Capítulo 1

A Formação do Sistema Multilateral de Comércio

1.1 As concepções do comércio internacional

Considerado como o mais antigo e o mais importante vínculo econômico entre os povos, o comércio tem exercido papel decisivo ao longo da história. No passado, a principal fonte de receita dos governos provinha da tributação dos negócios mercantis e foram comuns os casos de impérios que tiveram seu desenvolvimento atrelado ao controle das rotas comerciais da África e da Ásia. Várias nações em desenvolvimento continuam, ainda hoje, a obter parcela ponderável das suas receitas da tributação da atividade mercantil, a despeito de haver declinado o significado deste expediente na formulação da política fiscal.[1]

Na história do pensamento econômico, duas grandes teorias, a liberal e a mercantil, explicam, sob ângulos distintos, as causas, os objetivos e os efeitos do comércio internacional. O divisor de águas a separar as duas visões da realidade econômica está na prioridade e no valor atribuídos à intervenção da autoridade estatal no domínio econômico.

O liberalismo sustenta que o comércio conduz à paz ao criar vínculos positivos entre as pessoas e ao promover a harmonia dos interesses entre as sociedades.[2]

---

[1] GILPIN, Robert. *The political economy of international relations*. Princeton: Princeton University Press, 1987. p. 171.

[2] KRUGMAN, Paul. *Economies of scale, imperfect competition, and trade*: an exposition. [S.l.: s.n.], 1981. Não publicado. p. 22.

Na perspectiva liberal, a criação de riqueza decorre da combinação eficiente dos fatores de produção, realizável apenas com a supressão das restrições ao funcionamento do mercado. Desde o final do século XVIII, o pensamento liberal sofreu grandes mudanças, mas manteve a crença de que a especialização gera ganhos de eficiência e aumenta a renda nacional. Na *Riqueza das nações*, publicada em 1776, Adam Smith defendia que a divisão do trabalho era o principal fator do desenvolvimento econômico.[3] A riqueza depende do desmantelamento das políticas mercantilistas que impedem o livre-comércio e requer que os países se especializem na produção de bens em que eles são mais eficientes.

Os fundamentos da concepção liberal do comércio foram lançados por Ricardo, em 1817, com a publicação da obra *The principles of political economy and taxation*. Além de afirmar que o comércio traz benefícios mútuos para os agentes econômicos, Ricardo estabeleceu a lei das vantagens comparativas, que continua a ser um elemento de incontestável relevo na explicação liberal da atividade econômica. Ele apoiou-se nas idéias de Smith e forneceu uma justificação racional para o livre-comércio. A divisão internacional do trabalho baseia-se na lei das vantagens comparativas, já que ela leva os países a se especializarem na produção de mercadorias em que tenham custos comparativamente menores. O próprio Ricardo expõe com enorme clareza as principais linhas do seu pensamento.

> Under a system of perfect free commerce, each country naturally devotes its capital and labour to such employments as are most beneficial to each. This pursuit of individual advantage is admittedly connected with the universal good of the whole. By stimulating industry, by rewarding ingenuity, and by using most efficaciously the peculiar powers bestowed by nature, it distributes labour most effectively and most economically: while, by increasing the general mass of productions, it diffuses general benefit, and binds together, by one community of interest and intercourse, the universal society of nations throughout the civilized world. It is this principle which determines that wine shall be made in France and Portugal that corn shall be grown in America and Poland, and that hardware and other goods shall be manufactured in England.[4]

A especialização fundada na lei das vantagens comparativas provoca, no longo prazo, aumento do bem-estar. A liberdade de comércio proporciona ganhos absolutos, mas alguns ganharão relativamente mais do que outros, devido à sua maior eficiência e capacidade natural. A teoria das vantagens comparativas foi

[3] SMITH, Adam. *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. New York: Random House, 1937.

[4] RICARDO, David. The principles of political economy and taxation. In: _____. *The works of David Ricardo*. London: J. Murray, 1871. p. 75-76.

objeto de aperfeiçoamentos e revisões durante o século XX, mas os seus princípios permaneceram essencialmente os mesmos.[5]

Ao contrário dos liberais, os mercantilistas têm uma visão negativa do comércio internacional. Ressaltam que a especialização e a interdependência tornam os Estados inseguros, dependentes e vulneráveis aos acontecimentos externos. As tensões políticas e econômicas criadas pelo comércio internacional são, com freqüência, causas que restringem a ação dos governos na gestão dos assuntos internos. Num ambiente internacional profundamente inseguro, os mercantilistas buscam a qualquer custo a segurança e a estabilidade. A função do governo é afastar os riscos que o funcionamento do mercado mundial impõe à sobrevivência do Estado, por meio de políticas que valorizem a coesão social interna.[6]

Nos séculos XVII e XVIII, muitos autores recomendaram e justificaram as medidas mercantilistas postas em prática pelos monarcas europeus. A origem do nacionalismo econômico moderno está, porém, no *Report on the subject of manufactures* que Alexander Hamilton apresentou à Câmara dos Representantes dos Estados Unidos, em 1791. Hamilton acreditava que a tarefa de construção do Estado se eleva acima dos interesses econômicos privados, que devem subordinar-se às metas fixadas pelo governo. Longe de ser uma realidade em si, composta exclusivamente pela multiplicidade de interesses individuais, sem coordenação por um ente superior, a economia deve amoldar-se a objetivos políticos de ordem geral. É, portanto, idônea a execução de medidas adequadas por parte do governo para transformar a natureza da economia e alterar a posição de um país no cenário internacional.[7]

Em pleno século XIX Friederich List, influenciado pelas idéias de Hamilton, ajudou a criar a Escola Histórica Alemã de análise econômica, que forneceu a base teórica para as políticas industriais da Alemanha após a unificação. Crítico acerbo da economia inglesa, List dizia não haver uma divisão "natural" e imutável do trabalho resultante da lei das vantagens comparativas.[8] Em posição oposta à dos economistas liberais da primeira metade do século XIX, apregoava que a divisão do trabalho tinha como causa a cristalização do poder político e econômico em dado momento histórico, numa clara alusão à hegemonia da Inglaterra naquele período. O protecionismo econômico dominou as políticas industriais de muitos países em desenvolvimento na segunda metade do século XX, cujo objetivo consistia na substituição das importações.

[5] CONDLIFFE, J.B. *The commerce of nations*. New York: W. W. Norton, 1950. p. 173-178.

[6] BLACKHURST, Richard; MARION, Marian; TUMLIR, Jan. *Trade liberalization, protectionism and independence*. Geneva: General Agreement on Tariffs and Trade, 1977. p. 29-42.

[7] HAMILTON, Alexander. Report on the subject of manufactures. In: COLE, Arthur Harrison (Ed.). *Industrial and commercial correspondence of Alexander Hamilton, anticipating his report on manufacturing*. Chicago: A. W. Shaw, 1928. p. 284.

[8] CONDLIFFE, J. B. op. cit., p. 71.

No Brasil, principalmente após a ascensão de Vargas ao poder, a ação do Estado foi decisiva para o desenvolvimento econômico. Verificada a instalação, nos anos 30, de órgãos reguladores da atividade econômica, o governo passou a atuar em áreas essenciais para o progresso industrial, como os setores siderúrgico e energético. A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, que se reuniu no final dos anos 40, recomendou a criação de um órgão estatal para conceder empréstimos de médio e longo prazo que as instituições financeiras privadas não desejavam efetuar.

O resultado logo transpareceu na criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico em 1952, peça indispensável no apoio governamental à iniciativa privada. No ano seguinte veio à luz a Petrobras com a incumbência de suprir as necessidades brasileiras no campo petrolífero. O Programa de Metas do governo JK pôs em marcha um ambicioso programa de substituição de importações, com resultados que cedo se fizeram sentir em toda a economia.[9] De 1967 a 1973 o Brasil experimentou um período de crescimento contínuo graças à ativa intervenção estatal no domínio econômico. Diversamente do que se passou nos países desenvolvidos, em que a intervenção governamental corresponde às transformações da sociedade, no Brasil a edificação de um aparato administrativo estatal foi o elemento propulsor do crescimento da economia.

Os mercantilistas consideram, ainda hoje, que a lei das vantagens comparativas é a racionalização da divisão do trabalho que atualmente existe e sugerem a execução de planos de auxílio à indústria, pois o livre-comércio expõe a economia às vicissitudes e instabilidades do mercado mundial. Enquanto os liberais enaltecem as virtualidades da especialização, os mercantilistas destacam que ela reduz a flexibilidade, aumenta a vulnerabilidade da economia aos acontecimentos indesejáveis e subordina o mercado interno à economia internacional, ameaçando a indústria doméstica da qual dependem o emprego, a segurança nacional e outros valores dignos de proteção.[10]

Nenhuma nação, até o presente, optou em definitivo por uma das visões expostas e excluiu terminantemente a outra na condução da sua política econômica. A escolha do ponto de vista que predominará em dado momento é conseqüência das constelações de interesses que têm capacidade de se impor e das condições prevalecentes na realidade internacional. A experiência da última década atestou, principalmente após o término bem-sucedido da Rodada Uruguai, cujos resultados estão em sintonia com a desregulação e internacionalização dos mercados, a preponderância do livre-comércio na orientação das políticas econômicas nacionais.

---

9 LAFER, Celso. The directional results of plan implementation. In: _____. *The planning process and the political system in Brazil*: a study of Kubitschek's target plan 1956-1961. 1970. Thesis (Doctor of Philosophy) – Faculty of the Graduate School of Cornell University, Ithaca. Chap. 3, p. 160-228.

10 GILPIN, Robert. *The political economy of international relations.* op. cit., p. 186.

Na esfera internacional, os benefícios oriundos da liberdade de comércio pressupõem a ordenação do mercado global por meio de marcos jurídicos institucionais, acordados em negociações multilaterais, que garantam tanto a previsibilidade de expectativas dos agentes econômicos quanto a solução de conflitos entre as partes. O sistema regulatório assim criado deve especificar o domínio do permitido, bem como as condutas nocivas ao comércio internacional.

1.2 Ascensão e declínio da ordem econômica internacional do segundo pós-guerra

No livro intitulado *The anarchical society*, Hedley Bull afirma que a ordem internacional é uma configuração particular dirigida à realização de fins essenciais à convivência coletiva. O controle da violência, o cumprimento das promessas e a estabilidade das relações de propriedade são valores elementares, primários e universais, porque estruturam a vida social organizada, constituem a condição para que outros fins sejam atingidos e porque toda sociedade conhecida os realiza em alguma medida. No plano internacional, as regras que restringem o uso da força reclamam o cumprimento dos acordos, exigem o respeito à soberania dos Estados e tornam possível a existência da ordem num ambiente em que não há, como na esfera doméstica, centralização do poder.[11]

Apesar de Bull pôr em evidência os valores que toda sociedade precisa de algum modo realizar sob pena de desaparecer, utilizarei a concepção de ordem no sentido empírico, como padrão previsível de relações que permite a condução das relações internacionais ao longo do tempo.

Nessa perspectiva, a ordem econômica internacional abrange valores, comportamentos e instituições que garantem a estabilidade das expectativas e o funcionamento da economia global pela articulação de três níveis complementares.

O nível subjetivo compõe-se das atitudes mentais, dos sistemas axiológicos que filtram os acontecimentos internacionais e provocam a reação dos agentes econômicos, manifestada em discursos, livros, artigos e em comentários veiculados pelos meios de comunicação.

---

11 BULL, Hedley. *The anarchical society*. London: Macmillan Education, 1977. p. 4. Cf. BULL, Hedley. Society and anarchy in international relations. In: ALDERSON, Kai; HURRELL, Andrew (Ed.). *Hedley Bull on international society*. London: Macmillan Press; New York: St. Martin's Press, 2000. p. 77-94. Cf. KINGSBURY, Benedict; ROBERTS, Adam. Introduction: Grotian thought in international relations. In: BULL, Hedley; _____; _____ (Org.). *Hugo Grotius and international relations.* Oxford: Clarendon Press, 2002. p. 1-64. Sobre a relação entre ordem e justiça nas relações internacionais cf. HURREL, Andrew. Order and justice in international relations: what is at stake? In: FOOT, Rosemary; GADDIS John; _____ (Org.). *Order and justice in international relations.* Oxford: Oxford Press, 2003. p. 24-48.

O nível objetivo ou comportamental alude às ações concretas dos sujeitos, às atitudes habituais destinadas a conservar os arranjos sociais dominantes, à negociação e à disposição para cooperar em torno de finalidades comuns que tecem relações que, em última instância, ensejam a continuidade. O nível institucional, por sua vez, recobre as instituições que irão executar as políticas nascidas nos níveis subjetivo e comportamental por meio de instituições que emprestam solidez à fragilidade dos valores e à incerteza dos comportamentos.[12]

A ordem econômica do segundo pós-guerra combina os três níveis acima referidos do seguinte modo: a crença liberal de que o mercado é a forma mais eficiente de alocação dos bens, o aumento dos fluxos econômicos e comerciais e a construção de instituições para assegurar a realização dos fins propostos. Ela se deu sob a égide da hegemonia norte-americana, fortalecida pela devastação do continente europeu durante a guerra. Os Estados Unidos compreenderam que o exercício da hegemonia não poderia basear-se no mero uso da força, mas requeria, além do convencimento dos demais governos às virtualidades intrínsecas à nova ordem, a aceitação de algumas reivindicações defendidas pelos países amigos. A estabilidade das relações econômicas justificava o esforço despendido para dar vida a instituições multilaterais, responsáveis por conferir legitimidade às decisões tomadas. Metas de curto prazo se subordinaram a objetivos de longo prazo, e recuos momentâneos decididos com uma visão estratégica foram compensados por conquistas futuras.[13]

O compromisso dos Estados Unidos de proteger os aliados diante dos riscos da Guerra Fria aliviou a preocupação com a elevação dos gastos militares, fator crucial para a reconstrução européia e japonesa. A tarefa primordial que se apresentava aos artífices da ordem que começava a se esboçar era a superação das debilidades da economia internacional do período entre guerras, assolada pela forte tendência ao unilateralismo. Sob roupagens diferentes, os governos lançaram mão de expedientes protecionistas mediante a distribuição de subsídios, a imposição de contingenciamentos quantitativos e a desvalorização das moedas nacionais.

A Conferência Monetária e Financeira de Bretton Woods, realizada em julho de 1944, em New Hampshire, nos Estados Unidos, delineou a ordem econômica internacional que vigorou a partir do final da Segunda Grande Guerra. Foram instituídos o Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento, posteriormente conhecido como Banco Mundial,

[12] ROSENAU, James. Governance, order, and change in world politics. In: _____; CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governance without government*: order and change in world politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 4-5.

[13] KEOHANE, Robert. *After hegemony:* cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 1984. p. 22-23. Cf. SCHWARZENBERGER, Georg. *Economic world order?:* a basic problem of international economic law. Manchester: Manchester University Press; Dobbs Ferry: Oceania Publications, 1970. Chap. 4, p. 37-69.

dois dos três pilares da ordem econômica que vigoraria a partir de 1945, por iniciativa das delegações inglesa e norte-americana, lideradas respectivamente por John Maynard Keynes e Harry Dexter White. Reflexo direto da hegemonia norte-americana e dos valores liberais defendidos pelos Estados Unidos, o arcabouço institucional projetado visava a eliminar os obstáculos que haviam impregnado as relações econômicas internacionais no período entre guerras.[14]

Sentiu-se desde o início a necessidade de se encontrar solução para dois problemas fundamentais: evitar que os déficits externos dos países se convertessem em crises econômicas globais e criar instrumentos para financiar projetos de médio e longo prazo nas nações pobres. A Conferência de Bretton Woods procurou resolver o primeiro problema com a criação do Fundo Monetário Internacional, cabendo ao Banco Mundial a função de prestar auxílio aos países pobres do globo. Alçado à categoria de instituição mais importante do regime monetário imaginado em Bretton Woods, o FMI pretendia estimular a cooperação internacional e a estabilidade do câmbio por meio de um sistema multilateral de pagamentos destinado a reduzir a intensidade e a duração dos desequilíbrios das contas externas dos países membros.[15]

O Fundo tem as finalidades seguintes:

1. promover a cooperação monetária entre as nações através de uma instituição permanente que funcione como órgão de consulta e de colaboração no que tange aos problemas monetários internacionais;
2. facilitar a expansão e o desenvolvimento equilibrado do comércio internacional, contribuindo, dessa maneira, para propiciar e assegurar o emprego e a renda real em níveis elevados e desenvolver os recursos produtivos dos países membros, objetivos primordiais de qualquer política econômica;
3. promover a estabilidade cambial, manter em boa ordem os regulamentos relativos ao câmbio e evitar depreciações monetárias que repercutam significativamente na concorrência;
4. auxiliar a constituição de um sistema multilateral de pagamentos relativos às transações correntes e eliminar as restrições cambiais que entravam a expansão do comércio internacional;

[14] GILPIN, Robert. *The challenge of global capitalism.* Princeton: Princeton University Press, 2000. p. 59-60. Cf. SEROUSSI, Roland. *Les nouveaux gerdarmes du monde*. Paris: Dunond, 1994. p. 91-98.

[15] SEROUSSI, Roland. op. cit., p. 99-100. Cf. LENAIN, Patrick. *O FMI – O Fundo Monetário Internacional*. Tradução de Armando Braio. Barueri: Manole, 2004. p. 2-7; LICHTENSZTEJN, Samuel; BAER, Mônica. *Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial – estratégias e políticas do poder financeiro*. Tradução de Nathan Giraldi. São Paulo: Brasiliense, 1987. p. 37-49; MAGALHÃES, José Carlos de. *Direito econômico internacional*. Curitiba: Juruá, 2005. p. 66-67.

5. difundir confiança nos Estados-membros, além de facilitar a utilização dos recursos disponíveis mediante garantias adequadas. Esta medida oferece aos governos a oportunidade de corrigir os desequilíbrios externos sem que necessitem recorrer a instrumentos prejudiciais para a prosperidade nacional e internacional;
6. limitar a duração e diminuir a intensidade dos desajustes nos balanços de pagamento internacionais dos seus associados.

O sistema econômico internacional surgia orientado por um fim preciso: estabelecer uma estrutura que facilitasse a troca de bens, serviços e capitais para promover o desenvolvimento econômico contínuo. Segundo se acreditava, a cooperação para definir um sistema estável de taxas de câmbio levaria à expansão do comércio internacional com benefícios generalizados. No nível interno, a preocupação era manter patamares elevados de emprego e renda de modo a favorecer o uso adequado dos recursos produtivos. O FMI pretendia, em suma, conciliar a estabilidade internacional com a prosperidade doméstica numa época em que a interpenetração entre as esferas interna e externa começava a se tornar cada vez mais intensa.

Nos primeiros anos de existência, o FMI se mostrou inoperante em razão das circunstâncias particulares da economia internacional, duramente afetada pela guerra. O colapso das economias européias parecia iminente em 1947 em face das enormes dificuldades para a recuperação dos setores de infra-estrutura e para reorganizar o aparato estatal necessário para retomar a iniciativa em numerosas áreas. Os esforços de reconstrução viram-se às voltas com a carência global de dólares, sério obstáculo para o desenvolvimento do comércio internacional e para o desejo das companhias norte-americanas de aumentar as exportações para outros mercados. Nesse contexto, o governo Truman alterou o curso da política econômica até então praticada para pôr em execução um vasto programa de ajuda às nações européias, batizado de Plano Marshall em homenagem ao seu idealizador.[16]

O terceiro pilar da ordem econômica internacional do segundo pós-guerra começou a ser concebido no decorrer de 1944 por negociadores ingleses e norte-americanos. As propostas iniciais tinham em vista criar uma organização internacional que, sem infringir a soberania dos Estados, possuísse um amplo raio de ação e fosse capaz de institucionalizar o princípio da não-discriminação nas relações comerciais.

Uma grande conferência internacional teve lugar em Havana, no final de 1947, com o propósito de completar o quadro regulatório estabelecido em Bretton Woods em 1944. As diferenças entre os países sobre o tratamento a ser conferido aos movimentos de capitais e às restrições quantitativas não impediram, no início de 1948, a conclusão da Carta de Havana, que disciplinava inúmeros temas e instituía a Organização Internacional do Comércio. O temor de comprometer a soberania norte-americana em virtude da competência atribuída à nova organização motivou o Senado dos Estados Unidos a não apreciar o acordo constitutivo da OIC, o que abriu um claro vácuo regulatório. A situação foi contornada pelo acordo firmado por 23 países em 1947, com base no Capítulo IV da Carta de Havana, intitulado Política Comercial, que tratava das regras comerciais e práticas tarifárias. Nascia o General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), com o objetivo de estimular o comércio por meio da redução e eliminação das tarifas alfandegárias.[17] A oposição que se formou contra a aprovação da Carta de Havana no Legislativo norte-americano estava agora afastada porque o mandato concedido ao Executivo dispensava a aprovação pelo Congresso do tratado que criou o GATT.

[16] VAÏSSE, Maurice. *Les relations internationales depuis 1945*. 2. ed. Paris: A. Colin, 1991. p. 20-21.

Os regimes monetário e comercial concebidos para fortalecer a confiança, combater o protecionismo e dinamizar o intercâmbio econômico encontravam-se em profunda letargia no final da década de 40. Não obstante isso, com a busca de inovações institucionais desejava-se concretizar, ainda que por outras vias, os ideais que conduziram à criação do FMI e à pretensão de se instituir a Organização Internacional do Comércio. No campo financeiro, os Estados Unidos apoiaram a organização pelos países europeus, em 1950, da European Payments Union (EPU) para obviar o inconveniente da falta de dólares, que restringia o comércio e impedia a recuperação econômica. O entusiasmo norte-americano pela EPU deveu-se não só à eficiência econômica demonstrada em relação aos acordos bilaterais concluídos em anos anteriores, mas também porque ela era vista como uma maneira de promover o comércio intra-europeu, que poderia eventualmente proporcionar a participação européia na ordem econômica liberal. Vistas as coisas por um prisma mais abrangente, é inegável que a EPU acabou por ser um elemento central no lento processo evolutivo que fez com que a Europa passasse do bilateralismo ao multilateralismo pleno.[18] O funcionamento da EPU privilegiou, inicialmente, o comércio entre os países europeus numa concessão aberta ao protecionismo que a ordem de Bretton Woods tencionava eliminar. Em meados dos anos 50, a EPU não mais se justificava, porque as economias européias, em franco processo de recuperação, estavam fortes o bastante para perseguir a conversibilidade de suas moedas.

É de se registrar que o governo norte-americano se empenhou em socorrer a Europa com os abundantes recursos propiciados pelo Plano Marshall e aceitou discriminações que contrariavam os interesses de poderosos setores industriais, na esperança de consolidar uma ordem econômica estável em que prevalecessem os princípios capitalistas e a influência dos Estados Unidos. Com sagacidade e visão

[17] CARREAU, Dominique; JUILLARD, Patrick. *Droit international économique*. Paris: LGDJ, 1998. p. 50-53.

[18] KEOHANE, Robert. op. cit., p. 145.

estratégica, esse comportamento indica a compreensão de que a durabilidade da hegemonia requer, em alguma medida, a capacidade de subordinar metas de curto prazo a objetivos somente alcançáveis em períodos mais longos de tempo.[19]

No terreno comercial, o GATT tornou-se o veículo principal a incentivar a intensificação dos fluxos econômicos com redução das barreiras alfandegárias ao comércio internacional de bens industrializados.[20] O Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, que em princípio seria provisório, acabou por originar uma organização internacional de fato, com Secretariado estabelecido em Genebra e um diretor-geral que, em várias ocasiões, agiu com grande competência e imaginação no encaminhamento dos problemas e na busca de alternativas para os impasses havidos durante as negociações.

A liberalização do comércio internacional efetuada pelo desmantelamento sucessivo das proteções alfandegárias ocorreu em rodadas multilaterais de negociação de que participavam as partes contratantes. As seis primeiras rodadas ocuparam-se somente da redução das tarifas incidentes sobre bens industrializados, mas durante a Rodada Tóquio concluíram-se acordos que versavam sobre outros temas, como subsídios, medidas *antidumping*, barreiras técnicas e comercialização de aeronaves civis. Os Estados escolhiam os acordos a que queriam vincular-se, não havendo a obrigação geral de se comprometerem com tudo quanto havia sido negociado. O número variado de participantes nos acordos celebrados anunciava a fragmentação do GATT, potencializada pelas derrogações ao princípio da não-discriminação e pelo aumento do bilateralismo em matéria comercial.

O sistema monetário internacional, no entanto, passa a operar nos moldes previstos pelos seus fundadores somente a partir de 1958, no momento em que o FMI começa a desempenhar a missão que lhe tinha sido confiada. Para isso concorreram a conversibilidade das moedas européias e o sistema de paridade fixa entre o ouro e o dólar, que dava indiscutível primazia à moeda norte-americana. A certeza proporcionada pelo regime de paridade fixa deveria contribuir para o crescimento do comércio internacional, que experimentava considerável expansão nesse período.

A implantação das idéias que presidiram o nascimento das instituições de Bretton Woods e do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio foi um processo tortuoso e não linear, marcado por concessões temporárias que abriram caminho para a viabilização do multilateralismo econômico.

Na década de 60, o regime monetário estruturado com base no regime de paridade fixa exibe sinais de grande fragilidade devido à crise enfrentada pela

19 KEOHANE, Robert. op. cit., p. 145-146.

20 HUDEC, Robert. *Enforcing international trade law:* the evolution of the modern Gatt legal system. Salem: Butterworth Legal Publishers, 1993. p. 3-4. Cf. MAGALHÃES, José Carlos de. op. cit., p. 68-70.

economia norte-americana. A elevação do déficit público norte-americano em decorrência da guerra do Vietnã e do programa Great Society pressagiou na verdade uma crise mais profunda, que viria a ter grande repercussão internacional. O aumento da inflação norte-americana logo se espalhou para outros países por meio da elevação dos preços das mercadorias vendidas em mercados altamente integrados e da circulação internacional de capitais, causando um profundo desequilíbrio da taxa de câmbio.[21] A confiança no dólar declinou e acentuou-se a pressão internacional para a conversão em ouro de dezenas de bilhões de dólares, fato que ameaçava a sobrevivência do sistema.

O Presidente Nixon decidiu, em 15 de agosto de 1971, suspender a conversibilidade do dólar em ouro e impôs uma sobretaxa às importações dos Estados Unidos com vistas a forçar europeus e japoneses a reapreciar o valor das respectivas moedas em relação ao dólar. Em complemento a essas medidas, adotou o controle de preços e salários para conter o risco de que a inflação se acelerasse, mas o efeito mais significativo da nova política foi a substancial desvalorização do dólar em dezembro de 1971. A ação unilateral do Presidente Nixon de desvincular o dólar do ouro destruiu o pilar central do sistema delineado em Bretton Woods e teve conseqüências danosas para o funcionamento da economia internacional.[22] Em 1973, consumou-se a bancarrota do sistema de Bretton Woods com a decisão de se permitir a livre flutuação das taxas de câmbio. Do ponto de vista jurídico, porém, o sistema desapareceu apenas em 1976, na reunião do FMI que aconteceu em Kingston, na Jamaica. Em virtude do conflito árabe-israelense em 1973, a OPEP quadruplicou o preço do petróleo, decisão que mergulhou o mundo em séria crise, com a paralisação do crescimento industrial e o aumento do desemprego. As prioridades domésticas triunfaram sobre as normas internacionais, pois os países poderiam, sem constrangimento, formular políticas para incentivar as exportações, estimular a atividade econômica ou impedir a importação de pressões inflacionárias. O fim do regime que até então prevalecia, solenemente decretado na Jamaica, não deu lugar a uma ordem monetária estável que estabelecesse mecanismos automáticos de ajustamento e resolvesse os problemas de liquidez do sistema econômico internacional. A perda da disciplina financeira internacional, oriunda da erosão do sistema de paridade fixa, deixou as portas abertas para a expansão do endividamento público e privado do início dos anos 70.

O FMI contou inicialmente com a participação majoritária dos países desenvolvidos, razão pela qual a sua atuação se concentrava no apoio e acompanhamento das economias industrializadas. Fruto do processo de descolonização, surgiram nas décadas de 50 e 60 novos Estados independentes na África e na Ásia, que logo figuraram como membros do Fundo. A crise econômica que sucedeu à súbita elevação do preço do petróleo em 1973 desequilibrou as contas externas

21 GILPIN, Robert. *The political economy of international relations.* op. cit., p. 137-139.

22 GILPIN, Robert. *The challenge of global capitalism.* op. cit., p. 121-124.

de várias nações e evidenciou a necessidade de novas formas de financiamento internacional. Na tentativa de minorar o impacto do desajuste ocasionado pelo comportamento da OPEP, o FMI dedicou-se a elaborar programas de estabilização econômica de curto e médio prazo para os países em desenvolvimento. A partir dessa época generalizou-se a inserção, nos contratos de empréstimo com o Fundo, das chamadas "condicionalidades", que subordinam a liberação dos recursos à execução de políticas de ajustamento estrutural pelos Estados-membros. Tais programas definem a política orçamentária, as emissões monetárias, a taxa de câmbio, a política comercial e os pagamentos externos. O entendimento entre o Fundo e o país que pleiteia a obtenção de empréstimos é formalizado em uma carta de intenção, pela qual o Estado se compromete a realizar as metas estipuladas. Com a desintegração da União Soviética no limiar da década de 90 o FMI realizou empréstimos aos países do Leste Europeu que se encontravam no processo de transição do socialismo ao capitalismo.

Os Estados-membros do Fundo sujeitam-se a dois tipos de controle – *a priori* e *a posteriori* –, que submetem a minucioso escrutínio as suas políticas econômicas em curso. O controle *a posteriori* se manifesta na obrigação que os membros assumem de prestar informações periódicas e nas missões de consulta a cargo de especialistas do Fundo, que examinam pormenorizadamente o conteúdo da política econômica a fim de preparar um relatório que será posteriormente analisado pelo Conselho de Governadores do FMI. Encerrado o referido exame, o Conselho comunicará ao interessado, de forma secreta, a opinião oficial da entidade, que não tem caráter jurídico obrigatório. Já o controle *a priori* se exerce quando um país, no afã de obter os recursos de que necessita, se compromete a cumprir as metas que o Fundo estabelece no instante em que o empréstimo é contraído.

O acordo constitutivo determinou o número de cotas de cada membro originário, cabendo ao Conselho de Governadores fixar o número de cotas dos membros admitidos posteriormente. Os membros pagam uma subscrição ao Fundo, cujo montante se iguala às suas cotas, determinadas de acordo com a posição que ocupam na economia mundial. Cada país possui, assim, 250 votos mais um voto adicional para cada parte da sua cota equivalente a 100.000 direitos especiais de saque. Esses direitos constituem recursos de reserva introduzidos pelo FMI em 1969, quando se suspeitava que os volumes de recursos disponíveis não seriam suficientes para garantir a estabilidade econômica internacional. Não têm forma física, sendo, antes, unidades de conta alocadas para os Estados membros como porcentagem de suas cotas. O valor de cada direito especial de saque é estabelecido diariamente com referência a quatro moedas principais: o euro, o iene japonês, a libra esterlina e o dólar. A composição da "cesta" de moedas utilizada para determinar o valor dos direitos especiais de saque é revista a cada cinco anos a fim de assegurar a representatividade das moedas nas trocas internacionais.

A reação diante dos efeitos perversos da mundialização da economia, demonstrada nas manifestações populares ocorridas por ocasião das reuniões anuais do

Fundo, deflagrou amplo questionamento da ação do FMI como instrumento de garantia e preservação da estabilidade monetária internacional. Os programas sociais que o FMI e o Banco Mundial executaram nos últimos anos são insuficientes para atenuar as conseqüências negativas, e muitas vezes dramáticas, que acompanham a execução das políticas de ajustamento recomendadas.[23]

Após o êxito obtido por cerca de 20 anos, traduzido no formidável corte de tarifas, o GATT defrontou-se com a exacerbação do protecionismo que sucedeu as crises do petróleo de 1973 e 1979.[24] Com o acirramento da disputa pela conquista de novos mercados e a persistência das baixas taxas de desenvolvimento, o multilateralismo sofreu incontáveis reveses com a sistemática violação da cláusula de nação mais favorecida, na medida em que as vantagens tarifárias concedidas a um Estado não se estendiam automaticamente às demais partes contratantes. Sistemas diversificados de direitos e obrigações se formaram durante a Rodada Tóquio, pela opção que os Estados tinham de escolher os tratados que desejavam firmar. O uso em larga escala dos direitos *antidumping* pelas nações desenvolvidas encobria propósitos notoriamente protecionistas, em inequívoca perversão dos objetivos dos instrumentos de defesa comercial previstos em 1947. Os contenciosos comerciais entre os Estados Unidos, a CEE e o Japão avolumaram-se perigosamente, cada qual buscando a defesa exclusiva de seus interesses, em detrimento de soluções multilaterais. Nesse ambiente, envolto pela perspectiva sombria de uma guerra comercial iminente, foi convocada a Rodada Uruguai com a missão de revigorar o multilateralismo combalido pela fragmentação causada pelas políticas unilaterais dos governos.[25]

---

[23] SEROUSSI, Roland. op. cit., p. 117-118. Sobre a elaboração de uma nova arquitetura do sistema financeiro internacional cf. SHARMA, Shalendra. Constructing the new international financial architecture. What role for the IMF? *Journal of World Trade*, Geneva, v. 34, n. 3, p. 47-70, 2000. Cf. AHN, Dukgeun. Linkages between international financial and trade institutions: IMF, World Bank and the WTO. *Journal of World Trade*, Geneva, v. 34, n. 4, p. 1-35, Aug. 2000; CAMPOS, Roberto. Bretton Woods, FMI, BIRD, Havana e GATT: a procura da ordem econômica do após-guerra. *Boletim de Diplomacia Econômica*, Brasília, n. 19, p. 1-17, fev. 1995; ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Brasil e o sistema de Bretton Woods: instituições e políticas em perspectiva histórica, 1944-2002. In: SILVA, Roberto Luiz; MAZZUOLI, Valério de Oliveira (Coord.). *O Brasil e os acordos econômicos internacionais*: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003. p. 30-64; SANAHUJA, José Antonio. Transformar el FMI y el Banco Mundial: una agenda para la acción. *Relaciones Internacionales*, Heredia, Costa Rica, n. 54, p. 25-38, primer semestre 1996; SILVA, Roberto Luiz. Carta de Intenções: parâmetro jurídico adequado à reforma estatal brasileira? In: _____; MAZZUOLI, Valério de Oliveira (Coord.). op. cit., p. 74-94; DOLINGER, Jacob. As alterações produzidas no direito monetário internacional pelo acordo de Bretton Woods. In: _____. *Repercussão do Fundo Monetário Internacional no direito internacional privado*. 1971. Tese (Livre-Docência de Direito Internacional Privado) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado da Guanabara, Rio de Janeiro. cap. 2, p. 29-44; OLIVEIRA, Gesner. Brasil – FMI: realidades e mitos. *Boletim de Diplomacia Econômica*, Brasília, n. 19, p. 51-90, fev. 1995.

[24] HUDEC, Robert. *Enforcing international trade law*. op. cit., p. 13-14, 23-28.

[25] HUDEC, Robert. *Enforcing international trade law*. op. cit., p. 103-107.

Criada durante a Rodada Uruguai, a OMC reflete tanto a nova conjuntura internacional do mundo pós-Guerra Fria quanto as transformações engendradas pela globalização da economia. Sob o prisma do Direito Internacional, entretanto, ela é o resultado da tendência de aumento da regulação jurídica das relações internacionais que se acentua nas últimas décadas. Por esse motivo, antes de analisar o papel da OMC para a regulação global, cumpre apontar, ainda que de forma breve, as características da globalização e os principais traços da regulação jurídica internacional.

1.3 A globalização e as relações internacionais

A globalização, em sentido amplo, remonta aos fluxos migratórios dos primeiros grupos humanos, que buscavam outras regiões para fugir dos rigores do clima. Acredita-se que os primeiros contingentes populacionais deixaram a África e chegaram à América entre 30.000 e 13.000 anos atrás.[26] Surtos de globalização, de origens diferentes, percorrem a história e conformam as relações sociais em todas as épocas. Alexandre, um admirador do pensamento grego, difundiu a cultura helênica no mundo oriental após retumbantes vitórias militares em que subjugou vários impérios da Ásia. As quatro grandes religiões existentes, o budismo, o judaísmo, o cristianismo e o islamismo, expandiram-se em vastas extensões territoriais, em movimento que ignorou as restrições físicas que dificultavam essa expansão. Nos séculos XV e XVI, a audácia dos navegadores portugueses e espanhóis, auxiliados por novas descobertas no campo científico, alargaram o mundo conhecido com a descoberta das novas rotas comerciais para as Índias e a conquista da América. O controle do comércio de especiarias com o Oriente, bem como a exploração do ouro e da prata na América, não só aguçavam a cobiça européia, como também influenciaram as relações de poder no interior do velho continente. A segunda conquista da África e da Ásia, levada a cabo pelas potências européias em pleno século XIX, reorganizou o mapa colonial, referendado no Congresso de Berlim, ao precisar os domínios pertencentes a cada país. No campo militar, o equilíbrio do terror inerente à Guerra Fria possibilitou a formação de alianças estratégicas que deram ao conflito entre as duas superpotências dimensão verdadeiramente mundial.[27] Além disso, o poder destrutivo das armas nucleares mudou a natureza da guerra, de acontecimento geograficamente confinado a uma área qualquer do

[26] KEOHANE, Robert; NYE JR., Joseph. Introduction. In: NYE JR., Joseph; DONAHUE, John (Org.). *Governance in a globalizing world.* Washington: Brookings Institution Press, 2000. p. 3.

[27] KEOHANE, Robert; NYE JR., Joseph. op. cit., p. 4. Cf. ALLISON, Graham. The impact of globalization on national and international security. In: NYE JR., Joseph; DONAHUE, John (Org.). op. cit., p. 72-85.

território para evento global, que atinge indiscriminadamente a população civil e que não permite distinguir entre vencedores e derrotados.

Indício inconteste da globalização, a degradação ambiental assumiu proporções jamais imaginadas, a ponto de ameaçar a sobrevivência planetária. É o caso da destruição das florestas, do aumento das áreas desertificadas, da contaminação do lençol freático, da poluição do ar, dos rios e dos mares, de fenômenos recentes como a chuva ácida e o aquecimento global, provocado pela destruição da camada de ozônio graças às emissões de gás carbônico na atmosfera. A Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, consagrou o conceito de desenvolvimento sustentável ao proclamar que os recursos ambientais devem ser explorados sem violar os direitos das gerações futuras. Na oportunidade, a Convenção sobre Mudança do Clima e a Convenção sobre a Diversidade Biológica procuraram lidar com a multidimensionalidade da questão ambiental, cujas inter-relações a Agenda 21 soube captar em um conjunto de medidas que servem de guia para as políticas governamentais do século XXI.[28] A propagação vertiginosa do vírus da AIDS, a organização de associações criminosas em escala mundial, exemplificada pelo tráfico de drogas e pela ação dos movimentos terroristas, e a internacionalização do entretenimento são indicações de causas mais profundas que afetam a vida cotidiana e a maneira de encarar o mundo. É preciso, pois, investigar o que há de específico no processo de globalização atual e o que o distingue dos surtos de modernização e mudança cultural ocorridos em épocas anteriores.

A primeira observação a fazer nesse sentido diz respeito à natureza da globalização, entendida aqui como fenômeno social caracterizado pela intensificação sem precedentes das relações que interligam pessoas e localidades ao redor do mundo, de tal sorte que fatos longínquos modelam eventos locais e são por eles modelados.[29] Há um caráter dialético e contraditório na globalização: o local e o universal mantêm relações complexas de interferências mútuas em nítido contraste com os processos sociais de feitio unidirecional.

A sociologia clássica se concentrou na análise da sociedade vista como um sistema limitado composto por relações que se desenrolam no interior das fronteiras nacionais. O advento da globalização fortaleceu os vínculos sociais transfronteiriços, o que reclama novas teorias que dêem conta do relacionamento complexo entre a dimensão local (circunstância de co-presença) e a integração através da distância (as conexões de presença e ausência). Sob esse aspecto, o mundo em

[28] CLARK, William. Environmental globalization. In: NYE JR., Joseph; DONAHUE, John (Org.). op. cit., p. 87-88. Cf. SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito internacional do meio ambiente*: emergência, obrigações e responsabilidades. São Paulo: Atlas, 2001. p. 70-85; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. *Direito internacional do meio ambiente*. Rio de Janeiro: Thex Ed., 1995. p. 46-135.

[29] GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*. Tradução de Raul Filker. São Paulo: Unesp, 1991. p. 70.

que vivemos apresenta uma indiscutível singularidade que o distancia de todas as organizações sociais do passado. A eliminação das restrições de espaço e de tempo, efeito direto da revolução nas comunicações,[30] ensejou a aproximação entre indivíduos de culturas diferentes, que passaram a se organizar em torno de interesses comuns. Entidades como os Médicos sem Fronteiras, a Anistia Internacional e o Greenpeace personificam o novo cosmopolitismo animado pelo sentido de responsabilidade diante de situações de grave sofrimento ou de temas que se reportam à indivisibilidade do globo. O debate sobre os valores familiares que aparentemente se manteria imune às transformações em curso guarda, entretanto, estreita conexão com a mudança do papel da mulher na sociedade contemporânea. A igualdade entre homens e mulheres altera a vida cotidiana, cujas conseqüências estão sendo sentidas no mercado de trabalho e no exercício da política.[31]

É errôneo considerar que a globalização é uma via de mão única, que apenas retira poderes dos governos em benefício de instâncias internacionais. Este é, com certeza, um dos seus principais aspectos, mas não se deve esquecer que os vários movimentos autonomistas, entre os quais aqueles que reivindicam maior independência da Escócia em relação ao Reino Unido e a separação de Quebec do Canadá são respostas a tendências globalizantes que surgem à medida que o poder dos antigos Estados nacionais enfraquece. A globalização comporta igualmente a constituição de amplos espaços horizontais, como se constata em Hong Kong, no

[30] CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede.* Tradução de Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 70-81. Sobre o debate entre globalização e ordem internacional cf. LAFER, Celso; FONSECA JÚNIOR, Gelson. Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões). In: FONSECA JÚNIOR, Gelson; CASTRO, Sergio Henrique Nabuco (Org.). *Temas de Política Externa Brasileira II.* São Paulo: Paz e Terra, 1994. v. 1, p. 49-78; FONSECA JÚNIOR, Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais.* São Paulo: Paz e Terra, 1998. p. 95-134; BADIE, Bertrand. *Un monde sans souveraineté.* Paris: A. Fayard, 1999. p. 117-217; BADIE, Bertrand. *O fim dos territórios.* Tradução de Maria José Figueiredo. Lisboa: Instituto Piaget, [s.d.]. p. 89-201; HASSNER, Pierre. De la crise d'une discipline à celle d'une époque? In: SMOUTS, Marie-Claude (Org.). *Les nouvelles relations internationales*: pratiques et théories. Paris: Presses de Sciences Po, 1998. p. 377-396; HELD, David. *Democracy and the global order – from the modern state to cosmopolitan governance.* Stanford: Stanford University Press, 1995. p. 267-288; STRANGE, Susan. *The retreat of the state.* Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 91-179; SASSEN, Saskia. *Losing control?:* sovereignty in an age of globalization. New York: Columbia University Press, 1996. p. 1-30; CAMILLERI, Joseph; FALK, Jim. *The end of sovereignty?:* the politics of a shrinking and fragmenting world. Brookfield: Edward Elgar Publishing, 1992. p. 236-257; KEANE, John. *Global civil society?* Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 175-209; BUZAN, Barry. *From international to world society?:* english school theory and the social structure of globalisation. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 228-270; KEOHANE, Robert. Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica. In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). *O futuro do Brasil:* a América Latina e o fim da guerra fria. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 165-191.

[31] GIDDENS, Anthony. *Runway world.* London: Profile Books, 2002. p. 12. Cf. CASTELLS, Manuel. *La Galaxie Internet.* Paris: A. Fayard, 2001. p. 208-231.

norte da Itália, no Vale do Silício na Califórnia e na região de Barcelona, muitos dos quais se estendem por áreas que pertencem a países diferentes.[32]

Alguns críticos assinalam que a globalização revela a predominância do Ocidente, em especial a dos Estados Unidos, na economia mundial. Frisam, nessa linha de idéias, que o livre-comércio favorece exclusivamente os interesses dos países ricos e beneficia os interesses das empresas multinacionais, sediadas principalmente na Europa e nos Estados Unidos. Esse raciocínio, contudo, não contém toda a verdade, nem se mostra apto a explicar a complexidade do mundo globalizado, moldado por causas de natureza diversa.

Não há dúvida de que as maiores expressões culturais da globalização são norte-americanas, a exemplo de McDonalds, Coca-Cola e CNN, mas é inegável que outros fatos interferem, poderosamente, no curso dos acontecimentos globais. Em nítido contraste com o que sucedeu no século XIX, em que a migração se dava do Norte para o Sul, a segunda metade do século XX assistiu à inversão dos fluxos migratórios, pelas oportunidades de trabalho e pelas melhores condições de vida oferecidas pelas nações desenvolvidas. Anthony Giddens denominou esse fenômeno de "colonização inversa", com o propósito de distingui-lo das migrações comuns nos séculos anteriores.[33] A latinização da região de Los Angeles ilustra a influência da "colonização inversa" na cultura dos Estados Unidos, no funcionamento do sistema eleitoral e nas decisões tomadas pelas várias esferas de governo. A globalização, assim, não se reduz a um único processo, mas compreende múltiplos processos, determinados por fatores econômicos, políticos, sociais e culturais.

Do ponto de vista econômico, a revolução das comunicações teve papel preponderante: reduziu o custo dos transportes, facilitou as viagens e estimulou a circulação internacional de bens. Os progressos da informática induziram à união dos mercados financeiros, à desmaterialização da moeda, ao aparecimento de novas modalidades de comércio e às transferências eletrônicas de fundos.

[32] GIDDENS, Anthony. *Runway world.* op. cit., p. 13.

[33] GIDDENS, Anthony. *Runway world.* op. cit., p. 16-17. Para uma visão crítica da globalização cf. SANTOS, Boaventura de Sousa. *Toward a new common sense*: law, science and politics in the paradigmatic transition. New York: Routledge, 1995. p. 250-377; WALLERSTEIN, Immanuel. *The capitalist world-economy.* Cambridge: Cambridge University Press, 1979; WALLERSTEIN, Immanuel. *The modern world system.* New York: Academic Press, 1974-1989. t. 1-3; WALLERSTEIN, Immanuel. The withering away of the states. *International Journal of Sociology of Law*, n. 369, 1980; WALLERSTEIN, Immanuel. *Historical capitalism.* London: Verso, 1987; WALLERSTEIN, Immanuel. Mudança social? A mudança é eterna, nada muda, nunca. *Revista Crítica de Ciências Sociais,* Coimbra, n. 44, 1995; FURTADO, Celso. *O capitalismo global.* São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 35-45; IANNI, Octavio. *A sociedade global.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. p. 11-33; IANNI, Octavio. *Teorias da globalização.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. p. 189-207; LATOUCHE, Serge. La mondialisation contre l'éthique. In: GIESEN, Klaus-Gerd (Org.). *L'éthique de l'espace politique mondial.* Bruxelles: É. Bruylant, 1997. p. 99-115.

No plano da organização industrial, o modelo fordista cedeu lugar ao modelo da "especialização flexível". Retrato fiel da indústria da primeira metade do século XX, o modelo fordista se estruturou para produzir bens homogêneos dirigidos ao mercado de consumo de massa. Na realidade, as empresas viam-se na contingência de limitar a variedade dos bens em virtude dos altos custos de produção. A linha de montagem funciona como se fosse um organismo vivo: as tarefas realizadas pelos trabalhadores isolados, não raro com baixa qualificação, se somam e combinam num elaborado produto final.

O modelo da "especialização flexível", por outro lado, apóia-se na maior diversificação dos bens permitida pelo avanço tecnológico, que atendeu às demandas dos consumidores sem redução da lucratividade.[34] A resposta das empresas aos sinais emitidos pelo mercado requer estratégias que valorizem a inovação e as técnicas administrativas flexíveis, em que as informações são compartilhadas por especialistas em diferentes campos do conhecimento. A meta de manter a pleno uso a capacidade produtiva é obtida por equipamentos que executam tarefas múltiplas e que por isso estão aptos para acompanhar as flutuações do mercado. O modelo da "especialização flexível" recorre à formação de redes empresariais orientadas pela solidariedade dos interesses em escala nacional e transnacional, a demonstrar a desterritorialização da produção com vistas a ampliar as vantagens comparativas.

A globalização precipitou o advento da sociedade pós-industrial, fundada no conhecimento e na inovação. No início dos anos 70, Daniel Bell captou o alcance dessa transformação, que repercute em praticamente todos os setores da vida humana, da economia à política, da cultura à estrutura ocupacional da sociedade. Enquanto as sociedades industriais produzem mercadorias em grande quantidade, as sociedades pós-industriais dão ênfase aos serviços das mais diferentes espécies, serviços financeiros, educacionais, de telecomunicações, saúde, entre outros. A propósito, as cifras disponíveis atestam que o comércio internacional de serviços cresce em ritmo muito superior ao comércio internacional de bens. Os vultosos recursos investidos em pesquisa pelas empresas multinacionais indicam a relevância do conhecimento para a atividade econômica, cada vez mais dependente da evolução científica. O controle da informação é fonte de poder e riqueza e eixo de estratificação tanto no interior das sociedades nacionais quanto nas relações entre

[34] FARIA, José Eduardo Campos de Oliveira. *O direito na economia globalizada*. 1997. Tese (Titular) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 69; FARIA, José Eduardo Campos de Oliveira. A globalização econômica. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (Org.). *O Cinqüentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*. São Paulo: Edusp, 1999. p. 55-73.

os países. O nível educacional e os investimentos em pesquisa são determinantes para o desenvolvimento econômico e humano no limiar do século XXI.[35]

A globalização da economia está associada à desregulação dos mercados financeiro e de capitais, promovida pela ascensão ao poder de governos conservadores na Europa e nos Estados Unidos. Tais governos pretendiam corrigir aquilo que acreditavam ser as debilidades do *Welfare State*: a excessiva burocratização, o intervencionismo estatal e a normatização da sociedade segundo uma lógica finalística determinada pela busca de certos resultados. Sustentavam que o dinamismo econômico inviabilizado pelas exacerbadas políticas estatais intervencionistas somente seria recuperado com a desregulação da economia, necessária para que a Europa recobrasse a capacidade de competir com a produção dos países asiáticos. A desregulação financeira trouxe à baila um problema novo: expressivos volumes de capital especulativo circulam diariamente ao redor do mundo em busca das melhores oportunidades de lucro. Quando os investidores internacionais anunciam a decisão de abandonar algum mercado, esse fato levanta suspeita sobre a estabilidade econômica do país em questão, bem como sobre sua possibilidade de cumprir os compromissos internacionalmente assumidos.

As empresas transnacionais são os principais agentes da globalização, na medida em que atuam em diversos países e continentes de acordo com uma diretriz uniforme, que dá sentido e coerência à ação das unidades isoladas. A unidade de comando se exprime em estratégias de ação de alcance planetário essenciais para diminuir os custos e obter o máximo retorno dos investimentos em conformidade com as finalidades do planejamento econômico de longo prazo. Conhecidas de há muito, haja vista o papel desempenhado pela Companhia das Índias na colonização do Novo Mundo, as empresas multinacionais experimentaram extraordinário crescimento ao longo do século XX, quando se converteram em atores relevantes nas relações internacionais contemporâneas. As empresas globais movimentam recursos que muitas vezes superam os orçamentos de inúmeros governos, razão pela qual possuem enorme poder e influência. Os Estados procuram atrair as grandes corporações com generosos benefícios fiscais. Quando alguma delas menciona a intenção de se retirar de um país, a economia doméstica desse país se ressente devido à perda de empregos e às desconfianças em relação a instabilidades futuras. Na qualidade de pólos de poder e fontes de normatividade, criam regulamentos internos, normas técnicas e códigos de conduta que disciplinam os comportamentos individuais.[36]

[35] FRANKEL, Jeffrey. Globalization of the economy. In: NYE JR., Joseph; DONAHUE, John (Org.). op. cit., p. 45-46. Cf. RODRIK, Dani. *Has globalization gone too far?* Washington: Institute for International Economics, 1997. p. 4-10.

[36] GILPIN, Robert. *Global political economy:* understanding the international economic order. Princeton: Princeton University Press, 2001. p. 302-304.

A globalização econômica induziu também à complementaridade entre comércio internacional e investimentos, uma mudança radical quando comparadas as atitudes dos atores privados atuais com as de algumas décadas atrás. Vale referir que, no passado, comércio e investimentos eram vistos como atividades diferentes sujeitas a regulamentações específicas. Hoje, porém, na era da globalização, comércio e investimentos são complementares, pois cada qual procura atingir economias de escala, dilatar os mercados, diminuir preços, ampliar as escolhas dos consumidores, difundir a tecnologia e práticas modernas de administração.[37] Para as corporações transnacionais, comércio e investimentos não são estratégias alternativas de penetração em outros mercados, mas meios complementares para desenvolver a produção em nível global.

As estatísticas atestam que a globalização está longe de ser eqüitativa, com resultados benéficos que possam ser generalizados. O declínio da participação da parcela mais pobre da população na renda global foi acompanhado nos últimos anos pela elevação do percentual da renda apropriado pelos mais ricos. Vinte países da África subsaariana têm, na atualidade, renda *per capita* em termos reais inferior à que possuíam no final da década de 70. As críticas dirigidas às desigualdades mundiais destacam que a globalização aprofundou o fosso entre ricos e pobres de tal maneira que os conflitos sociais e internacionais ficaram mais agudos. Apesar de muitas das injustiças do nosso tempo decorrerem da inépcia dos governos nacionais, não é menos verdade que a globalização nada fez para propiciar maior eqüidade na distribuição mundial da riqueza. A solução não está certamente na adoção de políticas protecionistas restritivas do intercâmbio com o exterior. O livre-comércio não é um bem absoluto a ser defendido em qualquer situação. Há casos em que a proteção dispensada a um setor se justifica em função do interesse nacional ou das conseqüências que acarreta, sobretudo, no plano do emprego.[38] As medidas protecionistas devem, contudo, ser temporárias sob pena de se revelarem contraproducentes. O problema central da globalização econômica diz respeito à promoção de novas formas de governança que assegurem a distribuição mais justa dos frutos do desenvolvimento econômico.[39]

1.4 A globalização e o regionalismo

O regionalismo renasceu em todos os continentes, na segunda metade do século XX, diretamente vinculado aos acontecimentos que deram forma à política

[37] THORSTENSEN, Vera. *OMC – Organização Mundial do Comércio:* as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001. p. 285.

[38] GIDDENS, Anthony. *Runway world.* op. cit., p. 17.

[39] RODRIK, Dani. Governance of economic globalization. In: NYE JR., Joseph; DONAHUE, John (Org.). op. cit., p. 351-364.

mundial nesse período. A descolonização da África e da Ásia, verificada nas décadas de 50 e 60, estimulou o regionalismo entre as nações recém-independentes. Estreitou-se a cooperação entre os novos Estados que buscavam integrar-se à realidade internacional, cooperação que, nos anos subseqüentes, viria a concretizar-se em iniciativas marcadas pela durabilidade e permanência, para a qual muito contribuiu o paciente trabalho de edificação institucional.[40]

A ruptura do equilíbrio bipolar, produto da Guerra Fria, levou à reordenação das relações internacionais, antes polarizadas nos Estados Unidos e na União Soviética. A disputa pela hegemonia da qual esses países participavam organizava a política mundial a partir de dois pólos antagônicos, que tinham visões distintas sobre o Estado, a sociedade e a natureza do sistema internacional. A queda do muro de Berlim e a desintegração da União Soviética fizeram ruir o principal pilar que estruturou as relações internacionais por mais de meio século. Complementa esse quadro o desejo sentido pelos governos, em maior ou menor grau, de reduzir o impacto da instabilidade e ampliar a obtenção dos benefícios que o mercado globalizado possibilita.

O regionalismo, ora se apóia em acordos formais, concebidos para diluir animosidades entre Estados que protagonizaram conflitos devastadores, ora é o efeito direto da crescente circulação de pessoas, da intensificação dos fluxos comerciais e do aumento dos investimentos privados em países vizinhos. A integração européia exemplifica a primeira situação, enquanto a integração entre os Estados Unidos e o México, tecida de forma quase natural antes mesmo que o NAFTA viesse a ser celebrado, ilustra a segunda. No caso europeu o regionalismo dissipou a desconfiança, impediu a deflagração de novas guerras no interior da Europa, favoreceu o aparecimento de órgãos políticos de caráter supranacional, determinou a formação do mercado comum e da união econômica e monetária. Na América do Norte, por sua vez, indivíduos e empresas imprimiram vigor à interdependência a despeito dos limites representados pelas fronteiras nacionais. A redefinição do espaço econômico, assim realizada, que inclui a presença do Canadá, está na origem dos acordos de integração comercial que formalizaram a cooperação já iniciada.

Nos dias atuais, a diversidade marca as experiências de integração regional: formas institucionais distintas engendram a cooperação tendo em vista os objetivos a atingir. A coordenação de esforços em escala mais ampla decorre de razões políticas e imperativos econômicos que estabelecem o ritmo da colaboração interestatal. O regionalismo econômico visa, principalmente, a dilatar a dimensão do

[40] PANEBIANCO, Massimo. L'organizzazione internazionale regionale. In: BAPTISTA, Luiz Olavo; FONSECA, José Roberto Franco da (Org.). *O direito internacional no terceiro milênio:* estudos em homenagem ao professor Vicente Marotta Rangel. São Paulo: LTr, 1998. p. 194-213.

mercado, gerar economia de escala e diminuir custos, além de melhorar a inserção internacional dos países.[41]

O regionalismo político dedica-se aos temas relacionados à segurança nacional, à institucionalização da confiança e à negociação de acordos que façam cessar a instabilidade e eliminem as fontes de conflito. Não obstante esse fato, fica cada vez mais difícil separar com nitidez o regionalismo econômico do regionalismo político: a integração econômica contribui para superar rivalidades latentes ou reais e a coordenação política cria condições para elevar o nível de intercâmbio regional. São, na realidade, duas faces da mesma moeda, que se implicam reciprocamente, de modo que o êxito de uma das formas de regionalismo depende dos destinos da outra.[42]

O regionalismo no limiar do século XXI exibe quatro características principais: (1) a reunião de países desenvolvidos e em desenvolvimento; (2) a enorme discrepância do nível de institucionalização: formas mais sofisticadas de institucionalização convivem com iniciativas regionais que deliberadamente evitam as estruturas burocráticas das organizações internacionais; (3) a multidimensionalidade, que abrange o regionalismo político e o regionalismo econômico; (4) o fortalecimento da identidade regional e do sentimento de que o indivíduo pertence a uma comunidade mais ampla.[43] No sentido empregado pela literatura especializada, o regionalismo serve tanto para descrever os vínculos de interdependência entre as nações geograficamente próximas (função descritiva), quanto para prescrever a forma de organização das relações internacionais (função prescritiva).

A contigüidade geográfica é condição necessária, mas não suficiente, para explicar o regionalismo. As regiões, assim como as nações, são socialmente construídas e privilegiam certos aspectos da realidade; são comunidades imaginadas que refletem mapas mentais previamente elaborados. A consciência regional é, sob esse aspecto, fruto da história, da religião e da cultura. Andrew Hurrel, com grande argúcia, captou esse fato ao declarar que as regiões costumam ser definidas em contraposição a um outro externo, que pode ser visto como ameaça política (o nacionalismo latino-americano definido em contraposição à hegemonia norte-americana), ou um desafio cultural proveniente do exterior (a longa tradição

41 SEITENFUS, Ricardo. *Relações internacionais.* Barueri: Manole, 2004. p. 193-194. Cf. ANDERSON, Kym; NORHEIM, Hege. History, geography and regional economic integration. In: ANDERSON, Kym; BLACKHURST, Richard (Org.). *Regional integration and the global trading system.* New York: Harvester Wheatsheaf, 1993. p. 19-51. Cf. SRINIVASAN, T. N.; WHALLEY, John; WOOTON, Ian. Measuring the effects of regionalism on trade and welfare. In: ANDERSON, Kym; BLACKHURST, Richard (Org.). op. cit., p. 52-79. Cf. PORTO, Manuel Carlos Lopes. *Teoria da integração e políticas comunitárias.* Coimbra: Almedina, 1997. p. 205-263.

42 MANSFIELD, Edward. Effects of international politics on regionalism in international trade. In: ANDERSON, Kym; BLACKHURST, Richard (Org.). op. cit., p. 207-208.

43 HURRELL, Andrew. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. *Contexto Internacional,* Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 25 ss, jan./jun. 1995.

pela qual se definiu a Europa em contraposição ao mundo não-europeu, principalmente o mundo islâmico).[44]

Os acordos regionais de comércio, que conheceram inusitada expansão nas últimas décadas, testemunham a força irradiante do novo regionalismo.[45] O processo de integração compreende quatro etapas, que correspondem a níveis diferentes de relacionamento entre os Estados. De forma esquemática, convém lembrar que na *área de livre-comércio* as barreiras alfandegárias e não alfandegárias são abolidas; na *união aduaneira* os Estados adotam a mesma política comercial em relação a outros países, traduzida na criação de uma tarifa externa idêntica que incide sobre as importações; no *mercado comum* ocorre a livre circulação das pessoas, das mercadorias, dos capitais, investimentos e serviços; na *união econômica e monetária* os governos deliberam instituir uma única moeda e um banco central para executar a política monetária.

A combinação de elementos pertencentes a estágios diferentes de integração atenua, via de regra, a rigidez desse modelo, como o projeto da Área de Livre Comércio das Américas tão bem comprovou. É um equívoco imaginar que os processos de integração devam, necessariamente, percorrer as fases acima enumeradas, em que se passa de níveis de menor densidade institucional para estágios mais complexos, nos quais a cooperação se aprofunda e se intensifica. Os interesses que os Estados esperam realizar presidem a escolha do tipo de integração a ser estabelecido.

A globalização e o regionalismo são processos complementares, apesar de possuírem lógicas próprias e atores diferentes. Fenômeno complexo e contraditório, a globalização se caracteriza pelo alongamento das relações sociais em dimensões planetárias. As últimas décadas viram nascer, ainda que de forma embrionária, uma sociedade civil global, que ignora as fronteiras nacionais e se exprime no novo cosmopolitismo, vivificado pela aglutinação de interesses supranacionais. A mundialização da economia, provavelmente a faceta mais visível da globalização em curso, alimenta-se da atividade das empresas multinacionais, principais artífices do sistema econômico moderno.

Já os acordos regionais de comércio se originam na atitude dos Estados voltada para sedimentar a cooperação entre unidades políticas soberanas. Os governos concordam, por essa via, em restringir parte da liberdade de ação que desfrutam em troca da possibilidade de influir no comportamento de seus pares e participar da gestão de problemas comuns.

A globalização econômica impulsionou a conclusão de acordos regionais de comércio destinados a extrair as vantagens que o entrelaçamento dos mercados

44 Ibid., p. 27-28.

45 OLIVEIRA, Odete Maria de. *União Européia:* processo de integração e mutação. Curitiba: Juruá, 1999. p. 46.

potencializa e a aliviar as conseqüências desfavoráveis do desmantelamento das barreiras alfandegárias. A globalização e o regionalismo econômico mantêm ainda outras formas de interação. A interdependência, dramaticamente acelerada pela globalização, requereu, no plano comercial, a constituição da OMC, responsável por instituir as regras definidoras dos comportamentos lícitos e ilícitos e resolver os conflitos que envolvem a sua interpretação. As normas da OMC prevêem os requisitos aos quais os acordos regionais de comércio deverão sujeitar-se a fim de cercear a elevação das tarifas acima do montante vigente antes que o acordo fosse concluído.[46] A esse respeito a Declaração Ministerial de Cingapura afirmou:

> We reaffirm the primacy of the multilateral trading system, which includes a framework for the development of regional trade agreements, and we renew our commitment to ensure that regional trade agreements are complementary to it and consistent with its rules. In this regard, we welcome the establishment and endorse the work of the new Committee on Regional Trade Agreements. We shall continue to work through progressive liberalization in the WTO as we are committed in the WTO Agreement and Decisions adopted at Marrakesh, and in so doing facilitate mutually supportive processes of global and regional trade liberalization.[47]

A celebração de acordos regionais de comércio altera o relacionamento com os países não pertencentes ao bloco econômico. O desmoronamento das barreiras comerciais amplia substancialmente o intercâmbio econômico no interior da região com repercussões não desprezíveis para as exportações efetuadas pelos demais países. A integração econômica transforma assuntos domésticos em temas de interesse regional, submetidos a procedimentos decisórios que se sobrepõem às instâncias nacionais. A harmonização das regras em diversos setores diminui a margem de liberdade que as autoridades internas possuem em matéria comercial, circunstância evidenciada pelo processo de formação das Comunidades Européias e pela constituição do Mercosul. Quando a região se torna o pólo atrativo das decisões, os governos perdem autonomia, e a competência regulatória se reduz em quase todas as áreas. A internacionalização da agenda doméstica é prova da porosidade das fronteiras, presente na interligação dos movimentos sociais na esfera transnacional e na articulação temática capaz de motivar a ação em espaços consideravelmente mais amplos.

---

46 SNAPE, Richard H. History and economics of GATT´s article XXIV. In: ANDERSON, Kym; BLACKHURST, Richard (Org.). op. cit., p. 281. Cf. MCMILLAN, John. Does regional integration foster open trade? Economic theory and GATT´s article XXIV. In: ANDERSON, Kym; BLACKHURST, Richard (Org.). op. cit., p. 292-310. Cf. ROESSLER, Frieder. The relationship between regional integration agreements and the multilateral trade order. In: ANDERSON, Kym; BLACKHURST, Richard (Org.). op. cit., p. 311-325.

47 Singapore WTO Ministerial 1996: Ministerial Declaration, adopted on 13 December 1996. WT/MIN(96)/DEC, par. 7.

1.5 A governança da economia globalizada

A globalização da economia, aliada à convicção de que o mercado por si só não oferece as condições requeridas para a superação do déficit regulatório atual, conferiu prioridade ao tema da governança na agenda internacional do limiar do século XXI. A governança, conceito forjado para explicar os mecanismos responsáveis pela gestão das relações internacionais, caracterizadas pela descentralização do poder, abrange um conjunto de regras cuja eficácia depende de significados compartilhados intersubjetivamente. O governo pode funcionar e impor as suas decisões mesmo quando venha a enfrentar a oposição de grupos internos; a governança, ao contrário, requer a adesão dos destinatários, sem a qual não se cumprem as funções indispensáveis à persistência sistêmica.[48] A governança prescinde, por isso, da existência de governo, já que os processos formais e informais que dirigem a conduta coletiva atuam a despeito de contarem ou não com o respaldo da autoridade centralizada. É hoje reclamada para corrigir as falhas de mercado, a prover bens públicos internacionais, a garantir o estado de direito, especialmente a resolução de disputas comerciais e disputas em outras áreas, a assegurar a estabilidade financeira e monetária, a estabelecer regras comuns para o comércio internacional, a elaborar regimes para os transportes e a comunicação global, além de solucionar os problemas ambientais.

Robert Gilpin discute e aponta as falhas das principais posições sobre o tema da governança internacional: o institucionalismo neoliberal, o novo medievalismo e o transgovernamentalismo.[49] O institucionalismo neoliberal valoriza o Estado nação e realça o papel das instituições para a cooperação na esfera internacional. Citam-se, em apoio a esta tese, a criação da Organização Mundial do Comércio, as reformas em curso no FMI e no Banco Mundial, bem como as numerosas convenções concluídas nos últimos tempos. O êxito alcançado por algumas dessas instituições promoveu a cooperação entre os governos em setores de indiscutível relevância para a estabilidade global.

Esse modelo possui, todavia, limitações que se evidenciam em decorrência da inaptidão demonstrada pelos regimes existentes para cumprir as funções que lhes foram atribuídas. A economia internacional defronta-se com enormes riscos oriundos da instabilidade dos mercados financeiros e das flutuações das taxas de câmbio trazidos pelo aumento da integração. Falharam os esforços até agora empreendidos com vistas à celebração de um acordo internacional sobre investimentos, e o mundo não dispõe de um regime em matéria de desenvolvimento que satisfaça às demandas dos países pobres. Grupos sociais internos em muitos países opõem-se à idéia de que o bem-estar social deve ser confiado ao livre jogo

---

48 ROSENAU, James. op. cit., p. 4-5.

49 GILPIN, Robert. *Global political economy.* op. cit., p. 379. Cf. SLAUGHTER, Anne-Marie. The real new world order. *Foreign Affairs*, New York, v. 76, n. 5, p. 183-197, Sept./Oct. 1997.

das forças de mercado. O controle de capitais, adotado pelo governo da Malásia nos anos 90, é um claro sinal de descontentamento diante das recomendações sugeridas pelas instituições econômicas internacionais.

Avoluma-se a olhos vistos a pressão em prol de maior transparência de organizações como a OMC, o FMI e o Banco Mundial. O trabalho dessas organizações ocorre, em larga medida, distante do conhecimento público, informado pelo princípio da confidencialidade. A razão desse comportamento se encontra no temor de que a divulgação de certas notícias, como a realização de negociações para a mudança da paridade cambial, tenha impacto negativo no funcionamento do mercado. Espalha-se a crença de que a cultura, o bem-estar e a vida cotidiana dos indivíduos são cada vez mais determinados por instituições burocráticas sem feição definida.[50] Os críticos salientam que as organizações internacionais econômicas, especialmente o FMI e o Banco Mundial, estão sob controle dos Estados Unidos e das nações ocidentais devido à adoção do voto ponderado, que atribui peso decisório aos países que detêm maior participação no capital dessas instituições. As organizações não-governamentais reclamam maior transparência por parte da OMC e a participação nos seus procedimentos decisórios, sobretudo no tocante aos temas que envolvem a proteção dos direitos humanos e do meio ambiente. Os pleitos por maior abertura e responsabilidade democrática das instituições internacionais são extremamente significativos, mas não se devem ignorar os obstáculos a serem enfrentados seja no que tange à solução de controvérsias, seja em relação ao funcionamento dos mecanismos decisórios, que somente contam com a participação de Estados soberanos.

O novo medievalismo ressalta a configuração do cenário internacional ocasionada pela crise do Estado soberano em função de conflitos étnicos e do desenvolvimento tecnológico produzido nos últimos decênios. A concentração e centralização do poder verificada no final da Idade Média consolidou-se na figura do Estado soberano a partir da segunda metade do século XVII. Desde então, o poder soberano organiza as relações internas e internacionais ao deter o monopólio do uso da força em determinado território. Sob esse aspecto, a subordinação, nota conformadora do relacionamento entre o governo e os indivíduos, contrasta com a igualdade entre as soberanias, patente na condução dos assuntos diplomáticos e na elaboração do direito internacional. O novo medievalismo frisa a especificidade do atual momento histórico e contesta a persistência, no presente, da ordem internacional de Vestfália, fundada na soberania estatal. As organizações internacionais, as empresas multinacionais e as ONGs ofuscam a significação que o Estado anteriormente possuía e tecem relações complexas motivadas por interesses distintos. Na visão do novo medievalismo, as organizações não governamentais instigam a constituição da sociedade civil transnacional, unida por uma ética de fins de forte conteúdo solidarístico.

---

50 GILPIN, Robert. *Global political economy.* op. cit., p. 382.

A promoção dos direitos humanos, o combate à degradação ambiental e a prestação de auxílio às vítimas de conflitos armados ou de catástrofes naturais são causas que induzem à aglutinação dos interesses no âmbito transnacional. Diferentes fatores impulsionaram a proliferação das organizações não governamentais nos últimos anos: o término da Guerra Fria, a revolução das comunicações, os progressos da informática e a globalização da economia estão certamente entre os mais relevantes. Já se apregoou que a sociedade civil global composta pelas organizações não governamentais é uma alternativa viável à ordem capitalista vigente e estaria em condições de realizar o valor da dignidade humana.

O neomedievalismo descreve traços essenciais da realidade contemporânea, mas parece dar pouca ênfase ao papel do poder na execução dos projetos sociais. O interesse pelos instrumentos de coerção, necessários para que as sociedades humanas se mantenham coesas, ocupa posição secundária como se eles não tivessem nenhuma função a desempenhar na preservação da ordem e na consecução dos objetivos propostos.[51] Ninguém ignora, por outro lado, que as organizações não governamentais gozam de prestígio e influência que as tornam indispensáveis para o encaminhamento dos grandes temas globais.

É, contudo, ainda incerto se as organizações não-governamentais adquirirão poder de modo a suplantar o Estado como ator mais importante das relações internacionais. Acresce referir, ademais, que a sociedade civil transnacional conta com organizações não-governamentais muito mais fortes e com maior capacidade de pressão nos países desenvolvidos do que nas nações em desenvolvimento. Além disso, valores caros ao espaço transnacional têm pouca força aglutinadora em certas regiões do mundo.[52]

O transgovernamentalismo afirma que a ordem internacional compreende um conjunto de relações estabelecidas por órgãos governamentais de Estados diferentes com a finalidade de cuidar de problemas específicos.[53] Os defensores do transgovernamentalismo declaram que a integração mundial é gerida por organizações transgovernamentais que tratam as questões sob uma perspectiva técnica, isolada de influências políticas. Este fato confirmaria a desagregação do Estado e a delegação das funções governamentais a órgãos diferentes, que travam contato com órgãos similares de governos estrangeiros para responder a demandas comuns. Os entendimentos entre os bancos centrais, a cooperação judiciária e os acordos entre as agências dedicadas ao controle da concorrência seriam campos a evidenciar a força irradiadora das redes transgovernamentais.

---

51 GILPIN, Robert. *Global political economy.* op. cit., p. 396.

52 Ibid., p. 397.

53 SLAUGHTER, Anne-Marie. *A new world order.* Princeton: Princeton University Press, 2004. p. 266-267. Cf. SLAUGHTER, Anne-Marie. Governing the global economy through government networks. In: BYERS, Michael (Org.). *The role of law in international politics*: essays in international relations and international law. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 177-205.

Este modelo capta apenas parcialmente os acontecimentos definidores da cena internacional em nossos dias. Seguramente, a maior fragilidade que apresenta reside na consideração de que os problemas técnicos podem ser resolvidos sem referência aos conflitos de interesse e às pressões exercidas pelos grupos e classes sociais. Não há preocupação com as questões de natureza distributiva associadas à regulação de muitos temas internacionais. As dimensões da política e do poder são completamente ignoradas como se a técnica pairasse acima dos antagonismos humanos. Os vínculos burocráticos exacerbados pelo transgovernamentalismo suscitam dúvidas sobre a legitimidade das decisões tomadas por funcionários que não se submetem ao controle democrático. O século XXI se iniciou com um grande desafio: determinar o fim que orientará a governança da economia globalizada.[54]

A batalha dos fins opõe aqueles que defendem a livre circulação dos fluxos econômicos aos que acreditam que o mercado deva subordinar-se a uma autoridade superior, encarregada de determinar quais objetivos irão prevalecer em cada momento histórico. A busca de resposta a esse desafio é a grande inquietação que o futuro terá que superar.[55]

1.6 A regulação jurídica das relações internacionais

A aceleração da interdependência engendrada pelo advento da globalização alargou o campo regulatório do direito internacional a domínios que outrora pertenciam exclusivamente às relações diplomáticas. Esse processo, que se iniciou antes mesmo que a globalização se aprofundasse, ganhou vigor diante do imperativo de se buscar solução para os múltiplos problemas propostos pelas interações econômicas, sociais e políticas. Houve, em praticamente todos os setores da vida internacional, a produção de normas obrigatórias, dotadas de precisão, que delegam a um terceiro a tarefa de resolver os conflitos mediante a aplicação de regras jurídicas.[56]

O direito internacional, até o início do século XX, era essencialmente europeu, regia as relações entre os países no interior do velho continente e permitia

[54] GILPIN, Robert. *Global political economy.* op. cit., p. 400-401.

[55] SMOUTS, Marie-Claude. La mutation d'une discipline. In: _____ (Org.). op. cit., p. 23-24. Cf. TOOPE, Stephen J. Emerging patterns of governance and international law. In: BYERS, Michael (Org.). op. cit., p. 91-108. Cf. STERN, Brigitte. How to regulate globalization? In: BYERS, Michael (Org.). op. cit., p. 247-268.

[56] GOLDSTEIN, Judith et al. Introduction: legalization and world politics. In: _____ et al. (Org.). *Legalization in world politics.* Cambridge: MIT Press, 2001. p. 3. Cf. KAHLER, Miles. Conclusion: the causes and consequences of legalization. In: GOLDSTEIN, Judith et al. (Org.). op. cit., p. 271-299. Cf. LEJBOWICZ, Agnès. *Phiposophie du droit international:* l'impossible capture de l'humanité. Paris: PUF, 1999. p. 277-398.

a dominação destes sobre os demais povos. Quatro eventos colocaram em causa o direito internacional clássico: a Revolução Bolchevique de outubro de 1917, a Carta da ONU, o movimento de descolonização e a divisão do mundo em blocos após a Segunda Guerra Mundial.[57] Duas mudanças no direito internacional mereceram grande ênfase: a condenação do uso da força, visto que a agressão armada se tornou a maior violação à ordem jurídica estabelecida, e a emergência da idéia de que há uma comunidade internacional que partilha valores e finalidades comuns, em substituição ao modelo bilateral das relações internacionais, fundado no egoísmo e no interesse particular de cada Estado.[58]

O entusiasmo provocado por esses acontecimentos arrefeceu diante das tensões que marcaram o mundo bipolar, caracterizado pela competição entre os Estados Unidos e a União Soviética. O fim da Guerra Fria e o desaparecimento da configuração de poder que a acompanhou fizeram renascer as esperanças de uma sociedade internacional organizada com base na primazia do Estado de direito, na intangibilidade das fronteiras, no respeito aos direitos humanos e na exaltação da democracia pluralista. Não obstante os fatos ocorridos na ex-Iugoslávia, a persistência das diferenças profundas entre o norte e o sul, a aplicação seletiva das normas internacionais e a permanência de uma única potência hegemônica haverem disseminado o pessimismo em torno da constituição de uma ordem justa e pacífica, é impossível ignorar que o direito internacional conheceu nas últimas décadas as conseqüências do processo de constante normatização das relações interestatais.

A dialética entre cooperação e anarquia impregnou a evolução do direito internacional moderno e interferiu na maneira de ordenar as relações entre os governos e satisfazer os interesses dos Estados. O direito internacional clássico perseguia três finalidades primordiais:

a) delimitar as competências entre os Estados, determinando a base geográfica dentro da qual poderiam atuar;

b) prescrever as obrigações negativas (deveres de abstenção) e as obrigações positivas (deveres de colaboração e assistência) impostas aos Estados no exercício das suas competências;

c) regular a competência das instituições internacionais.[59]

A preocupação fundamental do direito internacional clássico era disciplinar a coexistência entre Estados soberanos pela restrição do uso da força. O direito

[57] WEIL, Prosper. Le droit international en quête de son identité : cours général de droit international public. *Recueil des Cours,* Leiden, v. 237, n. 6, p. 26-27, 1992.

[58] WEIL, Prosper. Le droit international en quête de son identité. op. cit., p. 28-29.

[59] ROUSSEAU, Charles. *Derecho internacional público.* Tradução de Fernando Gimenez Artigues. 3. ed. Barcelona: Ariel, 1966. p. 1.

internacional de cooperação desenvolvido sobretudo a partir do final da Segunda Grande Guerra orienta-se pela tentativa de concretizar certos fins, e não pela lógica dos meios, própria do direito internacional de coexistência.[60] As reivindicações em prol da distribuição mais justa da riqueza têm origem numa concepção material da justiça, fortemente influenciada pelas diferenças entre os Estados. Enquanto o direito internacional clássico repousava no princípio da reciprocidade na criação e execução das obrigações internacionais, o direito internacional contemporâneo deseja modelar a realidade social. Transforma-se em direito de regulamentação ao definir o comportamento dos Estados para satisfazer os interesses gerais da comunidade internacional em seu conjunto.[61] Normas cada vez mais numerosas são necessárias para regular áreas que vão das telecomunicações à proteção do meio ambiente, da cooperação judiciária à instituição de cortes jurisdicionais, do aproveitamento dos recursos marinhos à proteção dos direitos humanos, do combate ao terrorismo à não proliferação de armas nucleares, do comércio multilateral aos acordos econômicos regionais. As regras de alcance universal convivem com a tendência de diferenciação com base no domínio das normas, na especificidade que possuem e no grau de desenvolvimento dos Estados. A consciência das desigualdades transparece tanto no direito internacional econômico quanto no direito internacional do meio ambiente na concessão de prazos mais longos para os países em desenvolvimento cumprirem os tratados já concluídos.

O direito internacional experimentou na segunda metade do século XX intenso processo de fragmentação, responsável pelo aparecimento de múltiplos regimes normativos, muitos dos quais incompatíveis entre si. Vários fatores concorreram para potencializar a força irradiadora desse fenômeno, a saber: a proliferação das regras internacionais; o aumento da fragmentação política (justaposta à crescente interdependência global e regional em áreas como a economia, o meio ambiente, a energia, a saúde e a expansão das armas de destruição em massa), a regionalização do direito internacional em virtude do aumento de instâncias regionais de produção normativa; a emancipação dos indivíduos em face dos Estados nacionais e a especialização da atividade regulatória internacional.[62]

A fragmentação atinge, indistintamente, as normas primárias e as normas secundárias do direito internacional. A probabilidade de conflitos normativos se acentua com o avanço do regionalismo, pois o sistema normativo criado no plano regional é, muitas vezes, mais específico que os regimes globais e mais abrangente que os regimes domésticos. Diversas regras internacionais podem, desse modo,

[60] FRIEDMANN, Wolfgang. *The changing structure of international law*. New York: Columbia University Press, 1964. p. 61-62.

[61] CARILLO SALCEDO, J. A. *El derecho internacional en un mundo en cambio*. Madrid: Tecnos, 1985. p. 185. Cf. FRIEDMANN, Wolfgang. op. cit., p. 376-379.

[62] HAFNER, Gerhard. Pros and cons: ensuing from fragmentation of international law. *Michigan Journal of International Law*, Ann Arbor, v. 25, n. 4, p. 849-850, 2004.

ser aplicadas à mesma situação, fato que entreabre a perspectiva de colisão entre as obrigações que incumbem aos Estados. Esta circunstância exige argumentos complexos para se identificar qual norma deverá prevalecer e ameaça provocar mais conflitos que aqueles resolvidos pela criação de regimes particulares.

Concomitantemente, a fragmentação alcança as normas procedimentais na medida em que o foco do direito internacional se desloca da produção de normas substantivas de natureza geral para o desenvolvimento de mecanismos voltados à solução de disputas. A multiplicação das regras secundárias enseja a possibilidade de soluções divergentes capazes de corroer a autoridade e a credibilidade das instituições e do próprio direito internacional. Hafner menciona que a fragmentação tem efeitos positivos ao elevar o grau de obediência às normas internacionais. Nesse sentido, os Estados estariam mais inclinados a obedecer às regras particulares que melhor refletem as especificidades de determinado setor. Os efeitos negativos da fragmentação, por outro lado, se fazem sentir na visibilidade das contradições do processo regulatório expressa sobretudo na previsão de obrigações incompatíveis.

Em instigante reflexão sobre o tema, Günther Teubner e Andréas Fischer-Lescano partem da hipótese formulada em 1971 por Niklas Luhmann para quem o direito global se fragmentaria ao longo de linhas sociais e setoriais e não ao longo de linhas territoriais. O motivo seria a transformação das expectativas normativas (como as expectativas políticas, morais e religiosas), em expectativas cognitivas, nos campos da tecnologia, da ciência e da economia; esta transformação ocorre na transição das sociedades nacionalmente organizadas para a sociedade global. Segundo Teubner e Fischer-Lescano, a fragmentação do direito global é mais profunda que qualquer perspectiva reducionista de natureza jurídica, política, econômica ou cultural. Ela é, para os autores citados, o reflexo efêmero da fragmentação multidimensional da sociedade global dos nossos dias.[63] A aspiração de unidade normativa estaria, em princípio, condenada ao fracasso, já que não existe um metanível que solucione os conflitos jurídicos na sociedade global. Na opinião de Teubner e Fischer-Lescano, não se pode combater a fragmentação ora existente, mas apenas buscar uma fraca compatibilidade normativa dos diferentes fragmentos. Este fato depende, contudo, da habilidade das regras de conflito para estabelecer uma rede específica para reduzir os efeitos das unidades colidentes.[64] Seja como for, os efeitos da fragmentação estimulam a elaboração de critérios que auxiliem o intérprete a resolver os conflitos propostos pelos casos concretos.

[63] TEUBNER, Günther; FISCHER-LESCANO, Andreas. Regime-collisions: the vain search for legal unity in the fragmentation of global law. *Michigan Journal of International Law*, Ann Arbor, v. 25, n. 4, p. 999-1046, 2004. Cf. TEUBNER, Günther. Global Bukowina: legal pluralism in the world society. In: _____ (Org.). *Global law without a state*. Aldershot: Darmouth, 1997. p. 3-28.

[64] TEUBNER, Günther; FISCHER-LESCANO, Andreas. op. cit., p. 999-1046.

Paralelamente à extensão do campo regulatório acima referida, cujos desdobramentos comerciais serão posteriormente analisados, a estrutura da ordem jurídica internacional alterou-se com a previsão do *jus cogens* pela Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados. A hierarquia na organização das normas internacionais, propiciada pelo *jus cogens*, abalou a concepção clássica do direito internacional que prevaleceu desde a formação do moderno sistema de Estados. Para os autores jusnaturalistas, o fundamento dos tratados residia no princípio *pacta sunt servanda*, que determina o cumprimento das obrigações assumidas.[65] A origem do poder de tratar encontrava-se num valor moral, que impunha ao soberano a total fidelidade aos compromissos eventualmente firmados. O fundamento dos tratados não estava, assim, no próprio tratado, mas no valor moral expresso pelo princípio *pacta sunt servanda*, a ser reconhecido pelo direito positivo.

Com o declínio do jusnaturalismo após a consolidação da ordem internacional de Vestfália, esboçou-se nova resposta à pergunta tradicional relativa à obrigatoriedade dos tratados. O positivismo voluntarista dos séculos XIX e XX recusou a existência de um fundamento moral para as obrigações jurídicas. E em consonância com a realidade internacional cristalizada com a paz de Vestfália, considerou que o *treaty making* deriva unicamente da vontade dos Estados. Em substituição aos limites morais exteriores à ordem jurídica, responsáveis por conformar os direitos e as obrigações das partes, afirma-se a liberdade de tratar, restrita apenas pelos limites que a própria vontade vier a estabelecer. O positivismo sustentou a ausência de hierarquia das normas internacionais: a descentralização do poder induz a uma situação de potencial anarquia, porque não há órgãos centralizados que detenham o monopólio do uso da força nas relações internacionais. Sob esse aspecto, na ótica positivista é patente o contraste com a centralização do poder que marcou a formação do Estado moderno e que ocasionou a hierarquização das normas nos ordenamentos jurídicos domésticos.

O direito interno distingue as regras dispositivas, alteráveis pela vontade dos particulares, das regras cogentes, insuscetíveis de modificação por via contratual. Tais normas integram a ordem pública ao proteger valores essenciais à convivência coletiva, motivo pelo qual merecem maior estabilidade. Diversamente, as normas internacionais estão no mesmo nível hierárquico, e os conflitos entre elas se resolvem com a aplicação do critério cronológico, que dá prioridade à norma mais recente. O critério cronológico é o único instrumento de que dispõe o intérprete para a resolução das possíveis antinomias ao se deter sobre a análise do artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça. A doutrina positivista não vislumbrou relação hierárquica entre o costume e o tratado, de modo que o tratado derroga o costume e é por ele derrogado.

65 GOMEZ ROBLEDO, Antonio. Le ius cogens international: sa genèse, sa nature, ses fonctions. *Recueil des Cours*, Leiden, v. 172, n. 3, p. 28-29, 1981. Cf. KOLB, Robert. *Théorie du* Ius Cogens *international:* essai de relecture du concept. Paris: PUF, 2001. p. 59-67.

Kelsen retomou o tema do fundamento do direito internacional, em franca oposição ao positivismo voluntarista que o precedeu.[66] Na reflexão kelseniana, o princípio *pacta sunt servanda*, de natureza consuetudinária, fundamenta a validade dos tratados e de toda a ordem jurídica internacional. O monismo, com primazia do direito internacional, constitui uma ordem hierárquico-escalonada composta por regras internas e internacionais que remontam à norma fundamental, postulado sobre o qual o sistema se organiza de tal sorte que a pluralidade das normas passa a ser concebida como um todo sistemático. Defensor do *jus cogens*, Kelsen retirou o conteúdo moral que o jusnaturalismo lhe emprestara, o que lhe confere, a esse respeito, posição peculiar no pensamento jurídico moderno.[67]

O debate em torno do *jus cogens* reacendeu-se nos artigos publicados por Verdross em 1937 e 1966, sob inspiração do jusnaturalismo. Num artigo de 1937 Verdross assinalou que o conceito de *jus cogens* identifica a conexão entre o direito internacional e a moral de uma comunidade ao resguardar um mínimo ético indispensável para a preservação da vida civilizada.[68] A proibição de ataques externos, o bem-estar físico e espiritual dos indivíduos, bem como a proteção dos estrangeiros são valores que vinculam a comunidade internacional e determinam a nulidade das normas que com eles colidirem. Elaborado num ambiente de vasta produção normativa, o artigo escrito por Verdross em 1966 incluiu entre as normas cogentes as disposições da Carta da ONU sobre o uso da força e as regras que formam o direito internacional humanitário. Nesse artigo, o critério proposto para distinguir as normas de *ius cogens* é a satisfação dos mais elevados interesses da comunidade internacional.[69] O problema do fundamento do direito internacional recebe menor atenção por parte da doutrina ao longo da segunda metade do século XX. A mudança na teoria das fontes passou a ocupar posição central no pensamento doutrinário em virtude da institucionalização das relações internacionais.[70] Os tratados bilaterais, inspirados na reciprocidade dos interesses, amoldavam-se à estrutura pouco institucionalizada da sociedade internacional do século XIX. Já os tratados multilaterais se tornam aptos para promover a cooperação e lidar com questões cada vez mais complexas mediante a justaposição dos interesses para lograr um fim comum. Introduzem técnicas desconhecidas pelos

66 KELSEN, Hans. Théorie du droit international public. *Recueil des Cours*, Leiden, v. 84, n. 3, p. 128-129, 1953.

67 KELSEN, Hans. Théorie du droit international public. op. cit., p. 129.

68 VERDROSS, Alfred. Forbidden treaties in international law. *The American Journal of International Law*, Washington, v. 31, n. 4, p. 572, Oct. 1937.

69 VERDROSS, Alfred. Jus Dispositivum and Jus Cogens in international law. *The American Journal of International Law*, Washington, v. 60, n. 1, p. 55-63, 1966.

70 BARBOSA, Samuel Rodrigues. *A Invenção do* Ius Cogens *e a dogmática do direito internacional no crepúsculo do* Jus Publicum Europaeum. 2002. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. Cap. 5, p. 121-146.

tratados bilaterais, como a modificação do regime de reservas e a extensão dos efeitos das suas disposições a terceiros.

A Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969 regulou, pela primeira vez, o *jus cogens* ao determinar no artigo 53 a nulidade de todo tratado que, no momento da sua conclusão, colidir com uma norma imperativa de direito internacional geral. Não se quis, evidentemente, à maneira jusnaturalista, tutelar valores perenes, mas simplesmente pôr a salvo das modificações conjunturais as regras que consagram os fins mais importantes da vida internacional em cada momento histórico.[71] A Convenção previu o *jus cogens* sem lhe definir o conteúdo, pois as tentativas nesse sentido poderiam inviabilizar a sua codificação em um tratado internacional. Diferentemente da obrigatoriedade característica por excelência das regras internacionais, a imperatividade é uma qualidade da norma que a torna imune à derrogação por um acordo particular. A ampla liberdade de regulação dos interesses, intrínseca ao voluntarismo oitocentista, parece ceder ante a exigência de se constituir uma verdadeira ordem pública internacional. A expressão *norma geral de direito internacional*, mencionada pela Convenção de Viena, é evidentemente ambígua na medida em que não estabelece os requisitos do procedimento para a criação da norma e o número de Estados que devem consentir para que a regra adquira o caráter de *jus cogens*. Não obstante a grande discrepância doutrinária, os autores tendem a concordar que integram o *jus cogens* as regras constantes da Carta das Nações Unidas sobre o uso da força, as normas que reprimem a pirataria, o genocídio e os crimes contra a humanidade, e as Convenções de Genebra constitutivas do direito internacional humanitário.

A Convenção de Viena disciplinou nos artigos 53 e 64 os efeitos jurídicos decorrentes do conflito entre tratados internacionais e as disposições de *jus cogens*. O artigo 53 estipulou que é nulo o acordo firmado em colisão com regra de *jus cogens* anteriormente existente. Já o artigo 64 regula a hipótese de conflito entre um tratado e uma norma de *jus cogens* que sobrevém num momento posterior, fato que propõe o delicado problema da retroatividade da regra subseqüente.[72] O recurso à Corte Internacional de Justiça, apesar de facultativo, será de grande valia para esclarecer o sentido e alcance do *jus cogens* no âmbito internacional.

Personalidades relevantes do direito internacional contemporâneo puseram em evidência as fragilidades do *jus cogens*, potencializadas pela descentralização do poder nas relações internacionais. Schwarzenberger observou que a ordem pública internacional não é viável sem a presença de órgãos centrais que criem e apliquem as normas jurídicas,[73] ao passo que Dominique Carreau ressaltou que a

[71] GOMEZ ROBLEDO, Antonio. op. cit., p. 128-129.

[72] GOMEZ ROBLEDO, Antonio. op. cit., p. 125-129.

[73] SCHWARZENBERGER, G. International Jus Cogens? In: CONFERENCE ON INTERNATIONAL LAW, 1966, Lagonísi, Greece. *The concept of jus cogens in international law*. Geneva: Carnegie Endowment for International Peace, European Centre, 1967. p. 117-140.

indeterminação do conceito de *jus cogens* compromete a segurança e estabilidade das relações internacionais ao ameaçar o cumprimento normal dos tratados.[74] No curso que ministrou na Academia da Haia, Prosper Weil aduziu que é difícil identificar as normas imperativas do direito internacional, em razão da ausência de um critério preciso que favoreça essa identificação. A definição de *jus cogens* seria circular e hermética; afora o núcleo duro de normas de *jus cogens* – como a proibição da escravidão e do genocídio – haveria incerteza sobre as regras que o integram. Generalizar-se-ia a insegurança se os Estados vissem no *jus cogens* um subterfúgio para não cumprir os tratados a que se obrigaram. Weil não deixa de lembrar a atualidade da observação de Paul de Visscher, de acordo com a qual o *jus cogens* se tornou um conceito de direito positivo, mas não adquiriu conteúdo de direito material positivo.[75] Ele é uma noção necessária, já que não se pode atribuir aos Estados uma liberdade convencional ilimitada, e, ao mesmo tempo, impossível, pelo perigo que representa para a estabilidade dos tratados e das relações internacionais. Por isso Weil considera que tal noção consiste na arma nuclear do sistema internacional que deve ser usada apenas em situações-limite.[76] Essas críticas não obscurecem a importância do *jus cogens* para a transformação da estrutura do direito internacional clássico, fundado na vontade dos Estados. A despeito das ambigüidades que possui, o *jus cogens* reflete o empenho para se elaborar uma ordem pública internacional constituída por um mínimo axiológico capaz de dirigir o comportamento dos Estados.

1.7 As organizações internacionais e a justiciabilidade dos conflitos internacionais

A proliferação das organizações internacionais, ocorrida sobretudo ao longo do século XX, repercute no relacionamento entre os países e afeta a gestão dos interesses globais. As transformações da vida internacional no último século ampliaram o grau de interdependência, fato que determinou o aparecimento de novo quadro institucional destinado a facilitar a negociação e o encaminhamento das questões internacionais.

As primeiras organizações internacionais surgiram em meados do século XIX com a finalidade de facilitar a cooperação na solução de problemas comuns a mais de um Estado, como assegurar a liberdade de navegação nos rios Reno e Danúbio. Assumiam a forma de uniões administrativas, com uma organização interna incipiente, restrita a uma secretaria, e não tinham objetivos políticos mais am-

[74] CARREAU, Dominique. *Droit international*. Paris: A. Pedone, 1997. p. 80.

[75] WEIL, Prosper. op. cit., p. 274-279. Cf. VISSCHER, Paul de. Cours général de droit international public. *Recueil des Cours*, Leiden, v. 136, n. 2, p. 111, 1972.

[76] WEIL, Prosper. op. cit., p. 274-279.

biciosos. A unanimidade, critério utilizado para a tomada de decisões, era causa de morosidade administrativa e fator que limitava a eficácia da organização. A criação da Sociedade das Nações no final da Primeira Guerra Mundial deu início a um período que viria a definir algumas das principais características das organizações internacionais nas décadas posteriores: realização de fins políticos, adoção do princípio majoritário, desenvolvimento do poder regulamentar e existência de personalidade internacional.[77]

Desde a criação da ONU, o número de organizações internacionais não cessa de aumentar, seja no plano universal, seja no âmbito regional. O reconhecimento de subjetividade jurídica às organizações internacionais, por obra pretoriana, nos anos subseqüentes à Segunda Guerra Mundial, apresenta, ao mesmo tempo, relevância teórica e prática. No plano teórico, as organizações internacionais converteram-se em sujeitos de direito internacional, condição que, no passado, somente os Estados desfrutavam. Em termos práticos, as organizações internacionais são titulares de direitos e obrigações, que não se confundem com os direitos e obrigações dos seus membros.

A globalização propõe desafios para as organizações internacionais, a estimular a criatividade e a ousadia de acadêmicos, diplomatas e estadistas. Destacam-se, em especial, seis desafios, que, apesar de diferentes, são intrinsecamente complementares. Referem-se a quem pode participar das decisões proferidas, seja diretamente como membro, seja indiretamente como terceiro interessado (desafio relativo à participação); à legitimidade do processo de deliberação (desafio decisório); ao acesso às informações produzidas por parte dos membros ou do público em geral (desafio informativo); à capacidade de exercer com eficácia várias funções, entre as quais instituir novas regras, supervisionar a aplicação dos tratados existentes e resolver os conflitos relativos à sua interpretação (desafio institucional); à regulação de temas objeto de regras distintas a cargo da mesma organização ou que pressupõem algum tipo de colaboração interorganizacional (desafio regulatório); e às conseqüências jurídicas que recaem sobre aqueles que descumprirem as normas estabelecidas (desafio sancionatório).

---

[77] REZEK, José Francisco. *Direito internacional público*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 239-241. Cf. QUADRI, Rolando. Gli organi internazionali. In: _____. *Diritto internazionale pubblico*. 5. ed. Napoli: Liguori Ed., 1997. Cap. 4, Sezione 2, p. 551-566; SEITENFUS, Ricardo. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 26-27. Cf. OLIVEIRA, Odete Maria de. *Relações internacionais:* estudos de introdução. Curitiba: Juruá, 2001. p. 224-226. Cf. MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. v. 1, p. 471-475. Cf. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 659-679. Cf. COLLIARD, Claude-Albert; DUBOIS, Louis. *Institutions internationales*. Paris: Dalloz, 1995. p. 169-184. Cf. MARTINS, Margarida Salema d'Oliveira; MARTINS, Afonso d'Oliveira. *Direito das organizações internacionais I*. Lisboa: Associação Acadêmica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1996. p. 41-47. Cf. WHITE, N. D. *The law of international organizations*. Manchester: Manchester University Press, 1996. p. 27-56.

Tais desafios resultam da ambição que indivíduos, empresas multinacionais e organizações não governamentais nutrem de participar ativamente das organizações internacionais existentes; da necessidade de se definirem procedimentos de deliberação que assegurem a representatividade dos membros e evitem a paralisia decisória; do desejo de disseminar as informações e garantir ampla transparência; da atribuição de múltiplas tarefas às organizações internacionais; da transversalidade temática quando o mesmo assunto, por figurar em um ou mais tratados, da mesma organização ou de organizações diversas, origina regulações antagônicas ou complementares, e da especificidade da sanção no ambiente internacional, que desconhece a centralização do poder.

As organizações internacionais são imprescindíveis para resolver alguns dos principais problemas que a humanidade enfrenta. A paz e a segurança, a eqüidade nas relações comerciais, o auxílio financeiro às nações pobres, a preservação do meio ambiente e a previsão de regimes internacionais que promovam o desenvolvimento, distribuam a riqueza mundial e eliminem as enormes desigualdades de poder estão entre os temas que demandam a atuação das organizações internacionais. Numa época de enorme complexidade, jamais vista em outro momento histórico, em que os destinos humanos parecem estar indissoluvelmente entrelaçados, elas se tornaram essenciais para manter a ordem, assegurar a paz e obter a justiça.

As organizações internacionais moldam uma espécie de constitucionalismo mundial, composto por regras e princípios que balizam o comportamento dos Estados. Os princípios constantes da Carta da ONU como a igualdade soberana, a proibição da ameaça ou do uso da força, a solução pacífica de controvérsias, a não-intervenção nos domínios que pertencem à jurisdição do Estado, a autodeterminação e a tutela dos direitos humanos, tornaram-se parte do direito internacional e alguns deles adquiriram o *status* de *jus cogens*.

No direito internacional econômico ocorreu uma situação similar com a generalização dos princípios da não-discriminação, do tratamento nacional, da transparência, da solução pacífica das divergências e da proscrição do uso de represálias unilaterais, promovida pela Organização Mundial do Comércio. Mecanismos específicos de supervisão foram idealizados para averiguar o cumprimento dos acordos internacionais por parte dos Estados. As organizações internacionais lograram pôr em prática, nos planos horizontal e vertical, sistemas institucionais que sujeitam a política externa, as políticas comerciais, sociais e monetárias dos países membros à supervisão internacional. Registrou-se considerável expansão das regras para a resolução das disputas segundo a lógica do direito e não sob o ângulo do poder.

A promoção da justiça social é outro objetivo buscado pelas organizações internacionais, como demonstram as inúmeras convenções firmadas no âmbito da OIT, o Pacto dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, além de inúmeros outros pactos e declarações concluídos sob a égide da Organização das Nações Unidas.

O artigo XX do GATT, a esse propósito, prevê exceções ao livre-comércio com o intuito de legitimar a adoção de políticas governamentais voltadas à realização de valores de indiscutível caráter social.

Imaginada para conferir flexibilidade à liberalização comercial, a medida de salvaguarda não tem apenas uma motivação econômica, mas atende ao imperativo de evitar os efeitos nefastos que o aumento do desemprego, conseqüência das dificuldades enfrentadas pelo setor industrial diante do crescimento das importações, pode acarretar para a estrutura social interna.

As organizações internacionais econômicas são necessárias, em primeiro lugar, para corrigir as falhas de mercado representadas pelas externalidades transnacionais. Os direitos *antidumping* e as medidas de salvaguarda constituem proteção contra o comércio desleal e o aumento súbito das importações que causem ou ameacem causar prejuízo à indústria doméstica. Em segundo lugar, as organizações internacionais econômicas limitam o ímpeto protecionista dos governos que transparece, muito freqüentemente, na concessão de subsídios a determinado setor e acaba por desvirtuar a competição internacional. Por fim, as organizações internacionais econômicas são necessárias para prover o suprimento de bens públicos internacionais, como o aumento da riqueza e do bem-estar.[78] Acredita-se que se a cláusula da nação mais-favorecida não existisse, a multilateralização dos resultados da Rodada Uruguai entre os 124 participantes exigiria milhares de acordos para alcançar o mesmo objetivo.[79]

Para atingir o seu escopo, as organizações internacionais desenvolvem uma atividade composta por atos materiais e jurídicos que se encontram unificados pela presença de um fim comum. Os atos unilaterais das organizações internacionais se revestem de importância particular a ponto de se constituírem em fontes do direito internacional, apesar de o artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça não lhes atribuir esta condição. A quase totalidade das organizações internacionais tem a capacidade de produzir normas jurídicas; produto do tratado constitutivo, esta competência normativa exprime-se no âmbito interno das organizações por intermédio da criação de normas que regulam o funcionamento dos seus órgãos, e no plano externo mediante a produção de normas dirigidas a outros sujeitos de direito internacional.

A competência normativa interna, exercida por meio de regulamentos, instruções ou recomendações interorgânicas, visa a adaptar a estrutura e funcionamento da instituição às exigências específicas de sua atividade.[80] É necessário,

[78] PETERSMANN, Ernst-Ulrich. *The Gatt/WTO dispute settlement system:* international law, international organizations and dispute settlement. London: Kluwer Law International, 1997. p. 36.

[79] Ibid., p. 37.

[80] DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel. *Instituciones de derecho internacional publico*. Madrid: Tecnos, 1990. t. 2, p. 53-54. Cf. SEITENFUS, Ricardo. *Manual das organizações internacionais*. op. cit., p. 57-59.

muitas vezes, estabelecer as regras que não constam do tratado originário ou que por qualquer razão permaneçam imprecisas. Entre os temas que reclamam medidas regulamentares figuram, entre outros, o quórum de votação, a outorga de estatuto de observador a outro Estado ou grupo, bem como o reconhecimento dos plenos poderes dos representantes dos Estados. A competência normativa interna revela-se também no poder de adotar decisões em matéria financeira, elaboração do orçamento, e na criação de normas que disciplinam o funcionamento dos órgãos da instituição.

A competência normativa externa, por seu turno, desdobra-se na atividade destinada a impor direitos e obrigações aos Estados-membros. Não obstante ser bastante vaga a terminologia empregada, o que exige a análise casuística dos diferentes atos para que se possa indicar a extensão dos seus efeitos, a competência normativa externa se manifesta usualmente sob a forma de resoluções, recomendações e atos preparatórios de tratados e outros instrumentos internacionais.[81] A Corte Internacional de Justiça pronunciou-se em 21 de junho de 1971 sobre o alcance da Resolução 276 do Conselho de Segurança referente à presença sul-africana na Namíbia, concluindo na ocasião que somente a análise minuciosa permite saber se as resoluções do Conselho de Segurança têm caráter obrigatório ou se devem ser consideradas como simples recomendações. A Corte opinou que a Resolução 276 é obrigatória para todos os membros das Nações Unidas, mas a declaração de ilegalidade da presença sul-africana na Namíbia é oponível a todos os Estados, inclusive os que não fazem parte da ONU.

As resoluções adotadas pelas organizações internacionais cumprem função relevante na elaboração do direito internacional. Contribuem, em primeiro lugar, para acelerar o processo de criação das normas costumeiras, pois cada vez mais o costume é obra da ação coletiva dos Estados no interior das organizações internacionais. É mais fácil constatar a emergência do costume diante de resoluções e recomendações, indícios claros de que a organização se posicionou sobre alguma matéria internacional importante. A prova do costume é bastante simplificada com a ampliação do grau de visibilidade da prática dos Estados na cena internacional.

A noção de zona econômica exclusiva, segundo a qual os Estados costeiros dispõem de um espaço marítimo de 200 milhas ao largo da costa, data do início dos anos 70, quando organizações internacionais africanas e latino-americanas aprovaram resoluções nesse sentido. Antes mesmo que a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar viesse a regular o assunto, os Estados marítimos introduziram o conceito de zona econômica exclusiva nos ordenamentos

[81] DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel. op. cit., t. 2, p. 54.

jurídicos internos, o que o converteu, em pouco tempo, em regra costumeira de direito internacional.[82]

As resoluções têm, em segundo lugar, caráter de verdadeiros programas de ação a indicar a orientação futura do direito internacional em determinado sentido. Antecipam a regulamentação de certas matérias num claro sinal de que algumas práticas estão em vias de se consolidar. O tratamento especial e diferenciado, que galvanizou a atenção nos anos 60, aos países em desenvolvimento foi um programa de ação, antes de ser acolhido pelo direito positivo.

A qualidade da produção das normas secundárias é um dos campos em que a contribuição das organizações internacionais mais diretamente se destaca. No direito internacional clássico, as regras de produção, expressas no costume ou nos tratados, não são unificadas por uma única regra de reconhecimento. Com efeito, a ausência de hierarquia entre as normas primárias é um sinal de que as normas de produção se encontram no mesmo grau hierárquico. Todos os Estados estão autorizados a criar, por via consuetudinária ou convencional, as regras primárias, de acordo com as normas de produção do direito internacional.

Enquanto o processo de criação e mudança das regras primárias no direito internacional geral é fragmentário, descontínuo, e só raramente obedece a motivações de conjunto, nas organizações internacionais, como elas surgem para cumprir as finalidades que os seus fundadores previamente definiram, é natural que as normas criadas se dirijam a um fim preciso: promover a paz mundial, o desenvolvimento, a saúde, o progresso social, a cooperação monetária etc.[83] A finalidade comum a ser perseguida dá coerência à elaboração normativa em sentido oposto à aleatoriedade do direito internacional clássico.

Os Estados membros da organização perdem a liberdade que desfrutavam para introduzir novas regras ou alterar as antigas. Salvo as hipóteses previstas pelo Acordo Geral, dois membros da OMC não podem firmar tratado que exclua, nas suas relações recíprocas, os benefícios da cláusula da nação mais favorecida. No mesmo sentido, o artigo 82 da Convenção de Chicago determina a ab-rogação de todas as obrigações incompatíveis com o texto convencional referido. Por sua vez, o artigo 21 da Constituição da OIT exige que os membros que concluírem convenção particular na órbita trabalhista comuniquem o fato ao diretor da entidade.

Acentua-se cada vez mais a tendência de unificação e hierarquização das regras primárias nas organizações internacionais contemporâneas. Isto é patente na relação entre a organização mundial e as organizações regionais que operam em domínios idênticos. O raio de ação que as organizações regionais projetam circunscreve-se no espaço consentido pela organização mundial. O ineditismo desse fenômeno serve, no entanto, como alerta ao observador incauto para que não veja as organizações internacionais como um corpo unificado e hierarquizado de instituições. Nem por isso se deve perder de vista a profundidade das mudanças em curso que ilumina a compreensão de aspectos fundamentais do direito internacional na atualidade.

82 CARREAU, Dominique. *Droit international.* op. cit., p. 260.

83 LEBEN, Charles. *Les sanctions privatives de droits ou de qualité dans les organisations internationales spécialisées.* Bruxelles: É. Bruylant, 1979. p. 88.

As organizações internacionais inovam, também, porque se converteram em poderoso instrumento para elevar o nível de justiciabilidade das normas jurídicas.[84] No direito internacional clássico, os próprios Estados detinham o poder de interpretar a extensão e natureza das obrigações internacionais que sobre eles recaíam. As organizações internacionais mudam esse estado de coisas no instante em que passam a deter a faculdade de se pronunciar sobre a conformidade das ações de seus membros com as regras de conduta que estabelecem. Este fato, responsável pelo aumento da justiciabilidade do direito internacional, é causado por um corpo de regras secundárias de julgamento, que atribui a alguns indivíduos ou grupos o poder de se pronunciar em caso de dúvidas, de acordo com procedimentos anteriormente fixados, sobre o alcance e eventual violação das normas existentes. A regra secundária de julgamento supõe uma regra de reconhecimento que identifique as normas primárias por meio das decisões dos indivíduos investidos desse poder e os constitua em fontes de normas jurídicas válidas.

Imbuídas do espírito de defesa da legalidade interna e de garantia do respeito às normas já emanadas, as organizações internacionais examinam se não houve, em circunstâncias particulares, desvio em relação às estipulações contidas nas regras gerais. O artigo IV, seção V dos Estatutos do FMI, esclarece que a proposta de mudança de paridade, feita por um Estado, necessitará do assentimento do Fundo. Analogamente, a OMC opinará sobre a conformidade de medidas restritivas ao comércio, adotadas pelos membros, com os princípios de liberalização do comércio internacional consagrados desde a criação do GATT.

A aplicação das normas por parte dos membros assume importância notável nas organizações que dispõem de poder regulamentar. O artigo 107 do Regulamento Sanitário dá competência à Assembléia Mundial da Saúde para julgar a compatibilidade das reservas feitas pelos Estados, podendo aceitá-las, recusá-las ou pedir a sua modificação. Em muitos casos, as organizações internacionais se incumbem de supervisionar o cumprimento das convenções nascidas em seu âmbito de atuação. Duas hipóteses contempladas pela Constituição da OIT ilustram de que modo a supervisão é exercida. O artigo 24 permite que as organizações profissionais reclamem quando um membro não cumpra uma convenção já ratificada, e o artigo 26 reserva a um Estado o direito de se insurgir contra outro governo que não execute, de maneira satisfatória, uma convenção comum. A OMC verifica a observância dos acordos concluídos por ocasião das conferências

84 LEBEN, Charles. *Les sanctions privatives de droits ou de qualité dans les organisations internationales spécialisées.* op. cit., p. 95.

ministeriais e delega ao Órgão de Solução de Controvérsias a função de dirimir os litígios acaso surgidos. Afora o escrutínio periódico sobre as políticas governamentais que repercutem no comércio exterior, a cargo do Órgão de Revisão de Política Comercial, as notificações de responsabilidade dos membros viabilizam a fiscalização do cumprimento dos acordos da OMC.

As organizações internacionais dispõem, em graus variados, de sistemas de controle da execução das obrigações que o direito internacional clássico desconhecia. Procurou-se regular o procedimento a ser seguido para resolver a controvérsia deflagrada com a violação dos deveres que os Estados assumiram. O procedimento disciplina as etapas que a demanda percorrerá, os direitos das partes e os limites de jurisdição do órgão incumbido de resolvê-la, mas cuida também de oferecer aos contendores a possibilidade de uma solução amigável por meio da negociação. Leben declara, nesse sentido, que as organizações internacionais ampliaram a justiciabilidade do direito internacional, ainda que elas não tenham colaborado de forma decisiva para fazer progredir a justiça nas relações interestatais.[85]

1.8 A OMC e a regulação do comércio internacional

A regulação jurídica das relações internacionais manifesta-se, de maneira particular, no âmbito comercial com a criação da OMC no final da Rodada Uruguai. No início da década de 80, generalizou-se o temor de que o avanço do protecionismo poderia solapar os benefícios que o sistema multilateral de comércio havia alcançado. Urgia, portanto, superar as ações unilaterais e os riscos representados pelo desvirtuamento dos meios de defesa comercial, fatores altamente nocivos para a estabilidade econômica internacional. Para tanto, decidiu-se convocar uma nova rodada de negociações comerciais, que se iniciou em Punta del Este, no Uruguai, em 1986, tendo terminado apenas oito anos depois, em abril de 1994, em Marraqueche, no Marrocos. A longa duração da Rodada se explica pelos freqüentes impasses surgidos a assinalar as tensões entre os países desenvolvidos e as nações em desenvolvimento, além da complexidade dos temas com que os negociadores se depararam.[86] O resultado mais significativo da Rodada Uruguai foi a criação da Organização Mundial do Comércio, a primeira organização internacional do mundo pós-Guerra Fria, instituída a partir da conjuntura internacional propiciada pela queda do muro de Berlim e pela desintegração da União Soviética.

A OMC exprime, ao mesmo tempo, continuidade e ruptura em relação ao GATT. A continuidade é perceptível na adoção pela OMC dos princípios que nortearam a atuação do GATT e no acolhimento dos acordos de liberalização comercial negociados durante as antigas rodadas. A ruptura, por outro lado, ocorre quando a disciplina criada pelo GATT se revela insuficiente para responder de forma adequada às tensões provocadas pela globalização da economia. O aparato normativo e institucional existente não se ajustava à nova necessidade de regulação estimulada pela aceleração da interdependência e interpenetração dos mercados. Há, nesse sentido, uma coincidência temporal entre o desenrolar da Rodada Uruguai e o período em que a globalização se tornou um tema recorrente, a ponto de influenciar praticamente todos os aspectos da vida cotidiana.

[85] LEBEN, Charles. *Les sanctions privatives de droits ou de qualité dans les organisations internationales spécialisées*. op. cit., p. 99-100.

[86] THORSTENSEN, Vera. op. cit., p. 38-39.

A OMC simboliza o alargamento e o aprofundamento do sistema multilateral de comércio pela incorporação de acordos, concluídos durante a Rodada Uruguai, sobre agricultura, têxteis, serviços, propriedade intelectual e medidas de investimentos relacionadas ao comércio, temas que não estavam nos horizontes de preocupação do GATT. O resultado final da Rodada Uruguai espelha o entendimento possível entre pretensões antagônicas que opunham os países desenvolvidos às nações em desenvolvimento.

Os primeiros pleiteavam, em consonância com as transformações do sistema produtivo, a conclusão de acordos sobre o comércio de serviços e os direitos de propriedade intelectual, ao passo que as segundas postulavam a redução dos subsídios agrícolas e a substituição do Acordo Multifibras, que enrijecia o setor têxtil. Impressiona constatar que vinte e três Estados celebraram em 1947 o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, enquanto mais de cem Estados e territórios aduaneiros participaram da criação da OMC em 1994. Em relação às matérias abrangidas e ao número de participantes houve sensível evolução do sistema multilateral de comércio no sentido de abranger um universo temático mais dilatado e incluir um número crescente de participantes.

Em compasso com as mudanças trazidas pela globalização, a OMC é um sistema de regras que ordena o mercado mundial ao definir os comportamentos lícitos e ilícitos, além de prever mecanismos que garantam o cumprimento das suas normas. Instrumento vital para a manutenção da ordem, as regras econômicas são o produto de compromissos entre Estados que não raro possuem interesses distintos. Não são emanações da consciência coletiva nem refletem de modo direto o poder e o interesse dos Estados e, ao contrário do que se sustentou, não são dados imanentes que surgem das necessidades da troca. A mera coincidência dos interesses, por si só, não é suficiente para originar uma norma; é preciso que os sujeitos que participam do processo de nomogênese jurídica envidem esforços para converter simples expectativas em regras vinculantes por meio de comportamentos que muitas vezes se traduzem em concessões mútuas.

A OMC forma um sistema de regras, com lógica própria e princípios específicos, que regula a interdependência e permite as operações econômicas no mundo globalizado. À semelhança do que sucede na esfera doméstica, o mercado global requer cuidadoso trabalho de elaboração normativa e institucional para que possa

funcionar. A descontinuidade das trocas e a continuidade da previsão, traço peculiar à existência do mercado, só florescem quando há regras e princípios capazes de balizar a conduta dos agentes econômicos. As regras que compõem o sistema multilateral de comércio contribuem para reduzir a incerteza, aumentar o grau de previsibilidade, estimular a comunicação, além de difundir conhecimento e informação sobre o que é aceitável no relacionamento entre os Estados. "A OMC é uma organização internacional, isto é, uma instituição com sua própria personalidade jurídica. A passagem de uma relação jurídica para a dimensão institucional baseada num 'empreendimento único' encontra-se inscrita no artigo II, parágrafo 1º do Acordo de Marraqueche."[87] Celso Lafer esclarece que o sistema da OMC contém, além de normas de *comportamento*, normas de *organização*, isto é, normas que conduzem juridicamente à convergência dos Estados para a promoção de propósitos comuns. A OMC não se confunde com as instituições de Bretton Woods, o FMI e o Banco Mundial que, a despeito das funções regulatórias que exercem, têm a função de administrar recursos, e seu processo decisório se baseia no voto ponderado.[88] Incumbe-lhe, ao contrário dessas instituições, administrar regras e seu sucesso depende da aceitação e observância das normas instituídas.

A OMC acelera o processo de regulação do espaço econômico mundial em níveis desconhecidos pelo GATT. Ela é, ao mesmo tempo, um pólo de produção de normas e uma instância para resolução dos conflitos comerciais à luz de procedimentos dotados de "juridicidade" reforçada. O direito da OMC compreende, além das regras e princípios do GATT e dos compromissos firmados em sucessivas rodadas de liberalização comercial, a Ata Final dos Resultados da Rodada Uruguai e o Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio acompanhado de quatro anexos. O Anexo 1 reúne os acordos sobre o comércio de bens, o comércio de serviços e dos direitos de propriedade intelectual; o Anexo 2 contém o Entendimento sobre Regras e Procedimentos de Solução de Controvérsias; o Anexo 3 cria o Mecanismo de Revisão de Política Comercial; e o Anexo 4 engloba os Acordos Plurilaterais originados na Rodada Uruguai sobre Aeronaves Civis, Compras Governamentais, Produtos Lácteos e Carne Bovina. Este vasto complexo normativo está em constante evolução, haja vista os acordos celebrados após a conclusão da Rodada Uruguai sobre o comércio de serviços nas áreas de telecomunicações, serviços financeiros e tecnologia da informação. O abandono da "lógica de clube" do GATT acentuou o formalismo notado na exigência de requisitos procedimentais para a autorização de derrogações e na proibição de acordos bilaterais nessa matéria.[89]

---

87 LAFER, Celso. *A OMC e a regulamentação do comércio internacional:* uma visão brasileira. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. p. 24.

88 Ibid., p. 26.

89 FABRI, Hélène Ruiz. La contribution de l'Organisation Mondiale du Commerce à la gestion de l'espace juridique mondial. In: LOUQUIN, Eric; KESSEDJIAN, Catherine (Org.). *La mondialisation du droit.* Paris: Litec, 2000. p. 354. Cf. FABRI, Hélène Ruiz. Le règlement des différends dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce. *Journal du Droit International*, Paris, v. 124, n. 3, p. 709-755, juil./sept. 1997. Cf. FABRI, Hélène Ruiz. Organisation Mondiale du Commerce : chronique du règlement des différrends (1996-1998). *Journal du Droit International*, Paris, v. 126, n. 2, p. 453-506, avril-juin 1999. Cf. FABRI, Hélène Ruiz. L'appel dans le règlement des différends de l'OMC: trois ans après, quinze rapports plus tard. *Revue Générale de Droit International Public*, Paris, v. 103, n. 1, p. 47-128, 1999. Cf. FABRI, Hélène Ruiz. Les accords externes de la Communauté Européenne sous le contrôle de l'Organisation Mondiale du Commerce. In: CHRISTOPHE-TCHAKALOFF, Marie-France (Dir.). *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté* : essai de clarification : actes du colloque organisé par le Centre de droit européen et comparé de la Faculté de droit, Université René Descartes, Paris V, 15 mai 1998. Bruxelles: É. Bruylant, 1999. p. 255-282. Cf. FABRI, Hélène Ruiz. Organisation Mondiale du Commerce : chronique du règlement des différends (1999). *Journal du Droit International*, Paris, v. 127, n. 2, p. 385-434, avril/juin 2000. Cf. FABRI, Hélène Ruiz. Le contentieux de l'exécution dans règlement des différends de l'Organisation Mondiale du Commerce. *Journal du Droit International*, Paris, v. 127, n. 3, p. 605-645, juil./sept. 2000. Cf. FABRI, Hélène Ruiz. Le droit dans les relations internationales. *Politique Étrangère*, Paris, v. 65, n. 3/4, p. 659-672, hiver 2000. Cf. FABRI, Hélène Ruiz. Organisation Mondiale du Commerce : chronique du règlement des différends (2000). *Journal du Droit International*, Paris, v. 128, n. 3, p. 901-953, juil./sept. 2001. Cf. FABRI, Hélène Ruiz. Organisation Mondiale du Commerce : chronique du règlement des différends (2001). *Journal du Droit International*, Paris, v. 129, n. 3, p. 869-922, juil./sept. 2002. Cf. FABRI, Hélène Ruiz. La juridictionnalisation du règlement des litiges économiques entre états. *Revue de L'Arbitrage*, Paris, n. 3, p. 881-947, janv. 2003. Cf. SHAHRJERDI, Payam; TOMKIEWICZ, Vincent. Le procès équitable dans l'espace normatif de l'Organisation Mondiale du Commerce In: FABRI, Hélène Ruiz (Org.). *Le procès équitable et enchevêtrement des espaces normatifs.* Paris: Société de Législation Comparée, 2003. p. 269-290.

O princípio da transparência impõe aos membros da OMC a obrigação de notificar as medidas internas que têm impacto no comércio internacional. Na tradição que inspirou a formação da esfera pública moderna, baseada na ampla circulação de informações, o dever de notificar permite saber se os Estados cumprem as suas obrigações e se as políticas adotadas guardam coerência com as regras da OMC. A descoberta de possíveis incongruências oferece ao órgão encarregado de receber a notificação a oportunidade de recomendar alterações na medida comunicada, e se esta vier a persistir, o membro interessado poderá acionar o Órgão de Solução de Controvérsias. Nessa linha de idéias, o Mecanismo de Revisão de Política Comercial, instituído na Rodada Uruguai, examina periodicamente se a política comercial doméstica está em harmonia com os ditames da OMC.

A regulação jurídica das relações econômicas internacionais efetuada pela OMC aparece, ainda, no fortalecimento do sistema de solução de controvérsias, a ser estudado nos capítulos posteriores. As reformas introduzidas por ocasião da Rodada Uruguai atribuíram-lhe aspectos jurisdicionais próprios, não obstante permaneçam algumas características inerentes ao sistema político-diplomático, a exemplo do que existiu na vigência do GATT. O novo mecanismo dispõe de jurisdição obrigatória, que passou a depender tão-somente da manifestação de vontade do Estado interessado. As possibilidades de bloqueio do procedimento de solução de controvérsias, em virtude da falta de indicação dos membros do painel que

examinará o litígio, foram completamente eliminadas, e os prazos previstos para cada fase da disputa sofreram considerável redução.

A obrigatoriedade das decisões beneficiou-se com a consagração do princípio do consenso negativo, o que impede a obstrução por parte do Estado vencido na demanda. O revigoramento das sanções visa a garantir o cumprimento das decisões adotadas caso a parte vencida não modifique a política comercial objeto de condenação pela OMC.

O "adensamento da juridicidade" resultante da aplicação do Entendimento sobre Solução de Controvérsias significa, em resumo, que o sistema de solução de controvérsias da OMC visa muito mais do que o cumprimento de uma mera "obrigação de comportamento", a ser seguida de boa-fé, como no caso de transparência. É também radicalmente diferente da "obrigação de comportamento", relativa à solução pacífica de controvérsias do direito internacional público geral que decorre do artigo 2(3) da Carta da ONU.

O "adensamento da juridicidade" contido no ESC constitui, na realidade, uma obrigação de resultado, previsto nas normas de organização da OMC. É por isso que o "adensamento da juridicidade" proveniente da aplicação do ESC é uma medida de construção da confiança (*confidence building measure*), voltada para resultados, tutelando a segurança e previsibilidade do sistema multilateral de comércio.[90]

O direito da OMC apresenta vocação mundial traduzida em dois processos simultâneos: o da unificação e o da primazia das regras do sistema multilateral de comércio.[91] O primeiro atesta que a OMC é fonte de normas de alcance mundial graças ao concurso de certos expedientes que dilatam o domínio espacial das regras jurídicas. Mesmo sem ser propriamente uma novidade, o princípio do acordo único (*single undertaking*) produz esse efeito ao determinar que a conclusão das negociações e a participação no sistema dependem da aceitação global daquilo que for acordado. Com qualidade de verdadeira técnica de negociação que possibilita o reequilíbrio das concessões, o princípio do acordo único acaba por irradiar efeitos em escala mundial no intuito de combater a fragmentação das obrigações verificada durante a Rodada Tóquio. Colaboram, também, para atingir esse objetivo a cláusula de nação mais favorecida e o princípio do tratamento nacional, expressões particulares do princípio da não discriminação.

A cláusula de nação mais favorecida estende a todos os membros da OMC as vantagens, imunidades, prerrogativas e concessões dadas a um Estado, e o princípio do tratamento nacional veda quaisquer discriminações entre os produtos importados e os bens nacionais. A unificação das regras surge com clareza na tentativa de se banir o unilateralismo presente no comportamento dos governos, cuja per-

90 LAFER, Celso. *A OMC e a regulamentação do comércio internacional.* op. cit., p. 31-32.

91 FABRI, Hélène Ruiz. La contribution de l'Organisation Mondiale du Commerce à la gestion de l'espace juridique mondial. op. cit., p. 358-362.

sistência corrói as conquistas multilaterais. Desenvolvimentos substanciais ocorreram nesse campo, tais como a previsão do procedimento a ser adotado para o uso das medidas de defesa comercial e a exigência de que o Estado vencedor de uma demanda não recorra a sanções unilaterais diante do descumprimento da decisão proferida pelo Órgão de Solução de Controvérsias. As exceções ao livre-comércio, contempladas nos artigos XX e XXI do Acordo Constitutivo do GATT, para as quais não existe controle procedimental específico, sujeitam-se ao exame do Órgão de Solução de Controvérsias, ao qual cabe verificar se não houve, na hipótese, restrição arbitrária do comércio ou prática disfarçada de protecionismo.

Referência especial deve ser feita à fixação de um limite temporal para a vigência de situações excepcionais a fim de facilitar a aplicação da disciplina normativa comum. Prova disso é o tratamento especial e diferenciado a que fazem jus os países em desenvolvimento – concebido para facilitar a integração desses países no sistema multilateral de comércio. A provisoriedade marca também o regime de derrogações e as salvaguardas aplicáveis aos desequilíbrios no balanço de pagamentos. Por afetar a relação entre os direitos e deveres previstos nos acordos de liberalização comercial, as derrogações concedidas são temporalmente circunscritas e se submetem ao exame periódico por parte da OMC. De forma análoga, a OMC pode recomendar a supressão das restrições quantitativas ao comércio quando entender que elas não mais se justificam para proteger o balanço de pagamentos.

Desde a sua criação, a OMC empreende grande esforço para obter a harmonização das normas nos planos nacional e internacional. No domínio da luta contra os obstáculos não tarifários os Acordos sobre Barreiras Técnicas e Medidas Sanitárias e Fitossanitárias referem-se às normas comuns elaboradas em outras instâncias internacionais. Exemplo típico de globalização vertical, o Acordo TRIPS negociado na Rodada Uruguai determinou que as legislações internas estabeleçam padrões mínimos de proteção à propriedade intelectual. A aspiração de primazia das normas multilaterais decorre do desejo de controlar as atitudes protecionistas que porventura acompanhem a celebração de acordos regionais de comércio.[92] O artigo XXIV do GATT previu, como exceção ao artigo I relativo à cláusula de nação mais favorecida, a formação de áreas de livre-comércio e uniões aduaneiras.

Os acordos concluídos deveriam ser notificados ao GATT, a quem incumbia examinar a compatibilidade com o artigo XXIV e sugerir os ajustes que se fizessem necessários. A ausência de critério que orientasse os grupos de trabalho envolvidos nessa tarefa levou à criação em 1996 do Comitê sobre Acordos Regionais de Comércio, com a missão de verificar a compatibilidade dos acordos regionais com as regras da OMC. O Comitê considera as implicações sistêmicas dos acordos regionais para o comércio internacional e dirige ao Conselho Geral as recomendações que

92 FABRI, Hélène Ruiz. La contribution de l'Organisation Mondiale du Commerce à la gestion de l'espace juridique mondial. op. cit., p. 362-364.

julgue apropriadas para o tratamento do assunto. O Comitê corroborou, desde logo, a obrigatoriedade das notificações e estabeleceu os requisitos que cada notificação deve preencher com referência à forma, apresentação e periodicidade. Aqui o que se busca é compatibilizar o direito definido no plano mundial e as regras estabelecidas pelos subconjuntos e atribuir à OMC a supervisão dessa compatibilidade.[93] Há, nessa perspectiva, uma coerência lógica na medida em que o direito mundial é concebido como superior e uma coerência econômica, pois o regionalismo aberto aparece como estágio intermediário do processo de globalização.

[93] FABRI, Hélène Ruiz. La contribution de l'Organisation Mondiale du Commerce à la gestion de l'espace juridique mondial. op. cit., p. 363-364.

Capítulo 2

Principais Traços da Solução de Controvérsias no Direito Internacional e na OMC

2.1 A noção de controvérsia no direito internacional

Cumpre distinguir, antes de mais nada, entre tensão política e controvérsia internacional a fim de precisar o objeto da investigação que se irá empreender. Charles de Visscher, em obra clássica, analisou os traços essenciais e os principais tipos de tensão presentes nas relações internacionais. A tensão política é um antagonismo que não tem objeto circunscrito ou claramente definido. Exprime-se, em geral, em pretensões difusas, de cunho passional, não suscetíveis a critérios racionais, o que a torna refratária à solução pacífica.[94]

O jurista encara a tensão como objeto de um litígio na esperança irrealizada de despolitizar um conflito, que é, em si mesmo, essencialmente político. O direito penetra essa esfera excepcionalmente, ao supor a existência de fatos classificáveis em categorias conhecidas que levam a um julgamento objetivo de valor necessário para a aplicação das normas jurídicas.

Visscher aponta as diferenças entre as tensões de equilíbrio e as tensões de hegemonia. No primeiro caso, de que é exemplo o concerto europeu do século XIX, há relativo equilíbrio nas relações de força, o que facilita e suaviza os ajustamentos.[95] Já as tensões de hegemonia se caracterizam pela dominação, pela

[94] VISSCHER, Charles de. *Théories et réalités en droit international public*. Paris: A. Pedone, 1970. p. 95.

[95] VISSCHER, Charles de. *Théories et réalités en droit international public*. op. cit., p. 98-99.