deixa caminho livre para regimes nacionais divergentes de promoção de investimentos⁴⁰⁹. Torna-se possível dizer que praticamente não existem restrições legais efetivas para limitar a concorrência via incentivos dentro do MERCOSUL, nem nos âmbitos nacionais e muito menos no nível regional⁴¹⁰.

Mesmo dentre os principais acordos regionais de integração econômica, que envolvem países em desenvolvimento, como ASEAN e Mercado Comum e Comunidade do Caribe (CARICOM), o MERCOSUL é o único que não possui a previsão de cooperação na promoção de investimentos e, assim como os outros, tampouco prevê um *framework* para futuras negociações⁴¹¹. Nesse cenário, permite-se aos Estados Partes que atuem como bem entenderem na disputa entre si por investimentos estrangeiros. Quando os interesses por determinado setor coincidem, caso atual da indústria da celulose e papel, as pressões sobre as políticas nacionais de promoção e proteção de investimentos são exacerbadas, de forma a aumentar

⁴⁰⁵ Ibid., p. 75.

⁴⁰⁶ ZERBINI, Eugenia C. G. de Jesus. Op. cit., p. 177.

⁴⁰⁷ BOUZAS, Roberto. Op. cit., p. 106.

⁴⁰⁸ CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés, 2001b. Op. cit., p. 290-291.

⁴⁰⁹ BOUZAS, Roberto. Op. cit., p. 106.

⁴¹⁰ CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés, 2001b. Op. cit., p. 291.

⁴¹¹ UNCTAD, 2006. Op. cit., p. 42.

exageradamente a concessividade. Isso explica a propensão por assinar acordos cada vez mais restritivos e também a flexibilização de padrões de proteção ao meio ambiente, retirando paulatinamente o espaço para o devido desenvolvimento de políticas públicas regionais. Como os incentivos não se restringem às concessões regulatórias, as empresas ainda levam os países a uma acirrada competição por meio de incentivos fiscais e subsídios diretos. Sem uma ação concertada regional se inibe a integração e se incentiva a competição, com vantagens claras nesses moldes somente para o investidor estrangeiro. Se, por um lado, a normativa do MERCOSUL, ou a falta desta, não oferece respostas ao conflito entre Argentina e Uruguai; de outro, está intimamente ligada à eclosão dele.

3.2. Integração positiva: caminhos para uma política comum de investimentos

As políticas de promoção de investimentos, por meio da concessão de incentivos, podem atuar como um instrumento propício para dar fim ao desequilíbrio que pode existir entre os retornos privados e sociais de determinados investimentos⁴¹². Isso não significa que toda política nesses moldes seja igualmente adequada ou desejável, mas, ao menos sob uma perspectiva conceitual, existe a possibilidade de ser utilizada no âmbito de uma estratégia de desenvolvimento⁴¹³. Uma vez que os incentivos ao investimento são subsídios, eles partilham com todos os subsídios ao capital ao menos três importantes desvantagens potenciais que afetam a eficiência, a equidade e o meio ambiente. Alguns objetivos de política podem ser utilmente abordados a partir de subsídios como esses, mas a análise, se os benefícios irão compensar os potenciais problemas, quando eles ocorrem, deve se dar caso a caso⁴¹⁴.

⁴¹² CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés, 2001b. Op. cit., p. 277.

⁴¹³ CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés, 2001b. Op. cit., p. 278.

⁴¹⁴ THOMAS, Kenneth P. *Investment incentives: growing use, uncertain benefits, uneven controls - an exploration of government measures to attract investment*. Geneva: International Institute for Sustainable Development (IISD), 2007, p. 11.

No plano da concessão de incentivos, as políticas de promoção do IDE assumem variadas formas. A mais comum parte de isenções parciais ou totais de impostos que incidem diretamente sobre as companhias e de impostos de importação⁴¹⁵. Eventualmente, esses benefícios fiscais podem estar também disponíveis para firmas domésticas, embora estejam em geral ligados à participação em zonas francas, atividades exportadoras foras dessas zonas, ou à produção em setores oficialmente prioritários⁴¹⁶. Subsídios diretos e outros tipos de concessões são frequentemente negociados individualmente entre as transnacionais e os governos dos países que as recebem. Aparentemente, os subsídios individuais são comuns, porém difíceis de serem documentados sistematicamente⁴¹⁷.

Com a globalização e a profusão de acordos de integração regional, os incentivos ao IDE se tornaram mais interessantes e importantes aos olhos dos governos nacionais. A liberalização do comércio, tanto pelo GATT e OMC quanto por meio dos blocos regionais, acelerou a integração de mercados e reduziu relativamente a importância do tamanho do mercado como um determinante da localização do investimentos. Por meio da regionalização, as transnacionais podem suprir todos os países membros a partir de uma só localização. Nesses termos, até mesmo países considerados pequenos podem competir por IDE, dado que podem providenciar um pacote de incentivos suficientemente atrativo para o capital estrangeiro⁴¹⁸.

O alto custo das políticas de incentivos é exacerbado com a crescente mobilidade do capital, bem como pelas assimetrias de informações entre governos e investidores, com os últimos, manipulando essas assimetrias por meio de uma rede de consultores em busca de locais para a instalação de suas plantas⁴¹⁹. As transnacionais, cada vez mais, aprendem a se valer de tal mobilidade, em especial, com o impulso deliberado à disputa entre governos por seus investimentos⁴²⁰, a tal ponto que em algumas indústrias, como a de automóveis e a de semicondutores, as companhias simplesmente não

⁴¹⁵ HANSON, Gordon H. Should countries promote foreign direct investment? In: *G-24 Discussion Papers Series*, n. 9. New York and Geneva: UNCTAD, 2001, p. 3.

⁴¹⁶ *Ibid.*, p. 3.

⁴¹⁷ *Ibid.*, p. 3.

⁴¹⁸ BLOMSTROM, Magnus; KOKKO, Ari. The Economics of Foreign Direct Investment Incentives. *NBER Working Paper Series*, n. 9489, 2003, p. 2-6.

⁴¹⁹ THOMAS, Kenneth P. *Op. cit.*, p. 4.

⁴²⁰ *Ibid.*, p. 13.

investem sem subsídios⁴²¹. Essa situação leva a que na América Latina os incentivos aos investimentos sejam comuns e, no Brasil, com destaque superior. Durante a década de 90, a guerra fiscal entre estados brasileiros levou a alguns dos montantes de incentivos mais altos que a indústria automotiva já viu⁴²². Prêmios de mais de US\$ 1 milhão por emprego gerado já foram documentados em inúmeros casos nos EUA. No mesmo país, no setor automotivo, os valores comumente oferecidos circulam entre US\$ 100 mil e 200 mil, chegando a quantias ainda mais elevadas em países em desenvolvimento, como Brasil e Índia⁴²³.

Sob a perspectiva das empresas beneficiadas, as concessões dadas pelos Estados ajudam a reduzir os custos de produção e, desse modo, permitiriam o aumento à criação de patentes, marcas comerciais e outros ativos que sustentam as atividades da matriz; aumentaria a atratividade relativa do país que as oferecem; e também ampliariam os benefícios econômicos do IDE em relação à exportação e produção a longo prazo no Estado receptor⁴²⁴. Por outro lado, são fracas as evidências de que o IDE gera repercussões positivas para as economias que o acolhem, e, em especial, não só pode não induzir uma maior produtividade das empresas domésticas, como parece diminuí-la⁴²⁵. Sendo assim, a captação de IDE pode transferir para o Estado anfitrião uma parcela da renda que as transnacionais ganham, porém também é capaz de reduzir o desempenho das empresas locais que competem com as mesmas dentro ou fora do país⁴²⁶.

Muito embora as conhecidas ressalvas, o anseio de quem concede os benefícios é que a entrada de transnacionais estrangeiras aumente a demanda por produtos intermediários produzidos internamente no país receptor⁴²⁷, o que

⁴²¹ Ibid., p. 38.

⁴²² Ibid., p. 7.

⁴²³ Ibid., p. 52.

⁴²⁴ HANSON, Gordon H. Op. cit., p. 10.

⁴²⁵ Ibid., p. 23.

⁴²⁶ Ibid., p. 3.

⁴²⁷ “No caso da criação de novas unidades produtivas (tipo automobilística), também houve uma profunda transformação das formas de organização de produção que reduziu os efeitos multiplicadores de emprego e renda dos novos investimentos. As mais novas unidades produtoras de automóveis, como é o caso da GM no Rio Grande do Sul, organizam, em torno de sua montadora local, uma rede de sistematistas (a maior parte, seus fornecedores internacionais), que, por sua vez, utilizam crescentemente peças e componentes importados, gerando, no caso dos países menos desenvolvidos, constantes déficits em seu balanço de pagamentos (Kupfer, 2001, Fligenspan; Calandro, 2002). Essa forma de organização, formada

se espera que leve à entrada de novos investimentos e à diversificação na produção nacional⁴²⁸. Busca-se, com o aumento da competitividade, um efeito em cadeia, que traga consigo o incremento da renda nacional e do bem-estar. O fato é que podem ocorrer *spillovers* positivos, mas é importante ter em conta que nem todos os investimentos possuem tal capacidade, assim como nem todos os países conseguem tirar vantagens deles quando porventura ocorrem⁴²⁹.

Também apresenta dificuldades o cálculo do valor dessas externalidades. Tal aferição é decisiva já que o bem-estar nacional somente será ampliado se o incentivo ao investimento for menor em relação aos benefícios gerados por este. Caso os subsídios sejam superiores ao que é motivado pelos *spillovers*, o Estado anfitrião não só vai perder receita pública, como, com os incentivos, irá discriminar empresas domésticas, que podem perder empregos e espaço no mercado⁴³⁰. Se, de fato, os benefícios decorrentes do IDE não são claros o suficiente para justificar a magnitude das políticas de concessões de incentivos, quais as razões que se encontram em torno da manutenção do tratamento especial às transnacionais? Uma hipótese pode estar associada a uma relação entre a promoção de IDE e os interesses de políticos do país anfitrião já que a atração de transnacionais pode beneficiar especificamente o estado ou região onde estejam suas bases de apoio. Outra seria de que de os governos se sentem compelidos a oferecer concessões à medida que as transnacionais sujeitariam a escolha da localização de suas fábricas a uma disputa entre governos de potenciais Estados anfitriões⁴³¹.

A perspectiva de aumento de competitividade motiva o país anfitrião a subsidiar o IDE, em competição com outros países que vislumbram os mesmos ganhos potenciais⁴³². Quando muitos governos competem ativamente por IDE, torna-se difícil para um país sozinho permanecer fora de disputas por

praticamente por capitais internacionais e poucos fornecedores locais, levou muitos pesquisadores a considerá-la como um *cluster*. Este, no entanto, é um exemplo típico de não-difusão de conhecimento, visto que os principais fornecedores (os sistemistas) são os mesmos em escala internacional, tendendo a importar peças e componentes ou a adquiri-los de algumas empresas já estabelecidas e líderes nos países que recebem esses capitais" (CASTILHOS, Clarisse Chiappini. Op. cit., p. 115).

⁴²⁸ BLOMSTROM, Magnus; KOKKO, Ari, 2003. Op.cit., p. 8.

⁴²⁹ THOMAS, Kenneth P. Op. cit., p. 30.

⁴³⁰ BLOMSTROM, Magnus; KOKKO, Ari, 2003. Op.cit., p. 16-17.

⁴³¹ HANSON, Gordon H. Op. cit., p. 23-24.

⁴³² BLOMSTROM, Magnus; KOKKO, Ari, 2003. Op.cit., p. 8.

investimentos, situação que efetivamente repassa recursos dos Estados receptores para as companhias transnacionais⁴³³. Ao agirem desse modo, os governos passam a impressão de que estão ativamente fazendo algo para aumentar os índices de emprego, produtividade e crescimento. Ademais, alguns dos benefícios percebidos são mais fáceis de serem imediatamente observáveis do que os custos dessas políticas, que são distribuídos durante longos períodos de tempo⁴³⁴. É o caso dos benefícios fiscais, que deveriam ser medidos em termos de valor presente, ponto pouco apreciado pela imprensa e ausente, inclusive, mesmo nas discussões acadêmicas⁴³⁵. Por consequência, há uma forte tendência de que ocorram exageros e os subsídios superem o nível dos benefícios indiretos do IDE⁴³⁶.

Justamente por isso se sugere que a expansão das disputas entre Estados por investimentos, com a adoção de regras mais restritivas em favor do IDE, e a concessão de incentivos de diferentes naturezas, é produto de uma espécie de “dilema do prisioneiro”: “na ausência de disciplinas efetivas, nenhum governo pode deixar de promover os investimentos em seu território por temor de perdê-los para seus vizinhos”⁴³⁷.

O dilema do prisioneiro retrata uma situação paradoxal, em que a busca do melhor resultado individual por parte de cada ator produz um resultado não ótimo sob a perspectiva do conjunto de atores⁴³⁸. Trata-se de um jogo de soma diferente de zero, ou seja, que permite um espaço de manobra no qual se poderia procurar uma coalizão entre as partes, com colaboração entre as mesmas e possíveis ganhos mútuos. De qualquer modo, a estrutura do dilema do prisioneiro torna complexa a busca da melhor estratégia para ambos os participantes, de forma que somente a comunicação entre eles poderia operacionalizar este caminho. Quando essa não se dá e impera uma racionalidade egoísta, o resultado é um desastre para ambos⁴³⁹.

⁴³³ Ibid., p. 17.

⁴³⁴ Ibid., p. 17.

⁴³⁵ THOMAS, Kenneth P. Op. cit., p. 26.

⁴³⁶ BLOMSTROM, Magnus; KOKKO, Ari, 2003. Op.cit., p. 17.

⁴³⁷ CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés, 2001b. Op. cit., p. 281.

⁴³⁸ PRADO, Eleutério F. S. Dilema do prisioneiro e dinâmicas evolucionárias. *Estudos Econômicos*, v. 29, n. 2, abr/jun 1999, p. 250.

⁴³⁹ EPSTEIN, Isaac. O dilema do prisioneiro e a ética. *Estudos Avançados*, v. 9, n. 23, 1995, p. 151-153.

Com efeito, a não cooperação entre os Estados Partes do MERCOSUL em matéria de proteção e promoção de investimentos tem sido a tônica até o momento. Naturalmente, as sequelas não demoraram a aparecer. Sob distintas perspectivas, o conflito entre Argentina e Uruguai pela instalação das *papeleiras* em território uruguaio produziu resultados negativos. Primeiro, pela anterior disputa pelo IDE no setor, que concedeu benefícios ao capital estrangeiro e levou ao abrandamento da proteção ambiental, em especial para permitir a ocupação de largos espaços com plantações de eucalipto. Posteriormente, já com o conflito materializado, as partes perderam nova oportunidade de construir uma solução em conjunto e optaram pela radicalização de suas respectivas posições.

Um certo nível de concorrência pelo IDE, dentro do bloco, poderá até ter efeitos positivos se dirigido a esforços para incrementar as vantagens locais estruturais por meio de investimentos em infraestrutura, educação, ciência e tecnologia, etc⁴⁴⁰. Além do mais, chega a ser contraproducente supor que os incentivos desapareçam do cenário regional e internacional das políticas de promoção de investimentos a curto e médio prazo. Pode-se esperar somente que o grau de concessão não aumente, já que nem os países desenvolvidos e muito menos as empresas transnacionais – maiores beneficiárias dessas disputas – mostram uma real vontade de introduzir disciplinas internacionais sobre o tema⁴⁴¹. Ainda, no MERCOSUL, os dois maiores sócios, Argentina e Brasil são países federais, onde as províncias e os estados possuem uma considerável autonomia em políticas públicas, o que também ajuda a afastar a possibilidade de eliminar por completo a concessão de incentivos. Dessa forma, parece inevitável que as políticas de promoção nacionais e subnacionais permaneçam existindo, porém com um maior padrão de disciplina⁴⁴².

De qualquer modo, os desafios da política de utilização de incentivos aos investimentos são muitos⁴⁴³. Ao mesmo tempo em que determinar os

⁴⁴⁰ CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés, 2001b. Op. cit., p. 294.

⁴⁴¹ Ibid., p. 294.

⁴⁴² Ibid., p. 294.

⁴⁴³ Ver a série de perguntas e respostas sobre o tema destinadas para quem elabora políticas de atração de investimentos: OECD. *Checklist for foreign direct investment incentive policies*, 2003. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/45/21/2506900.pdf>. Acesso em 15 dez. 2009, p. 20-33.

custos ou benefícios desses incentivos, torna-se uma missão complicada, frequentemente eles não são transparentes, dificultando a participação democrática e a prestação de contas posterior⁴⁴⁴. Nesse cenário, não há como se afastar da necessidade de pensar em mecanismos de disciplina dessas políticas, regulando e limitando as disputas por investimentos e, assim, também o repasse desmedido de recursos dos governos para o setor privado⁴⁴⁵.

Todavia, sob a perspectiva dos países em desenvolvimento, não seria necessariamente uma boa política a elaboração de regras globais sobre o tema. Na esfera internacional, “guerras fiscais” e outras formas de disputas por investimentos são fenômenos que possuem um caráter regional e que, provavelmente nesse âmbito, poderiam ser tratados de modo mais adequado⁴⁴⁶. Inclusive, países participantes de acordos de integração regional já perceberam a necessidade de harmonizar o uso de incentivos ao investimento e apresentar diretrizes específicas para a sua utilização como o caso da UE⁴⁴⁷.

Mais do que regular os limites da proteção concedida aos investidores e das políticas de promoção dos investimentos, um acordo regional adequado poderia responder a objetivos ligados ao desenvolvimento, impondo determinadas obrigações ao investidor estrangeiro e orientando os incentivos para setores e interesses estratégicos. São disposições que dificilmente seriam encontradas em acordos multilaterais ou bilaterais de investimento, mas que regionalmente permitiriam a construção de prioridades regionais e políticas comuns já que somente a manutenção do espaço para políticas públicas não garante o desenvolvimento⁴⁴⁸.

Mesmo sem assinar acordos bilaterais de investimentos, com as regras multilaterais e disciplinas de comércio internacional, os Estados já deparam com uma série de limitações à flexibilidade que os países em desenvolvimento antes tinham para definir e implementar suas próprias estratégias de desenvolvimento. Esses impeditivos não só limitam o uso de certos instrumentos em curto prazo, mas também retiram em grande parte sua

⁴⁴⁴ THOMAS, Kenneth P. Op. cit., p. 30.

⁴⁴⁵ CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés, 2001b. Op. cit., p. 281.

⁴⁴⁶ CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés, 2001b. Op. cit., p. 281-282

⁴⁴⁷ BLOMSTROM, Magnus; KOKKO, Ari, 2003. Op.cit., p. 21.

⁴⁴⁸ FONSECA, Karla Closs, 2007. Op. cit., p. 50.

autonomia para alterar a estratégia no futuro⁴⁴⁹. Nesse contexto já rígido, é imperativo que esses países preservem o pouco de flexibilidade que lhes foi deixado, inclusive dentro das disposições do TRIPs e do TRIMs, para facilitar a transferência de tecnologias⁴⁵⁰.

As políticas em países em desenvolvimento não podem se limitar a criar um ambiente macroeconômico adequado para as empresas ou simplesmente promover o IDE, esperando que o investimento estrangeiro irá automaticamente gerar diversificação ou produzir efetivos *spillovers* tecnológicos⁴⁵¹. Essa percepção afasta a teoria clássica em matéria de investimentos estrangeiros, que advogava por regras absolutas de proteção ao IDE e sua aplicação uniforme a todos os investimentos. Há que se reconhecer o direito de regulamentação do processo de investimentos estrangeiros pelo país anfitrião, sobretudo sob uma base seletiva. A proteção dependeria da extensão dos benefícios trazidos para o Estado que os recebem, bem como da extensão da conduta dessas corporações em uma lógica de promoção dos objetivos econômicos do país⁴⁵². Nesse sentido, seria desagradável que uma empresa transnacional, que gere poluição ambiental ou cause danos similares ao país anfitrião, viesse procurar abrigo em parâmetros mínimos de tratamento no direito internacional⁴⁵³.

Isso decorre do fato de a importância das regras concernentes aos investimentos extravasar os limites considerados normalmente. Elas constituem uma moldura legal para várias outras políticas, particularmente para aquelas voltadas à promoção de novas atividades econômicas em setores específicos e ao fomento do desenvolvimento das empresas domésticas⁴⁵⁴. Portanto, ao concluírem AIs, países em desenvolvimento se deparam como um desafio básico: como alcançar o objetivo de criar um conjunto normativo adequado, estável e transparente para os investidores, enquanto, ao mesmo

⁴⁴⁹ CORRALES-LEAL, Werner. *Competitiveness revisited: a policy approach for achieving development objectives in the economic, social and environmental spheres*, UNCTAD, 2003. Disponível em: http://www.unctad.org/sections/meetings/docs/u11_prep_corrales_en.pdf. Acesso em 6 jan. 2010, p. 4.

⁴⁵⁰ KUMAR, Nagesh; GALLAGHER, Kevin P. Relevance of 'Policy Space' for Development: Implications for Multilateral Trade Negotiations. In: *RIS Discussion Papers*, n. 120, mar. 2007, p. 36.

⁴⁵¹ CORRALES-LEAL, Werner. Op. cit., p. 4-5.

⁴⁵² SORNARAJAH, M. Op. cit., p. 63.

⁴⁵³ Ibid., p. 64-65.

⁴⁵⁴ CORRALES-LEAL, Werner. Op. cit., p. 6.

tempo, devem reter margens de liberdade necessárias para seguir seus objetivos particulares de desenvolvimento⁴⁵⁵. Esse contexto requer que sejam reconhecidas as diferenças entre as partes envolvidas nos acordos, em particular as assimetrias econômicas e as diferenças de desenvolvimento. Se deixam de contemplar os principais objetivos de desenvolvimento dos países em desenvolvimento, deixam de ser do interesse destes⁴⁵⁶.

Nesse sentido, enquanto os TBIs são direcionados a proteger e, assim, promover o investimento, os acordos de integração regional procuram integrar economias e, portanto, são mais propensos a proteger e promover os investimentos, podendo ainda regular seu comportamento, ao menos na medida em que está em causa o comportamento anticoncorrencial⁴⁵⁷. Ainda, a grande variedade de acordos regionais apresenta oportunidades melhores do que os TBIs para a experimentação de diferentes abordagens para questões ligadas ao desenvolvimento. Esses acordos tendem a ter um número maior de disposições que levam em conta as circunstâncias específicas de países em desenvolvimento, contemplando um significativo leque de exceções e períodos de transição. Isso se reflete na capacidade superior de trabalhar com a promoção de investimentos, com mecanismos de intercâmbio de informações e assistência técnica e iniciativas para melhorar o clima de investimento na região⁴⁵⁸.

Contudo, as iniciativas de integração regional levadas a cabo no cenário latino-americano careceram de políticas regionais setoriais realizadas em conjunto pelos Estados. Tal ausência encontra-se por trás das razões que não permitiram o sucesso de tentativas anteriores de integração na região⁴⁵⁹. “Não se pode conceber os Estados enquanto meros signatários de acordos que apenas viabilizam a redução ou eliminação de barreiras ao livre comércio”, pois cabe a eles a função de fomentar permanentemente a integração⁴⁶⁰. Por isso, a importância de diversificar os temas objeto da integração, selecionando setores

⁴⁵⁵ UNCTAD. *International Investment Agreements: Flexibility for Development*. United Nations: New York and Geneva, 2000, p. 1.

⁴⁵⁶ *Ibid.*, p. 6.

⁴⁵⁷ UNCTAD, 2006. *Op. cit.*, p. 55.

⁴⁵⁸ *Ibid.*, p. 56.

⁴⁵⁹ ANDRADE, Ricardo Barreto de. Da integração energética à integração política. *Cadernos PROLAM/USP*, v. 1, n. 14, jan/jun. 2009, p. 151-152.

⁴⁶⁰ *Ibid.*, p. 152.

estratégicos que mereçam especial atenção, o que, por sua vez, enseja planejamento e implementação de longo prazo⁴⁶¹.

Essas tarefas pressupõem uma maior capacidade de intervenção estatal, já que nenhum país promove o desenvolvimento econômico mediante uma política de investimento puramente liberal⁴⁶². Entretanto, sobre os governos nacionais, incide a desconfiança sobre sua capacidade para desenhar, implementar e monitorar corretamente uma política de promoção de investimentos. As preocupações envolvem a concessão discricionária dos incentivos, que poderia levar a atos de corrupção; seu controle e monitoração; e a dificuldade dos governos de avaliarem as externalidades dos investimentos, passo necessário para estimar adequadamente a magnitude dos incentivos. Mesmo que essas “falhas de governo” de fato existam, elas atuam como obstáculo para um amplo leque de políticas públicas, não só em matéria de investimentos⁴⁶³. Sendo assim, representam um argumento que leva à necessidade de melhorar o funcionamento do aparato institucional desses países e de modo algum significam um impedimento para políticas comuns no bloco. Ao contrário, a existência de mecanismos regionais de disciplina da proteção e promoção do investimento estrangeiro pode ajudar a controlar as “falhas de governo”, evitando ações isoladas e desmedidas⁴⁶⁴.

De acordo com o quadro normativo usualmente adotado bilateralmente, quanto mais se converte a promoção de investimentos em obrigações vinculantes e quanto maior o grau de especificidade das atividades aprovadas, maior será a perda da capacidade discricionária para a aplicação de planos nacionais⁴⁶⁵. Porém, ao transpor a promoção de investimentos para a dimensão regional, com essas limitações, os países se confrontariam com a necessidade da formulação de políticas públicas comuns, bem como com o desenho de prioridades construídas regionalmente. Trata-se aqui, especificamente, da renovação dos compromissos políticos dos países com o bloco regional, com disposição e paciência para esperar os benefícios, nem

⁴⁶¹ Ibid., p. 151.

⁴⁶² UNCTAD, 2006. Op. cit., p. 140.

⁴⁶³ CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés, 2001b. Op. cit., p. 282.

⁴⁶⁴ Ibid., p. 282.

⁴⁶⁵ UNCTAD. *Disposiciones de promoción de la inversión en los acuerdos internacionales de inversión*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2008, p. 51.

sempre traduzidos em resultados imediatos⁴⁶⁶. A capacidade superior de intervenção do Estado, na esfera da integração econômica regional, adquire maior otimização.

Mesmo que essas lições não sejam novas, as expressões “políticas públicas” e “planejamento” não figuraram com efetividade na gramática da integração na região. O processo de industrialização dos países latino-americanos foi iniciado a partir da substituição de importações, particularmente no campo de bens de consumo e outros de investimento relativamente baixo. Essa arrancada não obedeceu a uma política racional de industrialização, mas sim a circunstâncias favoráveis dos mercados internacionais⁴⁶⁷. Ainda que tal movimento tenha gerado importantes impulsos econômicos em determinados momentos, não produziu efeitos em termos de diversificação das exportações dos países da região, o que conduziu ao prolongamento da dependência em relação à exportação de produtos primários⁴⁶⁸. Com a atividade econômica ainda orientada às exportações tradicionais, seguem os problemas sociais de áreas com alto nível de desenvolvimento e outras muito atrasadas e até despovoadas⁴⁶⁹.

Essa falta de um planejamento industrial, diferente do previsto nos acordos bilaterais entre Argentina e Brasil que deram origem ao MERCOSUL, mantém a região ligada aos investimentos estrangeiros voltados à exploração de recursos naturais e cria novos problemas. A América Latina está atraindo um investimento reativo, de segundo ou terceiro nível, que não visa os mercados internacionais mais sofisticados⁴⁷⁰. A região recebe “apenas gotas dos investimentos produtivos realmente capazes de alterar e dinamizar tanto o acesso aos mercados internacionais quanto ao controle e geração de tecnologias de ponta”⁴⁷¹. Trata-se de investimentos tradicionais do tipo centro-periferia realizados para abastecer o mercado mundial⁴⁷². Não apenas o

⁴⁶⁶ ONUKI, Janina. O Brasil e a construção do Mercosul. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (orgs). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, v. 1. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 316-319.

⁴⁶⁷ IIEJI. Op. cit., p. 19-20.

⁴⁶⁸ Ibid., p. 20.

⁴⁶⁹ Ibid., p. 22.

⁴⁷⁰ ARBIX, Glauco; LAPLANE, Mariano. Op. cit., p. 83.

⁴⁷¹ Ibid., p. 84.

⁴⁷² FERRER, Aldo. Integração regional e desenvolvimento na América do Sul. In: *Observador Político Sul-Americano*, abril de 2006. Disponível em: www.observatorio.iuperj.br. Acesso em 14 jul. 2009, p. 16.

investimento no complexo da indústria florestal ilustra essa situação, mas também a produção de produtos alimentares, biocombustíveis e a exploração de recursos minerais e de hidrocarboneto⁴⁷³.

Não se pode negar a importância do investimento estrangeiro na economia de um país, que constitui um elemento impulsor do seu desenvolvimento, assim como mostra de confiança e um aval do exterior para o país receptor, o que possibilita a atração de novos investimentos⁴⁷⁴. Espera-se, contudo, que, além de incrementos da renda e do emprego, o IDE traga, nos diversos setores industriais, *spillovers* de conhecimento, proporcionando a melhora das capacitações tecnológicas das firmas locais, e *spillovers* ambientais, que amenizariam os impactos ambientais domésticos⁴⁷⁵. São resultados com os quais ainda não se pode contar.

Apesar disso, o conflito entre Argentina e Uruguai ainda constitui a primeira disputa ambiental a ganhar tamanha proeminência no MERCOSUL, de forma que sua eventual resolução terá um importante impacto sobre o tipo de via de desenvolvimento escolhida pelos países na região⁴⁷⁶. Não é possível que esses países não sejam capazes de gerar a combinação de interesses próprios para um desenvolvimento que evite problemas como esses⁴⁷⁷. Nesse sentido,

“a adoção prévia de uma abordagem regional poderia ter contribuído para evitar ou para responder mais efetivamente ao agravamento do conflito, possibilitando uma negociação mais efetiva e a busca de uma solução conjunta, em vez do conflito legal e do impasse no diálogo que ocorreram no final. Por outro lado, e pensando no futuro, parece que somente uma abordagem regional permitiria aos dois países responderem de forma bem-sucedida aos desafios e aos potenciais conflitos diante deles, notavelmente em termos dos seus compromissos relativos a tratados de proteção de investimentos e a tratados ambientais internacionais”⁴⁷⁸.

Sob tal perspectiva, a controvérsia em torno das *papeleiras* ilustra as limitações dos Estados Partes e do MERCOSUL para responder às tendências

⁴⁷³ CHIDIÁK, Martina, 2009. Op. cit., p. 35.

⁴⁷⁴ RÍOS, Aníbal Sierralta. Op. cit., p. 36.

⁴⁷⁵ GALLAGHER, Kevin P; LÓPEZ, Andrés. Op. cit., p. 5.

⁴⁷⁶ CHIDIÁK, Martina, 2009. Op. cit., p. 35.

⁴⁷⁷ FERRER, Aldo. Op. cit., p. 17.

⁴⁷⁸ CHIDIÁK, Martina, 2009. Op. cit., p. 35.

internacionais e alcançar um desenvolvimento sustentável do setor industrial de exploração florestal⁴⁷⁹. As dificuldades dos países em obter uma solução cooperativa para o conflito e monitorar em conjunto e de modo efetivo as atividades das fábricas de celulose e papel destacam a urgência em fortalecer as capacitações institucionais na região, sobretudo, porque essas mesmas capacitações não parecem capazes de garantir que o IDE traga benefícios concretos aos países mercosulinos⁴⁸⁰. Tem-se, assim, uma vasta agenda pendente para o MERCOSUL, que deverá retomar temas de planejamento industrial, prioridades em setores estratégicos, fortalecimento de infraestrutura, harmonização de regras e sua posterior incorporação às legislações nacionais, solução de controvérsias e outros projetos voltados a fortalecer as bases do bloco⁴⁸¹.

Em um âmbito global, tendo em vista a generalização de seu uso, os incentivos fiscais e financeiros têm cedido espaço para a expansão de outros instrumentos atuantes nessa tarefa, como as instituições de promoção de investimentos⁴⁸². De outro lado, parte-se também para medidas de melhora do ambiente local para receber o IDE. A complementação dessas políticas ativas de promoção com outras que visem incrementar a capacidade local de absorção das tecnologias e ativos trazidos pelas transnacionais permite que sejam gerados os resultados esperados dos investimentos. O IDE não irá garantir oportunidades de desenvolvimento, salvo que o setor industrial doméstico tenha a necessária capacidade tecnológica para se beneficiar das atividades das transnacionais⁴⁸³. São passos que podem levar a superar as limitações das externalidades do IDE⁴⁸⁴ e, ao mesmo tempo, gerar um entorno por vantagens locais suficientes para atrair, *per se*, os investidores estrangeiros. Do mesmo modo, ao longo do tempo, os fluxos de IDE aumentaram onde as capacidades locais foram fortalecidas e novas

⁴⁷⁹ “A promoção econômica em áreas de fronteira, regiões habitualmente pouco dinâmicas e com indicadores sociais quase sempre insatisfatórios, deveria constituir, inegavelmente, um dos objetivos do bloco. No entanto, ao invés de promover e explorar potenciais *spill-overs* positivos dos empreendimentos, o que prevaleceu foi a desconfiança mútua e a absoluta incapacidade para estabelecer um diálogo tendente a uma gestão conjunta dos riscos e ameaças de eventuais impactos transfronteiriços dos projetos” (INTAL, 2006. Op. cit., p. 79).

⁴⁸⁰ CHIDIK, Martina, 2009. Op. cit., p. 35.

⁴⁸¹ FERRER, Aldo. Op. cit., p. 17.

⁴⁸² CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés, 2001b. Op. cit., p. 279.

⁴⁸³ NARULA, Rajneesh; LALL, Sanjaya. Op. cit., p. 15.

⁴⁸⁴ CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés, 2001b. Op. cit., p. 279.

capacidades criadas, enquanto estagnaram ou até mesmo diminuíram onde não se deu o mesmo processo⁴⁸⁵.

Sendo assim, deve-se trabalhar ao redor de fórmulas que contribuam para criar uma atmosfera propícia à colaboração do capital estrangeiro, capaz de atuar como um núcleo de irradiação tecnológica⁴⁸⁶. Para tanto, em um plano de desenvolvimento, há que se determinar claramente aqueles campos em que se deseja prioritariamente a cooperação da iniciativa privada estrangeira⁴⁸⁷. Nesse sentido, uma série de países que alcançaram um rápido desenvolvimento econômico, como os asiáticos Coreia do Sul⁴⁸⁸, Taiwan e Malásia, através de Estados profundamente ativos na criação de condições endógenas do desenvolvimento e do fortalecimento da posição internacional, incorporou o investimento estrangeiro como um complemento e não como um substituto da iniciativa privada nacional, privilegiando um papel dominante de suas próprias empresas⁴⁸⁹.

Não se trata somente de continuar a atrair IDE, mas também melhorar sua contribuição aos processos de desenvolvimento econômico dos países da região⁴⁹⁰. Por isso explicá-se a atração de IDE de qualidade, como parte de políticas de fortalecimento de certos *clusters* que os países ou a região priorizem em suas estratégias de desenvolvimento. Espera-se que investimentos dessa natureza constituam insumos críticos para um melhor desempenho de redes de empresas e instituições locais especializadas em determinados produtos ou serviços⁴⁹¹. Nesse cenário, o IDE que desperta

⁴⁸⁵ NARULA, Rajneesh; LALL, Sanjaya. Op. cit., p. 3.

⁴⁸⁶ PREBISCH, Raúl. Op. cit., p. 70.

⁴⁸⁷ Ibid., p. 71.

⁴⁸⁸ "A rápida industrialização da Coreia do Sul derivou em grande parte da imitação (engenharia reversa, por exemplo), legal ou não, e no desenvolvimento de aptidões tecnológicas, que compreendem investimentos combinados nos sistemas de produção e na inovação. O Estado jogou um papel-chave ao longo do processo de mudança econômica no momento em que os agentes econômicos nacionais mostravam-se frágeis frente aos riscos e às incertezas do desafio do desenvolvimento. Controles estatais sobre o sistema de crédito nacional e sobre as importações fizeram parte das medidas adotadas. O processo de desenvolvimento sul-coreano resultou de um esforço exportador sistemático coordenado pelo seu Estado. O mercado internacional, por sua vez, pautou a necessidade dos ganhos graduais de eficiência e produtividade" (MEDEIROS, Rodrigo Loureiro; SANTOS, Gustavo Antônio Galvão dos; SANTOS, Bruno Galvão dos; BARBOSA, Eduardo Kaplan. *Indústrias Centrais, Desenvolvimento e Políticas Públicas*. In: *Revista Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social*, v. 3, n. 6, jun. 2009).

⁴⁸⁹ FERRER, Aldo. Op. cit., p. 8.

⁴⁹⁰ CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés, 2001b. Op. cit., p. 293.

⁴⁹¹ Ibid., p. 279.

particular atenção é aquele que gera mais externalidades positivas para a economia local, em termos de capacitação de recursos humanos, desenvolvimento de provedores locais, maiores exportações, diminuição dos níveis de contaminação ambiental, impulso às atividades de inovação, etc⁴⁹². São fatores que não foram levados em consideração nos incentivos aos investimentos implementados na região. Em quase nenhum caso se antecipou a possibilidade de, além dos investimentos por si mesmos, retirar benefícios de forma mais direta de externalidades ou *spillovers* para os países receptores⁴⁹³.

Ainda assim, a sugestão de políticas ativas que discriminem em favor de investimentos estrangeiros que têm impactos positivos no total de investimento,

“não significa ter que decidir os projetos de investimento caso a caso ou praticar complicada e lenta filtragem de investimentos, o que só funcionará para desencorajar potenciais investidores. Mas significa sim favorecer alguns investimentos em relação a outros. É melhor ter *greenfield investments* do que aquisições de ativos já existentes. É melhor ter investimentos que diversificam a pauta de exportação de um país do que outros que vêm para produzir mais das mesmas coisas. É melhor ter investimentos fora das zonas produtoras de exportação que usam insumos domésticos do que investimentos dentro das zonas produtoras de exportação que não têm ligação com a economia doméstica, a não ser a utilização da força de trabalho e o pagamento por serviços públicos. Isso pode requerer o complemento de uma política de abertura de investimento com um simples sistema de incentivos a atividades desejadas”⁴⁹⁴.

Postos dessa forma, para fins de boa governança no domínio da política de IDE, os pacotes de incentivos ao investimento poderiam ser considerados como parte da política industrial geral do país ou região, disponíveis em igualdade de condições a todos os investidores, estrangeiros ou locais⁴⁹⁵. A questão aqui também é de “nivelar o desigual campo do jogo em que competem as firmas locais com as estrangeiras”⁴⁹⁶. O fortalecimento

⁴⁹² Ibid., p. 279.

⁴⁹³ Ibid., p. 292.

⁴⁹⁴ AGOSIN, Manuel. América Latina em uma perspectiva comparada: o investimento estrangeiro consiste em um fundamento para o crescimento econômico? In: GALLAGHER, Kevin P; PORZECANSKI, Roberto; LÓPEZ, Andrés; ZARSKY, Lyuba (edit.). *Globalização, investimento estrangeiro e desenvolvimento sustentável* - lições das Américas. Disponível em: http://ase.tufts.edu/gdae/WorkingGroup_FDI.htm. Acesso em 26 set. 2009, p. 11.

⁴⁹⁵ BLOMSTROM, Magnus; KOKKO, Ari, 2003. Op.cit., p. 22.

⁴⁹⁶ CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés, 2001b. Op. cit., p. 293.

dessas as coloca em condições de ocupar um papel estratégico no processo de desenvolvimento das economias da região. Mesmo que, em termos absolutos, tenham dimensões menores do que as dos países desenvolvidos, são empresas competitivas que têm buscado oportunidades nas economias vizinhas da América do Sul, nos EUA, na UE e em alguns países asiáticos⁴⁹⁷. Cabe estabelecer iniciativas dirigidas a impulsionar os insipientes processos de transnacionalização de algumas delas⁴⁹⁸, no âmbito de uma agenda pró-desenvolvimento, ajudando estas tanto a competir melhor com as empresas estrangeiras em seus respectivos mercados, quanto a aproveitar as vantagens dos potenciais *spillovers* gerados pela presença do IDE⁴⁹⁹.

A partir dos elementos elencados, emerge uma agenda de políticas públicas comuns. “As políticas governamentais podem mitigar alguns dos efeitos potencialmente negativos do IDE”⁵⁰⁰, ao mesmo tempo em que podem reforçar suas externalidades positivas. Assim, a integração regional é convertida num mecanismo para a transformação produtiva da região⁵⁰¹. Para diminuir as disparidades e coordenar melhor as políticas nacionais, sugere-se estabelecer cadeias produtivas transfronteiriças⁵⁰², promovendo correntes de valor agregado. A partir do MERCOSUL como mercado interno ampliado, a complementação, a incorporação tecnológica e a capacidade exportadora conjunta poderiam ser promovidas⁵⁰³.

Nessa perspectiva, as oportunidades de investimento seriam nitidamente identificadas de modo a permitir a sua canalização para áreas específicas⁵⁰⁴, a partir do consentimento dos envolvidos⁵⁰⁵. Com efeito, como,

⁴⁹⁷ FLÔRES JR, Renato G. Op. cit., p. 22.

⁴⁹⁸ A urgência dessas medidas não alcança somente as empresas domésticas de grande porte: “igualmente, se deben crear mecanismos legales, financieros y fiscales que compensen a los empresarios nacionales cuando la acción de la inversión directa extranjera los desplace del mercado nacional, tanto como industriales o como intermediários, pues la abertura de los mercados facilita el acceso de las empresas extranjeras pero, con frecuencia, desplaza o destruye a los pequeños y medianos empresarios” (RÍOS, Aníbal Sierralta. Op. cit., p. 264).

⁴⁹⁹ CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés, 2001a. Op. cit., p. 25-49.

⁵⁰⁰ UNCTAD. *Eficacia de las medidas de política en relación con la inversión extranjera directa*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2003, p. 12.

⁵⁰¹ RUIZ, José Briceño. Op. cit., p. 197.

⁵⁰² FLÔRES JR, Renato G. Op. cit., p. 12.

⁵⁰³ RUIZ, José Briceño. Op. cit., p. 197.

⁵⁰⁴ No âmbito da União Européia, a política na matéria envolve baixos incentivos para investimentos em regiões pobres e nada de incentivos em regiões ricas. Para tanto, a experiência européia demonstra a importância da disponibilidade de fundos estruturais, que atuam no cofinanciamento de incentivos ao investimento em regiões mais pobres. Frente à impossibilidade de pôr fim aos incentivos, o uso de políticas regionais apresenta-se muito

em princípio, as decisões de investimentos consideram várias possíveis localizações dentro da América Latina, o objetivo primário deveria ser atrair esses investimentos para o MERCOSUL e, depois, estimular uma concorrência genuína entre diversos locais dentro do bloco⁵⁰⁶.

São passos que exigem ações concertadas em distintas esferas. As políticas de incentivos e atração de IDE devem ser harmonizadas, focando na geração de externalidades positivas e sem dar espaço a guerras fiscais⁵⁰⁷. Além disso, a médio e longo prazo, junto com um pacote de harmonização macroeconômica, a consolidação de uma estrutura de produção mais diversificada dentro do bloco deverá diminuir naturalmente a incidência desses fenômenos⁵⁰⁸. Paralelamente, não há como se afastar também da cooperação em matéria de políticas de concorrência, ainda mais com o crescente peso das empresas transnacionais nas economias da região e sua tendência de concentração em certos mercados. E, por fim, a necessidade de organizar medidas destinadas à atração de investimentos de qualidade e implementação de políticas setoriais voltadas a melhorar a contribuição do IDE⁵⁰⁹.

superior em relação à profusão não coordenada de disputas entre áreas ricas e áreas pobres (THOMAS, Kenneth P. Op. cit., p. 22).

⁵⁰⁵ FLÔRES JR, Renato G. Op. cit., p. 12.

⁵⁰⁶ CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés, 2001b. Op. cit., p. 293.

⁵⁰⁷ CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés, 2001a. Op. cit., p. 48.

⁵⁰⁸ FLÔRES JR, Renato G. Op. cit., p. 14.

⁵⁰⁹ CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés, 2001a. Op. cit., p. 48.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A extensão do conteúdo da “integração econômica” está vinculada ao fim de atingir objetivos comuns aos seus membros, transcendendo os egoísmos nacionais. Ao não otimizar as políticas no plano regional, os benefícios desse processo são deslocados com maior força para as empresas transnacionais, agentes econômicos mais poderosos. O lento aprofundamento da integração econômica na América Latina demonstra a inafastabilidade de políticas públicas comuns, capazes de se articular com as estratégias nacionais dos Estados Partes, no âmbito de uma agenda de desenvolvimento sustentável conjunta.

O vazio deixado pela ausência dessa articulação permite o surgimento de discórdias entre os participantes de um mesmo bloco econômico, sobretudo quando concorrerem ativamente por propósitos específicos similares. Tal perspectiva é ilustrada pelo conflito entre Argentina e Uruguai em torno da instalação das fábricas de celulose nas margens do Rio Uruguai. Os intensivos esforços de décadas na atração de investimentos estrangeiros em florestamento, seguidos da celulose e papel, sem controles regionais, pautaram-se pelos interesses exclusivos das partes, proporcionando disputas pontuais. Mesmo após a eclosão da contenda, o tema não foi levado nesses termos à arena regional.

Como consequência, as relações entre ambos os países se deterioraram significativamente. A partir do instante em que o processo de integração é encarado não só como um fenômeno econômico, mas também cultural, social e político, perde-se a base de sustentação. Com isso, os Estados Partes se sentem mais livres para buscar iniciativas de aproximação bilateral com terceiros Estados, o que diminui sua autonomia internacional e afasta mais ainda a possibilidade da apresentação de uma solução razoável à controvérsia. Após inúmeros recursos e buscas de meios de solução de controvérsias jurisdicionais e políticos, Argentina e Uruguai se imiscuíram de discutir seus compromissos perante o MERCOSUL e hoje a resolução final da contenda aguarda a manifestação da CIJ, que decidirá sob o marco do Estatuto do Rio Uruguai.

De modo geral, o padrão de políticas de promoção industrial, levantadas pelos países latino-americanos, determina que as indústrias baseadas em recursos naturais ainda desempenhem papéis relevantes nas suas pautas produtivas e de exportação. Naturalmente, essa é uma característica que amplia as pressões sobre os níveis domésticos de proteção ambiental. Situação delicada, tendo em vista o histórico de baixo respeito às normas ambientais já vigentes no âmbito dos Estados Partes do MERCOSUL, inclusive especificamente pela indústria da celulose e papel⁵¹⁰. Frisa-se aqui também a dependência superior em relação ao Brasil, de Argentina e Uruguai em relação aos investimentos estrangeiros no setor.

De outro lado, a liberalização e a crescente atividade econômica transfronteiriça associada à globalização, sob o ponto de vista dos compromissos acordados multilateral e bilateralmente, se apresentam hoje como irreversíveis. Alteraram as “regras do jogo” o que faz com que os instrumentos tradicionais de política econômica não sejam tão eficazes quanto foram no passado. Nesse cenário, não é mais razoável um estatismo inibidor de decisões privadas de investimento, porém, tampouco um “liberalismo mítico” que foge à realidade⁵¹¹. Sendo assim, se a pretensão é de que o IDE seja aproveitado de forma eficiente para promover o desenvolvimento, é definitiva a necessidade de uma nova agenda.

Mesmo que os incentivos não sejam concedidos de modo específico a um projeto estrangeiro, mas que façam parte do ambiente geral de negócios de um país, a simples existência desse tipo de regime já é suficiente para distorcer a alocação de investimentos entre os países do bloco, ainda que não seja este o objetivo principal⁵¹². No entanto, viu-se a inviabilidade de colocar fim por completo à concessão de benefícios fiscais e subsídios diretos e indiretos aos investidores estrangeiros por Estados que almejam este capital. Momentaneamente, já seria significativo que o volume desses incentivos não evoluísse e que, regionalmente e de modo transparente, fossem destinados a projetos mais convenientes ao desenvolvimento almejado por esses países.

⁵¹⁰ Ver CHIDIAC, Martina, 2008. Op. cit., p. 13.

⁵¹¹ Ver BELUZZO, Luiz Gonzaga. Um novo Estado desenvolvimentista? In: *Le Monde Diplomatique Brasil*, outubro de 2009, p. 5.

⁵¹² CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés, 2001b. Op. cit., p. 288.

Como no plano internacional, “guerras fiscais” e outras formas de disputas por investimentos são fenômenos que, em sua maioria, possuem um caráter regional, é justamente nessa última dimensão espacial que poderiam encontrar um tratamento mais adequado. Diferente dos TBIs, mais do que trabalhar com os padrões de proteção concedidos aos investimentos estrangeiros, um acordo dentro do processo de integração regional pode responder a objetivos ligados ao desenvolvimento de forma mais satisfatória, impondo obrigações pontuais ao investidor e guiando os incentivos para interesses estratégicos.

Além do mais, em sua maioria, os acordos de integração regional incluem disposições gerais de transparência, que impõem aos seus membros obrigações de divulgar informações governamentais pertinentes às relações de investimento. Aparecem como um modo de cooperação para promover o investimento ao compartilhar informações, e também envolvem a imposição às partes de uma obrigação geral de transparência nas relações com os investidores⁵¹³.

Obviamente, mesmo um acordo regional sobre uma política comum de proteção e promoção de investimento direto estrangeiro deveria contemplar as assimetrias presentes no bloco. Ainda entre países em desenvolvimento os graus de desenvolvimento podem ser bastante distintos. Embora seja de interesse de todos esses países a diversificação de suas economias, com a exportação de produtos de alto valor agregado e a quebra da vinculação excessiva à produção primária, diferentes Estados estarão em distintos estágios nesse processo. Os acordos regionais contêm disposições que concedem em certas circunstâncias aos seus membros menos desenvolvidos algumas flexibilidades em relação à norma geral. Uma abordagem assim, além de permitir exceções para Uruguai e Paraguai, por exemplo, seria capaz de conferir um tratamento diferenciado em todo o processo de implementação.

Contudo, de acordo com os apontamentos realizados no trabalho, é questionável o papel que o Protocolo de Colônia e o Protocolo de Buenos Aires poderiam desempenhar caso entrassem em vigor nos termos originais. Além do caráter liberal, assemelhado inclusive aos acordos bilaterais de

⁵¹³ Ver UNCTAD, 2006. Op. cit., p. 87.

investimentos de então, ambos não avançaram além das declarações de princípios, no sentido de evitar condições diferenciadas que pudessem distorcer o fluxo de investimentos, ou seja, em termos práticos, nada previam para que fosse efetivamente limitada a ocorrência de disputas via incentivos entre os Estados Partes. Ao contrário, o acordo extrazona permitia expressamente a promoção e a recepção dos investimentos de terceiros Estados conforme a legislação e regulamentações domésticas.

Com efeito, se reabertos, deverão contemplar questões que não encontraram espaço na redação original, além de redefinir pontos polêmicos, como o mecanismo de solução de controvérsias investidor estrangeiro – Estado, a amplitude da definição de investimentos e a abrangência dos conceitos de nação mais favorecida e de tratamento nacional para os investimentos no interior do bloco⁵¹⁴. São medidas que, aliadas a uma política comum regional de promoção de investimentos, poderiam canalizar esse capital para projetos específicos de maior conteúdo tecnológico, geograficamente determinados, e preparariam um ambiente mais propício a se beneficiar das externalidades e possíveis *spillovers* que se esperam que sejam gerados pelo investimento estrangeiro.

⁵¹⁴ Ver FLÔRES JR, Renato G. Op. cit., p. 17-18.

REFERÊNCIAS

AGOSIN, Manuel. América Latina em uma perspectiva comparada: o investimento estrangeiro consiste em um fundamento para o crescimento econômico? In: GALLAGHER, Kevin P; PORZECANSKI, Roberto; LÓPEZ, Andrés; ZARSKY, Lyuba (edit.). *Globalização, investimento estrangeiro e desenvolvimento sustentável* - lições das Américas. Disponível em: http://ase.tufts.edu/gdae/WorkingGroup_FDI.htm. Acesso em 26 set. 2009, p. 9-11.

ALMEIDA, Luciana Togeiro de; ROCHA, Sueila dos Santos. Beyond pollution haloes: the environmental effects of FDI in the pulp and paper and petrochemicals sectors in Brazil. *Discussion paper number 17*, Working group on development and environment in the Americas, apr. 2008. Disponível em: <http://ase.tufts.edu/gdae/WGOverview.htm>. Acesso em 26 set. 2009.

AMAL, Mohamed; KEGEL, Patrícia Luíza. Investimento direto externo, comércio internacional e desenvolvimento. In: BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio. *Comércio internacional e desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 141-180.

ANDREFF, Wladimir. *Multinacionais globais*. Tradução de Maria Leonor Loureiro. Bauru: EDUSC, 2000.

ANDRADE, Ricardo Barreto de. Da integração energética à integração política. *Cadernos PROLAM/USP*, v. 1, n. 14, p. 149-163, jan/jun. 2009.

ARBIX, Glauco; LAPLANE, Mariano. Estagnação, liberalização e investimento externo na América Latina. In: ARBIX, Glauco; COMIN, Alvaro; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo (org.). *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois*. São Paulo: Editora UNESP: Editora da Universidade de São Paulo, 2002, p. 79-98.

Argentina aceptará fallo de La Haya. In: *El País digital*, 6 out. 2007. Disponível em: http://www.elpais.com.uy/07/10/06/ultmo_306750.asp. Acesso em 6 out. 2007.

ARGENTINA. *Denúncia contra o Estado do Uruguai*, 19 de setembro de 2005. Disponível em: www.entrierios.gov.ar/noticias/v2/documentos/completo.php?doc=celulosa+plantas&img=celulosa&esp=celulosa. Acesso em 12 abr. 2009.

ARGENTINA. *Ley Nacional 25.080 - Ley de inversiones para bosques cultivados*. Disponível em:

<http://www2.medioambiente.gov.ar/mlegal/forestales/ley25080.htm>. Acesso em 7 dez. 2009.

AZEVEDO, Déborah Bithiah de. Os acordos para a promoção e a proteção recíproca de investimentos assinados pelo Brasil. *Consultoria Legislativa*, maio 2001.

BALASSA, Bela. A procura de uma teoria de integração econômica. In: WIONCZEK, Miguel S. (org.). *A integração econômica da América Latina: experiências e perspectivas*. Rio de Janeiro: Edições O Cruzeiro, 1966, p. 37-48.

BALASSA, Bela. *Teoria da integração económica*. Lisboa: Livraria Clássica, 1961

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Boletim Mercosul*. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/Mercosul/evolucao.asp?idpai=BMINFOSEL>. Acesso em 6 jan. 2010.

BARRETO FILHO, Fernando Paulo de Mello. *O Tratamento nacional de investimentos estrangeiros*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre Gusmão; Centro de Estudos Estratégias, 1999.

BARRIOS, Luís. Conflictividad y desarrollos de contingencia en la sociedad del riesgo: el conflicto de la celulosa. *Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 65-81, jan/jun. 2008.

BELUZZO, Luiz Gonzaga. Um novo Estado desenvolvimentista? In: *Le Monde Diplomatique Brasil*, out. 2009, p. 5.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paulo Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 143-161.

BITTENCOURT, Gustavo; DOMINGO, Rosario. Los determinantes de la IED y el impacto del Mercosur. *Documento de trabajo n. 04/02*. Universidad de La República, 2002.

BLOMSTROM, Magnus, KOKKO, Ari. Regional integration and foreign direct investment. *NBER Working Papers Series*, n. 6019, 1997.

BLOMSTROM, Magnus; KOKKO, Ari. The economics of foreign direct investment incentives. *NBER Working Paper Series*, n. 9489, 2003.

BOUZAS, Roberto. Compensating asymmetries in regional integration agreements: lessons from Mercosur. In: GIORDANO, Paolo; LANZAFAME, Francesco; MEYER-STAMER, Jörg (edit.). *Asymmetries in regional integration and local development*. Washington: Inter-American Development Bank, 2005.

BORREGAARD, Nicola; DUFEY, Annie; WINCHESTER, Lucy. Effects of foreign investment versus domestic investment on the forestry sector in Latin America (Chile and Brazil): demystifying FDI effects related to the environment. *Discussion Paper Number 15*, Working Group on Development and Environment in the Americas, apr. 2008. Disponível em: <http://ase.tufts.edu/gdae/WGOverview.htm>. Acesso em 23 nov. 2009.

BRACELPA. Associação Brasileira Celulose e Papel. *Desempenho do setor e projeções – Novembro de 2009*. Disponível em: <http://www.bracelpa.org.br/bra/estatisticas/pdf/booklet/booklet.pdf>. Acesso em 7 dez. 2009.

BRACELPA. Associação Brasileira Celulose e Papel. *Relatório anual 2008/2009*. Disponível em: <http://www.bracelpa.org.br/bra/estatisticas/pdf/anual/rel2008.pdf>. Acesso em 7 dez. 2009.

BRASIL. *Lei n. 4.771 – Código Florestal*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4771.htm. Acesso em 7 dez. 2009.

BRITTI, María Soledad. *La opción de foro en el Sistema de Solución de Controversias del Mercosur*. Disponível em: <http://www.eumed.net/libros/2009a/516/index.htm>. Acesso em 14 ago. 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/politicapublica/mariadallari.htm>. Acesso em 14 set. 2009.

BUCCI, Maria Paulo Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paulo Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-49.

BUCKLEY, Peter J. Regional Integration and Foreign Direct Investment in a Globalised World Economy. In: OXELHEIM, Lars; GHAURI, Pervez N. *European Union and the race for foreign direct investment in Europe*. Oxford, UK: Elsevier, 2004, p. 35-58.

CARDOSO, Oscar Valente. *Integração na atualidade: OMC e blocos regionais*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

CASTILHOS, Clarisse Chiappini. Investimentos diretos do exterior, sistemas locais de produção e políticas públicas. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 31, n. 2, p. 109-130, 2003.

CERVO, Amado. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHANG, Ha-Joon. *Policy Space in Historical Perspective – with special reference to Trade and Industrial Policies*. Disponível em: http://www.networkideas.org/featart/sep2005/fa05_Policy_Space.htm. Acesso em 21 abr. 2009.

CHANG, Ha-Joon. Regulation of foreign investment in historical perspective. *Discussion Paper Series*, United Nations University/Institute for New Technologies, dec. 2003.

CHIDIAC, Martina. Foreign direct investment, international rules and sustainable development: some preliminary lessons from the Uruguayan pulp mills case. *Discussion Paper Number 14*, Working group on development and environment in the Americas, apr. 2008. Disponível em: <http://ase.tufts.edu/gdae/WGOverview.htm>.

CHIDIAC, Martina. Uruguai/Argentina: Compromissos internacionais e desenvolvimento sustentável: lições do conflito da fábrica de celulose e papel em Fray Bentos. In: GALLAGHER, Kevin P; PORZECANSKI, Roberto; LÓPEZ, Andrés; ZARSKY, Lyuba (edit.). *Globalização, investimento estrangeiro e desenvolvimento sustentável - Lições das Américas*. Disponível em: http://ase.tufts.edu/gdae/WorkingGroup_FDI.htm. Acesso em 26 set. 2009, p. 34-38.

CHRISTIANSEN, Hans; OMAN, Charles; CHARLTON, Andrew. Incentives-based competition for foreign direct investment - the case of Brazil. In: *Working Papers on International Investment*, n. 2003/1, OECD, mar. 2003.

CHUDNOVSKY, Daniel (org.). *Investimentos externos no Mercosul*. Campinas: Papirus: Instituto de Economia da Unicamp. 1999.

CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés. La inversión extranjera directa en el Mercosur: un análisis comparativo. In: CHUDNOVSKY, D. (org.). *El boom de inversión extranjera directa en el Mercosur*. Serie Red Mercosur, n. 1, 2001, p. 1-50.

CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés. Las políticas de promoción de inversiones extranjeras en el Mercosur. In: CHUDNOVSKY, Daniel; FANELLI, Jose Maria. *El desafío de integrarse para crecer*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno de Argentina Editores, 2001, p. 275-297.

CIJ. *Case concerning pulp mills on the river Uruguay (Argentina v. Uruguay)*. Judgement, 20 april 2010. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf?PHPSESSID=709ef5975b51b3574ba4d29d6f29d4ee>. Acesso em 10 jun. 2010.

CIJ. *Case concerning pulp mills on the river Uruguay (Argentina v. Uruguay)*. Request for the indication of provisional measures. Order, 13 july 2006. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/11237.pdf>. Acesso em 5 jun. 2009.

CIJ. *Case concerning pulp mills on the river Uruguay (Argentina v. Uruguay)*. Request for the indication of provisional measures. Order, 23 january 2007. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/13617.pdf>. Acesso em 5 jun. 2009.

CIJ. *Conclusion of the public hearings*. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15507.pdf>. Acesso em 11 dez. 2009.

CIJ. *Public sitting held on Monday 14 September 2009*. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15419.pdf>. Acesso em 11 dez. 2009.

CIJ. *Public sitting held on Monday 21 September 2009*. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15445.pdf>. Acesso em 11 dez. 2009.

CLÉMENT, Zlata Drnas de. *Arbitraje y procesos de integración económica regional: La experiencia en el MERCOSUR*. Disponível em: <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/arbitraje-y-procesos-de-integracion-economica>. Acesso em 23 out. 2009.

CLÉMENT, Zlata Drnas de. *La cuestión de los cortes de rutas entrerrianos como respuesta a la instalación de las pasteras en Fray Bentos deve ser dirimida ante la CIJ*. Disponível em: <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artloscortesderutaspapeleras>. Acesso em 23 out. 2009.

CLÉMENT, Zlata Drnas de. HUMMER, Waldemar. *Problemas ambientales en el Río Uruguay*. El caso de las pasteras (Argentina v. Uruguay). Disponível em: <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artproblemasambientalesenelriouruguay>. Acesso em 23 out. 2009.

CORRALES-LEAL, Werner. *Competitiveness revisited: a policy approach for achieving development objectives in the economic, social and environmental spheres*, UNCTAD, 2003. Disponível em:

http://www.unctad.org/sections/meetings/docs/u11_prep_corrales_en.pdf.

Acesso em 6 jan. 2010.

COSTA, José Augusto Fontoura. Proteção e promoção do investimento estrangeiro no Mercosul - uma ferramenta para a implementação de um bom clima de investimentos? In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 49, n. 2, p. 60-77, 2006.

Council On Hemispheric Affairs. *Uruguay Signs a TIFA with the U.S.* Disponível em: <http://www.politicalaffairs.net/article/articleview/4793/>. Acesso em 7 dez. 2009.

CRISTINI, Marcela; AMAL, Mohamed. *Investimento direto externo no Mercosul: o papel da Europa*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.

CURIA, Walter. Papeleras: acuerdo para hablar del impactode Botnia y de los cortes. In: *Clarín*, 21 abr. 2007. Disponível em: <http://www.clarin.com/diario/2007/04/21/elpais/p-00815.htm>. Acesso em 21. abr. 2007.

CURIA, Walter. Papeleras: en Chile, quien más pone en juego es el Rey. In: *Clarín*, 4 nov. 2007. Disponível em: <http://www.clarin.com/diario/2007/11/04/elpais/p-01501.htm>. Acesso em 4. nov. 2007.

DANDAN, Alejandra. El Banco Mundial aprobo el prestamo para Botnia y en Gualeguaychu continua el corte. In: *Página12*, 22 nov. 2006. Disponível em: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-76588-2006-11-22.html>. Acesso em 4. mar. 2010.

Declaración de Madrid. 20 de abril de 2007. Disponível em: www.clarin.com/diario/2007/04/20/um/m-01403710.htm. Acesso em 18 jun. 2009.

DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito Internacional Público*. 2. ed. Tradução de Vítor Marques Coelho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

DUNNING, John H. The eclectic paradigm of international production: a restatement and some possible extensions. *Journal of International Business Studies*, v. 19, p. 1-31, 1988.

ENCE. Proyecto "Fábrica de celulosa y energía eléctrica e instalaciones portuarias" en Punta Pereira, Colonia. *Informe Ambiental Resumen*. Disponível

em: http://www.ence.es/ESTUDIO_IMPACTO_AMBIENTAL_CEPP.pdf. Acesso em 29 nov. 2009.

ENCE. *Relevant information uruguay transaction*. Disponível em: http://www.ence.es/relevant_information.pdf. Acesso em 6 jan. 2010.

ENCE. *Proyecto de celulosa y energia en Punta Pereira, Uruguay*. Disponível em: http://www.ence.es/Proyecto_Uruguay.pdf. Acesso em 29 nov. 2009.

EPSTEIN, Isaac. O dilema do prisioneiro e a ética. *Estudos Avançados*, v. 9, n. 23, p. 149-163, 1995.

ESPIELL, Héctor Gros. Uma reflexão sobre el diferendo argentino-uruguayo por la construcción en territorio uruguayo de dos papeleras sobre el río Uruguay. In: *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, ano 13, tomo II. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung, 2007.

FERNÁNDEZ, Wilson Nerys. Uruguay em la encrucijada: entre el Mercosur y los Estados Unidos. In: BARRAL, Welber; CORREA, Carlos (orgs.) *Derecho, Desarrollo y Sistema Multilateral del Comercio*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007.

FERREIRA, Hugo Luís Pena. *Ajuda externa bilateral vinculada e seus efeitos econômicos de subsídio à exportação: altruísmo ou auto-interesse?* Florianópolis, 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) - Curso de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal Santa Catarina.

FERRER, Aldo. Integração regional e desenvolvimento na América do Sul. In: *Observador Político Sul-Americano*, abril de 2006. Disponível em: www.observatorio.iuperj.br. Acesso em 14 jul. 2009.

FLÔRES JR, Renato G. Investimento direto estrangeiro no Mercosul: uma visão geral. *Ensaios Econômicos*, EPGE, Fundação Getúlio Vargas, ago. 2005.

FONSECA, Karla Closs. A regulamentação sobre investimentos no âmbito da OMC e as políticas públicas de desenvolvimento. In: BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio. *Comércio internacional e desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 181-206.

FONSECA, Karla Closs. *Os Acordos de promoção e proteção recíproca de investimentos e o equilíbrio entre o investidor estrangeiro e o estado receptor de investimentos*. Florianópolis, 2007. Dissertação (Mestrado em Direito) - Curso de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal Santa Catarina.

FURTADO, Celso. *A economia latino-americana*. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GALÁN, Claudio Rodríguez. Empresas transnacionales como vehículos de políticas comerciales internacionales: nuevos sujetos atípicos del Derecho Internacional Público? In: *Jurídica*, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana (México), n. 34, 2004.

GALLAGHER, Kevin P; LÓPEZ, Andrés. Sumário executivo. In: GALLAGHER, Kevin P; PORZECANSKI, Roberto; LÓPEZ, Andrés; ZARSKY, Lyuba (edit.). *Globalização, Investimento estrangeiro e desenvolvimento sustentável - lições das Américas*. Disponível em: http://ase.tufts.edu/gdae/WorkingGroup_FDI.htm. Acesso em 26 set. 2009, p. 5-8.

GINESTA, Jacques. *El Mercosur y su contexto regional e internacional: una introducción*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1999.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1998*. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

GTAN. *Ata da primeira reunião do Grupo Técnico Uruguai-Argentina*. Disponível em: [www.mrree.gub.uy/mrree/Asuntos Politicos/PlantasceluActas.htm](http://www.mrree.gub.uy/mrree/Asuntos_Politicos/PlantasceluActas.htm). Acesso em 26 nov. 2007.

HANSON, Gordon H. Should countries promote foreign direct investment? In: *G-24 Discussion Papers Series*, n. 9. New York and Geneva: UNCTAD, 2001.

HATFIELD CONSULTANTS LTD. *Estudio de impacto acumulativo – plantas de celulosa de Uruguay*. Disponível em: www.mrree.gub.uy. Acesso em 12 out. 2008.

HATFIELD CONSULTANTS LTD. *Final cumulative impact study for the Uruguay pulp mills – evaluation of the expert panel*. Disponível em: [http://www.ifc.org/ifcext/lac.nsf/Content/Uruguay Pulp Mills](http://www.ifc.org/ifcext/lac.nsf/Content/Uruguay_Pulp_Mills). Acesso em 12 out. 2008.

HCG ENVIRONMENT. *Sócio-economic study of the impacts of Botnia S.A. pulp mill project in Uruguay*. Disponível em www.metsabotnia.com. Acesso em 12 out. 2008.

HIRATUKA, Célio. Brasil: ETs e modernização industrial. In: GALLAGHER, Kevin P; PORZECANSKI, Roberto; LÓPEZ, Andrés; ZARSKY, Lyuba (edit.).

Globalização, investimento estrangeiro e desenvolvimento sustentável - lições das Américas. Disponível em: http://ase.tufts.edu/gdae/WorkingGroup_FDI.htm. Acesso em 26 set. 2009, p. 12-17.

Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, IIEJI. *Derecho de la integración latinoamericana*: ensayo de sistematización. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1969.

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, INTAL. *Informe MERCOSUL 9*. 1. ed. Buenos Aires: BID-INTAL, 2004.

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, INTAL. *Informe MERCOSUL 11*. 1. ed. Buenos Aires: BID-INTAL, 2006.

KATSELI, Louka T. Investment, trade and international competitiveness. In: DUNNING, John H; HAMDANI, Khalil A (edit.). *The new globalism and developing countries*. Tokio, New York, Paris: United Nations University Press, 1997, p. 181-213.

KOOY, Eduardo van der. Buscan aislar el pleito con Botnia para relanzar la relación bilateral. In: *Clarín*, 3 out. 2007. Disponível em: <http://www.clarin.com/diario/2007/10/03/elpais/p-01001.htm>. Acesso em 3 out. 2007.

KOOY, Eduardo van der. El pleito con Uruguay, el primer tema que se metió en la transición. In: *Clarín*, 30 out. 2007. Disponível em: <http://www.clarin.com/diario/2007/10/30/elpais/p-00801.htm>. Acesso em 30 out. 2007.

KOSKENNIEMI, Martti. International law and hegemony: a reconfiguration. *Cambridge Review of International Affairs*, 2004. Disponível em: <http://www.helsinki.fi/eci/Publications/MHegemony.pdf>. Acesso em 3 abr. 2009.

KUMAR, Nagesh; GALLAGHER, Kevin P. Relevance of 'Policy Space' for Development: Implications for Multilateral Trade Negotiations. In: *RIS Discussion Papers*, n. 120, mar. 2007.

La OEA dice que sólo mediará por los cortes si lo piden ambos países. In: *Clarín*, 24 fev. 2006. Disponível em: <http://www.clarin.com/diario/2006/02/24/um/m-01148012.htm>. Acesso em 24 fev. 2006.

LANDAU, Alice. *Redrawing the global economy*: elements of integration and fragmentation. New York: Palgrave Macmillan Ltd, 2001.

LAPEYRE, Edison González. *La cuestión de las plantas de pasta de celulosa: breve análisis para no entendidos*. Montevideo: Ediciones Cruz del Sur, 2007.

LAWRENCE, Robert Z. The world trade and investment system and developing countries. In: DUNNING, John H; HAMDANI, Khalil A (edit.). *The new globalism and developing countries*. Tokio, New York, Paris: United Nations University Press, 1997, p. 51-77.

LEVY-YEYATI, Eduardo; STEIN, Ernesto; DAUDE, Christian. *Regional integration and the location of FDI*. Washington: Inter-American Development Bank, 2003.

LLENDERROZAS, Elsa; PARRA, Sol; TÚÑER, Vanesa. Paraguay y Uruguay: estrategias de inserción internacional y su impacto en la integración regional. In: ALFONSO, Laneydi Martínez; PEÑA, Lázaro; VAZQUEZ, Mariana. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, n. 7, ano 2008/2009, p. 193-211.

LOCATELLI, Liliana. Corte Internacional de Justiça. In: BARRAL, Welber (org.). *Tribunais Internacionais: mecanismos contemporâneos de solução de controvérsias*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

MAGALHÃES, Bruno. O papel do Mercosul: a crise das papeleras e o processo de integração regional sul-americano. In: *Observador On-Line*, v. 1, n. 6, ago. 2006. Disponível em: www.observatorio.iuperj.br. Acesso em 9 ago. 2009.

MAREGA, Flávio. *O mecanismo arbitral de solução de controvérsias investidor estrangeiro – Estado nos acordos internacionais sobre investimentos: implicações para o Brasil*. Ministério das Relações Exteriores. Instituto Rio Branco, XLVIII Curso de Altos Estudos, 2005.

MARREIRO, Flávia. Brasil intervém na “guerra das papeleiras”. In: *Folha de São Paulo*, 16 abr. 2006. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalhe3.asp?ID_RESENHA=217699. Acesso em 21 set. 2009.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paulo Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 51-73.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Os dilemas da integração sul-americana. In: *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 3, n. 5, dez. 2008, p. 213-254.

MEDEIROS, Rodrigo Loureiro; SANTOS, Gustavo Antônio Galvão dos; SANTOS, Bruno Galvão dos; BARBOSA, Eduardo Kaplan. *Indústrias Centrais*,

Desenvolvimento e Políticas Públicas. In: *Revista Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social*, v. 3, n. 6, jun. 2009.

MERCOSUL. *Laudo del tribunal arbitral "ad hoc" de Mercosur constituido para entender de la controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Argentina sobre "omisión del Estado Argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay"*, 06 de setembro de 2006. Disponível em:

http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/controversias/archivos/TPR_Tribunal%20AdHoc_Laudo%20Libre%20Circulacion_ES.pdf. Acesso em 10 mar. 2007.

MERCOSUL. *Protocolo de Colônia para a Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos no Mercosul*. Disponível em:

http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/normas_web/Decisiones/PT/CMC_1993_DEC_011_PT_ProtocoloCol%C3%B4niaInvestimentosMCS.PDF. Acesso em 10 mar. 2007.

MERCOSUL. *Protocolo sobre Promoção e Proteção de Investimentos Provenientes de Estados Não Partes do Mercosul*. Disponível em:

http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/normas_web/Decisiones/PT/CMC_DEC_1994-011_PT_Prot-Promo-Prot-Investimentos.PDF. Acesso em 10 mar. 2007.

MERCOSUL. *Tratado de Assunção para a Constituição de um Mercado Comum*. Disponível em: www.mercosur.int. Acesso em 10 mar. 2007.

MERCOSUL/GMC/RES. N. 20/92. Disponível em:

http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/normas_web/Resoluciones/PT/GMC_RES_1992_020_PT_Comis_Inversi.PDF. Acesso em 18 dez. 2009.

MERCOSUL/GMC/RES. N. 13/00. Disponível em:

http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/normas_web/Resoluciones/PT/Res_013_000_SGT%2012%20Investimentos_At%201_00.PDF. Acesso em 18 dez. 2009.

MERCOSUR/CMC/DEC. N. 31/00. Disponível em:

http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/ES/Dec_031_000_Relanzamiento_Incentivos_Inver-Prod-Exp_Reg-Espec_Acta%201_00.PDF. Acesso em 18 dez. 2009.

MERCOSUL/CMC/DEC. N. 26/03. Disponível em:
[http://200.40.51.218/SAM%5CGestDoc%5CPubWeb.nsf/F57D608001355F96032576BE000BEB48/\\$File/DEC_026-2003_PT_FE_Prog%20Trab%20Merc%202004-2006.pdf](http://200.40.51.218/SAM%5CGestDoc%5CPubWeb.nsf/F57D608001355F96032576BE000BEB48/$File/DEC_026-2003_PT_FE_Prog%20Trab%20Merc%202004-2006.pdf). Acesso em 18 dez. 2009.

MERCOSUL/CMC/DEC. N. 30/03. Disponível em:
[http://200.40.51.218/SAM%5CGestDoc%5CPubWeb.nsf/F960EF8FAF5B5660032576BE000C5198/\\$File/DEC_030-2003_PT_Funcionamento%20CCM.pdf](http://200.40.51.218/SAM%5CGestDoc%5CPubWeb.nsf/F960EF8FAF5B5660032576BE000C5198/$File/DEC_030-2003_PT_Funcionamento%20CCM.pdf). Acesso em 18 dez. 2009.

MERCOSUL/CMC/ATA N. 02/04. Disponível em:
www.sre.gob.mx/dgomra/mercosur/documentos/XXVII_ActaCMC.doc. Acesso em 18 dez. 2009.

MERCOSUL/PM/ATA N. 06/07. Disponível em:
<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cpcms/parlamento.html/sessoes/ata-v-sessao-do-pm>. Acesso em 16 nov. 2009.

MORAN, Theodore H. *The relationship between trade, foreign direct investment, and development: new evidence, strategy, and tactics under the Doha development agenda negotiations*. Disponível em:
<http://www.libertyparkusafd.org/lp/Hamilton/reports%5CRelationship%20Between%20Trade.pdf>. Acesso em 12 jan. 2010.

NARULA, Rajneesh; LALL, Sanjaya. Foreign direct investment and its role in economic development: do we need a new agenda? In: NARULA, Rajneesh; LALL, Sanjaya (edit.). *Understanding FDI-assisted economic development*. New York: Routledge, 2006, p. 1-18.

NAVARETTI, Giorgio Barba; VENABLES, Anthony. *Multinational firms in the world economy*. New Jersey: Princeton University Press, 2004.

NUNNENKAMP, Peter. Foreign Direct Investment in Developing Countries - What Policymaker Should Not Do and What Economists Don't Know. *Kiel Discussion Papers 380*. Kiel Institute of World Economics, 2001.

OECD. *Checklist for foreign direct investment incentive policies*, 2003. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/45/21/2506900.pdf>. Acesso em 15 dez.

OMAN, Charles P. *Policy competition for foreign direct investment: a study of competition among governments to attract FDI*. Paris: OECD Publishing, 2000.

OLIVEIRA, Odete Maria de. Relações comerciais globais e o império dos mercados mundiais. In: DAL RI JUNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de. *Direito internacional econômico em expansão: desafios e dilemas*. 2. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005, p. 843-951.

OLIVEIRA, Odete Maria de. *Velhos e novos regionalismos*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2009.

Pacto comercial entre Uruguay y EE.UU.: luz amarilla en el Mercosur. In: *Clarín*, 26 jan. 2007. Disponível em: <http://www.clarin.com/diario/2007/01/26/elmundo/i-02201.htm>. Acesso em 26 jan. 2007.

PALERMO, Vicente. Papeleras: las castañas siguen en el fuego. In: *Nueva Sociedad*, n. 208, mar/abr. 2007.

PEÑA, Félix. Aportes a un debate sobre raíces y sentido del Mercosur. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *O Mercosul e a integração sul-americana: mais do que a economia. Encontro de culturas*. Brasília: FUNAG, 1997, p. 35-44.

PEÑA, Félix. *Conflictos entre socios del Mercosur: el caso de las plantas de pasta de celulosa sobre el Río Uruguay*. Disponível em: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/2006-07>. Acesso em 23 out. 2009.

PONTE IGLESIAS, María Teresa, El conflicto de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay. Una valoración a la luz del Derecho Fluvial Internacional. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, ano XIII, n. 17, dic. 2007.

PORTILLA, Agustín. Una dura prueba para el Mercosur: El caso Papeleras. In: ALFONSO, Laneydi Martínez; PEÑA, Lázaro; VAZQUEZ, Mariana. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, n. 7, ano 2008/2009, p. 181-192.

PRADO, Eleutério F. S. Dilema do prisioneiro e dinâmicas evolucionárias. *Estudos Econômicos*, v. 29, n. 2, p. 249-266, abr/jun 1999.

PREBISCH, Raúl. *Hacia una dinamica del desarrollo latinoamericano*. Montevideo: Ediciones de La Banda Oriental, 1967.

PRESSER, Mário Ferreira. Globalização e regionalização: notas sobre o Mercosul. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 23, n. 3, 1995, p. 86-100

REDRADO, Martin. La cooperación macroeconómica como requisito de la integración. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (org.). *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul*. Brasília: FUNAG/IPRI/SGIE/BID, 2003.

REZEK, José Francisco. *Direito internacional público - curso elementar*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

RÍOS, Aníbal Sierralta. *Internacionalización de las empresas latinoamericanas*. Perú: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007.

RITZEL, Lúcia. Virada uruguaia ganha impulso. *Zero Hora*, 5 nov. 2007.

ROBLES, Alberto José Pepe; SANGUINETTI, Mariana. Conflicto entre Argentina y Uruguay por la instalación de dos plantas de celulosa sobre el río Uruguay. *Revista del Instituto del Mundo del Trabajo*, feb. 2006.

ROBSON, Peter. *Teoria económica da integração internacional*. Tradução de Carlos Laranjeiro. Coimbra: Coimbra Editora, 1985.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. A Organização das Nações Unidas e as políticas públicas nacionais. In: BUCCI, Maria Paulo Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 193-213.

RODRÍGUEZ, Hilda Elena Puerta. ¿Por qué es necesaria la integración económica? Los costos de no integrarse. In: ALFONSO, Laneydi Martínez; PEÑA, Lázaro; VAZQUEZ, Mariana. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, n. 7, ano 2008/2009, p. 55-68.

RODRÍGUEZ, John. La responsabilidad internacional del Estado: el caso de las plantas de celulosa y los bloqueos en el río Uruguay. *Internacional Law - Revista Colombiana de Derecho Internacional*, n. 10, 2007.

RUIZ, José Briceño. O Mercosul: Reflexões sobre a crise de seu modelo de integração e seu relançamento. *Cadernos PROLAM/USP*, v. 1, ano 6, p. 187-209, 2007.

SACERDOTI, Giorgio. Bilateral treaties and multilateral instruments on investment protection. *Recueil des Cours*, v. 269, 1997, p.251-460.

SALACUSE, Jeswald W. BIT by BIT: the growth of bilateral investment treaties and their impact on foreign investment in developing countries. *The International Lawyer*, n. 24, p. 655-675, 1990.

SALVADOR, Ana Manero. *El asunto de las papeleras en el Río Uruguay*. Disponível em: http://www.cica.es/aliens/gimadus/18/02_el_asunto_de_las_papeleras.html. Acesso em 5 mai. 2009.

SEITENFUS, Ricardo. *Relações internacionais*. Barueri: Manole, 2004.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de Direito Internacional Público*. 2. ed. v. 1. São Paulo: Atlas, 2004.

SORNARAJAH, M. *The International Law on Foreign Investment*. Second Edition. UK: Cambridge University Press, 2007.

SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. *Harmonização de leis ambientais nos dez anos do Mercosul*. Disponível em: www.mundojuridico.adv.br. Acesso em 17 set. 2008.

THOMAS, Kenneth P. *Investment incentives: growing use, uncertain benefits, uneven controls - an exploration of government measures to attract investment*. Geneva: International Institute for Sustainable Development (IISD), 2007.

THOMSEN, Stephen. Attracting investment in an integration world economy. In: DUNNING, John H; HAMDANI, Khalil A (edit.). *The new globalism and developing countries*. Tokio, New York, Paris: United Nations University Press, 1997, p. 214-230.

TOMASSINI, Luciano. *Governabilidad y políticas públicas en America Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1996.

TRUBEK, David M. Developmental States and the legal order: towards a new political economy of development and law. *Legal Studies Research Paper Series*, n. 1075, University of Wisconsin Law School, feb. 2009.

UNCTAD. *Disposiciones de promoción de la inversión en los acuerdos internacionales de inversión*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2008.

UNCTAD. *Eficacia de las medidas de política en relación con la inversión extranjera directa*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2003.

UNCTAD. *International Investment Agreements: Flexibility for Development*. United Nations: New York and Geneva, 2000.

UNCTAD. *Investment provisions in economic integration agreements*. United Nations: New York and Geneva, 2006.

UNCTAD. *Regulación Internacional de La Inversión: Balance, Retos y Camino a seguir*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2008.

URUGUAI. *Exposición del Señor Ministro de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, Don Reinaldo Gargano ante el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos*. Disponível em: www.mrree.gub.uy. Acesso em 21 set. 2008.

URUGUAI. *Ley n. 15.93 - Ley Forestal*. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=15939&Anchor>. Acesso em 7 dez. 2009.

URUGUAI. *Nota OEA, 22 fev. 2006*. Disponível em: <http://www.mrree.gub.uy/mrree/Asuntos Politicos/Planta%20Celu/nota%20OEA.pdf>. Acesso em 7 dez. 2009.

URUGUAI; FINLÂNDIA. *Acuerdo con La República de Finlandia sobre la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones*. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/acuerdos/acue17759.htm>. Acesso em 7 dez. 2009.

URUGUAI; ESPANHA. *Promocion y Proteccion Reciproca de las Inversiones entre la Republica Oriental del Uruguay y el Reino de España*. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/acuerdos/acue16444.htm>. Acesso em 7 dez. 2009.

URUGUAI; EUA. *Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversión entre la República Oriental del Uruguay y los Estados Unidos de América*. Disponível em: <http://www.uruwashi.org/docs/tifa2007sp.pdf>. Acesso em 7 dez. 2009.

URUGUAI; EUA. *Tratado con los Estados Unidos de América relativo a la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones*. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/tratados/trat17943.htm#art3>. Acesso em 7 dez. 2009.

VAILLANT, Marcel. *Desde de la región hacia el mundo, un país natural y tecnológico. URUGUAY 2005: Propuestas de política económica*. Montevideo: Ediciones de La Banda Oriental, 2004.

VEGA, Juan C. *El conflicto de las papeleras em Fray Bentos. Editorial Astrea*. Disponível em: <http://www.fing.edu.uy/cursos/actualizacion/07actual/taller4.3.pdf>. Acesso em 14 set. 2008.

VENTURA, Deisy. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: os desafios de uma associação inter-regional*. Barueri: Manole, 2003.

VENTURA, Deisy. O caso das papeleiras e o “papelão” do Mercosul. *Pontes*, v. 2, n. 2, mar/abr. 2006.

VINER, Jacob. *The customs union issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

ZERBINI, Eugenia C. G. de Jesus. *O Regime Internacional dos Investimentos - sistemas regional, multilateral, setorial e bilateral*. São Paulo, 2003. Tese (Doutorado em Direito Internacional) – Departamento de Direito Internacional, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo.

Sites consultados

www.acaderc.org.ar (*Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba*)

www.ambiente.gov.ar (*Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de La Nación Argentina*)

www.bcb.gov.br (Banco Central do Brasil)

www.bracelpa.org.br (Associação Brasileira de Celulose e Papel)

www.clarin.com (*Clarín*)

www.elpais.com.uy (*Diario El Pais Uruguay*)

www.embaixada-americana.org.br (Embaixada dos EUA em Brasília)

www.ence.es (ENCE)

www.entrieros.gov.ar (*Gobierno de Entre Ríos*)

www.icj-cij.org (Corte Internacional de Justiça)

www.ictsd.org (*International Centre for Trade and Sustainable Development*)

www.mercosur.int (Secretaria do MERCOSUL)

www.metsabotnia.com (Botnia)

www.mrree.gub.uy (*Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay*)

www.oecd.org (*Organisation for Economic Co-operation and Development*)

www.pagina12.com.ar (*Página12*)

www.parlamento.gub.uy (*Parlamento del Uruguay*)

www.planalto.gov.br (Presidência da República Federativa do Brasil)

www.presidencia.gub.uy (*Presidencia de la República Oriental del Uruguay*)

www.unctad.org (*United Nations Conference on Trade and Development*)

www.uruwashi.org (*Embassy of Uruguay in the United States of America*)

www.ustr.gov (*Office of the United States Trade Representative*)