

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**O ESVAZIAMENTO INSTITUCIONAL DA OMC E O PAPEL DOS  
FOROS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS EMERGENTES:**

O CASO MERCOSUL

**Mariana Yante Barrêto Pereira**

Recife, Agosto de 2012

**O ESVAZIAMENTO INSTITUCIONAL DA OMC E O PAPEL DOS  
FOROS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS EMERGENTES:**

**O CASO MERCOSUL**

**MARIANA YANTE BARRÊTO PEREIRA**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (Área de Concentração: Relações Internacionais), sob a orientação do Prof. Dr. Ernani Rodrigues Carvalho Neto.

Recife, Agosto de 2012

## Ficha catalográfica

Catálogo na fonte  
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

P436e Pereira, Mariana Yante Barrêto.

O esvaziamento institucional da OMC e o papel dos foros de solução de controvérsias emergentes : o caso MERCOSUL / Mariana Yante Barrêto Pereira. – Recife: O autor, 2012.

210 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Ernani Rodrigues Carvalho Neto.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2012.

Inclui bibliografia e anexos.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**MARIANA YANTE BARRÊTO PEREIRA**

**O ESVAZIAMENTO INSTITUCIONAL DA OMC E O PAPEL DOS FOROS DE  
SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS EMERGENTES:**

**O CASO MERCOSUL**

Recife, 06 de setembro de 2012

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Ernani Rodrigues Carvalho Neto

---

Prof. Dr. Marcos Costa Lima

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Eugênia Cristina Nielsen Ribeiro Barza



*Aos que, em quaisquer planos, velaram ou  
velam por mim.*

## AGRADECIMENTOS

Aos Professores Marcos Costa Lima e Daniel Drache, por me ensinarem o que eu quero ser quando crescer.

Ao Professor Stephen Gill, por me lembrar disso.

À Professora Eugênia Barza, por estar, mais uma vez, fazendo parte da minha história profissional.

Aos membros da York University, que me acolheram de forma inesquecível.

Ao apoio das instituições que abriram as portas para minha pesquisa – ALADI (e à sempre gentil Silvana), Universidad de La República, McGill University, Université Laval, Université de Montréal, e, evidentemente, à minha YorkU (principalmente à Judy e à Marlene).

À CAPES, por fomentar minha pesquisa, e ao DFAIT/Canadá, por me permitir aprofundá-la.

À Gabriela Medeiros e a Rafael Tavares, minha “arcanja” e meu anjo da guarda, sem os quais nada teria acontecido.

Aos meus companheiro e companheiras, Juliana, Manuela e Vico, por trazerem à minha aprendizagem nesse Mestrado (e fora dele) sua completude.

A Jonathon Neville, por ter feito tantas coisas serem mais do que poderiam.

Às minhas mães, Amaurinete, Glauce e Ângela, por, diariamente, me fazerem crer no poder da coragem e do amor.

Aos meus irmãos, Ana Manuela, Bárbara Yúlia, Francisco Pedro e João Gabriel, por serem quem são e o serem para mim.

A José Manoel e Pedro Rafael, pelo carinho de pai e pelo cuidado de mãe.

A Alexandre, meu companheiro de aventuras (e desventuras), por tudo mesmo.

Ao Vestibular Cidadão, e, sobretudo, a Saulo, por me mostrarem todos os dias o significado da minha escolha.

Às minhas amigas e amigos, pelo perdão das muitas ausências.

Aos que, de alguma forma, passaram por mim durante esses dois anos, e fizessem com que tudo ou algo tivesse sentido.

Aos que, de qualquer maneira, contribuíram para que eu estivesse aqui e agora.

*“Uma vez que não há um fim, mas um horizonte, o que importa é que caminhemos juntos.”*

**Boaventura de Sousa Santos**

## LISTA DE SIGLAS

- ALADI – Associação Latino-Americana de Integração
- ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio
- ALBA – Alternativa Bolivariana para as Américas
- ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
- ARC – Acordos Regionais de Comércio
- BRICS – Brasil-Rússia-Índia-China-África do Sul
- CAN – Comunidade Andina de Nações
- CCM – Comissão de Comércio do MERCOSUL
- CEE – Comunidade Econômica Europeia
- CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
- CMC – Conselho do Mercado Comum
- DC – Developing Countries
- DSB – Dispute Settlement Body
- DSS – Dispute Settlement System
- EPI – Economia Política Internacional
- ESC – Entendimento de Solução de Controvérsias
- ESCAP – Comissão Econômica para Ásia e Pacífico
- EURATOM – Comunidade Europeia de Energia Atômica
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- GATT – Acordo General de Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade)
- GATS – Acordo Geral para o Comércio de Serviço (*General Agreement on Trade in Services*)
- GMC – Grupo Mercado Comum
- IBAS – Índia-Brasil-África do Sul
- LDC – Least Developed Countries
- MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
- NAFTA – Tratado de Livre Comércio da América do Norte (North American Free Trade Agreement)

NOEI – Nova Ordem Econômica Internacional

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PDVSA – Petróleos de Venezuela S.A.

OMC – Organização Mundial do Comércio

OSC – Órgão de Solução de Controvérsias

PARLASUL – Parlamento do MERCOSUL

PIB – Produto Interno Bruto

PICE – Programa de Integração e Cooperação Econômica

RI – Relações Internacionais

RTA – Acordo Regional de Comércio (Regional Trade Agreement)

SACU – União Aduaneira Sul-Africana

SGP – Sistema Geral de Preferências

SSC – Sistema de Solução de Controvérsias

TEC – Tarifa Externa Comum

TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia

TJCE – Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

TLCAN – Tratado de Livre Comércio da América do Norte

TLCUE – Tratado de Livre Comércio entre México e a União Europeia

TPR – Tribunal Permanente de Revisão

TRIPS – Acordo em Matéria de Direitos da Propriedade Intelectual (*Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*)

TUE – Tratado da União Europeia

UE – União Europeia

UNASUL – União de Nações Sul-Americanas

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development)

UNCITRAL – Comissão das Nações Unidas para o Direito do Comércio Internacional (United Nations Commission on International Trade Law)

WTO – Organização Mundial do Comércio (World Trade Organization)

## ÍNDICE DE TABELAS

<b>Tabela 1- Variáveis centrais e conclusões do <i>Autonomy of Influence</i>.....</b>	<b>27</b>
<b>Tabela 2- Participação dos países da Ásia e Pacífico no SSC .....</b>	<b>45</b>
<b>Tabela 3- Participação dos países da América Latina do SSC.....</b>	<b>47</b>

## ÍNDICE DE QUADROS

<b>Quadro 1- Argentina e Brasil: crescimento econômico e comércio intrabloco .....</b>	<b>144</b>
<b>Quadro 2- Argentina e Brasil: Evolução das exportações por destino a preços constantes .....</b>	<b>145</b>

## RESUMO

O presente trabalho visa a analisar, utilizando-se como base teórica a Teoria Crítica de Robert Cox e algumas de suas releituras, o esvaziamento institucional que a Organização Mundial do Comércio (OMC) vem apresentando em relação à sua inicial proposta de efetividade e participação equânime para os países em desenvolvimento. A análise objetiva, sobretudo considerando o Sistema de Solução de Controvérsias do órgão – tido como a grande inovação participativa em relação ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) – demonstrar que, em relação à América Latina, o delineamento de novas políticas de governança articuladas com uma agenda de participação social e de estabelecimento de relações Sul-Sul pode apontar para uma nova conformação de cooperação regional. Examinando especificamente o caso do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), bem como da evolução de seu mecanismo de resolução de contendas, e, analisando o papel que o Tribunal de Justiça da União Europeia teve para o aprofundamento das relações entre os Estados membros, o trabalho busca identificar os aspectos de emergente originalidade que o bloco pode apresentar na cooperação entre países, em nível intra e inter-regional, atuando como importante ator no delineamento de uma alternativa dentro/ao Sistema Multilateral de Comércio.

**Palavras-chave:** Mercado Comum do Sul. Organização Mundial do Comércio. Integração. Cooperação. Regionalismo.

## **ABSTRACT**

This research aims to analyze, by using the Robert Cox's Critical Theory and some of its reinterpretations approach, the emptying by which the World Trade Organization (WTO) have been crossing with concern to its initial proposal to be an effective and democratic forum for developing countries. Its main scope is to demonstrate by the observation of the Dispute Settlement System of the institution – that was known as the great innovation in comparison with the General Agreement on Trade and Services (GATT) - that there is a potential new governance policy being delineated in Latin America. These new policies are articulated with a democratic and accountable agenda, which is also extended for a possible regional cooperation from South to South. Analyzing specifically the MERCOSUR, as well as the evolution of its disputes settlement system, and examining the role of the Court of Justice of European Union in deepening the relationship among its member States, the research aims to identify the features of emerging originality which can be presented in the current South-South cooperation, both on intra and interregional levels, as well as MERCOSUR's relevance for the creation of a governance alternative within/out the Multilateral Trade System.

**Keywords:** Common Market of the South. World Trade Organization. Integration. Cooperation. Regionalism.

## SUMÁRIO

Introdução.....	01
<b>1 MARCO TEÓRICO</b>	
<b>1.1 Óbices à Teoria dos Regimes.....</b>	<b>09</b>
<b>1.2 A Teoria Crítica Coxiana</b>	
1.2.1 A concepção de ordem mundial para a Teoria Crítica e sua epistemologia.....	14
1.2.2 As instituições na Teoria Crítica.....	20
1.2.3 A internacionalização dos Estados e o papel das instituições internacionais.....	23
1.2.4 As organizações internacionais e seu substrato teórico e pragmático.....	24
<b>1.3 A Organização Mundial do Comércio a partir da Teoria Crítica.....</b>	<b>28</b>
<b>1.4 As reflexões a partir do neoconstitucionalismo.....</b>	<b>30</b>
<b>2 A OMC e seu Órgão de Solução de Controvérsias</b>	
<b>2.1. Aspectos institucionais</b>	
2.1.1. Estrutura.....	35
<b>2.2 A eficácia do Sistema de Solução de Controvérsias e da OMC para os países do Sul Global.....</b>	<b>39</b>
2.2.1 A participação dos <i>least developed countries</i> e dos <i>developed countries</i> : quem não participa do jogo? .....	41
<b>2.3 A dimensão ideológica da eficácia para os países em desenvolvimento e o engessamento institucional da OMC.....</b>	<b>55</b>
2.3.1 A discussão no plano ideológico: potencial transformador e perpetuação da instituição e suas regras.....	56
<b>3 Neoconstitucionalismo no nível regional e regionalização latino-americana</b>	<b>69</b>
<b>3.1 O caso europeu.....</b>	<b>70</b>
<b>3.2 A UE como um modelo paradigmático de governança regional.....</b>	<b>73</b>
<b>3.3 Neoconstitucionalismo e os regionalismos emergentes na América Latina....</b>	<b>75</b>
3.3.1 A dimensão institucional: o <i>background</i> histórico e teórico.....	76
3.3.2 Princípios e práticas de governança.....	81
3.3.3 Democracia, <i>accountability</i> e participação.....	83
3.3.4 A dimensão ideológica.....	86
<b>4 O PAPEL DO SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS.....</b>	<b>89</b>
<b>4.1 O papel do Tribunal de Justiça da União Europeia no processo de integração europeu.....</b>	<b>91</b>
4.1.1 A autonomia institucional do TJUE e a transição intergovernabilidade-supranacionalidade.....	98
4.1.2 O aprofundamento das relações regionais e a inserção das Comunidades Europeias no Sistema Multilateral de Comércio.....	102
4.1.3 Influências do ordenamento comunitário sobre a disciplina do Sistema Multilateral.....	106
4.1.4 A ingerência do Tribunal de Justiça sobre acordos bilaterais entre a UE e terceiros Estados.....	108
<b>4.2 O MERCOSUL comercial: do surgimento à virada à esquerda na América do Sul</b>	
4.2.1 O amadurecimento institucional em matéria comercial.....	112
4.2.2 O Laudo Arbitral TPR nº 01/2012.....	118
4.2.3 Principais desafios a serem enfrentados no âmbito da solução de controvérsias	
4.2.3.1A utilização dos mecanismos de solução de controvérsias: OMC e MERCOSUL.....	121
4.2.3.2 O caráter cogente incipiente.....	126

<b>5</b>	<b>O MERCOSUL como sujeito na cooperação Sul-Sul intra e inter-regional</b>	
5.1	Breve histórico da integração mercosulina.....	128
5.2	O MERCOSUL e o distanciamento do neoconstitucionalismo regional.....	134
5.3	A mudança do paradigma comercial: para além do Regionalismo Aberto e em direção à cooperação Sul-Sul.....	142
	Considerações Finais.....	149
	Referências Bibliográficas.....	154
	Anexo I	
	Anexo II	
	Anexo III	



## INTRODUÇÃO

A não concretização do discurso democrático que precedeu a institucionalização do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) por meio do Acordo de Marraqueche e, principalmente, pela criação do Sistema de Solução de Controvérsias (SSC) da Organização Mundial do Comércio (OMC) vem conduzindo a um debate sobre a eficácia de um único foro institucional para a promoção do comércio entre os países, sobretudo considerando o elemento de equidade presente em sua fase de estabelecimento.

Ao mesmo tempo em que muitas análises apontam para uma estagnação das negociações no âmbito da organização, subsiste uma indefinição no que tange às tendências ao regionalismo ou à proliferação de acordos bilaterais.

Essa estagnação está notadamente relacionada à ausência de consenso sobre uma reforma institucional que incorporasse significativamente questões extracomerciais, tais como Direitos Humanos, aspectos ambientais e trabalhistas, ao passo que deixasse de ignorar a influência dos atores domésticos sobre negociações e a relevância das políticas públicas e da estrutura dos governos dos Estados membros sobre temas discutidos na organização (DRACHE, 2011a).

No plano da resolução de contendas, contudo, a ineficácia do SSC tanto em termos de participação dos países membros, quanto de provimentos de suas demandas, sugere um quadro de maior ceticismo em relação a seu propósito inicial.

Nesse contexto, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), assim como alguns acordos regionais de integração, mostra-se um elemento importante para analisar uma possível tendência à repolarização do Sistema Multilateral de Comércio e, para o escopo da presente pesquisa, de sua institucionalização.

A hipótese central a ser verificada consiste em que o MERCOSUL terá relevância crescente no delineamento e fortalecimento de mecanismos de solução de controvérsias intra e inter-regionais no Sistema Multilateral de Comércio, considerando o progressivo esvaziamento institucional do Sistema de Solução de Controvérsias da OMC.

Por 'esvaziamento institucional' se entenderá o processo de decrescente importância das atividades do Sistema de Solução de Controvérsias da OMC, considerando aqui os déficits de participação de boa parte dos Estados membros da organização, assim como a desproporção entre casos iniciados e efetivamente resolvidos.

A análise dessa hipótese se centrará em dois vieses principais. O primeiro concerne ao desempenho que o mecanismo de solução de controvérsias a ser estabelecido pelos Estados parte do Tratado de Assunção possui diante da mudança do paradigma de regionalismo aberto que embasou os primeiros delineamentos institucionais intrabloco. A abordagem partirá do exame do amadurecimento desse sistema até o Protocolo de Olivos, buscando contextualizar os desafios ao estabelecimento das características de um regimento de resolução de disputas definitivo no âmbito do Sistema Multilateral de Comércio, sobretudo em termos de escopo e eficácia.

O outro viés corresponde à hipótese de que, ideologicamente, em se tratando do delineamento de uma governança global sobre as relações econômicas internacionais, a OMC poderia ser substituída por alianças regionais Sul-Sul, notadamente no caso da América do Sul, que será o escopo da pesquisa, que proporcionem uma efetiva participação equânime dos países envolvidos, sobretudo considerando a definição de um papel positivo para os Estados na estruturação de políticas econômicas e a centralização regional de políticas sociais e de bem-estar.

Para a análise do MERCOSUL na conjuntura regional, serão considerados aspectos teóricos relacionados à evolução da ideia de regionalismo na América Latina, sobretudo a partir da segunda onda, ou do *regionalismo aberto* promovido pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), e o progressivo afastamento desse modelo de integração.

Por um lado, serão analisados os pressupostos que se inseriram no contexto da criação do MERCOSUL, incluindo a inserção concomitante de seus países membros, assim como de outros Estados latino-americanos no Sistema Multilateral de Comércio.

Por outro lado, a Teoria Crítica de Robert Cox das Relações Internacionais será utilizada em razão da reflexão que propõe sobre o potencial das organizações internacionais para promover mudanças substantivas na participação e reconfiguração das Relações Internacionais.

Essa conexão será feita a partir da análise prévia da atuação do Sistema de Solução de Controvérsias da OMC e dos níveis de participação dos países menos desenvolvidos e em desenvolvimento na composição das lides, bem como na atuação institucional do órgão no sentido de substantivar os interesses desses grupos.

Ao mesmo tempo, será apresentada uma revisão bibliográfica dos autores que avaliam o engessamento das negociações da OMC e de sua relevância como espaço de negociação entre os Estados, que, do ponto de vista ideológico, repercutirá na reflexão da Organização como espaço de perpetuação dos princípios liberais e das discrepâncias Norte-Sul.

Tal exame visará a observar o potencial institucional da OMC como espaço para negociações e avanços no Sistema Multilateral de Comércio, partindo do contexto em que se insere sua criação na década de 90 e do substrato ideológico de que o Sistema de Solução de Controvérsias emergiu.

Esse ideário estava relacionado, sobretudo, às discussões sobre desenvolvimento e inserção nos anos 80, tanto no âmbito do GATT, como da Comissão das Nações Unidas em Direito Internacional do Comércio, mais conhecida por sua sigla em inglês, UNCITRAL, de debates e políticas de preferências para o então chamado “Terceiro Mundo” (HUDEC, 1987; GRYNBERG, 2006).

A fim de analisar a hipótese relativa à incapacidade de a OMC responder às demandas do Sul Global, partiremos de alguns estudos sobre a inter-relação entre a participação no SSC e a efetivação de interesses dos membros da organização, principalmente em razão da produção de precedentes jurisprudenciais e do exercício do poder de barganha (SHAFFER, 2009; HOCKER, 2009).

A partir disso, serão apresentadas observações sobre o status de membro, número de demandas levadas ao Órgão de Solução de Controvérsias e número de disputas efetivamente resolvidas e proporção dessas disputas que foi provida ou parcialmente provida.

Por seu turno, a abordagem do MERCOSUL e de seu papel num novo momento do Sistema Multilateral de Comércio será analisando, de antemão, a reconfiguração do conceito de regionalismo para a América Latina pela emergência de novos princípios e objetivos em oposição ao inicial alcance das relações comerciais.

Essa estratégia está diretamente associada à concepção de regionalismo contemporânea ao surgimento da OMC, na qual o processo de crescente interdependência no nível regional seria promovido num contexto de liberalização e desregulação, no sentido de aumentar a competitividade dos países da região (CEPAL, 1994, p. 8).

Como projeto de integração, a configuração institucional mínima estaria ligada à limitação do alcance da cooperação proposta pelo regionalismo aberto; uma vez que seu escopo era meramente comercial, não haveria necessidade de construir espaços decisórios com maior âmbito de atuação.

Assim, será avaliado um possível desprendimento do conceito de regionalismo aberto, não apenas pelo alargamento dos arranjos institucionais, competências e alcance dos acordos no âmbito regional, mas, sobretudo, na inserção de novos princípios na discussão do comércio como meio para o desenvolvimento.

No MERCOSUL, a análise se dará pela ampliação das matérias extracomerciais negociadas ano a ano e do estabelecimento de cooperação, de 2008 a 2010. Esse recorte temporal será igualmente utilizado para avaliar a evolução na inserção de novas parcerias de cunho político ou econômico no nível Sul-Sul. Assim, alguns acordos vigentes e penderes serão apresentados em termos temporais, no intuito de verificar se há, de fato, uma mudança no escopo e intuito da integração inter-regional, e se é crescente a participação do MERCOSUL nesse processo de reconfiguração do Sistema Multilateral de Comércio. Isso se daria

principalmente por meio do estabelecimento de novas parcerias comerciais caracterizadas pela horizontalidade (ressaltando-se, inclusive, a participação de atores alheios à OMC), bem como pela valorização dos acordos em nível local.

No âmbito intrabloco, é importante que, na iminência da consolidação de um mecanismo de solução de controvérsias definitivo para o MERCOSUL, a elaboração de seu corpo jurídico-normativo esteja em consonância com o projeto de integração a que o bloco se propõe. Essas ideias, associadas à virada do regionalismo na América Latina discutida previamente, conduz à necessidade de discutir um mecanismo que incorpore a ingerência mesmo sobre as normas e acordos negociados no âmbito do Sistema Multilateral de Comércio, ampliando a jurisdição e o poder dos órgãos de integração sobre a observância das normas dentro dos países membros.

Ao mesmo tempo, essa ampliação envolve o acesso ao mecanismo, assim como a eventual sobreposição do direito regional. Apesar de a União Europeia (UE) consistir em um projeto diferente em muitos aspectos, a evolução de seu Tribunal de Justiça será abordada comparativamente, apenas para destacar o alargamento de competências e, especialmente, sobre a extensão de sua atuação para países fora do mercado comum.<sup>1</sup>

Em síntese, a análise será traçada em dois principais níveis. A partir do sistema de solução de controvérsias, será analisada a dimensão institucional da Organização Mundial do Comércio e do Mercado Comum do Sul, buscando-se avaliar se, no caso da primeira, existe não apenas espaço para os países em desenvolvimento e os menos desenvolvidos, mas também potencial para reformas institucionais que superassem suas limitações em termos de representatividade e efetividade para tais Estados. Para o último, em que medida seu sistema de resolução de disputas tem amadurecido, no sentido de ampliar suas competências,

---

1

O Tribunal de Justiça da UE possui discricionariedade para, quando suscitado, apreciar violações às normas comunitárias e determinar que os atos/fatos jurídicos que impliquem tais infrações sejam obstados. Em se tratando do comércio internacional, essa competência possui especial relevância, na medida em que pode afetar direitos de terceiros, não submetidos ao ordenamento jurídico comunitário. Os contratos bilaterais firmados entre terceiros Estados e países que componham a União Europeia enquadram-se nessa possibilidade.

para comportar não apenas litígios eminentemente comerciais, e de fortalecer institucionalmente os mecanismos envolvidos.

A outra dimensão, a ideológica, será examinada por meio do viés teórico que vai orientar a pesquisa. Assim, a Teoria Crítica Coxiana, bem como o neoconstitucionalismo de Stephen Gill.

Dessa maneira, a dissertação se organizará em cinco capítulos, além das considerações finais, que apresentarão os respectivos conteúdos da forma que se segue.

No primeiro capítulo será discutido o marco teórico que norteia as discussões e reflexões apresentadas, refutando a utilização da Teoria dos Regimes e esclarecendo as razões pelas quais a Teoria Crítica de Robert Cox e algumas de suas novas interpretações serão empregadas.

No segundo capítulo, a Organização Mundial do Comércio será sucintamente apresentada, e se abordarão as dimensões acima descritas a partir da análise sobre a efetividade que a instituição possui para os países do Sul Global. Essa eficácia compreende a participação equânime dos países membros da Organização na produção normativa da OMC e as respostas que esta fornece às demandas levadas por tais Estados.

Abrange, também, seu potencial para reduzir as discrepâncias estruturais entre os países membros e para promover uma governança compartilhada entre eles sobre o Sistema Multilateral de Comércio, que se coadune com o discurso que pautou a institucionalização da Organização.

Conforme será exposto, as conclusões sobre o alinhamento da OMC com os preceitos do neoliberalismo para a governança econômica – com o progressivo esvaziamento da participação dos Estados e dos cidadãos sobre o processo de regulação das relações negociais, e, ainda, com a perpetuação da exploração dos países desenvolvidos sobre os demais – o regionalismo passará a ser analisado como alternativa a esse modelo.

Uma vez que não é possível abranger o regionalismo em um único conceito, mas que, por outro lado, existe uma visão majoritária sobre as etapas de integração, para a qual a União Europeia alcançou o nível mais elevado, a análise desse potencial contra-hegemônico da governança econômica no nível regional partirá do caso europeu.

Assim, a partir do terceiro capítulo, a regionalização da cooperação econômica entre os países será abordada, da mesma forma que foi feito no capítulo segundo, nos planos institucional e ideológico.

Tendo em vista que o enfoque da pesquisa foi a América do Sul e, especificamente, o MERCOSUL, a dimensão ideológica de sua viabilidade como modelo alternativo de governança será apresentada de modo comparativo em relação à União Europeia, considerando a reconfiguração que suas instituições sofreram em termos de agenda política, à luz da proposta teórica de neoconstitucionalismo federalista, apresentada por Adam Harmes.

Estreitando a análise para o caso do MERCOSUL, os capítulos quarto e quinto analisarão em que medida a orientação do bloco tem se coadunado os princípios de cooperação emergentes na realidade latino-americana, abordando a agenda do bloco e as mudanças decorrentes da emergência de governos de esquerda na região.

Do ponto de vista institucional, será visto que o arranjo europeu ainda se mostra um paradigma para os processos de integração regional, no sentido de que suas instituições, notadamente seu Tribunal de Justiça, contribuíram para a ampliação da agenda comercial e de segurança que justificou a união paulatina dos países do bloco.

Nesse contexto, a evolução do sistema de solução de controvérsias da União Europeia e o do MERCOSUL serão abordados, e, em relação a este, se analisará a existência de um progressivo alargamento de competências e de amadurecimento dos respectivos mecanismos.

Finalmente, no que tange ao papel do bloco em nível global, se buscará abordar de que maneira a nova orientação ideológica da América do Sul tem se refletido nas parcerias firmadas pelo bloco em nível Sul-Sul e mesmo na reconfiguração das relações econômicas intra e inter-regionais.

## MARCO TEÓRICO

### 1.1 Óbices à Teoria dos Regimes

De antemão, tendo em vista que o presente trabalho analisará a crescente relevância do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) como ator e espaço para novas alianças multilaterais, considerando principalmente as relações Sul-Sul, a partir do questionamento da efetividade da Organização Mundial do Comércio (OMC) para os países em desenvolvimento, é importante definir o marco teórico de que se utilizará na sua abordagem.

Primeiramente, faz-se necessário considerar algumas das razões pelas quais não se utilizará das teorias oriundas da Economia Política Internacional (EPI) Americana – sobretudo a Teoria dos Regimes, pela aparente solução analítica que oferece à temática analisada –, uma vez, consideramos, que não se mostra suficiente para promover as reflexões ora propostas e outras questões que, mesmo não abordadas neste trabalho, são essenciais para sua compreensão.

Segundo Susan Strange, existe um reflexo da pouca relevância conferida pela Teoria dos Regimes às razões que se subjazem às mudanças de regras em determinado sistema – a presunção de que não há regimes piores ou melhores para certos atores ou em determinados contextos, ou, ainda, que um regime em decadência constitui-se sempre numa perda a ser recuperada:

(...) the presumption has often gone unchallenged that any regime is better than none. It is too often assumed that the erosion or collapse of a set of norms or rules is always a bad thing, to be regretted, and if possible reversed. Such an assumption takes the status quo ante the erosion to be preferable to the ex post situation. But that assumption unconsciously overweights the value of order and stability over the other values (...).<sup>2</sup>  
(STRANGE, 1994, p. 22)

---

2

Tradução livre: (...) não raro a presunção foi deixada sem questionamento que qualquer regime é melhor do que nenhum. É também frequentemente presumido que a erosão ou o desmoronamento de um conjunto de normas ou regras é sempre uma coisa ruim, de se lamentar, e se possível invertida. Tal suposição considera o status quo ante da erosão é preferível à situação ex post. Mas esta suposição inconscientemente confere um peso excessivo ao valor de ordem e estabilidade sobre os outros valores (...)

Em trabalho anterior, Strange (1982) salienta que essa preocupação com o *status quo* tende, na análise da política mundial e do modo de funcionamento desse sistema, a excluir agendas políticas não explícitas, ignorando demandas que venham dos menos privilegiados e daqueles cujos direitos são suprimidos ou não estabelecidos.

Nesse contexto, embora seja questão apenas superficialmente abordada nesta análise, a essência eminentemente estatocêntrica das teorias basilares da EPI Americana pode ignorar uma dimensão da integração econômica latino-americana – a exemplo da progressiva busca pela participação de outros atores sociais.

Primeiramente, no âmbito regional, tem-se – como se verá no capítulo 4 – que a reconfiguração dos governos nacionais que compõem as alianças na América do Sul vem sustentando um discurso que confere prioridade à participação popular nas esferas decisórias econômicas, trazendo efeitos para o delineamento de princípios peculiares na integração do continente.

Analisando, ainda, o papel crescente do Brasil no Sistema Multilateral de Comércio, e mesmo os acordos firmados extrabloco pelos países membros do MERCOSUL, o exame das elites locais e dos lobbies nacionais da indústria e comércio são não menos relevantes para compreender certos aspectos da política econômica delineada pelos Estados. Um exemplo apontado por alguns autores é, inclusive, a utilização do sistema de solução de controvérsias da OMC, considerando, à ilustração do Brasil, que o exame das práticas desleais de comércio ocorre por meio de um procedimento técnico-político desencadeado pelas indústrias nacionais que se sentem lesadas.<sup>3</sup>

---

3

Segundo o Professor Wagner Parente, analisando as controvérsias comerciais internacionais a partir do caso brasileiro, a burocracia e os “segredos” que existem no procedimento de chancela diplomática, ou seja, de fazer com que o governo leve sua demanda pra OMC, faz com que as sanções sejam dadas, na prática, entre particulares, ou que, ao menos, as controvérsias levadas a âmbito institucional estejam extremamente ligadas ao grau de *expertise* legal das empresas demandantes. (Exposição feita em 18 abr. 2012, “Defesa Comercial”, na Escola Paulista de Direito, SP).

Além disso, a autora sugere que a Teoria dos Regimes<sup>4</sup> equivocou-se ao buscar um modelo universal que explique a política mundial por meio de uma visão branda e simplista do passado e, ao mesmo tempo, que facilmente prediz o futuro:

Despite all the accumulated evidence of decades of work in international relations and international history (economic as well as political) that no such pattern exists, it encourages yet another generation of impressionable Young hopefuls to set off with high hopes and firm resolve in the vain search for an El Dorado.<sup>5</sup> (STRANGE, 1982, p. 480)

Nesse contexto, uma vez sendo considerada eminentemente institucionalista, a Teoria dos Regimes deixa em segundo plano a dinâmica dos atores envolvidos na governança de cada sistema, desconsiderando as inter-relações entre eles e, por outro, dificultando suas mudanças internas, em razão dos mecanismos – normalmente regras de consenso – definidos para tanto:

It is a basic tenet of institutionalist theory that political institutions, once established, tend to be sticky over time and resistant to change. At the international level, where amendments to multilateral agreements often require consensus support from diverse signatory states, institutional reform is particularly difficult to achieve.<sup>6</sup>

Por outro lado, o escopo dessa pesquisa consiste na análise – a partir dos mecanismos de solução de controvérsias comerciais – do potencial do MERCOSUL

---

4

No mesmo artigo, Susan Strange aponta para a dificuldade metodológica na utilização do conceito de regime, na medida em que, por suas amplas interpretações, não existe uma definição unívoca a ser utilizada. Assim, argumenta que o esvaziamento conceitual da teoria termina ensejando complicação no seu manejo: “So, if – despite a rather significant effort by realist and pluralist authors to reach agreement – there is no fundamental consensus about the answer to Krasner’s first question, “What is a regime?”, obviously there is not going to be much useful or substantial convergence of conclusions about the answers to the other questions concerning their making and unmaking”. (STRANGE, 1982, p. 485)

Tradução livre: Apesar de toda a evidência acumulada por décadas de trabalhos em relações internacionais e história internacional (tanto econômica quanto política) que não existe tal padrão, isto incentiva ainda mais uma geração de bandeirantes jovens impressionáveis embarcarem cheios de grandes esperanças e uma firme vontade pela busca vã de um El Dorado.

Tradução livre: É um fundamento básico da teoria institucionalista que as instituições políticas, uma vez estabelecidas, tendem a ser duradouras ao longo do tempo e resistentes à mudança. Em nível internacional, onde as emendas aos acordos multilaterais muitas vezes exigem apoio consensual de diversos Estados signatários, a reforma institucional é particularmente difícil de alcançar.

como espaço e, ao mesmo tempo, sujeito articulador de relações colaborativas Sul-Sul.

No presente trabalho se buscará considerar a existência de outras possíveis alternativas de estabelecimento das relações comerciais fora da Organização Mundial do Comércio, considerando as razões pelas quais sua estrutura pode não responder às demandas dos países não westfalianos.

As questões apresentadas correspondem, portanto, à busca de respostas não dadas a determinados Estados no âmbito do Sistema Multilateral de Comércio por meio do estabelecimento de relações Sul-Sul e intrarregionais (analisadas a partir do papel do Mercado Comum do Sul), sendo observadas principalmente as expectativas da periferia não concretizadas em torno da organização.

Observa-se, assim, que a premissa a ser avaliada representa a não efetividade da OMC para os países do Sul global – conceito que será mais bem esclarecido no capítulo que se segue – principalmente observando-se seu Sistema de Solução de Controvérsias.

Dessa forma, surge um outro entrave metodológico para o qual Strange (1982, pp. 9-11) aponta. Segundo ela, os valores e a percepção utilizados pela Teoria dos Regimes partem da visão estadunidense.

Assim, os acontecimentos e a maneira como eles abalam determinado regime, o modo como se estabelecem e vigem suas regras e a avaliação de sua efetividade possuem como ponto de partida uma análise unidimensional que, por outro lado, pressupõe que a *ordem* consiste no valor mais importante a ser buscado e considerado dentro da teoria social:

Krasner's common question here is about order – nor justice or efficiency, nor legitimacy, nor any other moral value.(...)Yet there is a whole literature that denies that order is “the most fundamental concern” and that says that the objectives of Third World policy should be to achieve freedom from dependency and to enhance national identity and freer choice by practicing “uncoupling” or delinking or (yet another woolly buzz-word) by “collective self-reliance. Now, these ideas may be unclear and half-formed. But in view of the Islamic revival and the newfound self-confidence of several newly

industrialized countries (NICs), it would be patently unwise for any scholar to follow a line of inquiry that overlooks them.<sup>7</sup> (STRANGE, 1982, p. 488)

Também será adotada neste trabalho a Teoria Crítica formulada por Robert Cox, sobretudo nas reflexões que traz quanto à (im)possibilidade de um prognóstico de governança global democrática a partir das instituições econômicas internacionais, bem como pela crença no estabelecimento de alternativas ao sistema vigente a partir de premissas distintas a serem adotadas pelos atores sociais.

Como se formulou acima, entendemos que, seja para a compreensão das mudanças locais e regionais na configuração dos arranjos de integração, seja para o entendimento acerca da real conjuntura de participação dos países mercosulinos no Sistema Multilateral de Comércio, será necessário ampliar a visão sobre o papel dos atores não estatais nos processos decisórios econômicos.

É importante também resgatar a concepção coxiana acerca da relevância dos Estados para a efetiva reconfiguração da Economia Política Internacional num sentido mais democrático.

Aqui se observará, além da visão que Robert Cox trouxe para pensar sobre as instituições de Bretton Woods (que o teórico conserva em relação aos organismos multilaterais até os dias de hoje); as concepções teóricas derivadas de sua compreensão, ou seja, os trabalhos que atualmente propõem reflexões sobre as regras que regem a Economia Política Internacional e sobre as formas de perpetuação da dominação pelo capital em diferentes configurações políticas.

---

7

Tradução livre: A pergunta comum de Krasner aqui é sobre a ordem – e não justiça ou eficiência, nem legitimidade, nem qualquer outro valor moral (...). No entanto, existe uma literatura inteira que nega que a ordem é "a preocupação mais fundamental" e que diz que os objetivos da política do Terceiro Mundo devem ser os de conseguir a liberdade da dependência e de aprimorar a identidade nacional e uma livre escolha maior, realizando o desacoplamento" ou desvinculação ou (ainda outra expressão imprecisa do modismo atual) a partir de uma "confiança coletiva em si". Agora, essas ideias podem faltar em clareza e ter uma estrutura de meio-termo. Mas, tendo em vista o resurgimento islâmico e a auto-confiança novamente afirmada por diversos países recém-industrializados (NICs, em inglês), seria manifestamente imprudente por parte de qualquer estudioso seguir uma linha de investigação que não repara nos mesmos.

Por outro lado, uma vez que esse trabalho analisará a emergência do MERCOSUL como um arranjo político-econômico cujas peculiaridades podem trazer – em conjunto com outras iniciativas de integração na América Latina – para as relações regionais e Sul-Sul um novo paradigma de cooperação nas Relações Internacionais; é necessário frisar que a pesquisa não se focou na análise coxiana de sociedade civil, mas no seu reconhecimento como elemento que confere singularidade às novas formas de colaboração entre os Estados envolvidos.

Dessa forma, é importante tecer algumas considerações sobre a Teoria Crítica Coxiana e algumas de suas leituras contemporâneas acerca do potencial de mudança e democratização da governança global das Organizações Internacionais.

## **1.2 A Teoria Crítica Coxiana**

### **1.2.1 A concepção de ordem mundial para a Teoria Crítica e sua epistemologia**

Para Robert Cox, o maior expoente da Teoria Crítica, a Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) possui, entre outros, o sentido de um processo de negociação entre países do Norte e do Sul, do qual emergem instituições e fóruns diversos, em que estão representados, em maior ou menor medida, interesses geográficos e funcionais distintos.

Uma vez concebida uma intrínseca relação entre a estrutura política e institucional que envolve as negociações na arena da Nova Ordem Econômica Internacional e entre os aspectos teóricos existentes na busca de uma epistemologia relacionada ao tema, seria possível considerar as diversas redes formadas por indivíduos que, ao discutirem ideias, estão concomitantemente figurando como participantes de futuras negociações políticas, ainda que obliquamente.

Essas diversas redes podem ser justapostas com o objetivo de perceber, primeiramente, que certos indivíduos figuram em mais de uma delas, de modo que servem de conciliadores na busca de um possível consenso, ainda que parcial, dentro de um contexto maior de uma nova ideologia hegemônica. Assim, Cox

considera que essa aproximação consiste em um método legítimo de, se não explicar, ao menos analisar uma determinada conjuntura política.

Cumprido ressaltar que, para a existência dessa vinculação entre produção intelectual e ideológica em sua teoria, Cox ressalta que as escolas do pensamento possuem um substrato material proporcionado por organizações (geralmente não-governamentais), que fomentando seu desenvolvimento, busca também por concatenar participantes com ideias semelhantes. Em última análise, a formação dessas redes visaria a proporcionar aos intelectuais que as constituem, a possibilidade de ingerência nas decisões políticas ou na formação dos grupos decisórios.

Dentro das categorias de redes cujas opiniões convergem, o espaço reservado aos representantes do Terceiro Mundo, a despeito de ser cronologicamente associado à Conferência de Estocolmo (para a qual convergiram as mais amplas divergências políticas) é caracterizado por duas correntes ideológicas essenciais.

A reunião, numa mesma rede, de intelectuais de correntes distintas para pensar estratégias de desenvolvimento para os países “não alinhados” a partir de 1973 – considerando os eventos políticos que se sucederam ao Encontro de Estocolmo (crise do petróleo, Consenso de Washington, recrudescimento das instituições de Bretton Woods) – é traduzida sobremaneira por essa ambivalência.

Se, por um lado, alguns desses pensadores refletem ideologicamente uma filosofia econômica liberal, geralmente compatibilizada com a defesa da utilização dos modelos econômicos ocidentais e da atuação das instituições que mantêm essa estrutura (a exemplo do Banco Mundial) nos países periféricos, por outro subsistem acadêmicos que, seja por meio de um viés marxista, como Samir Amin, seja em razão da descrença na autorregulação do mercado, rechaçam esses mesmos modelos e instituições. A tensão também pode ser compreendida a partir da (des)confiança na fragilidade governamental nas economias periféricas como legitimadora da intervenção exógena nestas.

Conquanto a maioria de seus escritos tenha sido publicada antes do declínio do regime soviético, Cox defendia que as grandes mudanças econômicas seriam precipuamente notadas nos países periféricos, os quais divide em Terceiro e Quarto Mundo. Para ele, as mudanças estruturais no Terceiro Mundo se darão a partir do investimento de capital, principalmente no âmbito comercial, que proporcionará o aumento de exportações para os países ricos. Nesse contexto, compreende as corporações multinacionais como os grandes atores desse processo de desenvolvimento. O Quarto Mundo, por seu turno, é visto pela comunidade internacional como um conjunto de países economicamente frágeis e socialmente vulneráveis, de forma que despertam nos demais iniciativas assistencialistas em torno de ajuda comunitária e econômica. Essas políticas geralmente os subordinam a organismos internacionais e retiram-lhes, sobretudo, a autonomia governamental.

Cox ressalta que, a despeito de a teoria das Relações Internacionais sempre haver estado epistemologicamente ligada ao objetivo de compreender as interações entre Estados, notadamente resultantes da guerra e da paz, seu marco teórico sofreu sensíveis mudanças em essência a partir da emergência de outros atores e, evidentemente, de outros interesses e tipos de relação existentes em seu âmbito.

Esse adensamento não apenas institucional, como também do campo de incidência das Relações Internacionais (RI), ensejou principalmente uma revisão da distinção tradicional entre as esferas estatal e da sociedade civil, possuindo aquela interesses voltados para a conservação da estabilidade externa e interna, ao passo que esta se apresentaria como resultado de interesses individuais, especialmente evidenciados nas relações de mercado. Por essa perspectiva, a política externa parecia ser um mero resultado dos interesses estatais.

Ante a mudança de paradigma que representou a interpenetração das esferas, alguns teóricos passaram a estudar ou tentar elaborar uma teoria das RI que pudesse abarcar a dinâmica moderna dos diferentes tipos de interação que poderiam dar-se entre a sociedade e o Estado ao qual estão vinculadas. A divisão tradicional seria admitida possivelmente apenas por um viés analítico.

Para a construção de uma compreensão da ordem global que não padecesse dos problemas teóricos que envolviam as novas propostas de essência historicista ou neoestruturalistas, seria necessário, então, construir uma reflexão que conferisse importância tanto ao poderio estatal, como também às forças sociais, sob uma perspectiva da ordem doméstica e global, concomitantemente.

Nesse contexto, a Teoria Crítica preocupa-se com os processos de gênese e mudança das instituições e do poder social sem, contudo, deter-se à epistemologia analítica em detrimento de uma análise que busque compreender as transformações em ambas as esferas, a partir de uma perspectiva de mútua influência.

Não abandona, dessa forma, seu aspecto historicista, uma vez que conserva o interesse na dimensão de continuidade e modificação das instituições e relações de poder, em oposição à sua permanência intrínseca – proposta pela *problem-solving theory* – que parte da premissa de que existe uma ordem internacional fixa, cujos agentes são analisados por um ponto de vista anistórico.

Conquanto tenha reconhecido a influência do Realismo sobre a Teoria Crítica, Cox assinala para o fato de que a Guerra Fria e os autores a ela contemporâneos a tornaram uma teoria nos moldes da *problem-solving*, uma vez que se transplantou para ela a preocupação com a conservação do poder norte-americano e com sua segurança numa ordem política bipolar.

O neorealismo, assim, busca instaurar uma “racionalidade comum” aos participantes dessa ordem, a partir da qual se ratifica o rompimento com o historicismo, por um lado, e uma resposta ao internacionalismo liberal, por outro.

Para a Teoria Crítica, a maior incompatibilidade que surge dos pressupostos teóricos neorealistas consiste no ignorar as forças sociais como fator estruturante da ordem global, tendo em vista que a balança de poder seria resultado da disposição de forças materiais, sem maior análise das peculiaridades de cada forma de Estado, à exceção das hipóteses em que estas influenciem no uso da força ou no sobrepujamento dos interesses particulares aos nacionais.

Dessa forma, são preteridos os aspectos institucionais e normativos que envolvem a discussão acerca da ordem global, buscando-se, inclusive a partir da Filosofia clássica, a dimensão ontológica do homem, do Estado e do sistema de Estados, a fim de prever seu respectivo comportamento.

Por seu turno, embora haja substanciais divergências entre eles, o materialismo histórico consiste na fonte primeira de influência da Teoria Crítica, principalmente no que tange à dialética, por meio da qual se compreende, também, a possibilidade de as forças sociais antagônicas interagirem para criar novas formas de desenvolvimento.

A partir da perspectiva do materialismo histórico, é possível redimensionar as interações entre a sociedade civil e o Estado, até então pouco relevadas pelo realismo e, posteriormente, retomadas por suas releituras teóricas, ainda que adstritas a uma relação de colimitação. Partindo dessas possibilidades e conduzindo as reflexões acerca do poder pelo viés da produção, é possível para seus filósofos e cientistas sociais considerar a possibilidade de mudança, cujo desencadeamento virá a influenciar outras esferas, inclusive a ordem global.

Conforme se expôs, ao discorrer sobre seu prognóstico acerca da política mundial, Cox evidencia sua crença na superação do sistema tradicional, baseado exclusivamente sobre tal conceito de Estado-Nação. Para ele, esse sistema cederá lugar a três diferentes tipos de sistemas políticos, cujas fronteiras funcionais seriam continuamente ajustáveis entre si:

- (1) large concentrations of territorially organized economic and political power, with world peace depending upon their consensus;
- (2) crosscutting lines of universal functional organization, some private... and some public or state-based agencies for the performance of some tasks on behalf of the international system as a whole;
- (3) a flowering of local autonomies, sovereign in certain primarily cultural issue-areas.<sup>8</sup> (COX; JACOBSON, 1973, p. 57-58)

---

<sup>8</sup> Tradução livre:

(1) Grandes concentrações de poder econômico e político organizadas por território, sendo a paz no mundo dependente do consenso delas;

(2) linhas transversais de organização universal e funcional, algumas (sic empresas) privadas e alguns órgãos públicos ou estatais em prol do desempenho de algumas tarefas em nome do sistema internacional como um todo;

No mencionado estudo realizado com Harold Jacobson, os autores prosseguem sugerindo que, em face de uma possível combinação entre esses sistemas, pode haver uma tendência ao reaparecimento do nacionalismo, a partir do fortalecimento de preocupações domésticas por parte das lideranças nacionais.

Diante disso, a essência e os problemas das organizações internacionais podem sofrer modificações, na medida em que emergirão necessidades essencialmente voltadas para dar suporte à estruturação das nações e para o controle e limitação das influências econômicas da ordem internacional.

Com efeito, ao se analisar o cenário que se delineou notadamente a partir da década de 90, evidencia-se que as organizações internacionais não apenas tiveram sua essência modificada pelas demandas surgidas, mas também recrudesceram sua participação e papel na ordem global, tanto aquelas de escopo econômico, quanto as de fim político (à evidência das organizações internacionais de integração).

No entanto, os Estados continuam detendo relevante papel entre os atores centrais no sistema internacional hodierno, ao passo que alguns deles permanecem determinando as diretrizes de atuação das organizações internacionais e quais delas podem desempenhar funções na ordem internacional moderna.

Paralelamente, sobretudo em razão do aumento do número de membros dessas organizações após o período de descolonização – que provocou de regra a mudança no sistema de votações em seu âmbito – houve um progressivo desinteresse de alguns deles em manterem-se na estrutura das organizações, a exemplo do que ocorreu com a saída dos Estados Unidos da UNESCO nos anos 80. (REINALDA; VERBEEK, 1998, p. 27-28)

---

(3) um florescimento de autonomias locais, soberanas em determinadas áreas sobretudo no que diz respeito a questões culturais.

### 1.2.2 As instituições na Teoria Crítica

Partindo das influências que o Marxismo, em linhas gerais, teve para a Teoria Crítica, Cox delinea as categorias de força que interagem na estrutura por ele concebida, as quais consistem nas ideias, capacidades materiais e instituições.

O fenômeno da institucionalização é interpretado, nesse contexto, como o modo de conferir estabilidade e perpetuação a uma determinada ordem, na medida em que, refletindo as relações de poder prevaletentes, as legitima. No entanto, as instituições podem eventualmente servir a interesses opostos ou se rivalizarem a partir de ideologias distintas. Para Cox, “as instituições seriam amálgamas particulares de ideias e de poder material as quais, reciprocamente, influenciam o desenvolvimento de ideias e de capacidades materiais”.<sup>9</sup> (COX, SINCLAIR, 1999, p. 99)

Assim, as instituições têm, na ordem global, um papel central para evitar ou minimizar o uso da força diante de um litígio, mesmo porque possibilitam que os conflitos sejam escasseados, uma vez que permitem a legitimação ideológica por meio do reconhecimento, por um lado, e a criação de organismos que concatenem ideais aparentemente dissonantes, buscando uma universalização da política, por outro.

Embora tenham essa relevância numa estrutura hegemônica, não podem ser olvidados outros aspectos atinentes à mudança ideológica ou à interação entre as forças materiais, que podem provocar, inclusive, o engessamento da via institucional.

Cox, então, contextualiza o debate a partir da proposta conceitual de Robert Keohane, cujo conceito de hegemonia – como sinónimo mesma de estrutura de dominação, sem considerar sua acepção tradicional, que a estabelece como o domínio de determinada ordem por um Estado – é compreendido por meio da “teoria da estabilidade hegemônica”, a qual propõe que as estruturas de poder

---

9

Tradução livre: Institutions are particular amalgams of ideas and material Power which in turn influence the development of ideas and material capabilities.

hegemônicas, quando dominadas por apenas um Estado, estariam mais aptas a produzir regimes internacionais fortes.

Uma vez que a ordem hegemônica se estabeleça, ou seja, que exista um poder consensual, em oposição à rivalidade latente própria das estruturas não-hegemônicas, às instituições caberia a consolidação do mencionado “*strong international regime*”, caracterizando, assim, uma “*institutional hegemony*”. (KEOHANE *apud* COX, 1998, p. 119-120)

Utilizando-se da análise dos períodos correspondentes à *pax britannica* e à *pax americana* que se seguiu ao fim da Segunda Guerra Mundial, comparativamente, Keohane observou que seriam necessários outros aspectos para justificar a mudança estrutural que permeou a ascensão dos Estados Unidos no poder. Nesse contexto, seria possível incluir, além de fatores econômicos e relacionados ao poderio oriundo de recursos, a prevalência de determinada concepção geral de ordem mundial, bem como um conjunto de instituições que administrariam essa ordem sob certa pretensão de universalidade.

Analisando os fatores que influenciaram o estabelecimento dessa hegemonia em ambos os períodos, é interessante constatar que o domínio britânico prescindia quase que completamente de instituições internacionais formais, ao passo que a *pax americana* caracterizou-se pelo estabelecimento de diversas destas instituições.

O período que marcou a queda do poder britânico na ordem mundial – notadamente a partir das duas primeiras décadas do século XX – foi marcado, entre outros fatores, pela frustração da tentativa de institucionalização formal por meio da Liga das Nações, incapaz de sustentar-se ideologicamente, e sem um poder político dominante que lhe conferisse estabilidade em face de uma conjuntura internacional segregada em blocos com distintos interesses.

Em razão disso, a dominação americana principiou-se pela formação de coalizões que envolvessem distintos países, predominantemente no mundo ocidental, todas sob a liderança dos Estados Unidos, promovendo em suas primeiras décadas, inclusive, a contensão da ideologia soviética.

Nessa conjuntura, é interessante observar que, segundo Cox, os Estados Unidos raramente adotaram estratégias de intervenção na política econômica de seus aliados. Por outro lado, a estabilidade desse domínio foi conferida a partir da estruturação de uma ordem econômica internacional e no estabelecimento das regras que a mantivessem.

O rompimento da ideologia predominante na *pax britannica*, a qual preconizava a cisão entre política e economia, num primeiro momento de projeção dos Estados Unidos no pós-guerra, também deu substrato à formalização e ao recrudescimento das instituições criadas no contexto da nova ordem mundial, mesmo porque, a partir de então, em paralelo ao poder de os Estados orientarem suas diretrizes econômicas nacionais, subsistiria a necessidade de “multilateralizar” a economia internacional, conferindo a ela uma administração com característica intergovernamental.

Para esse propósito, as instituições de Bretton Woods – o Fundo Monetário Internacional e o Grupo Banco Mundial – bem como as diretrizes contidas nos regramentos do GATT, representaram um papel preponderante.

A partir dessas considerações, é possível compreender, então, as críticas ao neorealismo formuladas por Cox. Uma vez que a estruturação e a manutenção de determinada ordem imperialista não pode se dar tão somente por meio da governança de certo Estado, percebe-se a importância de outros fatores para tanto. A expansão ideológica, tanto política quanto econômica, precisou ser tecida através de uma estrutura transnacional, a qual abrangeria, inclusive, a existência de uma periferia, além das instituições interestatais.

Dessa maneira, a concepção tradicional de Estado seria insuficiente para justificar a existência da ordem mundial, na medida em que a hegemonia consistiria no liame entre o poderio físico ou material de determinada entidade de poder e as instituições que a legitimam.

### 1.2.3 A internacionalização dos Estados e o papel das instituições internacionais

No que concerne ao fenômeno da internacionalização dos Estados, notabilizado a partir da *pax americana* que marcou o período pós II Guerra, as instituições internacionais representam, principalmente, o papel de agentes responsáveis pela observância das regras que regem a nova ordem. Para tanto, seria necessário precipuamente que elas promovessem a minimização das discrepâncias existentes entre as demandas sociais internas e as exigências desse sistema econômico global. Assim,

[E]conomically weak countries were to be given assistance by the system itself, either directly through the system's institutions or by other states after the system's institutions had certified their conformity to the system's norms. These institutions incorporated mechanisms to supervise the application of the system's norms and to make financial assistance effectively conditional upon reasonable evidence of intent to live up to the norms<sup>10</sup>. (COX, 1999, p. 108)

Outra consequência do fortalecimento das instituições internacionais para esses países “assistidos” econômica e socialmente consiste na influência sobre elementos de governo domésticos.

Se, por um lado, o apoio financeiro conferido a partir desses organismos não poderia ocorrer sem que houvesse ingerência sobre questões internas, por outro, para a operacionalização e, inclusive, aderência política dos países periféricos envolvidos, seria necessária a anuência de parte ou da totalidade de seus governos.

Conquanto as políticas de bem-estar social ou, no caso da maioria dos países terceiromundistas, de inclinação nacionalista, tenham cedido lugar às tendências liberalizantes decorrentes da abertura econômica, a estrutura governamental teria de assentir às intervenções das agências internacionais,

---

10

Tradução livre: Aos países [e]conomicamente fracos seria prestada assistência pelo próprio sistema, seja diretamente através das instituições do sistema ou por outros Estados depois das instituições do sistema terem suas credenciais qualificadas quanto a sua conformidade com as normas do sistema. Essas instituições incorporaram mecanismos para supervisionar a aplicação das normas do sistema e para tornar a assistência financeira efetivamente condicionada a uma comprovação razoável da intenção de respeitar as normas.

principalmente em se tratando de políticas públicas. Dessa forma, a inserção político-econômica de muitos Estados da periferia na agenda global trouxe, em contrapartida, a dependência ou subordinação destes aos organismos institucionais por ela responsáveis.

#### 1.2.4 As organizações internacionais e seu substrato teórico e pragmático

Ao buscar enfrentar, no final da década de sessenta, o grau e as peculiaridades da influência que as organizações internacionais detinham sobre a ordem internacional, Robert Cox tentou buscar respostas para o alcance e a efetividade de sua atuação.

A dimensão ontológica do debate envolve essencialmente a natureza dessas instituições, na medida em que, analisando as Nações Unidas – seja em sua primeira e frustrada tentativa de efetividade por meio da Liga das Nações, seja a partir da ONU e dos desafios que se impõem à sua atuação –, Cox concluiu que suas indagações seriam respondidas pelo exame do processo de formação de instituições de semelhante escopo, diante de uma sociedade internacional até então estruturada a partir de Estados-nações.

Uma hipótese que o autor apresenta parte do processo de autonomização das organizações internacionais, as quais, originando-se de um cenário eminentemente estatocêntrico e passando por uma “diplomacia multilateral”, adquirem o status de atrizes no sistema internacional. Entre as variáveis propostas para justificar essa dinâmica, Cox sugere a existência de uma liderança, de uma nova potência que tomasse a iniciativa e orientasse as decisões da comunidade por ela representada – o que pode ser interpretado tanto pela perspectiva individual, quanto pela existência de um ator internacional representado em determinada instituição.

Utilizando-se, inclusive, do viés analítico de Ernst Haas, em sua obra *Beyond the Nation-State*, busca demonstrar que a estrutura das organizações internacionais está diretamente relacionada ao ambiente em que elas se inserem,

ora concebido como o sistema internacional, formado pelos Estados e por outros atores ou forças organizadas, cujos interesses e expectativas são refletidos na maneira como essas organizações internacionais se constituem a partir dos *inputs* recebidos.

É por meio das pressões externas, notadamente das relacionadas à real ou potencial existência de conflito e do consenso, que são definidas as situações em que a organização poderá atuar. À liderança caberia identificar e interpretar esses *inputs*, de maneira a tornar a atuação da instituição um meio de expansão de sua credibilidade e autoridade.

Cox ilustra essa leitura com a atuação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) a partir do pós- II Guerra, a qual estabeleceu os direitos humanos e a força de trabalho como objetos centrais de seus programas de expansão, através da interpretação da Guerra Fria e das pressões dela resultantes.

Finalmente, o autor ressalta que esses pressupostos teóricos, ao serem aplicados às organizações internacionais, precisam ser contextualizados historicamente, a fim de que se evite o erro que para ele fora cometido por Haas, que consistiu em superestimar a capacidade e as reais competências da liderança nesse processo e deixar de considerar três fatores igualmente relevantes para a executoriedade das decisões e para o próprio processo decisório: a burocracia internacional, os membros dos Estados e o sistema internacional.

No que concerne à força e conservação da autonomia decisória das organizações internacionais, Cox e Jacobson suscitam uma correlação entre o grau de tecnicismo das questões sobre as quais a organização atua e o livre poder decisório de seus membros, além das evidentes relações entre o tipo e o impacto da decisão a ser tomada em relação aos Estados poderosos.

Outro relevante aspecto que repercute na ingerência de economias centrais sobre a autonomia das instituições concerne à ausência ou ao pequeno quantitativo de receitas que geram da sua atuação. Dessa forma, as organizações que não guardam dependência financeira e possuem receita própria tentem a guardar um maior grau de independência.

Cox e Jacobson apresentam, ainda, uma classificação das decisões tomadas no âmbito das organizações, apresentando-as em determinações de elaboração normativa (*rule-creating decisions*) e de regulamentos de supervisão (*rule-supervising decisions*).

Essa categorização é utilizada para evidenciar, no caso das primeiras, a maneira como oscilarão em razão da forte influência que exercem sobre os Estados que constituíram a organização, a partir da elaboração de acordos, convenções e resoluções.

Nos diversos subsistemas contidos no sistema político de uma organização internacional, estão presentes agentes de influência potencial, que, consoante sua natureza, distinguem esses subsistemas em *representativos* ou *participantes*.

À primeira categoria correspondem os chamados subsistemas *oligárquicos*, cuja estrutura segmentária permite que seus atores interajam com aqueles inseridos nos subsistemas participantes. Nos subsistemas representativos enquadram-se aqueles formados por Estados (os chamados *country subsystems*), por corporações transnacionais e outros atores institucionais, a exemplo da Igreja Católica.

Por seu turno, os subsistemas participantes abrangeriam os atores envolvidos diretamente numa determinada decisão, entre os quais figuram representantes dos Estados-nação, executivos e, por vezes, membros de organizações privadas nacionais ou internacionais.

Nessa conjuntura, observa-se que os Estados, notadamente os centrais, que detêm riqueza e poder de influência, possuem em essência os mesmos valores, de forma que a ingerência que exercem sobre as organizações internacionais opera-se de modos distintos, e é lastreada pela sua riqueza, controle de recursos vitais e pela sua posição relevante na ordem mundial.

Em se tratando da análise que os autores tecem a partir do ambiente, os Estados igualmente mantêm sua ingerência, na medida em que representam forças de influência, seja a partir do lugar que ocupam na estratificação do poder na ordem

política global em razão de fatores político-econômicos, seja em face da maneira como se dispõem na formação de alianças e na formação de conflitos.

Por outro lado, essa influência determinada pelo ambiente evidencia que não há uma necessária correlação entre poderio econômico e ingerência dos países sobre as organizações internacionais, na medida em que o alcance estatal está mais ligado à essência destas que, quando formadas precipuamente por subsistemas de participação, têm reduzida a interferência dos Estados, especialmente dos poderosos. Mais uma vez, cumpre ressaltar que, em seu bojo, são tomadas decisões de menor repercussão imediata e que, em geral, não envolvem deliberações *rule-creating* ou *rule-supervisory* (*geradores de regras ou fiscalizadores de regras*).

Em resumo às reflexões propostas em *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization*, Bertjan Verbeek propõe a seguinte tabela, na qual cruza as categorias propostas na obra de Cox e Jacobson<sup>11</sup>:

**Tabela 1- Variáveis centrais e conclusões do *Autonomy of Influence***

<i>period 1950–68</i>	<i>little or no autonomy</i>	<i>considerable autonomy</i>
<i>international organization</i>	GATT, IAEA, IMF, ITU	ILO, UNESCO, UNCTAD, WHO
<i>dominant actors</i>	representatives of powerful states	executive heads, <i>international</i> bureaucrats, individual representatives
<i>dominant type of decisions<sup>1</sup></i>	rule-creating and rule-supervisory	symbolic, boundary, programmatic, operational
<i>dominant type of subsystem</i>	representative subsystems (oligarchic)	participant subsystems (monarchic: ILO, WHO), (pluralistic-bargaining: UNCTAD, UNESCO)

Fonte: REINALDA, Bob; VERBEEK, Bertjan. **Autonomous policy making by international organizations**. p. 30.

<sup>11</sup>

Para a tabela em Português, vide Anexo I.

O processo de tomada de decisões é, por conseguinte, um *locus* por meio do qual é possível observar a correlação existente entre as organizações internacionais e os Estados, como sistemas políticos mutuamente influentes. Assim, “a atividade das organizações internacionais depende frequentemente de ações dos Estados membros, de modo que uma concepção de maior estreiteza indicaria que possuem maior grau de autonomia do que realmente detêm”. (COX; JACOBSON, 1973, p.16)

### **1.3 A Organização Mundial do Comércio a partir da Teoria Crítica**

No que tange especialmente à Organização Mundial do Comércio, é importante observar que, como salienta Cox, a mudança dos parâmetros de sua atuação em relação ao projeto inicial da instituição na década de quarenta não significa necessariamente uma reconfiguração da participação dos países em desenvolvimento.

Embora possam ser identificadas consideráveis mudanças entre o conteúdo da Carta de Havana proposta em meados da década de 40 e o Acordo de Marraqueche (que deu origem à OMC, em 1994), Cox assinala que, na verdade, elas refletem as modificações do sistema capitalista em si durante esse lapso temporal.

Essa reconfiguração do sistema conferiu espaço para que agências econômicas internacionais adotassem uma agenda que preconiza, em termos relativos, a participação de países menos desenvolvidos e em desenvolvimento, mas que pode ser mais entendida como uma “válvula de escape” do que como instrumento de ação efetiva COX<sup>12</sup> (GLOBALISATION, SOCIETIES AND

---

12

É importante ressaltar que, em seu último trabalho (2002), Robert Cox mantém sua “posição balanceada”, como ele denomina, quanto às potencialidades hegemônicas e contra-hegemônicas das Organizações Internacionais. Entretanto, como já se assinalou, Cox demonstra ceticismo quanto às instituições econômicas e financeiras, e parece basear o contrapeso dessa visão apenas na atuação da Organização das Nações Unidas: “The UN conference on racism in Durban, September 2001, demonstrated how the United Nations can be a vehicle for the expression of bitter sentiments hostile to the status quo. Whether the experience will strengthen the UN’s ability to lend itself to this role or will stimulate major powers to restrain such initiatives in futuro remains to be seen”. (COX, 2002, p. 194).

EDUCATION, 2003, pp. 19-22) – concepção compreendida a partir da ideia gramsciana de *transformismo*, incorporada à Teoria Crítica Coxiana:

The world economy agencies (IMF, WTO and World Bank) function as part of what I called the *nébuleuse* that tries to generate a consensus for the management of global capitalism among governmental and corporate powers in which the United Nations takes a subordinate but compliant place. It is true, as some critics have pointed out, that the UN institutions provide a forum for the less powerful to voice their protest against the prevailing power structure. The demand for the New International Economic Order (NIEO) was given as an instance. However, as things now stand, the NIEO and similar initiatives from the less powerful have been aborted or diverted. That fact does not negate the importance of UN agencies as sites in which dominant power can be contested; but it does suggest skepticism about the prospects of effecting structural change in the short term through these agencies.<sup>13</sup> (COX, 2002, pp. 38-40)

Da mesma forma, como observa Picciotto (2011, p. 8), as discrepâncias entre os Estados membros da OMC são de origem estrutural, e assim, ainda que haja uma igualdade formal legalmente prevista, sua efetivação esbarra, entre outras coisas, nas distintas capacidades econômicas desses países:

Second, even if one contends that WTO rules meet some test of distributive justice or fairness, structural inequalities in the international economy may deter developing countries from filing perfectly legitimate WTO cases. The reason is that advanced industrial countries can lawfully threaten to withdraw benefits that they provide to developing countries, such as development aid or unilateral trade preferences. If the value of those concessions exceeds the expected market value of the potential WTO case (which is a function of the economic stakes and the probability of success in the legal proceeding, about which there is always uncertainty), developing countries may rationally choose not to file. Issue linkages beyond trade and aid, of course, only compound this effect.<sup>14</sup>

---

13

Tradução livre: As agências mundiais de economia (FMI, OMC e o Banco Mundial) funcionam como parte do que eu chamei a *nébuleuse* que tenta gerar um consenso para a gestão do capitalismo global entre os poderes governamentais e corporativos no qual a ONU assume um lugar subordinado, mas em conformidade com a mesma. É verdade, como alguns críticos já apontaram, que as instituições da ONU proporcionam um fórum para os menos poderosos expressarem seu protesto contra a estrutura de poder vigente. A demanda para a Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) foi dada como um exemplo. No entanto, como as coisas agora se apresentam, a NOEI e iniciativas semelhantes surgindo dos menos poderosos já foram abortadas ou desviadas. Esse fato não nega a importância das agências da ONU como locais nos quais o poder dominante pode ser contestado, mas sugere sim o ceticismo sobre as perspectivas de efetuar mudanças estruturais no curto prazo por meio dessas agências.

14

Tradução livre: Segundo, mesmo defendendo que as regras da OMC atendem a algum teste da justiça distributiva ou de equidade, as desigualdades estruturais na economia internacional podem impedir que os países em desenvolvimento entrem em processos perfeitamente legítimos da OMC. A

#### 1.4 As reflexões a partir do neoconstitucionalismo

Complementariamente, esse ceticismo de Cox quanto ao potencial transformador das agências econômicas internacionais pode ser também compreendido a partir do conceito de neoconstitucionalismo proposto por Stephen Gill (2000; 2008), entendendo-o aqui como uma nova fase do capitalismo, a partir da qual a comodificação da natureza e do Direito (CUTLER, 2011) alia-se à cooptação/limitação do Estado por meio de regras e instituições em nível multilateral, que vêm a permitir o estabelecimento de um novo arcabouço jurídico-normativo nas relações político-econômicas internacionais.<sup>15</sup>

O neoconstitucionalismo decorreria de uma demanda no neoliberalismo no sentido de criar e consolidar mecanismos institucionais que garantam a separação entre a política e a economia, ou, em outras palavras, de isolar as decisões econômicas da influência democrática e da *accountability* popular (Gill, 1998).

Segundo GILL (2003, 2008), em meados dos anos 90, o estabelecimento, por exemplo, dos capítulos de investimento e serviços do Tratado de Livre Comércio da América do Norte – mais conhecido pela sua sigla em inglês, NAFTA –, bem como do Acordo Geral para o Comércio de Serviço (*General Agreement on Trade in Services- GATS*) representaram uma mudança significativa na governança global dos serviços, na medida em que significaram um avanço importante para as forças sociais corporativas que se subjazem ao neoconstitucionalismo. Esses tratados propiciaram a reconfiguração da definição dos serviços a partir de seu potencial de exploração comercial pelas corporações internacionais, aplicando àqueles um novo

---

razão é que os países industriais avançados podem legalmente ameaçar retirar benefícios que eles proporcionam aos países em desenvolvimento, como o auxílio ao desenvolvimento ou as preferências comerciais unilaterais. Se o valor dessas concessões excede o valor esperado de mercado da potencial ação junto ao OMC (que é uma função dos interesses econômicos e a probabilidade de sucesso no processo judicial, sobre o qual há sempre incerteza), os países em desenvolvimento podem racionalmente optar por não entrarem com uma ação. Claro que criar vínculos além do comércio e auxílio só agrava este efeito.

15

Sobre o tema, Stephen Gill acrescenta que: “When we think of these issues in global politics, contemporary trade and investment rules and procedures can therefore be viewed as a counterpart to the liberal rule of law on a multilateral basis. These agreements have quasi-constitutional status at the global level in key aspects of economic and political life – in ways that subordinate the state to elements in civil society, in this case investors and private corporations. Thus new constitutionalism is a liberal global political project *par excellence*” (GILL, 2011, p.6).

enquadramento jurídico e conceitual.

Conforme ressalta Sinclair (2011, p. 5):

Both the GATS and the NAFTA constrain the ability of governments to restore, revitalize or expand public services. In such cases, governments must negotiate compensation or face retaliatory sanctions. When the state must pay to govern, its authority has clearly been diminished.

By increasing the bargaining power of global corporations, the trade treaties deter new public services while facilitating and locking in future privatization or commercialization. Where public and commercial service providers coexist, the public entities are handicapped. Any advantage given to the public provider, including subsidies in the case of the GATS, must be extended to the commercial provider.<sup>16</sup>

Ao mesmo tempo, no plano social, o neoconstitucionalismo adota um projeto de cooptação dos movimentos sociais, a partir de um discurso de participação que segrega política e economia e paulatinamente altera e compromete os mecanismos de reprodução social, por meio de novas estruturas de exploração (BAKKER, 2007).

Segundo Harmes, essa proposta é reproduzida nos níveis nacionais e regionais – o que chama de *approach* neoliberal para uma governança multinível – a partir da noção de *market-preserving federalism* (*federalismo que preserva o mercado*)<sup>17</sup>, idealizada por nomes como Hayek e Buchanan e delineada por Weingast, para os quais o federalismo serviria para a criação de uma permanente

---

16

Tradução livre: Tanto o GATS quanto o NAFTA restringem a capacidade dos governos restaurarem, revitalizarem ou expandirem os serviços públicos. Em tais casos, os governos devem negociar a compensação ou enfrentar sanções retaliatórias. Quando o Estado deve pagar para governar, a sua autoridade acabou de ser claramente diminuída.

Ao aumentar o poder de barganha das corporações globais, os tratados comerciais dissuadem novos serviços públicos ao passo que eles facilitam e incorporam a futura privatização ou comercialização. Quando os prestadores de serviços públicos e comerciais coexistem, as entidades públicas são desfavorecidas. Qualquer vantagem dada ao fornecedor do setor público, incluindo subsídios, no caso do GATS, deve ser estendida ao fornecedor do setor comercial.

17

Harmes (2011) ressalta que esse sistema baseia-se em dois princípios: o primeiro deles seria a *centralização* das capacidades relacionadas ao delineamento de políticas públicas relacionadas à proteção dos direitos à propriedade, observância dos contratos e criação/manutenção de mercados, particularmente em sua supressão dos governos subnacionais a fim de que estes não detenham poderes para limitar ou suprimir a regulação nacional sobre suas jurisdições. O segundo corresponde à *descentralização* das capacidades subnacionais de definir políticas públicas ligadas à distribuição de riqueza ou à correção das falhas do mercado (laborais, ambientais), a partir da qual o federalismo serviria para criar uma “opção de saída” permanente no âmbito da política, e, para isso, as políticas sociais seriam limitadas pela competitividade.

“opção de saída” no âmbito da política, e, para tanto, sujeitaria políticas democráticas e sociais aos limites da competição. Esse arranjo iria além da tradicional separação vertical e horizontal do poder, englobando a descentralização das capacidades políticas relacionadas à distribuição da riqueza e correção das falhas do mercado e a centralização das capacidades políticas relacionadas à disciplina dos direitos de propriedade e à criação e manutenção dos mercados (HARMES, 2007).

Analisando o caso da UE, o neoconstitucionalismo alcançou um novo estágio, haja vista que as instituições comunitárias vêm centralizando intervenções austeras no plano social, sobretudo a partir do controle dos orçamentos nacionais dos Estados-Membros, usando o discurso da necessidade para suprimir direitos sociais. Esse discurso usa o mecanismo de separação entre as esferas de legalidade e legitimidade (FALK, 2011), comprometendo o Estado de Direito tão somente com regras processuais, mas mantendo uma seletividade substantiva, a fim de preservar a validade de medidas arbitrárias e abusos de poder. Essa nova agenda constitui uma “revolução silenciosa”, imposta de cima e comprometida com o esvaziamento da *accountability* democrática. (HAAR, 2011a).

No entanto, como se verá adiante, o surgimento de novas ou diferentes propostas diferentes de regionalismo, impulsionado no início dos anos noventa na América Latina, em consonância com a ascensão de governos de esquerda foram favorecidos por um momento de crescimento econômico na periferia.

No cenário emergente na América Latina, o escopo integracionista perpassa pela ideia de *Grannacionalidad* prevista nos primeiros discursos que estruturaram a ALBA e resgatada do panamericanismo de Simón Bolívar, e permanecem, em certa medida, no ideário que envolve a concepção da UNASUL, bem como pela progressiva ampliação da agenda cooperativa do MERCOSUL. A compreensão de integração como fenômeno político é o ponto de partida para a cooperação em setores além do comercial. Políticas públicas convergentes, observância da dimensão social e cultural dos países envolvidos, sugerem um novo paradigma para a integração na América do Sul.

Dessa forma, o presente trabalho se focará na análise paralela do Sistema Multilateral de Comércio a partir de seu maior órgão regulador – a Organização Mundial do Comércio – e do MERCOSUL, examinando, sobretudo por meio de seus respectivos sistemas de solução de controvérsias, a efetiva existência e o potencial que ambos possuem em fomentar relações de cooperação no âmbito do comércio internacional.

Ressalve-se, também, que a ideia de cooperação será presentemente utilizada como direção à coparticipação dos Estados na celebração de acordos e no estabelecimento de regras para as relações comerciais.

Nesse sentido, a análise do MERCOSUL como um *locus* de colaboração entre os países e, conseqüentemente, como um espaço para a construção de uma possibilidade de governança global baseia-se na visão coxiana de uma concepção não europeia do futuro (COX, 2002, p.43).

Conforme assinala Cox (2002, p. 43):

The alternative to globalization is not a 'clash' of civilizations, each defending its supposedly essential cultural integrity from foreign sub-version, indeed, globalization is most likely to provoke that 'clash'. The alternative is the continuing evolution of coexisting civilizations reacting to and borrowing from each other in their internally guided development.<sup>18</sup>

Nesse contexto, apesar de os Estados haverem sido os responsáveis por definir os pressupostos para o desenvolvimento do mercado autorregulável no século XIX – como afirma Cox citando Karl Polanyi (POLANYI, 1944 *apud* COX, 2002) e, em última instância, terem algumas funções suprimidas, sua importância para a construção desses novos horizontes se evidencia:

[I]n projecting thinking forward normative intent, states could also become agencies for bringing the global economy under social control. The state remains a site of struggle for those who would challenge the social consequences of globalization. History does not end with globalization of the

---

18

Tradução livre: A alternativa para a globalização não é um "choque" de civilizações, cada um defendendo a sua integridade cultural supostamente essencial contra a subversão estrangeira; de fato, é mais provável que a globalização provocará aquele "choque". A alternativa é a contínua evolução de civilizações de convivência reagindo e fazendo empréstimos entre si em seu desenvolvimento internamente direcionado.

economy despite some predictions (Fukuyama, 1992). History goes on and has the potential to shape new structures of thought and of political authority<sup>19</sup> (Cox, 2002, p. 198).

Dessa forma, a Teoria Crítica Coxiana contribuirá, nesse trabalho, para a análise da ausência de potencial contra-hegemônico que a Organização Mundial do Comércio oferece como instituição. Além disso, justifica o viés analítico utilizado, focado no papel dos Estados para a reestruturação do modelo neoliberal de governança, considerando, ainda, a necessidade de articulação entre as esferas estatais e não-estatais para tanto.

As reflexões teóricas embasadas no neoconstitucionalismo de Stephen Gill influenciarão, por sua vez, no exame dos elementos neoliberais identificados tanto no âmbito da OMC, quanto, como se verá, em nível regional, contribuindo também para a singularização das peculiaridades que fazem dos arranjos regionais na América do Sul, notadamente o Mercado Comum do Sul, uma possível alternativa.

---

19

Tradução livre: Projetando um pensamento sobre o futuro a respeito da intenção normativa, os Estados poderiam também tornar-se agências de condução da economia mundial sob controle social. O Estado continua a ser um local de luta para aqueles que desafiarão as consequências sociais da globalização. A história não termina com a globalização da economia, apesar de algumas previsões (Fukuyama, 1992). A história prossegue e tem o potencial de configurar novas estruturas de pensamento e de autoridade política.

## 2 A OMC e seu Órgão de Solução de Controvérsias

According to classical liberal economists, the goal of free trade enshrined in the WTO will lead to the optimal utilization of the factor of production in ways that reflect variations in comparative advantage. Such an optimal allocation will ultimately lead to an increase in collective welfare of all participants (MICHALAK; GIBB, 1996, p. 267)

### 2.1. Aspectos institucionais

#### 2.1.1. Estrutura

O arcabouço jurídico-normativo no qual se situa a resolução de controvérsias comerciais no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e da Organização Mundial do Comércio (OMC) pode ser claramente dividido a partir das mudanças que sofreu pós-início da Rodada Uruguai (1986).

Com o objetivo de redimensionar a real capacidade de um órgão do Sistema Multilateral de Comércio de dirimir um litígio surgido entre seus países membros – já com vistas à criação de uma organização internacional que correspondesse aos moldes hodiernos da OMC – foram revistos não apenas os mecanismos institucionais até então existentes para a apreciação dessas contendas entre Estados, como também as vias para o controle da efetividade das decisões resultantes de sua operacionalização.

Conforme exposto anteriormente, o surgimento no cenário internacional de um organismo comercial que, em oposição ao GATT, revestia-se sob a forma de organização internacional, com personalidade jurídica própria, para cuja adesão os Estados interessados deveriam ratificar o Acordo de Marraqueche, permitiu que fosse possível criar em seu bojo um órgão para o qual convergissem as controvérsias decorrentes entre relações comerciais de seus signatários – o *Dispute Settlement Body* (DSB) ou Órgão de Solução de Controvérsias (OSC).

Da mesma forma, tornou-se ingente a necessidade de se criarem normas que regessem os procedimentos a serem adotados na sua atuação e que pautassem a

conduta dos Estados-Membros, tendo em vista que até então eram essencialmente consuetudinárias. Esse corpo normativo foi, então, pormenorizado em um acordo da organização conhecido por Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Disputas ou simplesmente Entendimento de Solução de Controvérsias (ESC)<sup>20</sup>.

Em linhas gerais, diante de danos comerciais gerados por descumprimento de um Acordo da OMC ou pela quebra de expectativas legítimas de benefícios deles provenientes (*non violation complains*), um Estado pode interpor uma reclamação a qual deve ser precedida de consulta ao Estado reclamado.

Uma vez que este não proceda à negociação ou se ela restar infrutífera, a parte reclamada pode solicitar a formação de um grupo especial, frente ao qual apresentará sua reclamação, caso o OSC entenda, por consenso, pela sua necessidade.

Havendo bloqueio por parte do Estado reclamado, ocorrerá uma nova reunião do OSC, na qual o grupo especial apenas não resultará formado se todos os Estados-membros discordarem (regra do consenso negativo).

Os relatórios então proferidos pelo grupo especial não possuirão força vinculante até que sejam adotados pelo OSC, em sessenta dias, contados de sua distribuição. A adoção do relatório apenas não será feita na hipótese de consenso negativo do grupo especial ou quando um Estado parte na demanda notifique o OSC de que submeterá o litígio ao Órgão de Apelação. Este, após analisar as questões jurídicas levantadas na apreciação do grupo especial, proferirá relatório cuja exigibilidade para as partes também estará vinculada à aprovação do OSC por meio de consenso negativo, o qual jamais ocorreu na Organização.

Em se tratando de violação a Acordo da OMC, o Órgão de Solução de Controvérsias estipulará um prazo dentro do qual a parte impugnada deverá adequar sua conduta, suprimindo a medida ilícita. Quando a causa versar sobre frustração das expectativas de um Estado sobre benefícios resultante de acordo da

---

<sup>20</sup>

O Entendimento de Solução de Controvérsias corresponde ao Anexo II do Acordo de Marraqueche.

OMC com um outro, este deverá negociar com o país reclamante concessões comerciais, com o fim de equilibrar novamente as relações negociais entre ambos.

Considerando que a literatura jurídica sobre o processamento desses conflitos no âmbito do OSC é vasta e completa<sup>21</sup>, é mais frutífero para a reflexão ora levantada analisar mais detidamente o processo de cumprimento das decisões emanadas do órgão e suas repercussões para as relações entre os Estados reclamante e reclamado no litígio.

Para o presente debate, é importante ressaltar que o Entendimento sobre Solução de Controvérsias estipula que, após seis meses da definição de uma data razoável para o cumprimento da decisão do OSC, a matéria atinente à controvérsia deverá ser inserida na agenda de reuniões do órgão, apenas devendo ser retirada quando resolvida a questão.

No mesmo sentido, o texto estabelece que o Estado reclamado deve enviar ao órgão relatório escrito sobre o estágio de implementação da referida decisão, antes de cada reunião do OSC. Esse procedimento constitui um mecanismo de coerção diplomática para o cumprimento das determinações emanadas da OMC, cuja existência consiste num importante aspecto para aqueles que se utilizam de seu Sistema de Solução de Controvérsias em detrimento de outros.

Nas situações das quais emergirem divergências sobre as medidas adotadas pelo Estado impugnado para o implemento das deliberações do OSC, há a possibilidade de se submeter a contenda a um grupo especial, seguindo o mesmo rito das anteriores.

Uma vez não sendo cumpridas as determinações no prazo estabelecido, o Entendimento prevê a hipótese de que a parte reclamante, não chegando a um consenso sobre medidas compensatórias com a reclamada, interponha pedido de autorização de represálias, limitadas à compensação dos danos ocorridos somente após a cessação do prazo razoável.

---

21

A respeito, sugere-se consultar AMARAL JUNIOR, Alberto do. **A solução de controvérsias na OMC**. São Paulo: Atlas, 2008. e MOTA, Pedro Infante. **O sistema Gatt/OMC: introdução histórica e princípios fundamentais**. Coimbra: Almedina, 2005.

Nesse contexto, impende observar de início que, embora seja a OMC uma organização internacional, não é comum na prática desses organismos a aplicação de sanções, na medida em que sua atuação é essencialmente pautada na mediação e conciliação.

O Entendimento de Solução de Controvérsias e as disposições nele contidas correspondem, então, a uma inovação para a disciplina da execução das tratativas resultantes da atuação do OSC.

Apesar de não se utilizar do termo *sanção*, o artigo 22 do ESC dispõe acerca de procedimentos que viabilizam a suspensão por parte de um Estado signatário, por determinado período, de concessões e obrigações que beneficiem um outro Estado que tenha sido condenado e ainda não cumprido as decisões tomadas pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

Disso depreende-se que, entre os fatores preponderantes de opção pelos preceitos normativos da OMC por meio de seu órgão de solução de controvérsias, poderia ser identificada a maior possibilidade em tese de efetivação da decisão prolatada:

(...) a OMC é ainda hoje a única Organização Internacional Multilateral que alberga um sistema de solução de controvérsias possuidor de efetividade: caso um Estado não cumpra a decisão do Painel ou do Órgão de Apelação é permitido ao estado vencedor da disputa que exerça o direito de retaliação. Os negociadores internacionais costumam dizer que a OMC é a única organização institucional que “possui dentes e morde”. Apenas a União Européia possui um Tribunal Comunitário com força cogente e o NAFTA estabeleceu um sistema de solução de controvérsias muito semelhante ao da OMC, permitindo aos Estados membros que optem entre os mecanismos do NAFTA e da OMC. As outras Organizações Regionais não possuem sistema de Solução de Controvérsias com semelhante cogência<sup>22</sup>.

---

22

FIORATI, Jete Jane. **Direito do Comércio Internacional: OMC, telecomunicações e estratégia empresarial**. Franca: UNESP/FHDSS, 2006. p. 69-70.

## 2.2 A eficácia do Sistema de Solução de Controvérsias e da OMC para os países do Sul Global

A institucionalização do comércio na primeira década do pós- Guerra Fria era compreendida como um passo largo e essencial para o alcance do livre comércio, além de ser tida como necessária para a criação de confiança entre os Estados.

O ideal democrático era, da mesma forma, um argumento emergente nos primeiros anos da década de noventa, sob a promessa se um caráter multidimensional à governança comercial global.

Para a concretização da promessa democrática, a criação do Sistema de Solução de Controvérsias (SSC) ou *Dispute Settlement System* (DSS) representou um avanço institucional simbólico, estabelecido como um fórum no qual discrepâncias econômicas e interesses divergentes seriam reduzidos e conduzidos por um senso de equidade.

Para a Teoria Crítica, como se apresentou no capítulo anterior, a NOEI possui, entre outras coisas, o sentido de processo de negociação entre o Norte e o Sul, a partir do qual várias instituições e fóruns emergiram, representando, em maior ou menor proporção, diferentes interesses funcionais e geográficos.

No comércio, os primeiros compromissos notáveis com a redução de desigualdades estão associados à cláusula de habilitação (*enabling clause*) de 1979, que teve repercussões para a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento, mais conhecida por sua sigla em Inglês (UNCTAD), e para o GATT.

No GATT, esse movimento iniciou-se com o Protocolo Relativo às Negociações Comerciais entre Países em Desenvolvimento (1971), no qual alguns preceitos dispensaram atenção ao fenômeno da reciprocidade, na medida em que de acordo com esse documento:

(...) developing-country governments must 'negotiate' to join the Protocol and be entitled to its benefits, which means that they must contribute whatever reciprocity is appropriate to their economic status. Besides, the

rules of the Protocol contain numerous provisions spelling out adjustments that may be needed to maintain the balance of concessions in certain situations – withdrawal, emergency restrictions and the like”. It also includes the treatment of poorest countries, that whilst are not required to contribute, do not have the same rights to ‘compensation’ for withdrawals made by ‘others’<sup>23</sup>(CLINE, 1997, p. 107)

O Protocolo incluiu, também, dispositivos para o tratamento dos países mais pobres, que, conquanto não precisassem contribuir, também não possuiriam os mesmos direitos compensatórios sobre saques efetuados pelos demais membros.

No entanto, esse Protocolo iniciou suas atividades com dezesseis signatários, ao passo que, no fim de 1984, havia apenas a adesão adicional de dois membros. Embora continuassem se reunindo anualmente sob a égide do Comitê de Desenvolvimento do GATT e discutissem a possibilidade de abrir outras rodadas de negociação, elas jamais ocorreram.

Nos Estados Unidos, a política comercial tradicional de não concessão de preferências a países em desenvolvimento foi modificada com a instituição do Sistema Geral de Preferências (SGP), em 1976, baseado no Ato de Comércio de 1974, bem como de mudanças adicionais nos anos 80, com o *Caribbean Basin Initiative* (1983) e a criação de uma área especial de livre comércio com Israel (acordo firmado em 1985, com base no Ato de Tarifas e Comércio, Título IV, de 1984). Em 1984, uma legislação adicional e controversa aprofundou os termos do SGP, estendendo suas exceções a alguns produtos do regime não preferencial.

Desde então, a reincorporação do discurso de equidade foi se fortalecendo no âmbito da UNCTAD e notabilizou-se com o fim do bilateralismo após a Guerra Fria, que representou o momento de resgate do discurso das liberdades de comércio.

---

23

Tradução Livre: Governos de países em desenvolvimento devem ‘negociar’ para juntarem-se ao Protocolo e serem beneficiários de suas vantagens, o que significa que eles devem contribuir independentemente de a reciprocidade ser apropriada para seu status econômico. Além disso, as disposições do Protocolo contêm diversas provisões que delineiam os ajustes que talvez sejam necessários para a manutenção da balança de concessões em determinadas situações – denúncia, restrições emergenciais e outras. Ele também inclui previsões específicas para os países mais pobres, os quais, embora não sejam compelidos a contribuir, não possuem direito de ‘compensação’ de saques porventura efetuados pelos outros.

Em termos procedimentais, o embrião de um projeto institucional para o GATT corresponderia à incipiente ideia de criação do Entendimento de Solução de Controvérsias, que, por sua vez, traduziria a concepção equidade como uma condição de legitimidade para a Organização (HUDEC, 1987).

Os primeiros dez anos da Organização Mundial do Comércio evidenciaram a importância desse mecanismo e de seu papel na redução das desigualdades estruturais, uma vez que os teóricos ressaltavam a insuficiência do discurso de inclusão do mercado – “[e]m muitas das discussões envolvendo questões dos países pobres, a ênfase se dá no acesso ao mercado. Acesso ao mercado sem capacidade infraestrutural não fornece nenhuma entrada no mercado”.<sup>24</sup> (OSTRY, 2008, p. 108)

### 2.2.1 A participação dos *least developed countries* e dos *developed countries*: quem não participa do jogo? <sup>25</sup>

Embora alguns estudos tenham se direcionado para analisar as discrepâncias existentes entre o Norte e o Sul Global desde a Rodada Uruguai<sup>26</sup> e suas negociações subsequentes, a maioria deles está focada no poder de barganha, mas apenas alguns nas controvérsias surgidas entre ambos, considerando, ainda, as peculiaridades existentes dentro do hemisfério Sul.

As pesquisas que visam a examinar a sub-representação nas estatísticas do Sistema de Solução de Controvérsias da OMC, assim como do poder de ação

---

<sup>24</sup>

Tradução livre para: “[i]n many of the discussions on the issues of poor countries, the emphasis is on market access. Market access without infrastructure capability is not market entry”.

<sup>25</sup>

Os resultados e a análise desenvolvidos neste tópico são produto de pesquisa realizada sob a supervisão do Prof. Daniel Drache, entre abril e setembro de 2011, na York University/Canadá. Para a análise detalhada dos casos em que países menos desenvolvidos ou em desenvolvimento atuaram como partes demandantes perante a OMC, bem como de seu deslinde, vide o Anexo II.

<sup>26</sup>

A Rodada Uruguai teve início em setembro de 1986, em Montevideu, no âmbito das negociações do GATT, e notabilizou-se por haver criado, em janeiro de 1995, a Organização Mundial do Comércio.

quanto à interposição de apelações e de retaliação efetiva são importantes para compreender tanto a dimensão do poder, quanto a do conhecimento, que integram esse problema.

Entretanto, com o objetivo de compreender em que medida a OMC consiste em um espaço institucional democrático por meio do qual o Sul Global pudesse buscar seu desenvolvimento, algumas etapas são necessárias para a análise dos dados em comento.

Primeiramente, uma vez que o Sul Global é um termo bastante amplo, é importante distinguir ao menos os países em desenvolvimento (*developing countries* ou DCs) dos países menos desenvolvidos (*least developed countries* ou LDCs). Para essa diferenciação, a OMC se utiliza da lista anualmente atualizada de países menos desenvolvidos da UNCTAD.

Por outro lado, “países em desenvolvimento” é um termo confuso, na medida em que não há critérios específicos por meio dos quais os Estados possam pugnar por esse *status* no âmbito da OMC. A maioria deles, contudo, é beneficiada pelo Sistema Geral de Preferências (SGP). Por essa razão, tal condição foi utilizada para a análise que se segue, empregando-se a lista da UNCTAD dos *least developed countries* e, quanto aos *developing countries*, considerando o benefício do SGP. A distinção é útil para compreender de forma abrangente o processo de marginalização no interior do Sistema de Solução de Controvérsias, ressaltando a situação ainda mais excludente dos LDCs.

O Sistema de Solução de Controvérsias foi criado em tese como um conjunto de mecanismos para limitar países poderosos e para reduzir os diferentes níveis de poder econômico dentro da OMC. Entretanto, de acordo com Hoekman et al. (2009), entre 1995 e 2006, as Comunidades Europeias e os Estados Unidos representaram 61% das disputas como demandados (*respondents*); como reclamantes (*complainants*), e incluindo outros quinze países industrializados<sup>27</sup>, a percentagem

---

27

Austrália, Canadá, Croácia, Hong Kong, Islândia, Israel, Japão, Coreia do Sul, Liechtenstein, México, Nova Zelândia, Noruega, Singapura, Suíça e Turquia.

de reclamações (*claims*)<sup>28</sup> no mesmo período é de 73% (respectivamente, 46% e 27%) e 71% nas disputas entre si.

De fato, a relação entre a utilização do SSC pelo Sul Global e a eficácia desse sistema para tais países possui dimensões plurais. Com o objetivo de verificar em que medida os países do Sul Global, especificamente em desenvolvimento ou menos desenvolvidos, recebem “respostas” às suas demandas pela OMC, foram analisadas, no âmbito do SSC, as demandas nas quais figuram como *complainants*.

Dessa forma, uma vez que um processo de solução de disputa é iniciado com um pedido de consultas pelo país reclamante, e apenas quando essa fase falha a composição de um *panel*<sup>29</sup> pode ser requerida após sessenta dias, serão presentemente consideradas as participações em todos os casos de solução de disputas iniciados por um LDC ou um DC, incluindo esses pedidos de consulta. Os *panels* conjuntos serão contabilizados cada vez que um desses países aparecer como reclamante.

Por seu turno, serão consideradas resolvidas as disputas que resultaram em relatórios do *panel*, ainda quando não haja comunicação formal de seu cumprimento pelas partes, uma vez que, como se menciona adiante, em muitos casos, os envolvidos não o noticiam à Organização.

Embora alguns estudos chamem atenção para o número geral de conflitos comerciais que resultaram em concessões sem a necessidade de quaisquer decisões do Órgão de Solução de Controvérsias, permanece dificultoso delimitar a influência institucional sobre tais disputas que não foram formalmente resolvidas.

Ao mesmo tempo, a atuação do OSC na conclusão de conflitos vem se mostrando ineficaz, não apenas do ponto de vista da efetivação dos relatórios (*panel reports*) produzidos por meio do acompanhamento de seu cumprimento ou de

---

28

O conceito de “disputas legais” (*legal claims*) é utilizado no trabalho de Hoekman *et al* como a definição proposta no art. 6.2 do Entendimento de Solução de Controvérsias: “a *legal claim* comprises a *factual matter* and the *legal provision* that it *allegedly violates*”.

29

Tendo em vista que a tradução de *panel* para “painel” é controversa na doutrina (sobretudo jurídica), preferiu-se manter a forma original do termo em inglês.

medidas retaliatórias ou compensatórias, mas também a partir do baixo percentual de casos finalizados. Até julho de 2008, 65% de todas as solicitações de consultas (*Request for Consultations*) jamais produziram um *panel report*, uma vez que apenas 111 *reports* circularam como resultado de 324 solicitações apresentadas até 31 de dezembro de 2004 (SHAFFER, 2009, p. 112).

Alguns conflitos – a maior parte relacionada a medidas *antidumping* – são resolvidos a partir da remoção das medidas litigiosas por alguma razão doméstica, ou seja, sem que haja concessão de alguma das partes envolvidas. Muitos casos são também resolvidos entre as partes, sem ou com uma mínima intervenção da OMC, mas seus resultados positivos ou soluções mutuamente acordadas não são comunicadas oficialmente (REYNOLDS, 2009).<sup>30</sup>

Como pode ser observado, há uma grande desproporção entre esses elementos (solicitação de *panels* e sua instauração), uma vez que poucos casos são efetivamente concluídos. No entanto, o mais importante aqui é observar a pequena participação da maioria dos membros da OMC nos casos, especificamente, da Ásia, África e América Latina.

Com o objetivo de oferecer uma noção melhor dessas discrepâncias, três grupos vulneráveis foram estabelecidos a partir dos países considerados DCs e LDCs. O primeiro deles consiste nos Estados que são membros permanentes da Comissão Econômica e Social das Nações Unidas para Ásia e Pacífico, conhecida por sua sigla em inglês: ESCAP. Uma vez que há um número considerável de países que estão fora da OMC ou em processo de admissão, algumas informações são válidas.

Vinte dos cinquenta e três membros da ESCAP não são Estados partes da OMC, enquanto cinco deles – que são LDCs – estão em processo de adesão (Afeganistão, Butão, República Democrática de Laos, Samoa e Vanuatu), e cinco

---

30

Para uma análise das disputas abandonadas entre 1995 a 2004: REYNOLDS, Kara M. Why are so many WTO Disputes Abandoned? In: HARTIGAN, James C. **Frontiers of Economics and Globalization**. Bingley: Emerald, 2009. v.6, pp.191 – 211.

economias em transição estão na mesma situação (Azerbaijão, Cazaquistão, Federação Russa, Tadjiquistão e Uzbequistão), assim como o Irã.<sup>31</sup>

Nos últimos dez anos, apenas Nepal, Camboja (LDCs), Vietnã (economia em transição) e Tonga (país em desenvolvimento) foram aceitos na Organização, enquanto onze países continuam esperando por sua entrada na Organização.

As razões para tanto são variadas, mas em muitos casos o pequeno tamanho dos países e suas oportunidades limitadas de comércio significam, para a OMC, que sua adesão como membros não é uma prioridade, pelo menos por enquanto (BONAPACE, 2003, p. 11).

Uma vez dada uma ideia geral do status desses países na OMC, a participação daqueles que são membros atuais da Organização no Sistema de Solução de Controvérsias, por meio da demanda por resolução de disputas, será analisada. Tendo em vista que a ESCAP possui membros regionais e não-regionais (como França, Holanda, Reino Unido e Estados Unidos), para o objetivo da análise, apenas os primeiros serão apresentados na tabela que se segue<sup>32</sup>:

**Tabela 2- Participação dos países da Ásia e Pacífico no SSC**

<b>País</b>	<b>Status Econômico</b>	<b>Participação como reclamante</b>	<b>Disputas resolvidas</b>
Armênia	Em transição	0	0
Bangladesh	LDC	1	0
Brunei Darussalam	Em desenvolvimento	0	0
China	Em desenvolvimento	8	5
Fiji	Em desenvolvimento	0	0
Geórgia	Em transição	0	0
Índia	Em desenvolvimento	19	9
Indonésia	Em desenvolvimento	5	1

31

Situação até dezembro de 2011. No dia 16.12.2011, a Federação Russa ingressou na Organização Mundial do Comércio, após um período de dezoito anos de negociação.

32

Austrália, Singapura, Nova Zelândia e Japão são membros regionais, mas foram igualmente desconsiderados em razão de que são países desenvolvidos. Embora a Turquia não esteja incluída na lista da UNCTAD, há outras características que autorizam sua inclusão como país em desenvolvimento.

Quirguistão	Em transição	0	0
Malásia	Em desenvolvimento	1	1
Maldivas	LDC	0	0
Mongólia	Em transição	0	0
Mianmar	LDC	0	0
Paquistão	Em desenvolvimento	2	2
Papua Nova Guiné	Em desenvolvimento	0	0
Filipinas	Em desenvolvimento	5	2
Coreia do Sul	Em desenvolvimento	0	0
Ilhas de Salomão	LDC	0	0
Sri Lanka	Em desenvolvimento	1	0
Tailândia	Em desenvolvimento	13	6
Turquia	?	2	0
Camboja	LDC	0	0
Nepal	LDC	0	0
Vietnã	Em transição	1	1
Tonga	Em desenvolvimento	0	0

Fonte: Elaboração própria utilizando os dados de litígios presentes no sítio eletrônico oficial da OMC.<sup>33</sup>

Como pode ser observado, entre o grupo dos países menos desenvolvidos, o problema é muito mais evidente. Em todo o continente africano, nenhum país utilizou o SSC como reclamante. Atualmente, nove países estão em processo de adesão (Argélia, Guiné Equatorial, Etiópia, Libéria, Líbia, São Tomé e Príncipe, Sudão, Iêmen e Comores). É importante ressaltar que 34 dos 49 países menos desenvolvidos do mundo estão na África.

Nessa região, alguns pesquisadores acrescentam aos fatores apresentados acima quanto à realidade asiática, os fracos mecanismos de retaliação nos direitos domésticos desses países, que poderiam ter um papel importante na ligação entre os Estados nacionais e os atores privados (MATSUSHITA; SHOENBAUM; MAVROIDIS, 2004; ERASMUS, 2010).

33

Sítio eletrônico oficial da Organização Mundial do Comércio. **World Trade Organization website:** <[www.wto.org](http://www.wto.org)>.

No terceiro grupo, qual seja, países da América Central e América do Sul, apenas as Bahamas está atualmente em processo de adesão, e, na América do Sul, o Suriname não faz parte da OMC. Há um significativo número de disputas iniciadas por alguns de seus países, sobretudo devido à atuação de Brasil, Argentina e México.

**Tabela 3- Participação dos países da América Latina do SSC**

País	Status econômico	Participação como reclamante	Disputas resolvidas
Antígua e Barbuda	Em desenvolvimento	1	1
Argentina	Em desenvolvimento	15	1
Barbados	Em desenvolvimento	0	0
Belize	Em desenvolvimento	0	0
Bolívia	Em desenvolvimento	0	0
Brasil	Em desenvolvimento	25	12
Chile	Em desenvolvimento	10	1
Colômbia	Em desenvolvimento	5	0
Costa Rica	Em desenvolvimento	5	0
Cuba	Em desenvolvimento	0	0
Dominica	Em desenvolvimento	0	0
Republica Dominicana	Em desenvolvimento	0	0
Equador	Em desenvolvimento	3	2
El Salvador	Em desenvolvimento	1	0
Granada	Em desenvolvimento	0	0
Guatemala	Em desenvolvimento	8	2
Guiana	Em desenvolvimento	0	0
Haiti	LDC	0	0
Honduras	Em desenvolvimento	7	2
Jamaica	Em desenvolvimento	0	0
Ilhas Maurício	Em desenvolvimento	0	0

México	Em desenvolvimento	21	7
Nicarágua	Em desenvolvimento	1	0
Panamá	Em desenvolvimento	5	1
Paraguai	Em desenvolvimento	0	0
Peru	Em desenvolvimento	8	3
São Cristóvão e Névis	Em desenvolvimento	0	0
Santa Lúcia	Em desenvolvimento	0	0
São Vicente e Granadinas	Em desenvolvimento	0	0
Suriname	Em desenvolvimento	0	0
Trinidad e Tobago	Em desenvolvimento	0	0
Uruguai	Em desenvolvimento	1	0
Venezuela	Em desenvolvimento	1	1

Fonte: Elaboração própria utilizando os dados de litígios presentes no sítio eletrônico oficial da OMC.

Analisando as demandas nas quais tais países figuram como demandados, os resultados não são diferentes. Entre 1995 e 2005, dos 329 casos levados ao Órgão de Solução de Controvérsias, 203 (62%) haviam sido impetrados contra países desenvolvidos. Considerados os casos em que estes figuraram como co-reclamantes ou co-reclamados, o número de casos passa a 278. Em outras palavras, apenas 15% das disputas (51 dos 329 casos) no âmbito da OMC durante esse período envolviam apenas interesses do Sul Global (DRACHE e FROESE, 2007, p. 25).

Ainda em relação a isso, a participação tímida dos LDCs e dos DCs, como por exemplo, os países africanos, nas primeiras negociações da OMC – principalmente devido à falta de *expertise* e de mecanismos de coordenação interna e externamente, além da falta de pessoal de representação – não mudou significativamente (OSTRY, 2008).

A participação na resolução de disputas e uma posição favorável nas negociações possuem uma influência mútua. Tendo em vista que as soluções de controvérsias são essenciais para o estabelecimento da jurisprudência da OMC, preenchendo omissões legais e criando precedentes em relação à sua interpretação de tratados e compromissos, elas possuem um papel notadamente importante na definição dos limites da legalidade para seus membros. Esse aspecto também consiste num elemento sistêmico relacionado ao processo de barganha entre países, tanto em nível doméstico, quanto bilateral, haja vista que outras lides podem influenciar os resultados de reclamações potenciais (SHAFFER, 2003).

Em termos de efeitos, assim, a não participação no SSC consiste em um processo contínuo de exclusão, na medida em que a produção de um direito internacional do comércio no âmbito da OMC passa por um imenso déficit democrático, uma vez que a desproporção entre Norte e Sul Globais na participação e utilização direta do SSC permanece. Além da realidade extrema africana, na América Central e do Sul, apenas 17 dos 33 países membros já requisitaram consultas. Apesar da emergência do Brasil, Índia e China nas rodadas de negociação e nas tentativas de articulação de grupos como o G-20<sup>34</sup> e o G-33, mesmo esses países não possuem um percentual significativo de lides, sobretudo como partes autoras. Essa dimensão pode ser compreendida por dois vieses:

First, for many developing nations, post-colonial sovereignty was hard-won, and governments do not want to cede policy space to external experts. In this vein, the World Bank and the United Nations also argue that local capacities should be developed by governments, not by multinational corporations that are more concerned with shareholder value than they are with the quality of life of southern citizens. Second, the failures of structural adjustment in the 1980s and 90s reinforce the view that supranational trade

---

34

O Grupo dos 20 ou G-20, criado em junho de 1999 para estender as discussões econômicas a países em desenvolvimento, compreende os primeiros-ministros e os presidentes dos bancos centrais dos países do G-7 e doze outros países, além da União Europeia, que é representada pelo presidente do Conselho Europeu e do Banco Central Europeu. De suas reuniões, participam, ainda, o Diretor de Operações do Fundo Monetário Internacional e o Presidente do Banco Mundial, além de membros do Conselho do FMI e de seu Comitê de Desenvolvimento. Além da União Europeia, são seus membros os países do G-7 (França, Alemanha, Japão, Estados Unidos, Reino Unido, Itália e Canadá), atual G-8 (com a Rússia), mais onze países. Seus objetivos foram norteados no Encontro de Berlim, em novembro de 2004, entre os quais se encontra a eliminação de restrições no movimento de capital internacional, com a progressiva desregulação do capital financeiro, o estabelecimento de condições de mercado de trabalho flexíveis, a privatização e a proteção aos direitos de propriedade intelectual. O G-20 substituiu o G-33.

governance is a risky endeavour with neo-colonial overtones.<sup>35</sup> (DRACHE e FROESE, 2007, p. 27)

Em relação ao primeiro aspecto, a ausência de *expertise* conduz ao desestímulo para ingresso de reclamações, bem como para a continuidade nas participações.

Nesse sentido, os gastos com *expertise* consistem igualmente na necessidade de superar as discrepâncias técnicas entre os países envolvidos, haja vista que em muitos deles a mão de obra especializada é escassa e pouco voltada para a resolução de litígios comerciais no plano interestatal.

Esse contraste entre os profissionais do Direito dos Estados partes de um litígio comercial reflete não apenas a incipiência no desenvolvimento de áreas do conhecimento voltadas para o Comércio Exterior e sua dimensão institucional ou estatal, mas também do aparato institucional para o processamento doméstico das questões que serão levadas ao plano internacional. Exemplos dessas questões pode ser o número de pós-graduações em Direito Internacional Privado no Brasil e a pouca representatividade das disciplinas ligadas ao Comércio Exterior nas Faculdades de Direito.

Contrariamente, resultados positivos no âmbito de disputas resolvidas pelo SSC da Organização Mundial do Comércio estão associados a representações jurídicas alienígenas. Apenas como exemplo, pode-se citar o Brasil que, em dois casos paradigmáticos – como demandante no litígio *United States- Subsidies for Upland Cotton* e na defesa do país em face da União Europeia, no caso *Brazil - Measures Affecting the Import of Retreaded Tyres* – obteve resultados favoráveis com a contratação do escritório de advocacia norte-americano Sidley Austin LLP.

---

35

Tradução livre: Primeiro, para muitas nações em desenvolvimento, a soberania pós-colonial foi obtida com dificuldade, e os governos não querem ceder espaços políticos para expertos externos. Nesse sentido, o Banco Mundial e as Nações Unidas também arguem que as capacidades locais devem ser desenvolvidas pelos governos, não por corporações multinacionais que estão mais preocupadas com acionistas do que com a qualidade de vida dos cidadãos da periferia. Segundo, as falhas no ajuste estrutural nos anos 80 e 90 reforçam a visão de que a governança supranacional do comércio é um esforço arriscado, com implicações neocoloniais.

Nesse contexto, o *Advisory Centre on WTO Law* (ACWL) foi fundado com o objetivo de promover a maior participação dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos, a fim de fortalecer a credibilidade do SSC (OROZCO, 2011, p. 246), começando suas atividades em julho de 2001. Recursos europeus e canadenses foram empregados para reduzir o desconhecimento legal das normas da OMC. Entretanto, o problema está também na prática, em razão de que as limitações técnicas influenciam a capacidade de providenciar um *background* fático e suporte para a atuação da Organização (SHAFFER, 2008).

Outros estudos analisam a relação entre os custos da litigância e as questões comerciais envolvidas nas disputas, de forma que muitas delas representam apostas altas para os países do Sul Global e, dessa forma, não seriam propostas no SSC (NORDSTROM e SHAFFER, 2008).

As expensas para conduzir uma disputa à OMC são um reflexo da própria defasagem institucional e profissional dos países demandantes e representam um óbice efetivo ao aumento de sua participação, por serem dificuldades no plano estrutural:

Third, the costs of litigating WTO cases may be prohibitively high for some developing countries that lack the institutional and financial re-sources to represent their interests effectively. Preparing and advancing a case under the DSU deadlines requires a level of legal expertise and administrative capacity that is difficult for many least developed countries to muster. Their delegates in Geneva, for example, are often extremely few in number and may have dual responsibilities at other international institutions based in the city (BLACKHURST *et al.*, 2000 *apud* DRACHE, 2011).

Developing countries can retain private counsel for assistance, but the price of this help is of-ten high even at subsidized rates. In the US and EU, part of this cost is routinely borne by private industry, whose attorneys actively assist government lawyers in preparing cases of interest.<sup>36</sup> (DRACHE, 2011b, p. 6)

---

36

Tradução livre: Terceiro, as custas processuais dos casos na OMC podem ser proibitivamente altas para os países em desenvolvimento que têm carências de recursos institucionais e financeiros para proteger seus interesses de maneira efetiva. A preparação e o prosseguimento de um caso dentro dos prazos do OSC requer uma grande capacidade administrativa e jurídica que é muito difícil reunir para muitos dos Estados menos desenvolvidos. Os seus representantes em Genebra, por exemplo, são frequentemente pouquíssimos numericamente e podem ter dupla responsabilidade em outras instituições internacionais localizadas naquela cidade (BLACKHURST *et al.*, 2000 *apud* DRACHE, 2011). Os Estados em desenvolvimento podem conservar um conselho privado para assisti-los, no entanto o custo dessa assistência mesmo com taxas minoradas pode ser muito alto. Nos Estados Unidos e na UE, parte desse gasto é normalmente suportado pela indústria privada,

Por outro lado, muitos pesquisadores vêm se detendo nas limitações pragmáticas no emprego de medidas e retaliações por esses países, ainda quando obtêm provimentos positivos dos *panels* instaurados.

Frequentemente, a participação e a obtenção dos resultados mais importantes para esses países estão relacionadas às disputas nas quais eles ocuparam a posição de terceiras partes (SHAFFER, 2009). Esse elemento possui correlação com o fato de que, embora ainda sejam poucos casos, tais Estados têm se valido da previsão existente nos regramentos da OMC quanto à possibilidade de ingressarem com demandas coletivas e, assim, compartilharem os custos de seu processamento.

Outra questão importante diz respeito à efetividade das medidas. Embora o Entendimento de Solução de Controvérsias não utilize o termo “sanção”, a possibilidade de serem autorizadas medidas retaliatórias é frequentemente apontada pela doutrina como razão central para a utilização do SSC.

No entanto, durante todo seu período de atuação, apenas seis casos nos quais um país em desenvolvimento atuou como reclamante tiveram autorização para retaliação. Em alguns deles, como os conhecidos *Bananas III*, contra as Comunidades Europeias, e o *United States — Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000*, apenas os países desenvolvidos que compunham o *panel* conjunto executaram as medidas permitidas. Apenas três desses casos eram *panels* individuais, iniciados por um país em desenvolvimento, enquanto os três outros eram *panels* conjuntos.

Dessa forma, a doutrina vem apontando para o fato de que

o sistema de solução de controvérsias da OMC encerra um paradoxo: o aumento da igualdade formal, presente no ‘adensamento de juridicidade’ do procedimento, correspondeu à ampliação da desigualdade real, traduzida por dificuldades variadas que impedem a propositura de uma demanda (...). Figuram entre os principais problemas enfrentados pelos países em desenvolvimento os elevados custos econômicos do litígio, o temor de

---

cujos advogados ajudam ativamente os representantes governamentais na preparação de casos de seus interesses.

reações adversas por parte dos países desenvolvidos, a falta de experiência e capacitação técnica e, além da ineficácia sobre a execução das decisões. (AMARAL JUNIOR, 2006, p. 124)

Uma outra dimensão das reflexões ora suscitadas corresponde ao questionamento feito por muitos autores sobre como ampliar a participação de tais Estados no Sistema de Solução de Controvérsias.

Nesse aspecto, há uma particular evidência que se mostra relevante para o escopo do presente trabalho, resultante da análise dos resultados das disputas comerciais que envolvem os países do Sul Global, considerando-se aqui os LDCs e os países em desenvolvimento, mais Turquia.

Das 59 disputas resolvidas pelo SSC nas quais um ou mais desses Estados figuravam como reclamantes, apenas 14 delas eram contra outro país em desenvolvimento/menos desenvolvidos, e cinco delas apenas tiveram apelação. Em contraste, 22 disputas foram resolvidas por acordo mútuo ou negociações entre os países, durante o período de consultas ou antes da conclusão do *panel*. Além desses, mais três acordos/negociações envolvendo Hungria e Polônia foram também registrados. Em oposição, apenas 9 disputas foram resolvidas por esse meio quando a outra parte envolvida era a União Europeia ou os Estados Unidos.

Evidentemente, a não utilização de meios institucionais do SSC mais sofisticados, como a apelação, pode estar relacionada à ausência de *expertise* ou aos problemas de custos discutidos acima. No entanto, essas informações podem ser interpretadas como indícios de uma tendência que tais países possuem em resolver suas controvérsias entre si por meios diplomáticos. Da mesma forma, podem estar relacionadas ao processo crescente de cooperação e aproximação do Sul para o Sul.

Em relação à dimensão neo-colonial apontada por Drache e Froese (2007) acima, estes ressaltam a estratégia de negociação no âmbito da Organização conserva os princípios liberais do Consenso de Washington, na medida em que segue uma agenda da prática do *single best*, rigidez na interpretação das regras, um papel reduzido para os Estados na gestão econômica e fortalecimento do acesso

aos mercados, enquanto ignora a importância da política doméstica e sua articulação com questões não comerciais, tais como Direitos Humanos, meio ambiente e desenvolvimento local.

Essa estratégia está diretamente associada à concepção de regionalismo contemporânea ao surgimento da OMC, na qual o processo de crescente interdependência no nível regional seria promovido num contexto de liberalização e desregulação, no sentido de aumentar a competitividade dos países da região (CEPAL, 1994, p. 8).

Ao mesmo tempo, uma vez que nenhum movimento reformador tem apoio de Estados suficientes para propor as mudanças institucionais necessárias nos processos de tomada de decisão e nas negociações no âmbito da OMC, a fim de conservar-lhe um papel relevante na governança global, pode-se vislumbrar como cenário possível uma pausa nas negociações multilaterais por essa via (DRACHE, 2011a, pp. 4-18).

É possível concluir, assim, que a observância dos interesses dos países menos desenvolvidos e em desenvolvimento pode progressivamente deixar de envolver discussões sobre como aumentar sua participação na Organização, mesmo porque esse cenário vem progressivamente sendo substituído por negociações bilaterais Norte-Sul ou, como se verá adiante, por novos e de mais longo alcance acordos no eixo Sul-Sul.

O impasse nas negociações da Rodada Doha conduz ainda a uma visão, defendida por muitos analistas, de que o comércio internacional tenderia a um movimento regionalista, embora ainda não seja claro se os arranjos resultantes da última onda de regionalismo que vem se notabilizando desde 2001 (e já durante a Rodada Doha) seria compatível com a manutenção de um Sistema Multilateral de Comércio (DRACHE e FROESE, 2007). Essa conclusão pode ser depreendida não apenas dos acordos frustrados em matéria agrícola, mas também dos avanços tímidos no sentido de promover uma inclusão dos países periféricos em termos institucionais.

### **2.3 A dimensão ideológica da eficácia para os países em desenvolvimento e o engessamento institucional da OMC**

A despeito do considerável amadurecimento do sistema de resolução de litígios da organização, a participação de países em desenvolvimento na execução dos laudos dele provenientes continua a ser pouco significativa, na medida em que, consoante assinala Amaral Junior, a discrepância entre os membros no atual sistema continua sendo evidente. Assim, no que tange aos casos em que figurem países centrais e periféricos em oposição, subsistem as críticas do sistema em relação ao poder coercitivo de medidas que, de regra, terminam por prejudicar as nações em desenvolvimento devido ao seu parco poder de barganha no cenário comercial internacional.

Em se tratando de controvérsias que envolvam, em ambos os polos, economias em desenvolvimento, a sua submissão ao OSC dá ensejo a reflexões de outra ordem: em que medida a eficácia das recomendações atrai os signatários do Acordo de Marraqueche para a “jurisdição” da OMC em suas lides bilaterais.

A expectativa de aumento de investimento e exportações no cenário que refletia o triunfo ideológico do capitalismo nos primórdios da década de noventa, aliada às crises econômicas que tinham sido atravessadas nos anos anteriores pelos países periféricos, culminou na busca de regras e princípios que traduzissem segurança e estabilidade na relação entre os Estados.

Dessa forma, concomitantemente às reduções de barreiras alfandegárias e não tarifárias, deu-se o estabelecimento da OMC como organização internacional que substituiria a natureza jurídica de mero acordo do GATT para apresentar a nova feição institucional que vinha sendo buscada pelas economias centrais.

A OMC surge, portanto, como incorporação do *adensamento de juridicidade* (LAFER, 1998) no plano das relações comerciais internacionais, havendo sido concebida para promover o comércio internacional democraticamente.

Um dos principais mecanismos atrelados a esse processo foi o amadurecimento do processo de resolução de litígios, por meio da criação do Sistema de Solução de Controvérsias (SSC), o qual deveria ser um espaço decisório em que vulnerabilidades econômicas não seriam óbice à sua utilização.

### 2.3.1 A discussão no plano ideológico: potencial transformador e perpetuação da instituição e suas regras

Como se mencionou no item anterior, o Sistema de Solução de Controvérsias era tido por muitos observadores como a 'joia da coroa' do Sistema Multilateral de Comércio, após a decisão de institucionalizar a Organização (ESSERMAN e HOWSE, 2003, p. 131).

Conforme se expôs, a fim de justificar a criação do SSC, é reproduzido um discurso por meio do qual a proposta do Sistema de Solução de Controvérsias teve por objetivo ampliar a proteção aos países em desenvolvimento reduzindo suas discrepâncias. No plano ideológico, contudo, a própria criação do SSC revela outros interesses que pautaram seu estabelecimento, perpetuando a insatisfação de alguns Estados membros quanto à sua efetividade:

Behind this research agenda, whatever the findings, is the conventional wisdom that the DSU reflects the interests of developing countries. The negotiating history of the Uruguay Round, however, reveals that developing countries were not the principal movers behind dispute settlement reform. Documents suggest that the demandeur behind the elimination of GATT's veto rule was the US, with active support from several small, rich economies such as Australia, Canada, Hong Kong, and New Zealand (Croome, 1995; Stewart, 1993). In fact, certain developing countries supported the initial positions of Japan and the EU, which emphasized the advantages of GATT's emphasis on diplomacy rather than litigation (Stewart, 1993: 2740-2). India was reportedly the final obstacle on several key issues (Winham, 1998: 355). Moreover, several developing countries have been among the most persistent critics of the new system since its establishment.<sup>37</sup> (PICCIOTTO, 2011, p. 8)

---

37

Tradução livre: Por trás dessa agenda de pesquisa, quaisquer que sejam os resultados, tem-se que a sabedoria convencional é de que o SSC reflete os interesses dos países em desenvolvimento. A história das negociações da Rodada Uruguai, no entanto, revela que os países em desenvolvimento não foram os motores principais por trás da reforma na solução de

Esse descontentamento, como se viu, deve-se não apenas à ausência da efetiva participação de boa parte dos países membros na proposição de demandas, mas também na própria carência de legitimidade estrutural do órgão.

Nesse sentido, Drache (2011a) ressalta que, quando é discutida a possibilidade de uma reestruturação formal, sobretudo no Entendimento de Solução de Controvérsias (ESC), os principais demandantes são justamente os países em desenvolvimento, que, por meio de seus representantes, pugnam pelas reformas mais radicais. Um notável exemplo dessa insatisfação se deu quando, na revisão formal periódica do ESC, os delegados da Indonésia e Malásia registraram que não deixavam de cogitar a defesa de sua extinção.

Uma vez que a Rodada Urugui e o estabelecimento da OMC reconfiguraram os meios de negociação no Sistema Multilateral de Comércio – sobretudo em se tratando da resolução de controvérsias – a fim de preconizar um sistema normativo em detrimento das tradicionais soluções diplomáticas, os negociadores da Rodada Urugui se comprometeram em promover uma revisão formal das questões pactuadas após quatro anos do estabelecimento da Organização Mundial do Comércio:

All options were to be on the table, at least in theory: the ministerial declaration directed member governments to decide whether to 'continue, modify or terminate' the new procedures (WTO, 1995). After many months of discussions, however, this DSU review produced nothing. Very few governments questioned the system; most sought minor procedural improvements. Nevertheless, delegations deadlocked on whether and if so how to proceed, delaying the conclusion of the talks well beyond the original timetable.<sup>38</sup> (DRACHE e FROESE, 2007, p. 11)

---

controvérsias. Documentos sugerem que o *demandeur* por trás da eliminação da regra do GATT quanto ao veto foram os EUA, com o apoio ativo de várias pequenas, economias ricas, como Austrália, Canadá, Hong Kong e Nova Zelândia (Croome, 1995, Stewart, 1993). De fato, alguns países em desenvolvimento apoiaram as posições iniciais de Japão e os EUA, que destacavam as vantagens existentes na diplomacia do GATT em vez de se estabelecerem litígios (Stewart, 1993: 2740-2). A Índia foi alegadamente o último obstáculo em várias questões-chave (Winham, 1998: 355). Além disso, muitos dos países em desenvolvimento foram os mais persistentes críticos do novo sistema desde a sua criação.

38

Tradução livre: Todas as opções foram postas na mesa, ao menos em tese: a declaração ministerial dirigida a membros dos governos decidiria se iria 'continuar, modificar ou encerrar' os novos procedimentos (OMC 1995). Depois de muitos meses de discussões, no entanto, esta revisão do ESC não produziu nada. Poucos governos questionaram efetivamente o sistema; a maioria deles buscou pequenas melhorias processuais. Contudo, as delegações ficaram impasse

Além das dificuldades existentes em termos de buscar reformas estruturais que fossem eventualmente capazes de minimizar os contrastes existentes entre os Estados signatários do Acordo de Marraqueche, há, por trás disso, uma objeção latente, no sentido de que muitos dos países em desenvolvimento vêm reconhecendo que as regras multilaterais legitimadas por meio do ESC estão sistematicamente delineadas em favor dos países de industrialização avançada. Em outras palavras, é crescente a consciência de que se perpetua atualmente a estrutura de barganha do então GATT e de suas rodadas de negociação que favoreciam o Grupo Quadrilateral, cujos membros, Estados Unidos, Canadá, UE e Japão, buscavam negociações entre si para, então submetê-las à aprovação das demais delegações (BRAITHWAITE e DRAHOS, 2000, p. 196-200).

Nesse sentido, alguns autores ressaltam que a consagração do princípio do *single-undertaking*, por meio do qual os Estados partes não podem ratificar apenas parcialmente os acordos estabelecidos, seria uma consequência da perpetuação desses interesses, tanto em relação à Organização Mundial do Comércio, quanto ao Banco Mundial e seu Centro Internacional para Resolução de Disputas em Investimento (SCHNEIDERMAN, 2008):

The most stunning power play of this sort may have been the Quad's consolidation of all WTO rules in the Uruguay Round as a 'single undertaking' that developing countries must accept or reject as a whole, an approach that sharply contrasted with the a la carte formula of the earlier Tokyo Round.<sup>39</sup> (STEINBERG, 2002, p. 6).

É importante mencionar, também, que as tentativas de rediscutir, no âmbito institucional, os desafios e demandas operacionais da OMC têm sido infrutíferas e, muitas vezes, deixam de questionar os maiores problemas por que passa a organização, tais como a baixa efetividade do sistema de solução de controvérsias e a ausência de mecanismos de interação com a sociedade civil, além da sub-representação dos países em desenvolvimento (DRACHE, 2011b).

---

sobre se e de que forma proceder, de modo que adiaram a conclusão das negociações bem além do calendário original.

39

Tradução livre: O jogo de poder mais impressionante desse tipo pode ter sido a consolidação do Quad [Grupo Quadrilateral] de todas as regras da OMC na Rodada Uruguai como um "pacote único" que os países em desenvolvimento devem aceitar ou rejeitar como um todo, uma abordagem que nitidamente contrastou com a fórmula à la carte da inicial Rodada Tóquio.

Nesse sentido, analisando a *Warwick Commission* e o *Sutherland Report*<sup>40</sup>, DRACHE (2011a, p. 5) argumenta que:

The Sutherland Report proposed an incomplete roadmap for modest reform, defending the WTO's Legal culture as effective and balanced, rather than propose large-scale, innovative institutional restructuring of the organization. (...) On close reading, the Sutherland Report was neither timid nor apologetic; instead, it mounted a systematic defense of the organization's first principles, low profile successes, and procedural needs. The Warwick Commission did not provide leadership for reducing the differences amongst diverse country groupings or propose ways to forge deeper relationships based on mutual trust. With so many difficult issues still facing developing countries, it did not engage any of these top-level subjects to the disappointment of many experts.<sup>41</sup>

As análises efetuadas no âmbito do *Sutherland Report* falharam, da mesma forma, na ausência de esclarecimento das razões pelas quais os ganhos em bem-estar e a redução da pobreza foram insignificantes ou negativos em vários países que participaram do processo de abertura de mercados, além de ignorar a distribuição desigual de vantagens.

Talvez a pergunta correta, portanto, não seja o que a institucionalização da resolução de controvérsias comerciais pôde proporcionar aos países em desenvolvimento, sobretudo porque o parâmetro de comparação é o sistema GATT,

---

40

Essas duas iniciativas correspondem a duas tentativas recentes e paradigmáticas para o argumento do Prof. Drache. A primeira delas consiste em uma comissão não oficial composta por acadêmicos e *experts* que compõem a estrutura da OMC, primeiramente reunidos em 2007, que analisam a governança no Sistema Multilateral de Comércio e elaboram recomendações sobre esta. A segunda representa o resultado dos trabalhos de um quadro consultivo, liderado por Peter Sutherland, ex-diretor geral da organização, e intelectualmente orientado por Jagdish Bhagwati e John Jackson.

41

Tradução livre: O Relatório Sutherland propôs um mapa do caminho incompleto para reformas modestas, defendendo a cultura jurídica da OMC como efetiva e equilibrada, ao invés de propor uma reestruturação em grande escala, com inovações institucionais na organização (...) Em uma leitura detida, o Relatório Sutherland não foi nem tímido nem apologético; ao contrário, montou uma defesa sistemática dos primeiros princípios da organização, com baixo perfil realizações e das necessidades processuais. A Comissão Warwick não forneceu a liderança para reduzir as diferenças entre os diversos grupos de países ou nem propôs formas de forjar um relacionamento mais profundo baseado na confiança mútua. Com tantas dificuldades enfrentadas pelos países em desenvolvidos, tampouco consegui congrega algum assunto de grande importância para desaponto de muitos especialistas.

cuja ausência de corpo institucional e de regras nesse âmbito já poderiam ser suficientes para justificar uma quase inexistente participação de Estados periféricos.

Contrariamente, o ponto de partida para a reflexão sobre o potencial de redução de desigualdades para o Sul global pode estar no que ainda a OMC pode oferecer a esses países. Se o sistema de resolução de controvérsias e os regramentos da instituição datam de aproximadamente vinte anos, quais as mudanças estruturais nas relações político-econômicas internacionais que podem ainda estar comportadas em suas capacidades?

É a partir dessa reflexão que surgem as críticas de algumas correntes da Econômica Política Internacional – sobretudo da Teoria Crítica Coxiana utilizada neste trabalho – às possibilidades de reconfiguração desse cenário de governança das relações de comércio e serviços por meio da OMC. Essa discussão está pautada na análise da instituição como espaço de perpetuação da ordem neoliberal, cujos objetivos seriam intrínsecos à sua agenda negocial e à ampliação de seu escopo político.

Uma das principais críticas que se tecem à Organização diz respeito à sua ausência de vinculação com os demais regramentos de Direito Internacional. No plano institucional, isso pode sinalizar uma casuística na resolução das controvérsias submetidas ao SSC – na medida em que não existe segurança jurídica quanto à interpretação subsidiária do Direito Internacional.

Uma vez entendendo a instituição pela predominância de seus regramentos em relação aos direitos nacionais e mesmo às normas internacionais extra OMC, pode-se inferir que o compromisso dos Estados com regras internacionais que dizem respeito, por exemplo, aos Direitos Humanos e Sociais, é colocado em segundo plano:

The 'partly self-contained' view of the WTO means that it is a matter for each state to ensure compatibility of WTO rules with its international obligations, such as human rights norms, which are not specifically incorporated into the WTO agreements.

'States, members of the WTO, remain fully bound and responsible for any violation of their international law obligations but they cannot use the WTO remedial machinery to enforce them'.<sup>42</sup> (MARCEAU, 2002, p. 34).

No que tange às legislações nacionais, os críticos apontam que o principal efeito da institucionalização da Organização Mundial do Comércio consiste justamente em reduzir as escolhas políticas domésticas, por meio da imposição de compromissos internacionais amplos, geralmente pautados na liberalização internacional dos fluxos econômicos de capital.

Os riscos dessas medidas para os Estados membros podem ser agravados, segundo Petersmann (2005, p. 87), pelo processo de constitucionalização da OMC, abordado adiante, na medida em que, para ele, os regramentos da instituição e a postura adotada pelos países signatários diante deles são oriundos de um discurso tendencioso que, de fato, visa a mitigar os direitos da sociedade civil. Segundo afirma, a incorporação pela Organização de agendas como a de Direitos Humanos consiste justamente em um meio para supostamente contrabalancear sua política econômica, dando a falsa ideia de proteção a interesses gerais, que, na verdade, são generalizados por meio do estabelecimento de princípios que em tese corresponderiam a demandas de todos os cidadãos ou consumidores.

Acerca do aspecto da abertura normativa da OMC, pode-se apontar, também, que, a interpretação prevalecente no âmbito da instituição, no sentido de que, mesmo sendo possível utilizar outras fontes jurídicas, as regras da organização prevaleceriam sobre quaisquer outras, traz outras implicações sobre sua legitimidade.

Uma vez refutando a aplicação de leis e regramentos emanados do Direito Internacional, ou ainda de arranjos regionais, a OMC também nega, em certa medida, a vigência de normas comerciais que foram estipuladas entre as partes

---

42

Tradução Livre: A visão 'parcialmente autocontida' da OMC significa que é um problema de cada Estado assegurar a compatibilidade das regras da OMC com as suas obrigações internacionais, como normas de Direitos Humanos, que não são especificamente incorporadas aos acordos da OMC. 'Estados, membros da OMC, continuam completamente obrigados e responsáveis por qualquer violação ao Direito Internacional, mas não podem utilizar o maquinário da OMC para reforçá-lo'.

envolvidas, ou que norteiam a aplicação do Direito geral, tanto doméstica quanto internacionalmente – como é o caso dos já exemplificados Direitos Humanos.

Um caso concreto no qual se aplicou essa prevalência do direito criado na OMC foi o caso dos *Retreaded Tyres*, envolvendo o Brasil, em 2007, no qual o Órgão de Solução de Controvérsias considerou que, a despeito de haver previsão em um dos acordos do MERCOSUL acerca da conduta brasileira de importar pneus usados, essa disposição legal intrabloco não estaria observando os regramentos da OMC, razão pela qual deveria ser desconsiderada.

Esse processo de não ponderação de outras regras que envolveram o estabelecimento de determinada contenda comercial pode progressivamente comprometer o reconhecimento da instituição, sobretudo de seu Sistema de Solução de Controvérsias, na medida em que as peculiaridades nacionais ou regionais deixam de ser consideradas (PICCIOTTO, 2011, p. 12).

Outra reflexão relevante para a presente discussão sobre o potencial representativo e transformador da Organização Mundial do Comércio se dá no processo conhecido como “constitucionalização da OMC”.

De acordo com essa perspectiva, a relevância dos acordos firmados no âmbito da organização estaria precisamente em limitar o poder nacional de definição das políticas públicas domésticas, o que seria necessário na medida em que os defensores dessa visão concebem as políticas de regulação dos Estados como um obstáculo ao livre comércio e à democracia (MCGINNIS e MOSEVIAN, 2000, p. 515).

O fundamento de legitimidade da OMC estaria, portanto, relacionado a uma concepção formalista do Direito, a partir da qual o Sistema de Solução de Controvérsias teria um papel central na salvaguarda desses dois objetivos, e a delimitação da discricionariedade dos países membros quanto às escolhas relacionadas às políticas públicas seria imprescindível (PICCIOTTO, 2011, p. 2).

Um exemplo interessante da controversa constitucionalização da OMC corresponde ao processo de incorporação dos Direitos Humanos à instituição,

sobretudo por meio do Órgão de Apelação.

Tradicionalmente criticada pela sua orientação legal formalista e mesmo limitada (PICCIOTTO, 2005), a OMC tem buscado progressivamente – a fim de fortalecer sua legitimidade e a de seus órgãos e responder às acusações sobre sua política econômica liberalizante – estabelecendo orientações a partir dos relatórios elaborados no âmbito do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e da Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos.<sup>43</sup>

A incorporação dos Direitos Humanos no substrato normativo da OMC, principalmente para a resolução de controvérsias pelos *panels* e pelo Órgão de Apelação envolve, ainda, a discussão acerca dessa possibilidade, ou seja, de a instituição poder utilizar outras fontes jurídicas que não suas próprias regras.

Esse debate reflete, sob um ponto de vista positivista, a controvérsia sobre a natureza normativa dos regramentos da OMC, ou seja, se seriam lei especial e, portanto, prevaleceriam sobre os acordos de Direito Internacional e admitiriam a aplicação deste subsidiariamente ou, contrariamente, se não permitiriam ou não deveriam permitir o reconhecimento de outras normas que não as criadas no âmbito da organização.

---

43

PICCIOTTO (2011, p. 6) tece algumas considerações sobre os relatórios elaborados a partir de 2000, nos quais as comissões das Nações Unidas utilizavam o termo “pesadelo” para se referir ao tratamento conferido pela OMC aos Direitos Humanos: “The preliminary report submitted to the UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights in June 2000 by J. Oloka-Onyango and Deepika Udagama provoked a letter of complaint from the WTO to the High Commissioner for Human Rights in August 2000 (reported in Singh 2000). The objection was in particular to a reference to the WTO as a ‘nightmare’ for human rights, in the following context: ‘WTO has been described as the “practical manifestation of globalization in its trade and commercial aspects”. A closer examination of the organization will reveal that while trade and commerce are indeed its principle focus, the organization has extended its purview to encompass additional areas beyond what could justifiably be described as within its mandate.

Furthermore, even its purely trade and commerce activities have serious human rights implications. This is compounded by the fact that the founding instruments of WTO make scant (indeed only oblique) reference to the principles of human rights. The net result is that for certain sectors of humanity - particularly the developing countries of the South - the WTO is a veritable nightmare. The fact that women were largely excluded from the WTO decision-making structures, and that the rules evolved by WTO are largely gender-insensitive, means that women as a group stand to gain little from this organization.’ (UN Commission on Human Rights 2000, paragraph 15).

This document was referred to in the WTO as the ‘nightmare’ report (Marceau 2002). Subsequent reports used more diplomatic language, e.g. the report of the Mission to the WTO in July-August 2003 of the Special Rapporteur for the UN Commission on Human Rights on the right to health (UN Commission on Human Rights 2004: Addendum 1), refers to constructive, helpful and informative discussions (paragraphs 4-5).”

Sob a perspectiva política, o debate da constitucionalização da instituição – sobretudo com relação à incorporação dos Direitos Humanos – envolve questões mais profundas, considerando a essência e o escopo dos direitos a serem incorporados. Sob a perspectiva teórica do neoconstitucionalismo, essa inclusão da agenda dos Direitos Humanos pode ser compreendida como um mecanismo de manipulação desses direitos em favor da legitimação da instituição e do próprio sistema capitalista (PICCIOTTO, 2011).

Nesse contexto, alguns acadêmicos de Direito Internacional apontam para o desvirtuamento de conceitos como “direitos fundamentais” e de sua base teórica do ser humano como sujeito de direitos:

[A]ny such rights arising out of WTO agreements are not, and should not be considered to be, analogous to human rights. Their purpose is fundamentally different. Human rights are recognised for all on the basis of the inherent human dignity of all persons.

Trade-related rights are granted to individuals for instrumentalist reasons. Individuals are seen as objects rather than as holders of rights. They are empowered as economic agents for particular purposes and in order to promote a specific approach to economic policy, but not as political actors in the full sense and nor as the holders of a comprehensive and balanced set of individual rights. There is nothing per se wrong with such instrumentalism but it should not be confused with a human rights approach.<sup>44</sup> (ALSTON, 2002, p. 826).

Por seu turno, Cox (2002, p. 83-86) destaca que a Organização Mundial do Comércio, assim como ao frustrado Acordo Multilateral de Investimentos, é delineada para limitar a capacidade de interferência dos Estados no processo de neoliberalização da ordem econômica global. Existe, portanto, um contraste entre a concepção de Estado no pós-guerra – visto como um mediador entre as questões nacionais, sobretudo relacionadas a crescimento econômico e desemprego e a

---

44

Tradução livre: Tais direitos decorrentes dos acordos da OMC não são, e não devem ser considerados, análogos aos direitos humanos. Sua finalidade é fundamentalmente diferente. Os direitos humanos são reconhecidos para todas as pessoas, em função da dignidade da pessoa humana. Os direitos relacionados ao comércio são concedidos aos indivíduos por razões instrumentais. Os indivíduos são vistos como objetos, ao invés de sujeitos de direitos. Eles são capacitados como agentes para fins econômicos para promover uma abordagem específica às políticas econômicas, mas não como atores políticos em sentido completo, e tampouco como detentores de um conjunto abrangente e balanceado de direitos individuais. Não há nada per se errado com esse instrumentalismo, mas ele não deve ser confundido com a abordagem dos direitos humanos.

economia internacional – e o seu conceito contemporâneo que, em razão da difusão da ideologia neoliberal, seria mais bem compreendido a partir da capacidade que teria de ajustar-se às regras de mercado.

Uma vez não estando ainda claro como os Estados contemporâneos se articularão às forças sociais para o delineamento do futuro, resta a observação da transformação do antigo sistema estatal em um complexo multinivelado, no qual existem entidades político-econômicas, tais como microrregiões, Estados tradicionais e macrorregiões, com suas respectivas instituições, cujos processos de formação podem resultar em escopos hegemônicos ou contra-hegemônicos.

At the inter-state level, two main functions are performed: (1) the propagation and legitimating of neo-liberal global economic practice by international institutions, mainly the IMF, the World Bank and the WTO, but now increasingly by the United Nations itself; and (2) the neutralizing of potential disruptions of the global economy that could arise from explosions among the bottom (excluded) segment of the world social hierarchy.<sup>45</sup> (COX, 2002, p. 86)

Dentro do conceito de neoconstitucionalismo, ao qual se referiu no capítulo anterior, a OMC e o NAFTA, por meio dos acordos comerciais firmados em seu âmbito, e, ainda, o Fundo Monetário Internacional (FMI), no condicionamento de filiação e concessão de empréstimos à liberalização dos mercados domésticos, funcionam como mecanismos de consolidação do neoliberalismo, na medida em que asseguram a mobilidade do capital transnacional e reduzem o controle popular sobre as decisões políticas nesses espaços econômicos.<sup>46</sup>

Ainda nesse contexto, os termos do Acordo em Matéria de Direitos da Propriedade Intelectual (*Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights-TRIPS*), dentro da OMC, reflete um bom exemplo de preceitos legais que protegem

---

<sup>45</sup>

Tradução livre: No nível interestatal, duas principais funções são realizadas: (1) a propagação e a legitimação das práticas econômicas globais neoliberais por meio das instituições, sobretudo o FMI, o Banco Mundial e a OMC, mas atualmente e crescentemente pelas próprias Nações Unidas; e (2) a neutralização de potenciais perturbações da economia global, que poderiam surgir de explosões entre o segmento excluído da hierarquia mundo social.

<sup>46</sup>

From that perspective, the new global constitutionalism projected by both the WTO and the investment regime of NAFTA and the IIAs (Picciotto 2011: chapter 5.2), offers only one alternative, intended to shield the market from vulgar democratic politics' (Schneiderman 2008: 222).

os investidores dos Estados nas hipóteses em que políticas governamentais comprometeram a proteção a seus direitos de propriedade intelectual (GILL, 1998, p. 23).

Além disso, no âmbito da instituição, o GATS, conforme se ressaltou no capítulo anterior, estabelece tratamento não discriminatório para serviços e fornecedores, bem como regras absolutas e padrões de proteção, os quais se estendem tanto a medidas discriminatórias quanto às não discriminatórias, entre as quais figuram seis espécies específicas de restrições ao acesso aos mercados, incluindo monopólios públicos (SINCLAIR, 2011, p. 1):

As noted, the GATS (Article XVI) prohibits monopolies and exclusive service suppliers in committed sectors. This significantly constrains governments' ability to expand existing public services – for example, public health insurance or universal child care – into new areas. Under WTO rules governments would either have to withdraw GATS commitments in the affected sectors and negotiate compensation in the form of trade concessions with other WTO members, or face possible retaliatory trade sanctions.<sup>47</sup> (Sinclair, 2011, p. 6)

Ainda segundo Sinclair (2011), as desigualdades que terminam sendo geradas da implementação das regras de não-discriminação e do *single undertaking* têm reflexo também na maioria dos acordos regionais aos quais a OMC fornece suporte.

Os Acordos Regionais de Comércio (ARCs) *Regional Trade Agreements* (RTAs) são em grande parte parcerias Norte-Sul, notadamente entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.<sup>48</sup> Além disso, é de se notar que apenas uma parcela desses acordos se dá entre países desenvolvidos (como, por exemplo, o

---

47

Tradução livre: Como se observa, o GATS (artigo XVI) proíbe monopólios e prestadores de serviços exclusivos em setores comprometedores. Isto limita significativamente a capacidade dos governos para expandir serviços públicos existentes - por exemplo, o seguro público de saúde ou a assistência infantil universal - para novas áreas. Pelas regras da OMC, ou os governos teriam de retirar compromissos do GATS nos setores afetados e negociar uma compensação na forma de concessões comerciais com outros membros da OMC, ou estariam sujeitos a sanções comerciais de retaliação.

48

Sinclair (2011, p. 1) resalta, com base em dados da OCDE, que “there have been over 200 regional trade agreements (RTAs) negotiated since the mid-1990s. Most of these include services and investment coverage that can be categorised as following either a ‘GATS-inspired’ or ‘NAFTA-inspired’ framework”.

acordo Estados Unidos-Austrália).

Esses acordos incluem uma agenda de proteção a investimentos, bem como regras abrangentes sobre comércio de serviços transfronteiriços, cujas normas são voltadas para proteger investidores estrangeiros e fornecedores – sendo, nesse sentido, relativas –, ao mesmo tempo em que são absolutas no que tange à proteção contra dispositivos nacionais acerca de matérias como expropriação e direitos compensatórios. A tradição de acordos com esse formato foi inaugurada pelo NAFTA, que entrou em vigor em janeiro de 1994 e foi posteriormente sendo seguida por muitos acordos bilaterais ou multilaterais Norte-Sul.

Dessa forma, é possível concluir que, mesmo em determinadas configurações de acordos regionais de cooperação, os princípios neoliberais preconizados pela OMC reproduzem as discrepâncias entre países desenvolvidos e os demais:

The effects of unequal power dynamics are evident in agreements between developed and developing countries. Those based on the NAFTA model in particular, include much deeper coverage. For, example, in the US-CAFTA, U.S. coverage was little changed from NAFTA, but the Central American countries covered fully 95% of services, a huge increase from their level of WTO GATS coverage. There have also been specific impacts on public services. In the CAFTA, for example, Costa Rica was forced to phase out its public insurance monopoly and Guatemala unaccountably fully covered its health and social services, without taking any reservation.<sup>49</sup> (SINCLAIR, 2011, p. 13)

Dessa forma, tanto do ponto de vista institucional, quanto ideológico, a Organização Mundial do Comércio, incluindo seu Sistema de Solução de Controvérsias encontra diversos óbices a seu reconhecimento como espaço propulsor de uma governança democrática da economia.

Considerando os interesses dos países em desenvolvimento e daqueles menos desenvolvidos, percebe-se que não se trata apenas de uma questão de sub-

---

49

Livre tradução: “Os efeitos da desigual dinâmica de poder são evidentes em acordos entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Aqueles com base no modelo do NAFTA, em particular, possuem um escopo muito mais profundo. Por, exemplo, no Acordo EUA-CAFTA, a cobertura dos serviços pelos EUA foi pouco superior em relação ao NAFTA, mas o acordo cobriu 95% dos serviços dos países da América Central, um aumento considerável em relação a seu nível de cobertura no âmbito da OMC-GATS. Houve também impactos específicos sobre os serviços públicos. No CAFTA, por exemplo, a Costa Rica foi compelida a eliminar progressivamente seu monopólio sobre os seguros públicos e a Guatemala privatizou completamente a saúde e serviços sociais, sem efetuar qualquer reserva.”

representação no Sistema Multilateral do Comércio, mas da revisão das próprias bases nas quais suas instituições se sustentam.

### 3 Neoconstitucionalismo no nível regional e regionalização latino-americana

No capítulo anterior, analisou-se a inocuidade da OMC como espaço de representatividade e efetividade para os países em desenvolvimento, na busca pela redução das discrepâncias nacionais quanto ao seu poder econômico e político.

Esse exame utilizou-se, em grande medida, das questões que a Teoria Crítica Coxiana e do *approach* do neoconstitucionalismo que Stephen Gill e seus adeptos oferecem para a instituição, apresentando argumentos pelos quais se descrê na capacidade de reestruturação da Organização, por um lado, e na ausência de potencial contra-hegemônico, por outro.

Em relação ao último aspecto, viu-se que a OMC não detém capacidade ou mesmo intuito político – em relação aos países desenvolvidos – de reconfigurar seu Sistema de Solução de Controvérsias ou de desenvolver medidas que respondessem à ausência de participação dos setores sociais. Observou-se, ainda, que, pelas reflexões apresentadas, a Organização Mundial do Comércio pode ser considerada, no âmbito desses vieses teóricos, um espaço para a produção de regras e reprodução de iniquidades do neoconstitucionalismo.

Por outro lado, uma vez que o objetivo desse trabalho é analisar o potencial contra-hegemônico do MERCOSUL como *locus* regional para o desenvolvimento de um modelo de governança, é importante analisar se a formação de blocos regionais coaduna-se com a possível construção de uma alternativa ao constitucionalismo neoliberal.

Para isso, o presente capítulo aprofundará a discussão apresentada no primeiro capítulo quanto à configuração regional do neoconstitucionalismo, apresentando o paradigma da União Europeia e no que sua estruturação atual e seu substrato ideológico hodierno se distanciam de uma proposta de governança alternativa.

Vai-se, além disso, utilizando a UE em perspectiva comparativa, examinar as características que torna a regionalização na América Latina, em diversas de suas iniciativas, distinta desse projeto neoliberal para o nível intrarregional.

### **3.1 O caso europeu**

Como foi afirmado, Harmes salienta que a conformação federativa dos Estados consiste em um cenário favorável para o desenvolvimento dos princípios neoliberais. Nessa concepção, o constitucionalismo neoliberal é reforçado por dois princípios, indo além das separações vertical e horizontal.

O primeiro deles é relacionado à descentralização das políticas públicas relacionadas ao bem estar social (educação, saúde e seguridade), assim como ao poder regulamentar sobre questões como meio ambiente, regras trabalhistas e determinadas espécies de taxaço.

O segundo corresponde à supressão das capacidades de os governos subnacionais de limitar os direitos de entrada e saída de suas respectivas jurisdições, a partir da centralização da autonomia política desses na elaboração de regramentos voltados para a legitimação da criação de normas para a criação/manutenção de mercados – assegurando uma economia baseada no mercado e na livre circulação de capital, indivíduos e firmas – a partir do direito de propriedade, mantendo uma opção de saída no campo da política, capaz de limitar políticas sócio-democráticas (HARMES, 2007; 2009).

Em recente trabalho<sup>50</sup>, discutiu-se, à luz da articulação entre o conceito de neoconstitucionalismo proposto por Gill e sua aplicação às alianças regionais analisadas por Harmes, a assimilação dessas características no âmbito da União Europeia e suas instituições, que, progressivamente, vêm centralizando as políticas

---

50

A análise apresentada neste capítulo é resultado das atividades realizadas com o Prof. Stephen Gill, na York University/Canadá, no âmbito da *International Political Economy Summer School*, de maio a julho/2011.

públicas que Harmes insere no primeiro dos princípios neoconstitucionalistas, a fim de assegurar mais proteção ao mercado.

O principal instrumento utilizado para tanto é o crescente controle sobre os orçamentos dos Estados membros pela Comissão Europeia e o Conselho Europeu, embora outras medidas venham se delineando. Podem ser igualmente ressaltados os termos da negociação entre Grécia, Banco Central Europeu e FMI, que, empregando o “discurso” sobre a crise fiscal, incluiu medidas como o aumento das idades mínimas para aposentadoria para homens e mulheres (que variarão de acordo com a expectativa de vida média) e os cortes de despesas públicas, como saúde e educação, da ordem de 1,5 bilhões de euros (CHESNAIS, 2010). Outras mudanças que detêm potencial para afetar essa dimensão correspondem ao fortalecimento das instituições europeias no final de 2009 por meio do Tratado de Lisboa, que incluiu a criação, por exemplo, do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (art. 15.3), e conferiu novo status de pessoa jurídica à União, reconhecendo, v.g, sua competência para firmar tratados internacionais.

Analisando o primeiro dos exemplos levantados, Haar (2011a, 2011b) propôs uma reflexão acerca do significado da adoção do *europact* ou do *euro-plus-pact* como um novo modelo de governança econômica. Essas medidas estão principalmente relacionadas ao aumento das competências das instituições europeias em áreas como mercados de trabalho e despesas sociais.

Ele apresenta um exemplo concreto das influências devastadoras do neoliberalismo sobre as políticas da UE e como esse cenário, da mesma forma, ilustra características neofederalistas. Seu argumento central é o de que medidas relacionadas com o aumento do poder das instituições europeias sobre o delineamento das políticas públicas domésticas dos Estados membros estão promovendo uma “revolução silenciosa” latente, imposta de cima, representada por uma agenda de mudanças na “governança econômica”, comprometida com os interesses empresariais, à qual falta *accountability* e uma base democrática.

Essa agenda consiste essencialmente na submissão anual dos orçamentos nacionais à Comissão Europeia e ao Conselho (o “*European semester*”) e seu consequente controle, checando sua conformidade com o Pacto de Crescimento e de Estabilidade, ao mesmo tempo em que previnem “*macroeconomic imbalances*”. Uma das mudanças significativas aqui é a estratégia: enquanto, inicialmente, o foco das políticas estabelecidas era sobre os déficits, agora o objetivo consiste na redução dos débitos, limitando as capacidades governamentais de promover o crescimento por meio dos investimentos (HAAR, 2011a).

Aqui, a forte relação entre as consequências da regulação fiscal e seus danos sociais pode ser sintetizada em uma frase – a combinação dessas propostas “terá um efeito regulatório sobre a política fiscal comparável ao efeito na política de segurança que teve a bomba atômica<sup>51</sup>” (NEEDERGAARD, 2010 *apud* HAAR, 2011a).

Dessa forma, é possível arguir que uma nova dimensão do neoconstitucionalismo vem se desenvolvendo na UE – a assimilação pelo poder central também da capacidade de delineamento de políticas públicas, indo, portanto, além do claro binômio centralização-descentralização aplicado às políticas econômicas e sociais, nos termos propostos pelos teóricos neoliberais.

Utilizando o poder sobre os orçamentos nacionais, os órgãos europeus estão não apenas diretamente proporcionando um ambiente de estabilidade para a mobilidade do capital por meio de mercados livres, mas também controlando as capacidades políticas dos Estados sobre medidas sociais – possibilitando uma centralização de capacidades estatais, não considerada nas reflexões propostas por Harmes.

---

51

Tradução livre para: ““will have a regulatory effect on fiscal policy comparable to the effect on security policy of the nuclear bomb””.

### 3.2 A UE como um modelo paradigmático de governança regional

Afirmando que a União Europeia consiste em um novo e original modelo de governança, Jacques Santer, Primeiro-Ministro Honorário de Bruxelas e ex-Presidente da Comissão Europeia, assinalou na cerimônia de abertura da Conferência de Luxemburgo (2010) que:

Contrairement à la method intergouvernementale où l'on cherche en règle générale à identifier le commun dénominateur minimal entre les intérêts des différents partenaires, l'intérêt general européen poursuivi par la method communautaire n'est pas nécessairement l'addition des intérêts nationaux de tous des Etats members ni a fortiori le minimum commun dénominateur entre ces intérêts.<sup>52</sup>

Embora seja uma questão predominantemente ontológica, o conceito de “interesse geral” permanece questionável no âmbito do modelo de governança adotado pela União Europeia.

Grande parte dos estudos que observam os acordos regionais de cooperação segue o tradicional esquema de evolução da zona de livre comércio até o mercado comum e possui, portanto, a União Europeia como paradigma.

Considerando o *approach* neoconstitucionalista, tem-se que, no atual contexto, as instituições europeias – especificamente o Parlamento, a Comissão e o Conselho – vêm servindo para legitimar o capital de mercado em nível regional.

Tendo em vista que no presente momento da UE, como se arguiu, a crescente acumulação de competências por esses órgãos tem implicado a incorporação formas de relações sociais predatórias e agendas políticas no mesmo sentido, a fim de manter uma orientação uniforme e voltada para o mercado em questões como meio ambiente, direitos humanos e bem estar, é necessário questionar o alcance dessa base teórica para compreender o cenário emergente na América Latina.

---

52

Tradução livre: “contrariamente ao método intergovernamental, no qual se busca um mínimo denominador comum entre os interesses de distintas partes, o interesse geral europeu perseguido pelo método ‘comunitário’ não consiste necessariamente na soma dos interesses nacionais de todos os Estados membros, nem *a fortiori* o mínimo denominador comum entre esses interesses”.

Harmes (2009, p.10) assinala que, atualmente, existem dois diferentes modos de conceituar um projeto político que permita que controle democrático e economia operem no mesmo nível, em um contexto de globalização econômica e regionalização:

The first is by 'bringing the economy back down' to the level of national democratic control through economic nationalism and an end to capital mobility. The second is by 'bringing democratic control up' to the level of the global or regional economy through political globalization or regionalization.<sup>53</sup>

Refletindo esse ponto, argumenta-se no presente trabalho que alguns dos atuais projetos de regionalismo na América do Sul, como a Alternativa Bolivariana para as Américas<sup>54</sup> (ALBA) e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), assim como – progressivamente, o MERCOSUL – oferecem um *approach* distinto para a análise da relação entre integração e neoconstitucionalismo, no sentido de que podem consistir em uma possível alternativa e em um embrião para um modelo democrático de governança.

Com esse objetivo, de modo comparativo, serão apresentadas algumas características/estruturas do neoconstitucionalismo identificadas por Gill (1998) no “neoliberalismo disciplinar europeu”, contrastando-as com alguns aspectos dos projetos emergentes da ALBA e da UNASUL, como exemplos expressivos na região.

Em seguida, serão tecidas algumas reflexões sobre o MERCOSUL, no que tange à progressiva assimilação de uma agenda social e política mais densa e ao amadurecimento da dimensão comercial do bloco em termos institucionais e de alcance dos acordos.

---

53

Tradução livre: O primeiro é “atrair a economia novamente para baixo”, ou seja, para o nível do controle democrático nacional por meio do nacionalismo econômico e do fim à mobilidade do capital. O segundo é “impulsionar o controle democrático” para o nível da economia global ou regional, através da globalização ou regionalização política.

54

A Alternativa Bolivariana para as Américas, desde 24 de junho de 2009, passou a ser Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos.

### 3.3 Neoconstitucionalismo e os regionalismos emergentes na América Latina

Com o objetivo de entender as mudanças e os elementos que se subjazem a esta compreensão, Gill (1998, p.12) utiliza o conceito gramsciano de *bloco histórico transnacional*, que conceitua como “a síntese política de interesses e identidades derivados de todas as classes sociais e nações que media e busca coordenar as dimensões nacional, regional e global de acumulação e legitimação”.<sup>55</sup> Na análise, alguns argumentos centrais serão delineados, a partir das manifestações do neoconstitucionalismo na União Europeia.<sup>56</sup>

A partir desse ponto de vista metodológico, Gill (1998, p. 5) propõe analisar o período compreendido entre a assinatura do Tratado de Maastricht (com o estabelecimento de uma União Econômica e Monetária) até os dias atuais, a fim de conceituar alguns aspectos das relações emergentes entre os padrões públicos e privados de autoridade ou de governança neoliberal na União Europeia e na economia política global e traçar estruturas e relações de poder associadas em termos de suas dimensões coercitiva e consensual (material e normativa).<sup>57</sup>

Segundo ele, a atual conformação política da União Europeia pode ser compreendida como um arranjo para assegurar condições para a expansão do capital, representando, hoje, uma nova característica, em oposição aos primeiros anos do pós-guerra, correspondente à progressiva transnacionalização das identidades nacionais.

Dessa forma, os acordos de Maastricht consistiriam em uma resposta às novas características do capitalismo e de seu movimento, uma vez que:

---

55

Tradução livre para: “*political synthesis of interest and identities drawn from across social classes and nations that mediates and seeks to coordinate national, regional and global dimensions of accumulation and legitimation*”.

56

A base comparativa desse capítulo está no conteúdo do trabalho de Stephen Gill (1998) sobre o tema, diversas vezes citado a partir de então, “*European governance and new constitutionalism: Economic and monetary union and Alternatives to Disciplinary Neoliberalism in Europe*”.

57

Gill afirma no mencionado trabalho que a “*EMU (European Economic and Monetary Union) can be understood as part of a wider system of multi-level governance in the emerging world order in which Maastricht Agreements and EMU should be interpreted as commensurate with the neoliberal discourse – principles, practices and consequences*”.

[t]hey seek to institutionalise a new currency and mandate strict fiscal discipline as part of new practices of economic governance that will give credibility to governments and confidence to investors (...) by changing the institutional balance between state and civil society. (...) International agreements on trade and investment can be understood as reinforcing national and regional policies to restructure the state and thus lock-in neoliberal reforms politically, thereby securing the rights of investors and property holders.<sup>58</sup> (GILL, 2008, pp. 8-10)

### 3.3.1 A dimensão institucional: o *background* histórico e teórico

Gill argumenta que a adoção de um modelo germânico pela França na década de oitenta e o discurso crescente pela integração europeia por meio de uma União Econômica e Monetária amplamente baseada em critérios macroeconômicos e princípios institucionais alemães sustentam a base *institucional* para os argumentos do projeto da UE.

Os pilares para essa aproximação por parte da União Europeia do neoliberalismo e de políticas de abertura financeira estão ligados à crise fiscal, instabilidade da moeda e estagnação econômica, bem como ao temor de uma perda de competitividade da União Europeia em relação ao Leste da Ásia e América do Norte (GILL, 2008, p. 9).

Da mesma forma, Haar (2011a, p. 7-10) ressalta que, além da priorização dos interesses negociais em detrimento dos direitos laborais e das expensas com saúde e educação públicas, bem como da autonomia dos Estados para implementação de políticas dessa natureza, a priorização da competitividade no âmbito da União foi um dos elementos centrais para sua reestruturação:

The competitiveness strategy has had an immense effect on EU policies. Liberalisation of services has been undertaken in a way that threatens labour law in several member states, public services have been liberalised, 'red tape' that has bothered big business has been cut in the framework of liberalisation of services, the development of a social agenda has been halted, and decision processes have been speeded up and partly removed

---

58

Tradução livre: “[E]les procuram institucionalizar uma nova moeda e um controle fiscal rígido como parte de novas práticas de governança econômica que darão credibilidade aos governos e confiança aos investidores (...) pela mudança do equilíbrio institucional entre Estado e sociedade civil. (...) Acordos internacionais sobre comércio e investimentos podem ser entendidos como reforçando políticas nacionais e regionais que reestruturam o Estado e assim aderindo politicamente às reformas neoliberais e, por conseguinte, assegurando os direitos de investidores e de rentistas.”

from open political debate in a way that serves the business community well, but sidelines other voices.<sup>59</sup>

Esse cenário afastou progressivamente a UE de sua origem capitalista social democrata ou de mercado social, causando uma mudança de um 'regionalismo protetivo' (VAN APELDOORN *apud* GILL, 2008, p. 10) para uma orientação global e neoliberal, que se deveu também à conclusão da Rodada Uruguaí no final de 1993 e ao sucesso do Ato Único Europeu, firmado em 1986 (GILL, 2008, p.11).

Por outro lado, ao sugerir de que maneira a União Europeia poderia retomar seu escopo inicial, Gill salienta, entre outras coisas, a necessidade de que não apenas sejam desenvolvidas iniciativas de esquerda, com potencial democrático e poder para reestruturar o *policy-making* doméstico, mas também que os governos assimilem tais proposições (GILL, 2008, p. 19-24).<sup>60</sup>

Considerando as críticas à vinculação do regionalismo europeu com o projeto político neoliberal e seu esvaziamento democrático, observa-se, em contraste, que a nova onda de regionalismos na América Latina evidenciou-se a partir da retomada da concepção de *Nuestra America* desenvolvida por Simón Bolívar.

A rejeição da proposta para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) pode, nesse contexto, ser exemplo do paulatino afastamento das relações Norte-Sul (aqui entendida como a interação Estados Unidos-América Latina) e, mesmo, da ideologia "panamericanista" que pautou a política externa para

---

59

Tradução livre: A estratégia de competitividade teve um efeito profundo nas políticas da UE. A liberalização dos serviços foi realizada de maneira que ameaça os direitos trabalhistas em inúmeros Estados-membros, os serviços públicos foram liberalizados, 'a fita amarela' incomodava os grandes negócios foi cortada por meio do quadro de liberalização dos serviços, o desenvolvimento de uma agenda social foi suspensa e processos de decisão foram agilizados e parcialmente removidos para abrir um debate político de maneira a bem servir a comunidade econômica, mas silenciar outras vozes.

60

Essas ideias podem ser identificadas em algumas passagens do trabalho ora analisado de Stephen Gill: "We need to restate the debate in terms of the way that the restructuring of policy makes an impact on people's everyday lives in fundamental ways". (...) "Proposals need to be justified in terms of creative economic and political (democratic potentials)". (...) "The development of more institutionalised left-wing alternatives and initiatives that might feed into government policies".

o continente notadamente a partir de James Monroe e, ao longo do século XX, com o intervencionismo preconizado pelo Corolário Roosevelt.

Durante algumas décadas, as iniciativas para promover uma força contra-hegemônica no Sul Global foram enfraquecidas por tentativas do Primeiro Mundo para desestruturar a unidade que estava em ascensão, principalmente por meio de medidas coercitivas, buscando a cooptação política, e incentivos econômicos. Essa fragmentação, juntamente com a existência de interesses econômicos concorrentes e alianças políticas setoriais entre países do Terceiro Mundo minaram a unidade necessária para dar continuidade ao projeto (AL ATTAR e MILLER, 2010, p. 350).

Ao mesmo tempo, no cenário do pós Guerra Fria, os países da América Latina seguiram progressivamente uma agenda política similar, no sentido de clamarem por redemocratização – após longos períodos ditatoriais – e, na dimensão econômica, buscarem a adoção de uma orientação neoliberal, após passarem pela “década perdida” que os anos oitenta representaram.

No caso do Brasil, por exemplo, isso implicou abandonar em definitivo o programa de substituição de importações e, no nível regional, fazer parte de arranjos sob a filosofia do ‘regionalismo aberto’, idealizada pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). Essa concepção deveria ser entendida em um contexto no qual os países em desenvolvimento necessitavam ‘demonstrar’ suas capacidades de reconfigurar os Estados nacionais, a fim de evitar seu isolamento do processo crescente de multilateralismo e globalização. De fato, em termos ideológicos, o movimento regionalista do fim da Guerra Fria não possuiu o objetivo de criar uma nova ordem, mas de adaptar os Estados a uma previamente estabelecida (MARIANO, 2007).

Dessa forma, a concepção de regionalismo aberto está ligada diretamente às tentativas de cooperação econômica que surgiram na região da Ásia-Pacífico, mas perdeu algo de sua precisão teórica quando o conceito foi adotado na análise dos movimentos de integração na América Latina, sobretudo no início da década de noventa (KUWAYAMA, 1999).

No contexto da América Latina, o paradigma da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) mostrara-se não apenas insuficiente para a promoção do desenvolvimento, mas também responsável – junto com a década perdida dos anos 80 – pelo tímido avanço das relações comerciais dos países da região ou pelo fechamento excessivo dos mercados.

Nesse segundo momento – que corresponde ao declínio do Socialismo – a Comissão para a América Latina e Caribe (CEPAL) passou a associar o desenvolvimento a uma nova concepção de regionalismo, que veio adquirir contornos mais claros a partir de meados da década de noventa.

Essa significativa mudança de perspectiva nas políticas de desenvolvimento na América Latina e no Caribe partia da abertura comercial unilateral de seus países, na tentativa de inserção no Sistema Multilateral de Comércio, conduzindo em paralelo um processo de integração regional, que teria como objetivo:

(...) fazer da integração um alicerce que favoreça uma economia internacional mais aberta e transparente, em vez de ela se converter num obstáculo que a impeça, com isso restringindo as opções ao âmbito dos países da América Latina e Caribe. Isso significa que os acordos de integração devem tender a eliminar as barreiras aplicáveis à maior parte do comércio de produtos e serviços entre os signatários, no contexto de suas políticas de liberalização em relação a terceiros, ao mesmo tempo em que é favorecida a adesão de novos membros aos acordos (CEPAL, 1994).

Com essa estrutura, a concepção de regionalismo adquiria uma dimensão estritamente comercial e, portanto, inexistiam reflexões mais profundas sobre identidade e cooperação de ordem social, política ou cultural. Nesse momento, a integração estabelecida pelo Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) era considerada ideal para a CEPAL, embora já fosse clara a subordinação de temas chave, como questões ambientais e de fronteira, e a ausência de mecanismos de coordenação política (GUDYNAS, 2005, p. 2).

Desta forma, o regionalismo aberto consistiria numa fase de inserção dos países na economia global, cujo reflexo se deu na participação destes na criação de mecanismos de comércio, objetivando, também, a proteção dos Estados cepalinos

das medidas de proteção a serem tomadas quando do surgimento de blocos comerciais nos países desenvolvidos:

Ao mesmo tempo, todos também reconhecem o risco de que a configuração de blocos econômicos entre países desenvolvidos conduza a um mundo fragmentado, no qual predomine o livre comércio dentro desses grupos e um comércio mais administrado entre eles e os demais países. Por essa perspectiva, a integração continua a fazer sentido, desta vez como um mecanismo de defesa para compensar alguns dos custos de um isolamento ainda maior, resultante do eventual aumento do protecionismo nos países desenvolvidos. (CEPAL, 1994)

Conquanto em alguns textos da CEPAL a proposição do conceito ressalte a necessidade de conservar “preferências” aos países vizinhos por critérios geográficos ou culturais, na maioria das vezes confere destaque ao caráter amplo de que devem se revestir as negociações, inclusive afirmando a possibilidade de estender benefícios da cláusula da nação mais favorecida a não-membros (KUWAYAMA, 1999).

Assim, a tentativa de conciliar abertura comercial ampla com o estabelecimento de relações regionais na verdade representa uma ênfase nos mercados que, em última análise, não consiste em uma alternativa, mas em um meio favorável para a perpetuação das reformas neoliberais que emergiram no fim do século XX (GUDYNAS, 2005).

No entanto, a última década assistiu à emergência de propostas diferentes de regionalismo que, se não novas, contrastam diretamente com o movimento impulsionado no início dos anos noventa na América Latina, e das razões de segurança e estratégia que propulsionaram a cooperação na Europa. Embora não seja o único motivo, a ‘virada à esquerda’ nos últimos dez anos provavelmente é o motivo mais relevante para essa reconfiguração (FIORI, 2009), na medida em que esses novos governos, em linhas gerais, compartilharam interpretações semelhantes quanto à globalização e suas consequências para o desenvolvimento em aspectos significativos, especialmente em se tratando da compreensão sobre cooperação de uma perspectiva autonômica.

Nesse novo foco, que coincidiu com um momento de crescimento econômico, ou ao menos de estagnação das crises da década de noventa, no Sul Global (FIORI,

2009), acordos meramente comerciais e tratados bilaterais (tradicionalmente utilizados mesmo no nível regional) dão lugar à cooperação em campos como energia, infraestrutura e cidadania, assim como há uma progressiva adoção de uma linguagem que incorpora gênero e direitos humanos econômicos e sociais.

A transformação do comércio como um meio, e não um fim, bem como a inserção de outras esferas de cooperação, está associada à possível transição de uma autonomia antagônica para uma autonomia relacional<sup>61</sup> (RUSSELL e TOKATLIÁN, 2002). Um exemplo disso pode ser identificado na Declaração de Cuzco (firmada em 08 de dezembro de 2004)<sup>62</sup>, que marcou o início da UNASUL, em cujo texto há diversas referências ao escopo de desenvolvimento comum, evidenciando “sua determinação de desenvolver um espaço sul-americano integrado no âmbito político, social, econômico, ambiental e de infraestrutura, que fortaleça a identidade própria da América do Sul e que contribua, a partir de uma perspectiva subregional e em articulação com outras experiências de integração regional, para o fortalecimento da América Latina e do Caribe”.

### 3.3.2 Princípios e práticas de governança

No que tange aos princípios e práticas que norteiam a concepção de governança nesse novo contexto integracionista sul-americano, a primeira coisa a observar consiste no distanciamento da base teórica utilizada pela agenda do neoconstitucionalismo. Como Harmes (2009) salienta, o *approach* neoliberal para o regionalismo pode ser deduzido da concepção federalista oferecido por intelectuais como Weingast (1995), Buchanan (1995/1996) e mesmo Hayek (1960), nos termos já discutidos em capítulo anterior.

---

61

Os autores empregam o termo *autonomia* ao invés de *soberania* para ressaltar a dimensão política do primeiro, em oposição à essência meramente jurídica do último.

62

A Declaração, aprovada na III Cúpula de Presidentes da América do Sul, foi assinada por doze países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

De acordo com Gill, isso representa um novo conjunto de *princípios e práticas* de governança que modificaram os padrões de incentivos e prioridades dentro da sociedade civil e reestruturaram a forma do Estado; essas mudanças reconfiguraram “a noção de esfera pública e a natureza substantiva da democracia”. Em outras palavras, os interesses de mercado e a circulação do capital tornaram-se um fim em si mesmos, legitimando uma *ratio* comprometida com “uma forma particular de civilização de mercado, dominada pelos investidores e disciplinada pelas forças do mercado.”<sup>63</sup> (GILL, 2008, p. 18).

Esse substrato teórico diferente pode ser exemplificado em um atual princípio da Carta da ALBA<sup>64</sup> (art. 1), que deve ser interpretado em conformidade com a concepção de comércio como meio para alcançar a redução da pobreza e da desigualdade:

Compartilhamos o critério de que, para conseguir os referidos objetivos, a ALBA deve guiar-se pelos seguintes princípios e bases cardinais:

1. O comércio e o investimento não devem ser objetivos em si próprios, senão instrumentos para conseguir um desenvolvimento justo e sustentável, pois a verdadeira integração latino-americana e caribenha não pode ser filha cega do mercado e também não pode ser uma simples estratégia para ampliar os mercados externos ou estimular o comércio. Para consegui-lo, requer-se de uma efetiva participação do Estado como regulador e coordenador da atividade econômica.

O princípio da democratização financeira, também prescrito na Carta da ALBA, é entendido como um objetivo da integração que visa a combater a exploração do capital financeiro e a manter o capital produzido pelas pessoas dos países membros no nível regional, a fim de promover o desenvolvimento econômico e social (ORGANIZAÇÃO CONSULTA POPULAR, 2007).

---

<sup>63</sup>

Tradução livre para as seguintes passagens: “the notion of the public sphere and the substantive nature of democracy” e “a particular form of market civilization that is dominated by investors and disciplined by market forces”.

<sup>64</sup>

A Declaração Conjunta dos Presidentes de Cuba e Venezuela, assinada em 14 de dezembro de 2004 e conhecida como carta da ALBA foi seguida do Acordo para a Implementação da ALBA entre Venezuela e Cuba. Bolívia, Nicarágua, Dominica, Honduras, Antigua e Barbuda, San Vicente e Granadinas e Equador também se subscreveram a ele.

### 3.3.3 Democracia, *accountability* e participação

Ao mesmo tempo, a distinção que Falk (2011) faz entre legalidade e legitimidade na ordem internacional pode ser aplicada aqui à atuação das instituições europeias. Falk aduz que, no cenário do neoconstitucionalismo, o Estado de Direito é normalmente assegurado apenas por regras *procedimentais*, mas é *substancialmente* seletivo, com o intuito de preservar a validade de medidas arbitrárias e de abuso de poder.

Dessa forma, as dimensões de legalidade e legitimidade são estrategicamente separadas. No contexto da crise europeia, isso pode ser ilustrado por meio do uso das competências ordinárias e dos poderes da UE para realizar políticas liberalizantes, indo além quando se torna ‘necessário’, criando precedentes para novas e mais profundas interferências:

*[t]he signatory member states are to implement measures that go beyond what can be done via other mechanisms, including the proposed system of economic governance. In other words, the euro-plus pact is to become a kind of vanguard of reforms, making use of existing formal EU-procedures where possible, and going it alone when not.*<sup>65</sup> (HAAR, 2011b, p. 2)

Conforme se mencionou, esse processo está estreitamente relacionado ao esvaziamento da participação social e da *accountability* nas tomadas de decisões no nível regional. O discurso da crise – utilizado em outros momentos da História para alcançar objetivos similares – enfraquece as forças sociais e sua articulação, disseminando resignação ante a ‘falta de alternativas’ (HAAR, 2011b).

Nesse plano, a essência contra-hegemônica da “Nuestra América” consiste em seu potencial para desenvolver uma cultura política transnacional prospectiva. Essa cultura política estará focada em:

- 1) identificar los múltiples vínculos locales/globales entre luchas, movimientos e iniciativas; 2) promover choques entre tendencias y

---

65

Tradução livre: [O]s membros signatários vão implementar medidas que vão muito além daquilo que pode ser realizado por outros mecanismos, incluindo o sistema proposto de governança econômica. Em outras palavras, o pacto ‘euro-plus’ irá se tornar uma espécie de vanguarda das reformas, fazendo uso dos existentes mecanismos da UE sempre que possível, e indo sozinho quando não for possível.

presiones de globalización hegemónica, por un lado, y las coaliciones transnacionales que resisten contra ellas, abriendo así la posibilidad de que ocurran globalizaciones contrahegemónicas; 3) promover autorreflexión interna y externa para que las formas de redistribución y reconocimiento establecidas entre los movimientos reflejen las formas de redistribución y reconocimiento que la subpolítica emancipadora transnacional quiere ver instrumentadas en el mundo.<sup>66</sup> (SANTOS, 2004, p. 21)

Nesse sentido, a Declaração de Cuzco ressalta a participação social diversas vezes, e a UNASUL a põe como objetivo específico (art. 3º), o que também é previsto no Acordo Constitutivo da ALBA.

Outra repercussão dessa originalidade é refletida na agenda ambiental. Primeiramente, há uma grande preocupação com a preservação da essência pública dos recursos naturais, como foi possível observar nos movimentos de nacionalização contra a comodificação da água e gás na Bolívia, como uma concretização do princípio da soberania do país e de seu povo sobre tais recursos – que recebeu apoio de outros países da América do Sul.

Outro recente exemplo dessa solidariedade ocorreu nos pronunciamentos oficiais de Chile, Nicarágua e Equador, assim como manifestações públicas, contra as anunciadas retaliações estadunidenses às relações comerciais entre a Venezuela e o Irã, por meio da Petróleos de Venezuela S.A.(PDVSA), em maio de 2011.

Existe ainda nesse contexto outra dimensão do compromisso ambiental: a sustentabilidade. Há, nesse sentido, um projeto emergente no âmbito da ALBA para promover agricultura e desenvolvimento sustentável, conhecido por “Grannacional ALBA Alimentos”, cujo objetivo principal é manter a tradição dos camponeses e os meios harmônicos de produção, bem como, ao mesmo tempo, promover segurança alimentar. O projeto está associado ao princípio da soberania alimentar, também preconizado pela Carta da ALBA.

---

66

Tradução livre: 1) identificar os múltiplos laços entre lutas, movimentos e iniciativas; 2) promover choque entre tendências e pressões da globalização hegemônica, de um lado, e das coalizões transnacional resistentes, abrindo dessa forma a possibilidade para que globalizações contra-hegemônicas ocorram; 3) promover autorreflexão interna e externa, a fim de que as formas de redistribuição e reconhecimento estabelecidas entre os movimentos reflitam as formas de redistribuição e reconhecimento que a subpolítica emancipadora transnacional quer ver instrumentadas no mundo.

Esses exemplos são particularmente importantes quando se visualiza o atual momento econômico do Sul Global, caracterizado pela generalização do modelo extrativista-exportador, baseado na extração de recursos não renováveis e na expansão do *agrobusiness*. Como consequência, existe uma demanda crescente dos países desenvolvidos por estoque alimentar, terra arável e bens de consumo, pondo a sustentabilidade ecológica e social em risco (VAMPA, 2010). No nível global, isso reflete a inerente tendência de o capitalismo expandir-se, extensiva e intensivamente, por meio da comodificação contínua (CUTLER, 2011).

De acordo com o Vice-Presidente venezuelano e também Ministro da Agricultura Elias Jaua (2010), a contra-estratégia “se trata de trascender la cooperación bilateral entre cada país, para avanzar en la constitución de esta empresa que permita el desarrollo de proyectos entre todos, para incrementar a corto y mediano plazo la producción de alimentos y el desarrollo rural, para garantizar vida justa y digna para los campesinos”<sup>67</sup>.

Para Santos (2004; 2008), essa rearticulação entre conhecimento e redistribuição possui múltiplas origens e alcances, mas possui em comum um notável conjunto de significados políticos e culturais emancipatórios, que podem ser entendidos como manifestações da globalização contra-hegemônica:

Si medimos su influencia y su éxito a la luz de los cuatro siguientes niveles –creación de tópicos y establecimiento de un programa, cambios en la retórica de quienes deciden, cambios institucionales, impacto efectivo en políticas concretas–, existe fuerte evidencia para afirmar que ha tenido éxito en confrontar la globalización hegemónica en los dos primeros niveles de influencia. Está por verse cuánto éxito puede tener, y en cuánto tiempo, em los dos últimos niveles de influencia, que son más demandantes.<sup>68</sup>  
(SANTOS, 2004, p.12)

---

67

Tradução livre: “consiste em transcender a cooperação bilateral entre os países individualmente, para avançar na constituição desta empresa - que permita o desenvolvimento de projetos coletivos, para incrementar a curto e médio prazo a produção de alimentos e o desenvolvimento rural, para garantir vida justa e digna aos camponeses”.

68

Tradução livre: Se medirmos sua influência e seu êxito à luz dos seguintes quatro níveis - criação de tópicos e estabelecimento de um programa, mudanças na retórica daqueles que decidem, mudanças institucionais, impacto efetivo em políticas concretas -, existe forte evidência para afirmar que obtiveram êxito em enfrentar a globalização hegemônica nos primeiros níveis de influência. Está por ver-se quanto êxito pode ter e, em quanto tempo, os dois últimos níveis de influência, que são os mais procurados.

### 3.3.4 A dimensão ideológica

No plano *ideológico*, o envolvimento de pequenos investidores e o emprego de muitos trabalhadores em firmas são os precursores da inovação e da acumulação no contexto europeu. Gill e Law (1998, p. 14) assinalam que não apenas o ‘poder direto’ do capital contribuiu para a concretização do projeto da UE, pois no plano dos *interesses e identidades* houve uma mudança na mentalidade coletiva, difundindo o ‘*urban dreamworlds*’, associada à propaganda de massa e à comodificação do desejo de representação social.

Em termos de *interesses*, é possível notar a relevância do que Gill e Law (2008) chamam de ‘poder direto do capital’ para concretizar o projeto europeu, refletido pelo papel dos lobistas, como a Business Europe, a influência de agentes privados, como os conselhos de relações internacionais, *think-tanks* e fóruns para líderes de grandes corporações. Esses atores são importantes para compreender a dimensão dos *interesses e identidades* atuais do bloco, assim como o foi a influência da classe média, fortalecida pela incorporação de pequenos investidores e por rentistas.

No cenário emergente na América Latina, contudo, quatro pilares da integração vão de encontro a essa orientação axiológica – complementaridade, respeito à soberania, cooperação e solidariedade. Todos eles possuem apelo econômico e podem ser ilustrados por meio dos acordos entre Venezuela e Argentina para assegurar comidas e combustíveis reciprocamente – em conformidade com suas potencialidades –, bem como pelos acordos no campo petrolífero entre Brasil e Venezuela para promover distintas especializações na exploração do petróleo, com câmbio de conhecimento, e ainda pelos acordos para a venda de petróleo para países caribenhos por um preço reduzido por parte do Estado venezuelano (BOSSI, 2005).

Em se tratando de valores sociais e da mudança de mentalidade coletiva em direção a uma ‘civilização de mercado’, os teóricos têm vislumbrado uma crescente oposição na América Latina. O conceito de *bem viver* (*buen vivir* ou ainda *vivir bien*) vem sendo proposto para compreender não apenas um processo de transição do

capitalismo para o socialismo, mas também “a transição do colonialismo para a autodeterminação neste continente, em direção a uma sociedade que permita a coexistência de diferentes nacionalidades e identidades no mesmo país” (SANTOS, 2010, p. 6). Isso envolve, também, uma noção de desenvolvimento incompatível com a perda de bem-estar do outro; viver bem implica viver coletivamente bem e, ao mesmo tempo, não *melhor que*, ou seja, à custa de certos indivíduos ou grupos (CÉSPEDES, 2010, p. 8).

Dessa forma, conclui-se da análise de algumas manifestações principais do neoconstitucionalismo no nível regional que, embora a União Europeia seja atualmente considerada por muitos o modelo de integração política e econômica, ela não consiste na única alternativa possível.

Analisando a relação entre a estrutura neoliberal e seu *approach* para o regionalismo, foi possível identificar características que aproximavam o corrente modelo de governança da UE de tais princípios, ao passo que se contrastaram algumas dimensões dos regionalismos emergentes na América Latina, que parecem aproximá-los de um convergente compromisso emancipatório e de resgate da *accountability* nos arranjos regionais.

No âmbito do MERCOSUL, como se ressaltará no próximo capítulo, há uma progressiva ampliação da agenda de negociação e cooperação intrabloco, acompanhada, ainda, de um movimento em direção a outros países do Sul Global – o que pode, também, ser compreendido à luz da reflexão proposta nesse capítulo quanto ao escopo e ao substrato ideológico do regionalismo. Por outro lado, conforme foi visto anteriormente, esses movimentos cooperativos no nível Sul-Sul podem ser uma resposta à ausência ou à insuficiência de representatividade no corpo institucional do Sistema Multilateral de Comércio, ou seja, da OMC.

Embora se tenha feito nesse capítulo uma crítica ao distanciamento das instituições europeias dos objetivos originários da União, o exame do Tribunal de Justiça da União Europeia no capítulo posterior ressaltará que um corpo uniformizador de regras e princípios comerciais, capaz, ainda, de dar efetividade às políticas convergentes nas questões de direitos sociais e políticos e de participação

individual, bem como de acompanhar o alargamento da agenda de cooperação entre os Estados, pode ser essencial ao aprofundamento das relações dos países membros.

Assim, será examinado o avanço dos mecanismos de solução de controvérsias no âmbito do MERCOSUL e seu potencial integrador, bem como o papel do bloco vem tendo para o delineamento desse cenário cooperativo Sul-Sul, seja intra, seja inter-regionalmente.

#### 4 O PAPEL DO SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

A despeito das críticas apresentadas quanto ao atual processo de “neoliberalização” a partir das instituições europeias, sintetizadas nos capítulos anteriores, é importante observar que, em termos institucionais, como processo de integração, o modelo europeu representa a criação – sem precedentes – de um direito da integração, atualmente conhecido como *direito comunitário* ou Direito da União Europeia.

Além disso, conforme foi apontado no capítulo anterior, o abandono de uma agenda socialdemocrática e o preterimento da *accountability* nas decisões político-econômicas das instituições europeias são associados ao momento vivido pela UE após a assinatura do Tratado de Maastricht, ou seja, da Europa como União Econômica e Monetária, não sendo capaz de suprimir a relevância na composição de sua estrutura.

Se, tanto pelas singularidades da América Latina, quanto pelo fato de que, como já se apontou, a União Europeia tem ultimamente utilizado seus organismos decisórios (Comissão, Conselho e Parlamento) para a abertura do bloco aos atores de mercado e para o enfraquecimento do *policy-making* regional e doméstico em áreas sociais, não é possível fazer uma comparação entre as iniciativas de integração nos dois continentes, por outro lado, a análise do sistema de solução de controvérsias europeu pode ser bastante frutífera para compreender a relevância de um órgão semelhante em iniciativas de cooperação entre países.

As apreciações teóricas das “etapas” de integração possuem em comum o interesse apresentado entre os Estados envolvidos em estabelecer meios de colaboração comercial. O estabelecimento de uma estrutura jurídica mínima, por meio da firmação de acordos nesse sentido, bem como de mecanismos de solução de contendas que surjam da interpretação ou aplicação desses pactos comerciais, torna-se, assim, um processo necessário para o prosseguimento das relações de cooperação.

Conquanto os objetivos que estivessem subjacentes à firmação de acordos comerciais e de cooperação econômica fossem precipuamente político-estratégicos, foi com o recrudescimento das relações cambiais que o processo de regionalização europeu teve início.

Nesse contexto, em face de contendas entre os Estados-membros das comunidades europeias – e, por conseguinte, da imperativa demanda por um organismo que detivesse competência para dirimi-las –, e considerando ademais a necessidade de um corpo que detivesse também a incumbência de uniformizar interpretações acerca dos regramentos de Acordos Regionais de Comércio e de normas processuais decorrentes da atividade legiferante do bloco, a institucionalização do Tribunal de Justiça foi crucial.

Por outro lado, a inserção paralela dos Estados europeus em cooperação no incipiente sistema multilateral de comércio teve implicações diretas para ambos. Uma vez que a Europa instituiu uma inédita configuração de concessões e negociações entre algumas suas economias, também dentro do GATT notabilizou-se a originalidade com a qual eram elaborados os acordos dos quais participavam tais países.

Essa conjuntura contribuiu, por seu turno, para a evidenciação das instituições europeias, na medida em que, se o continente negociava internacionalmente como um único todo, o Tribunal de Justiça, assim como outros organismos comunitários, poderia ter ingerência sobre esses peculiares acordos “bilaterais”. Por outro lado, suas decisões teriam impacto sobre o sistema multilateral, consoante se pode inferir da influência que a jurisprudência do então Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias teve sobre acordos na Rodada Uruguai.

Dessa forma, em face da analisada perda ou ausência de legitimidade da Organização Mundial do Comércio – sobretudo de seu Sistema de Solução de Controvérsias – para os países em desenvolvimento, e considerando as observações tecidas sobre os processos de regionalização no capítulo anterior, o

presente capítulo visará a analisar o papel que o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) teve para a agregação do bloco.

Será examinado, ainda, o mecanismo de resolução de disputas do MERCOSUL, considerando sua evolução desde as disposições genéricas do Tratado de Assunção aos preceitos de maior efetividade contidos nas regras transitórias do Protocolo de Olivos, além dos principais desafios pelos quais passa atualmente.

#### **4.1 O papel do Tribunal de Justiça da União Europeia no processo de integração europeu**

Desde o princípio, o processo de integração europeu deu atenção à formação de uma jurisdição comum para os Estados-membros que compunham o bloco. Assim, o Tribunal de Justiça remonta ao primeiro tratado integracionista, ou seja, ao Tratado de Paris de 1951, que criou a primeira comunidade, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Dessa forma, quando o Tratado de Paris entrou em vigor no ano seguinte, o Tribunal de Justiça iniciou suas atividades, sediado em Luxemburgo, onde permanece até hoje (CAMPOS, 2004, p. 54-55).

O processo de integração lançado pela CECA tem continuidade quando, em 25 de março de 1957, são assinados em Roma outros dois tratados instituindo a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM). Ratificados pelos parlamentos nacionais dos seis membros originários – Alemanha, Bélgica, França, Itália, Países Baixos e Luxemburgo – os tratados entraram em vigor em 14 de janeiro de 1958, data histórica que marca um momento crucial no processo de integração europeu (CAMPOS, 2004, p.55).

Com o aparecimento dessas outras duas comunidades, o Tribunal de Justiça incorporou também estas no seu âmbito de atuação, passando-se a nomear oficialmente Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. Isto se deu em conformidade com a convenção relativa a certas instituições comuns, que foi assinada e entrou em vigor juntamente com os Tratados de Roma; assim, tanto a

Assembleia Parlamentar, quanto o Tribunal de Justiça são comuns ao Tratado da CEE e da EURATOM. Mesmo com o lançamento da União Europeia pelo Tratado de Maastricht de 1992, e o conseqüente aprofundamento do processo de integração, não houve mudança formal no nome da instituição.

O Tratado de Lisboa, de 17 de dezembro de 2007 – que entrou em vigor em 1º de dezembro de 2009 –, oficializou o nome da instituição como Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), ou simplesmente, Tribunal de Justiça, além de haver promovido sua inserção como tal no artigo 13 do Tratado da União Europeia (TUE) (MORENO, 2009, p. 343).

O Tribunal de Justiça da União Europeia compreende o Tribunal de Justiça (em sentido estrito), o Tribunal de Primeira Instância – que o Tratado de Lisboa passou a denominar Tribunal Geral – e os tribunais especializados<sup>69</sup>. Já o artigo 19 do TUE complementa suas atribuições, ao dispor que “o Tribunal de Justiça da União Europeia garante o respeito do direito na interpretação e aplicação dos Tratados”. Essa é a missão precípua do Tribunal de Justiça – a interpretação e aplicação uniformes da legislação da UE em todos os Estados-membros, a fim de que a lei seja a mesma para todos. Dessa forma, por exemplo, garante-se que os tribunais nacionais não irão decidir de forma diferente sobre a mesma questão (MORENO, 2009, p, 344).

O Tribunal de Justiça efetiva o cumprimento da legislação por parte dos Estados-membros e das demais instituições da UE, e é também competente para se manifestar sobre os litígios entre Estados-membros, instituições da UE, bem como entre pessoas físicas e jurídicas.

As fontes que regulam as atividades desses órgãos jurisdicionais, além do artigo 19 do TUE, estão entre os artigos 251 a 281 do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), e demais regulamentos.

---

69

Até o momento somente existe o Tribunal da Função Pública.

Desses preceitos é possível inferir que a instituição eleva-se a si mesma como máxima intérprete do Direito Comunitário com capacidade para resolver todos os recursos interpostos perante ela contra normas ou atos que violem esse direito.

Sobre a competência do Tribunal de Justiça, o artigo 19.3 do Tratado da União Europeia – com as modificações impostas pelo Tratado de Lisboa – deixa explicitado que:

O Tribunal de Justiça da União Europeia decide, nos termos do disposto nos Tratados:

- a) Sobre os recursos interpostos por um Estado-Membro, por uma instituição ou por pessoas singulares ou coletivas;
- b) A título prejudicial, a pedido dos órgãos jurisdicionais nacionais, sobre a interpretação do direito da União ou sobre a validade dos atos adotados pelas instituições;
- c) Nos demais casos previstos pelos Tratados.

Assim, o Tribunal de Justiça tem como função primordial controlar a legalidade da atuação das instituições e o cumprimento dos tratados, tanto por parte destas como pelos Estados-membros. Dessa forma, garante uma aplicação uniforme do Direito Comunitário em todo o território da União Europeia, e está chamado a assegurar a realização das funções atribuídas à União. Nesse escopo, pode considerar que um Estado-Membro não cumpriu uma das obrigações que lhe incumbem por força dos tratados, bem como controlar a correta aplicação da legislação comunitária e pode condenar por omissão o Parlamento Europeu, o Conselho ou a Comissão (OCAMPO, 2009, p. 251).

O TJUE não tem, no entanto, a natureza de um tribunal hierarquicamente superior, habilitado a revogar ou reformar as decisões proferidas pelo tribunal nacional, no âmbito do Direito Comunitário. Assim, como frisam Quadros e Martins (2009, p. 35), é infundada qualquer aproximação do TJUE em relação ao Supremo Tribunal de qualquer Estado-membro.

A atuação do TJUE tem sido marcante ao longo de todo o processo de integração regional, mormente pela sua jurisprudência, que tem exercido papel extremamente importante na consolidação do Direito Comunitário.

Em parte, tal representatividade se justifica pelo caráter intencionalmente vago dos tratados comunitários, ligado à natureza intrinsecamente evolutiva do processo de integração europeu, ficando a cargo do TJUE interpretar, desenvolver e aprofundar o Direito Comunitário, contribuindo, assim, para a elaboração e concretização progressivas dessa ordem jurídica e do processo como um todo (QUADROS; MARTINS, 2009, p. 47).

O TJUE manifestou independência, audácia e seriedade na hora de interpretar o Direito Comunitário, fazendo com que suas sentenças disponham, mais além de sua obrigatoriedade formal, de uma força moral insuspeitada na hora da aplicação do direito europeu. Serviu para completar e explicitar as disposições do direito originário e derivado, e também para ir ampliando progressivamente as competências comunitárias e elaborar princípios fundamentais que têm servido de guia e modulação na confrontação do ordenamento jurídico supranacional (OCAMPO, 2009, p. 201).

Dessa maneira, o Tribunal de Justiça desenvolveu uma jurisprudência audaciosa, considerada por alguns como um verdadeiro “federalismo judiciário” que encobriu as dificuldades encontradas no processo de arranjo integracionista (PRIOLLAUD; SIRITZKY, 2008, p. 100).

Exemplo representativo dessa atuação marcante do TJUE é o estabelecimento de princípios fundamentais do Direito Comunitário. Foi o TJUE por construção pretoriana que salientou três características marcantes dessa ordem jurídica.

A primeira delas corresponde à autonomia da ordem jurídica comunitária, ou seja, o Direito Comunitário é aplicável em todo o território da União Europeia, sem se confundir com o direito interno dos Estados-membros. Tal característica ficou

marcada no julgamento do caso *Costa/ENEL*, Acórdão de 15 de julho de 1964 (CAMPOS, 2004, p. 398-399).<sup>70</sup>

A outra característica, a aplicabilidade direta do Direito Comunitário significa que o Direito Comunitário cria obrigações e confere direitos, não somente para as instituições, órgãos e organismos da União Europeia e os Estados-membros, mas também para os cidadãos europeus. Assim, o juiz de qualquer Estado-membro aplica o ordenamento jurídico europeu sem necessidade de que se aprove uma norma de recepção pelo ordenamento jurídico nacional. A jurisprudência que marca esse posicionamento do TJUE é o Acórdão do caso *Van Gend en Loos*, de 5 de fevereiro de 1963 (CAMPOS, 2004, p. 372-374).<sup>71</sup>

E, por fim, a primazia do Direito Comunitário. O TJUE reconheceu a precedência do Direito Comunitário sobre o direito nacional dos Estados-membros, fazendo-o, no entanto, contra o parecer de alguns Estados. Assim, o Direito Comunitário, criado por força dos poderes previstos nos tratados, tem primazia sobre toda e qualquer norma jurídica de direito nacional a ele contrária e também prevalece sobre a legislação posterior (MORENO, 2009, p.327-329).<sup>72</sup>

É digno de nota, também, que, em diversos estágios de evolução da integração europeia, o TJUE de maneira firme e progressiva foi consolidando a chamada *teoria das competências implícitas*, visando a alcançar o “efeito útil dos tratados”, identificando-o não a partir de uma interpretação resultante da indagação das intenções dos Estados-membros, mas com base numa hermenêutica finalista dos tratados comunitários. Assim, o TJUE admitiu que uma competência externa da União pode decorrer não apenas de uma atribuição explícita consagrada nos

---

70

No processo em questão, Flaminio Costa opusera-se à nacionalização da produção e da distribuição de eletricidade em Itália e à transferência do patrimônio das empresas do setor para a sociedade ENEL.

71

O processo envolveu a empresa neerlandesa *Van Gend en Loos*, que intentou uma ação junto aos tribunais neerlandeses contra a administração das alfândegas do seu país, por esta pretender cobrar um direito aduaneiro mais alto na importação de um produto químico da República Federal da Alemanha.

72

Inicialmente, apontado no acórdão do caso *Costa/ENEL*, e posteriormente e diversos julgamentos do TJUE.

tratados, mas igualmente de outras disposições que lhe atribuem uma competência interna, na medida em que tais poderes sejam necessários para o cumprimento das atribuições que lhe foram conferidas.

Dessa maneira, pode-se compreender que o Tribunal de Justiça, desde os tempos da CECA, tem exercido papel de destaque na consolidação do processo de integração europeu.

Quando criado em 1952, o Tribunal de Justiça, no âmbito da CECA<sup>73</sup>, garantia o respeito do direito na aplicação e execução do Tratado de Paris e seus regulamentos de execução. Quando foram criadas as outras duas comunidades europeias – CEE e EURATOM – não foi preciso criar um outro tribunal, o que houve foi um alargamento das competências do Tribunal de Justiça, que como visto, utilizou de certo vazio presente nos tratados para consolidar o Direito Comunitário e o próprio processo de integração.

É importante, também, recordar que o processo de integração na Europa não tem como base o Direito Internacional Público, mas uma nova ordem jurídica, que consiste no Direito Comunitário ou Direito Europeu. Por isso, no espaço da União Europeia não valem as regras tradicionais do Direito Internacional Público em relação aos tratados. Segundo o artigo 344 do TFUE, os Estados-membros “comprometem-se a não submeter qualquer diferendo relativo à interpretação ou aplicação dos Tratados a um modo de resolução diverso dos que neles estão previstos”. Dessa maneira, um Estado-membro que se ache prejudicado porque outro Estado-membro não cumpre com suas obrigações não pode recorrer à retorção ou à represália para deixar de cumprir seus próprios compromissos. O único meio que resta para exigir o cumprimento do tratado é a via judicial. O mesmo vale para os conflitos surgidos entre os Estados-membros e as instituições, órgãos ou organismos da União que somente podem ser resolvidos, de maneira definitiva, em termos jurídicos por um órgão jurisdicional (SAMTLEBEN, 2005, p. 949).

---

73

A CECA foi constituída por um tratado que deveria vigorar durante 50 anos. Nesta conformidade, a Organização extinguiu-se em 2002, sendo as suas competências, direitos, patrimônio e obrigações assumidos pela Comunidade Europeia.

Entre outros aspectos diferenciais do TJUE em relação a outras cortes internacionais, vislumbra-se a capacidade de se integrar aos sistemas jurisdicionais nacionais dos Estados-membros, em razão dos mecanismos criados para eliminar os obstáculos dessa inserção e a concreta possibilidade de intervenção direta de particulares, em demandas comunitárias. Outra distinção substancial situa-se no caráter obrigatório dos seus acórdãos, como preceitua o artigo 280 do TFUE: “os acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia têm força executiva”, assim os Estados-membros estão impelidos a obedecê-los, incitando diretamente sua execução no âmbito espacial comunitário, sem precisar de qualquer tipo de intervenção dos tribunais nacionais quando em uma das partes figuram particulares (SILVA, 2005, p. 83).

Essa ação dos particulares, singulares ou coletivos, no âmbito do TJUE também é marcante, visto que diversos recursos permitem a atuação direta destes, a maioria delas no papel de recorrentes não-privilegiados. A exemplo, tem-se o recurso de anulação previsto no artigo 263 do TFUE, segundo o qual qualquer pessoa singular ou coletiva pode interpor recursos contra atos de que seja destinatária ou que lhe digam direta e individualmente respeito, bem como contra os atos regulamentares que lhe envolvam e não necessitem de medidas de execução. Outrossim, o recurso de omissão, previsto no artigo 265 do TFUE, que preceitua que qualquer pessoa, singular ou coletiva, pode recorrer ao TJUE para acusar uma das instituições, órgãos ou organismos da União de não lhe ter dirigido ato de caráter obrigatório.

No entanto, os particulares devem interpor tanto o recurso de anulação como o recurso de omissão no Tribunal Geral, cabendo recurso jurisdicional do acórdão deste órgão para o Tribunal de Justiça da União Europeia. A legitimidade ativa dos particulares é independente da sua nacionalidade e do seu domicílio e sempre foi admitida pelo TJUE, desde que obedecidas as condições atinentes ao seu interesse individual e direto. Com efeito, enquanto os Estados-membros e órgãos da UE não têm de justificar seu interesse em agir, os particulares – recorrentes não privilegiados –, pelo contrário, estão sujeitos a condições imperativas muito restritas,

que variam em função da natureza do ato que pretendem impugnar (QUADROS; MARTINS, 2009, pp. 152-153).

De qualquer forma, tal acesso à jurisdição do TJUE é um avanço, especialmente se comparar-se o indivíduo no Direito Internacional Público, que mesmo nos tribunais internacionais de direitos humanos, tem acesso muito restrito.

#### 4.1.1 A autonomia institucional do TJUE e a transição intergovernabilidade-supranacionalidade

Foi a autonomia institucional do TJUE, consagrada nos tratados da União Europeia e consolidada pelo próprio órgão jurisdicional, responsável também pela transição do processo de integração da mera intergovernabilidade ao atual estágio da supranacionalidade.

Essa passagem, marcada, como visto, pela relevante atuação do TJUE especialmente ao proferir seus acórdãos, foi também importante na consolidação do Mercado Comum Europeu. Através de rica jurisprudência, o TJUE foi responsável por essa etapa da integração europeia, em razão de sua correlação com a exigência de rígida observância de regras emanadas de uma autoridade comum e, se for necessário, em caso de resistência, uma autoridade exterior ao Estado para impor o conveniado.

A etapa do mercado comum, superada pela atual fase da união econômica e monetária, é caracterizada pela livre circulação dos fatores de produção – bens, serviços, pessoas e capitais – e pela consolidação da etapa anterior de união aduaneira, ou seja, manutenção da Tarifa Externa Comum (TEC), que se alcançou com a unificação tarifária relativa a terceiros países.

Nesse sentido, o TJUE foi muito importante na regulação sobre a livre circulação de mercadorias, porque a simples eliminação prevista nos tratados dos direitos alfandegários nem sempre é suficiente. Veja-se o que dispõe o artigo 28 do TFUE sobre a livre circulação de mercadorias:

A União compreende uma união aduaneira que abrange a totalidade do comércio de mercadorias e implica a proibição, entre os Estados-Membros, de direitos aduaneiros de importação e de exportação e de quaisquer encargos de efeito equivalente, bem como a adoção de uma pauta aduaneira comum nas suas relações com países terceiros.

No entanto, mesmo essa previsão e outras que se encontram nos tratados que proíbem a colocação de obstáculos tarifários e não-tarifários enfrentam resistência de alguns Estados-membros em alguns momentos. Assim, os obstáculos técnicos que surgem da diversidade de regulamentações internas, fruto dos diferentes hábitos nacionais, constituem hoje o principal entrave para se alcançar plenamente o mercado interior.

Para evitar tais práticas restritivas, o TJUE tem se utilizado de um conceito muito amplo, por exemplo, de “encargos de efeito equivalente”, de modo a tornar quase toda medida imputável a uma autoridade nacional que impeça a livre circulação entre os Estados-membros como uma medida que torna vulnerável o mercado interior.

Assim, em uma decisão de 1969, o Tribunal de Justiça dá uma ideia geral do que seja “encargo de efeito equivalente” a um direito aduaneiro:

Um encargo pecuniário – ainda que mínimo – unilateralmente imposto, quaisquer que sejam a sua designação e a sua técnica, incidindo sobre mercadorias nacionais ou estrangeiras em razão do fato de elas transporem a fronteira, constitui um encargo de efeito equivalente sempre que não deva ser considerado como um direito aduaneiro propriamente dito – e isto, mesmo que tal encargo não seja cobrado em proveito do Estado, que não produza qualquer efeito discriminatório e que o produto onerado com o encargo se não encontre em concorrência com uma produção nacional (CAMPOS, 2004, p. 536).

Um dos casos mais citados quando se examina a jurisprudência do TJUE sobre a livre circulação de mercadorias, é o rumoroso caso *Cassis de Dijon* – Acórdão de 20 de fevereiro de 1979 – em que o Tribunal de Justiça assinalou que todo produto legalmente produzido e comercializado em um Estado-membro deveria ser admitido no mercado de qualquer outro Estado-membro. A argumentação sustentada nesse acórdão, aplicável em princípio à livre circulação de mercadorias,

foi se estendendo também às liberdades de circulação de pessoas e serviços (SERRANO, 2010, p. 238).

No tocante à livre circulação de pessoas, o artigo 45 do TUE é claro ao preceituar que “a livre circulação dos trabalhadores fica assegurada na União”, implicando, dessa forma, a abolição total de “toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, entre os trabalhadores dos Estados-membros, no que diz respeito ao emprego, à remuneração e demais condições de trabalho”. Destarte, essa liberdade permite que o cidadão europeu, seja um trabalhador, seja um profissional liberal ou um prestador de serviços, circule pelos vinte e sete Estados-membros para realizar atividades econômicas.

A livre circulação das pessoas traz como primeiro direito dos nacionais de um Estado-membro que os mesmos não podem ser objeto de medidas nacionais que tragam obstáculos a entrada, residência, permanência e/ou entrada ou saída do território de outro Estado-membro – o que normalmente se chama de “direito de mobilidade”. Outra vantagem é a de que os trabalhadores de um Estado-membro têm o direito de acesso ao emprego e, dessa maneira, de exercer uma atividade econômica no território de outro Estado-membro em conformidade com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas que regem o emprego dos trabalhadores nacionais e, por certo, também de uma igualdade de condições de emprego e trabalho, ou seja, têm direito a desfrutar, nas mesmas condições de remunerações, vantagens e privilégios sociais e de liberdade de participação na vida sindical.

Também no que concerne a essa liberdade de circulação, a atuação do TJUE se deu de maneira marcante, no sentido de concretizar o preceituado em tais disposições. Um dos casos famosos nesse sentido é o do jogador de futebol belga Jean-Marc Bosman, que requereu que fossem abolidas as restrições sobre a utilização e transferências de jogadores comunitários. Depois de anos de luta nos tribunais belgas e no TJUE, este se manifestou favoravelmente ao pleito do futebolista belga. A partir dessa decisão do Tribunal de Justiça, começou a ocorrer ampla liberdade de desportistas comunitários, permitindo que as ligas nacionais dos

Estados-membros abrissem as portas à livre utilização de jogadores comunitários nas ligas nacionais sem qualquer tipo de limite numérico.

A terceira liberdade, a livre circulação de serviços, compreende na realidade duas facetas: a liberdade de estabelecimento e a liberdade de prestação de serviços. Com efeito, o que os tratados no âmbito da União Europeia preveem e a eliminação de quaisquer medidas discriminatórias que restrinjam de algum modo o direito de se estabelecer ou prestar serviços em qualquer Estado-membro.

Dessa maneira, os nacionais de um Estado-membro estão autorizados a estabelecer-se livremente em qualquer outro Estado-membro, criando nesse novo local uma empresa, individual ou coletiva, de natureza industrial ou não, configurando assim um estabelecimento principal. Pode ocorrer, ainda, que esse mesmo nacional já tenha a sua empresa consolidada em outro Estado-membro e deseje tão somente criar uma filial, configurando um estabelecimento secundário.

No caso da prestação de serviços, a noção compreende, em uma de suas dimensões, as atividades realizadas quando o agente se desloca a outro Estado-membro para aí prestar o serviço, ou seja, a prestação ativa. Por outro lado, está também compreendido aquele que deseja beneficiar-se do serviço se desloca até o local onde o prestador de serviços se encontra, configurando dessa forma a prestação passiva. Há uma terceira hipótese, em que nenhum dos dois se desloca: aquele que almeja ao serviço o solicita ao prestador que se encontra em outro Estado-membro, para que envie o trabalho solicitado. As três hipóteses são contempladas na noção de livre circulação de serviços (CAMPOS, 2004, p. 577-582).

Nesse ponto foi fundamental a harmonização das normativas nacionais que possam ser divergentes entre si. O resultado da harmonização é a elaboração de uma única norma no âmbito União Europeia sobre a produção e comercialização de algum produto ou serviço, que substitua as normas nacionais. Também nesse aspecto, a jurisprudência do TJUE foi essencial à consolidação da ideia do reconhecimento mútuo das regulamentações nacionais (SERRANO, 2010, pp. 238-239).

Por fim, a liberdade de circulação de capitais, também baseada no princípio da não discriminação, foi a última das quatro liberdades a se desenvolver juridicamente. A liberdade de circulação de capitais compreende as operações financeiras que busquem o investimento ou colocação de aportes financeiros onde se encontrem as melhores perspectivas financeiras, de acordo com as leis de mercado, ou seja, em tais operações financeiras há necessariamente um cruzamento de fronteiras (MORENO, 2009, p. 593).

Portanto, pode-se concluir que o TJUE vem realizando uma interpretação muito própria e muito ampla dessas quatro liberdades. A consequência desse processo é que a técnica negativa da proibição das restrições ao comércio dentro desse espaço comunitário trouxe um grande efeito liberalizante. Some-se a isto o fato de que o TJUE atribui efeito direto às disposições do Tratado que implicam a livre circulação, o que, como visto acima, significa que os particulares puderam e podem invocar diretamente ante os juízes nacionais os direitos derivados das liberdades de circulação. Apesar disso, o mercado interior segue constituindo uma meta a ser alcançada, já que seguem existindo muitas restrições nacionais às liberdades de circulação e dificilmente se pode considerar que já funciona plenamente o autêntico Mercado Comum Único Europeu (SERRANO, 2010, p. 237).

#### 4.1.2 O aprofundamento das relações regionais e a inserção das Comunidades Europeias no Sistema Multilateral de Comércio

Desde a década de noventa, o âmbito de competência dos tribunais nacionais vem sendo alargado pelo TJUE em razão do princípio da aplicação generalizada do Direito da União Europeia. Esse fenômeno se deu, em grande medida, devido à crescente possibilidade de julgamento da responsabilidade extracontratual dos Estados-Membros pela inobservância das normas de Direito Comunitário.

Conquanto subsista uma forte tendência por parte dos teóricos a atribuir ao objetivo de integração político-estratégica a razão fundamental pela qual a Europa avançara no processo de regionalização, o estabelecimento de parcerias comerciais consistiu na primeira etapa em sua direção.

A partir da assinatura do Tratado de Bruxelas, os seis Estados que paralelamente compunham CECA, EURATOM e CEE unificaram a administração dessas três comunidades europeias, conferindo, assim, um sentido convergente para as tentativas de integração já nos anos sessenta.

Conforme se aduziu, o fim dessa década instaurou um processo de recrudescimento das relações econômicas a partir da eliminação definitiva das barreiras alfandegárias entre os países da CEE. Concomitantemente, a comunidade atravessou um período de expansão em termos de Estados associados e refletiu a emergência das instituições a ela atreladas – a exemplo da realização de eleições diretas para o Parlamento Europeu no final do período (1979) – embora no mesmo decênio estivessem ocorrendo os maiores desafios ao aprofundamento da integração em termos políticos.

Uma vez que o processo de regionalismo europeu se deu, à regra, a partir do progressivo fortalecimento das relações comerciais entre seus Estados, as contendas dessa natureza constituíram nos primeiros desafios à integração. Se, por um lado, o estabelecimento de regras processuais e de órgãos que apreciassem os litígios surgidos em razão de controvérsias comerciais se deu em paralelo à consolidação de acordos bi e multilaterais dentro da Europa, por outro os países europeus em progressiva integração compunham o Sistema Multilateral de Comércio, também em formação.

Com efeito, uma vez que a ratificação do GATT foi anterior ao Tratado de Roma, este inseriu entre seus preceitos uma política negocial convergente (Política Comercial Comum), a qual deveria manter a uniformidade e, notadamente, impedir a elaboração de acordos comerciais fora de seu âmbito, obstando, assim os países dele signatários a estabelecerem uma agenda comercial própria dirigida a outros Estados.

Ao ser notificado ao GATT, conforme previsão deste acordo, o Tratado da CEE foi expressamente tido por compatível com este, mediante o compromisso de os Estados europeus em assegurar a observância das regras multilaterais dele resultantes.

Por conseguinte, a Comissão Europeia, instituída pelo mencionado tratado, tinha entre suas atribuições constitutivas a representação dos Países-membros na assinatura de acordos comerciais e, a partir da década de sessenta, passou a participar direta e permanentemente das rodadas de negociação do GATT.

Mesmo após 1992, quando o Tratado de Maastricht entrou em vigor, instituindo a Comunidade Europeia sem revogar, contudo, a CEE, a Comissão Europeia permaneceu representando concorrentemente seus países membros perante o GATT.

Por seu turno, a CECA, também posterior ao GATT/47, não encontrou óbices à sua constituição na seara multilateral, não apenas em razão de que seus seis membros (Alemanha, Bélgica, Itália, França, Holanda e Luxemburgo) buscaram manter-se compromissados com o texto do acordo que o instituiu, como também devido ao artigo XXIV deste, que, mesmo antes da formação das comunidades europeias, anuía à formação de blocos regionais<sup>74</sup>.

Entretanto, uma vez que a CECA não consistia em nenhuma das modalidades de Acordos Regionais de Comércio expressamente autorizadas no bojo do GATT e, ademais, que instituía um acordo preferencial tão somente para carvão em aço, havia uma incompatibilidade literal com o permissivo do art. XXIV, na medida em que este se referia a acordos comerciais que incidissem sobre todo o comércio entre os países que o firmaram. Por conseguinte, os países vinculados à CECA suspenderam em parte seus compromissos para com o GATT – principalmente os relacionados ao cumprimento da cláusula da nação mais favorecida nas negociações atinentes a carvão e aço – e passaram a figurar nas rodadas de negociação sobre esses produtos sob o escopo da Alta Autoridade da CECA, desde novembro de 1952. Por meio dessa concessão, o status jurídico da

---

74

Segundo elucida o glossário da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), o artigo XXIV do GATT “Estabelece as situações de exceção da aplicação do princípio consagrado no Artigo I do Acordo sobre o Tratamento da Nação Mais Favorecida, levando em conta a conveniência de aumentar a liberdade do comércio, desenvolvendo, mediante acordos livremente concertados, uma integração maior das economias dos países que participam desses acordos”. Disponível em: <[www.aladi.org](http://www.aladi.org)>. Acesso em: 22 out. 2010.

CECA perante o GATT foi reconhecido, em contraste com a CEE, que não foi formalmente distinguida como parte contratante no acordo multilateral.

Em face da consolidação dessas duas comunidades e tendo em vista a abrangência do art. XXIV, o GATT instaurou em outubro de 1957 um Comitê, cuja função precípua seria averiguar a compatibilidade dos preceitos do acordo com o Tratado de Roma.

Embora as discordâncias internas do comitê tenham conduzido a um não pronunciamento oficial acerca do tema, a CEE permaneceu negociando no âmbito multilateral e, à medida que a relação de integração europeia se aprofundava e abrangia mais Estados, o descontentamento dos demais países se recrudesceu.<sup>75</sup>

Conquanto as dissonâncias acerca da contínua regionalização da Europa e sua inserção o sistema multilateral de comércio tenham-se mantido, não havia interesse político em os signatários do GATT se oporem veementemente ao processo, uma vez que, como bem assinala Prazeres (2008, p. 172):

O resultado, com efeito, não interessaria às partes do sistema multilateral de comércio, em especial aos europeus e aos EUA. Tampouco seria conveniente àqueles interessados em eventualmente participar do bloco europeu ou mesmo estabelecer seus próprios arranjos regionais.

Essa contextualização prévia é relevante para a compreensão das razões pelas quais, após a conclusão da Rodada Uruguai, o então Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias tenha sido suscitado, a fim de manifestar-se sobre a extensão das competências da Comissão Europeia para assumir acordos de abertura comercial na esfera multilateral (*Opinion 1/94*).

Em parecer, a corte definiu que, com efeito, a Comissão detinha poderes para negociar no âmbito do GATT/OMC representando os Estados das comunidades, à exceção de acordos que disciplinassem propriedade intelectual (*TRIPS*) ou que

---

75

Uma das repercussões geradas pelo descontentamento nesse sentido foi a reclamação dos Estados Unidos contra a Comunidade Europeia em 1982, o qual acionou o órgão de solução de controvérsias do GATT em razão de acordos estabelecidos entre a comunidade e países mediterrâneos.

envolvessem prestação de serviços não transfronteiriças, de cuja firmação deveriam, conjuntamente, participar os Estados-membros envolvidos.

#### 4.1.3 Influências do ordenamento comunitário sobre a disciplina do Sistema Multilateral

Conforme se aduziu anteriormente, as relações estabelecidas pela União Europeia, desde que consistia apenas no agrupamento despersonalizado das comunidades, e o sistema multilateral são conturbadas e, principalmente, controversas, tanto intra, como extrabloco.

Entretanto, uma vez que o processo de integração na Europa se deu, em grande medida, em concomitância com o amadurecimento da disciplina do GATT/1947 e as rodadas de negociações a ele vinculadas, bem como, num momento posterior, à formação da Organização Mundial do Comércio, são perceptíveis influências de um sobre o outro.

Com efeito, o regionalismo no continente europeu caracterizou-se por fases de institucionalização associadas à elaboração de uma estrutura normativa e de princípios que legitimassem a atuação intergovernamental e, à frente, comunitária de seus organismos.

Nesse contexto, o Tribunal de Justiça, por consistir em um órgão existente desde as comunidades e ter por escopo essencial a solução de controvérsias, sempre deteve em seus julgados e pareceres elementos refletidos nos princípios e regramentos do sistema multilateral de comércio.

Um dos mais substanciais exemplos consiste em um dos fundamentos para a livre circulação de mercadorias, brevemente exposta em item anterior do presente trabalho.

Este preceito repousa essencialmente sobre o princípio da não-discriminação – o qual, em linhas gerais, preconiza que no Mercado Interno o tratamento dispensado a mercadorias, serviços, capitais e pessoas a um Estado-membro deve

sempre equivaler ao tratamento concedido a esses fatores quando nacionais – e no princípio do reconhecimento mútuo.

Este, por seu turno, consiste no imperativo de que a legislação de outro Estado-membro produza os mesmos efeitos que as normas nacionais, e foi elevado a princípio a partir do já mencionado Acórdão Cassis de Dijon, prolatado pelo Tribunal de Justiça em 1979<sup>76</sup>.

Na ocasião, o órgão entendeu que determinado produto, fabricado em observância às normas legais de um país da Comunidade Europeia e comercializado em seu mercado, deveria ser aceito nos demais Estados, uma vez que existem *standards* relativos à qualidade e segurança dentro do bloco econômico regional. Esse preceito é excetuado apenas pela invocação de exigências cogentes, resultantes de uma regulamentação nacional elaborada em face da inexistência de harmonização ou disciplina sobre determinada questão, e que se apliquem indistintamente a quaisquer produtos domésticos ou importados.

Embora pragmaticamente o princípio do reconhecimento mútuo encontre óbices na sua ampla utilização, o que ora se pretende ressaltar é sua influência sobre o Acordo de Medidas Fitossanitárias que, em seu art. 4º, n. 1, estipulará que

[O]s membros aceitarão as medidas sanitárias ou fitossanitárias de outros membros como equivalentes, mesmo que difiram das suas ou das que são utilizadas por outros membros que se dediquem ao comércio do mesmo produto, se o membro exportador demonstrar objectivamente ao membro importador que, com as suas medidas, é atingido o nível adequado de protecção sanitária ou fitossanitária no membro importador.

Alguns autores vislumbram no Acordo sobre os Obstáculos Técnicos ao Comércio, semelhante influência do princípio, no conteúdo dos artigos 6º, n. 3, e 2º.

Outra repercussão nas normativas multilaterais consiste no artigo 92 do Tratado de Roma, o qual, juntamente com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, refletiram-se no Acordo sobre as Subvenções e as Medidas de

---

76

Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, de 20.02.1979. *Cassis de Dijon*, Proc. 120/78, Col. 1979.

Compensação, resultante da Rodada Uruguai. Ademais, práticas comerciais restritivas e outras questões que passaram a se inserir na pauta das discussões no âmbito regional são posteriormente incluídas na agenda da OMC. À ilustração, tem-se que em maio/1996, os grupos de trabalho da OMC analisavam vinte e dois acordos regionais, entre os quais dezenove envolviam questões políticas da concorrência e oito abordavam investimento estrangeiro – nenhuma dessas temáticas, contudo, tinha recebido regulamentação na esfera multilateral<sup>77</sup>.

Conclui-se, portanto, que o paralelismo de um processo de integração regional no molde singular como o qual se deu o estreitamento das relações intra-Europa à formação do Sistema Multilateral de Comércio contribuiu para inserir entre os preceitos do GATT/OMC, bem como na plataforma submetida às sucessivas rodadas de negociação, elementos que serviriam de substrato à formação de outros Acordos Regionais de Comércio e à compatibilização de interesses comerciais intra e extrabloco.

#### 4.1.4 A ingerência do Tribunal de Justiça sobre acordos bilaterais entre a UE e terceiros Estados

No âmbito das negociações envolvendo países da União Europeia, cumpre ressaltar, ainda, a influência que o Direito Comunitário e os órgãos que o aplicam detêm sobre seus termos de cumprimento.

Consoante se expos, o Tribunal de Justiça da UE possui discricionariedade para, quando suscitado, apreciar violações às normas comunitárias e determinar que os atos/fatos jurídicos que impliquem tais infrações sejam obstados.

Em se tratando do comércio internacional, essa competência possui especial relevância, na medida em que pode afetar direitos de terceiros, não submetidos ao ordenamento jurídico comunitário.

---

<sup>77</sup>

Para considerações mais aprofundadas sobre o tema: MOTA, Pedro Infante. *O Sistema GATT/OMC: introdução histórica e princípios fundamentais*. Coimbra: Almedina, 2005. p.531-580.

De regra, pessoas físicas e jurídicas que não se vinculem ao corpo jurídico-normativo da UE não podem ser afetadas por seus preceitos; seus direitos ficam salvaguardados em relação ao ordenamento comunitário, na medida em que a ele não anuíram.

No entanto, os contratos bilaterais firmados entre terceiros Estados e países que compoñham a União Europeia, mostram-se uma importante exceção<sup>78</sup>. Conquanto esses negócios jurídicos sejam tipicamente caracterizados pela neutralidade de foro para a elucidação de contendas deles resultantes e busquem entre seus dispositivos não se vincularem normativamente a nenhum dos ordenamentos jurídicos envolvidos, o Direito Comunitário estabelece que seus preceitos sejam observados pelos países-membros.

À guisa de ilustração, tem-se o caso dos “acordos de céu aberto”<sup>79</sup>, que consistiram num conjunto de tratativas firmadas entre oito Estados-membros – Suécia, Finlândia, Bélgica, Luxemburgo, Áustria, Países Baixos, Dinamarca e Grã-Bretanha – e os Estados Unidos, cujos dispositivos permitem este país a revogar, suspender ou limitar os direitos de tráfego das transportadoras aéreas designadas pelos Estados signatários.

Em 5 de novembro de 2002, o então Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias declarou que os acordos em epígrafe violariam os preceitos de Direito Comunitário, em dois principais aspectos.

Primeiramente, a Corte considerou que a existência de “cláusulas de nacionalidade”, ou seja, atinentes ao controle e propriedade das companhias aéreas europeias, comprometem o direito de acesso não discriminatório de tais

---

78

Não serão tecidas maiores considerações sobre contratos entre Estados europeus e empresas transnacionais em razão das peculiaridades que o assunto exige abordar, na medida em que subsiste uma relação de hipo/hipersuficiência que singulariza a disciplina de tais negócios jurídicos.

79

A fonte normativa dessas informações está disponível no Regulamento (CE) nº 847/2004 do Parlamento Europeu e Conselho Europeu, datado de 29 de abril de 2004 e publicado no sítio eletrônico <http://eur-lex.europa.eu/>.

transportadoras ao mercado nas ligações entre Estados-Membros e países terceiros.

Uma outra violação encontrada corresponde ao entendimento do Tribunal no sentido de que, uma vez que a matéria de fundo dos acordos esteja no âmbito da legislação e, conseqüentemente, da competência institucional comunitárias, somente a Comunidade teria legitimidade para firmar tais espécies de acordo.

Segundo o Tribunal clarifica, uma vez que os Estados Unidos detinham discricionariedade em recusar a atuação de uma transportadora europeia, os acordos firmados obstariam, em última análise, a liberdade de estabelecimento, bem como a de prestação de serviços, notadamente em razão da falta de reciprocidade em relação à abertura do céu da Europa às companhias aéreas estadunidenses, em contraste com o cerceamento das transportadoras comunitárias.

Por conseguinte, o Tribunal de Justiça confirmou a competência exclusiva da Comunidade para negociar, assinar e concluir acordos que tratem de matérias da sua competência, ao passo que ratificou o direito de as companhias aéreas comunitárias usufruírem de livre estabelecimento no interior do bloco regional e do acesso não discriminatório ao mercado no que tange às ligações entre Estados-Membros e terceiros países.

Uma vez que os acórdãos do Tribunal de Justiça possuem efeitos extensivos às demais relações bilaterais que contenham as mesmas características dos dispositivos entre Estados da União Europeia e países externos à configuração do bloco que foram rechaçados, a Comissão Europeia adotou uma comunicação em que chama a atenção para as conseqüências diretas dos acórdãos do Tribunal de Justiça a nível das relações internacionais da UE, nomeadamente com os Estados Unidos. A comunicação concluía pela necessidade de negociar urgentemente um novo acordo UE/Estados Unidos para substituição dos acordos bilaterais existentes e convidava os Estados-Membros a dar início ao processo de rescisão dos seus acordos bilaterais com aquele país.

No entanto, conforme referido pela Comissão, os acórdãos do Tribunal de Justiça têm igualmente conseqüências para as restantes relações bilaterais entre

Estados-Membros da UE e países não comunitários. A grande maioria das relações bilaterais assenta em acordos com as mesmas características que os oito acordos considerados ilegais pelo Tribunal de Justiça. Como resultado desses acórdãos, o habitual procedimento de regulação do transporte aéreo entre a UE e o resto do mundo foi praticamente suspenso, estando os Estados-Membros e os seus parceiros a tentar esclarecer a situação.

Com base nos acórdãos do Tribunal de Justiça, a Comissão Europeia teceu propostas a serem apreciadas pelo Parlamento e pelo Conselho, no sentido de autorizar a Comunidade à adoção de medidas céleres para a mudança do cenário comercial que caracterizava a atuação de tais transportadoras europeias.

Como resultado, foi elaborado um regulamento, por meio do qual foram reiteradas tais medidas, além de haverem sido definidos princípios que visam a garantir o adequado câmbio de informações no âmbito regional, a fim de assegurar a esmerada observância do Direito Comunitário na elaboração de acordos bilaterais com Estados terceiros.

A Comunidade deve adaptar os dispositivos contidos nos referidos acordos quando violarem uma norma de Direito Comunitário. Concomitantemente, os Estados-membros, caso não tenham ensejado nenhuma negociação prévia, serão legitimados a buscarem alterar o acordo existente ou a firmar um novo, cujos preceitos sejam consoantes com o ordenamento jurídico comunitário.

Com fulcro no parecer da Comissão Europeia, que, por sua vez, reportou-se à interpretação dos dispositivos em face do ordenamento jurídico comunitário, conferida pelo então Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE), o Parlamento e o Conselho Europeus estabeleceram, entre outras medidas, que:

Todos os atuais acordos bilaterais celebrados entre Estados-Membros e países terceiros que contêm disposições contrárias ao Direito Comunitário deverão ser alterados ou substituídos por novos acordos plenamente compatíveis com o Direito Comunitário.

(...)

É essencial que os Estados-Membros que conduzem negociações tenham em conta o Direito Comunitário, os interesses comunitários em geral e as negociações comunitárias em curso (Regulamento (CE) nº 847/2004).

Conseqüentemente, uma vez estabelecido um sistema de notificações e autorizações para as negociações bilaterais para assegurar a observância do Direito Comunitário por meio de cláusulas-tipo e, no mesmo sentido, compelindo tais Estados-membros a informar por escrito à Comissão de seu objetivo em iniciar um processo negocial, está-se, obliquamente, impondo o Direito Comunitário países que não compõem o bloco.

Ademais, se o Estado europeu negociante passará a ser orientado, parcialmente, pela Comunidade quanto ao conteúdo de certas cláusulas, e, ademais, vai contar com o substrato e ingerência da Comissão quanto à viabilidade desse negócio, a autonomia contratual ou das partes é consideravelmente reduzida sob o argumento de preservar o Direito Comunitário e reservá-lo do arbítrio casuístico dos envolvidos.

## **4.2 O MERCOSUL comercial: do surgimento à virada à esquerda na América do Sul**

### 4.2.1 O amadurecimento institucional em matéria comercial

As reflexões trazidas no capítulo anterior demonstram que, assim como ocorreu em outros países do Sul Global, a percepção do risco de isolamento como consequência do fim da Guerra Fria foi fundamental para a associação entre Argentina e Brasil e, posteriormente, para a inclusão do Paraguai e do Uruguai (MOREIRA, 1989):

Ao firmar o Tratado de Assunção, os quatro presidentes partem da percepção comum de que o aprofundamento do processo de integração pode ser a chave para uma inserção mais competitiva de seus países num mundo em que se consolidam grandes espaços econômicos e onde o avanço tecnológico-industrial se torna cada vez mais crucial para as economias nacionais (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL, 1991, p. 279).

Como projeto de integração, a configuração institucional mínima estaria ligada à limitação do alcance da cooperação proposta pelo regionalismo aberto; uma vez que seu escopo era meramente comercial, não haveria necessidade de construir espaços decisórios com maior âmbito de atuação:

Esta nueva forma de gobernar en los países de la región, despreocupada por la construcción del consenso y por su relacionamiento con la red de asociaciones de interés, se traslada al ámbito de los acuerdos regionales y da lugar a lo que se ha dado en llamar el déficit institucional del Mercosur. Esta falta de estructuras institucionales para canalizar los distintos intereses en juego corresponde así a una manera particular de encarar el proceso de integración y no, como sostienen algunos analistas, a una mera casuística, imprevisión o inmadurez del proceso.<sup>80</sup> (RIELLA, 2001, p.41)

Mesmo a solução de controvérsias em matéria comercial conservou uma estrutura arbitral, típica de acordos de cooperação bilateral, durante quase uma década.

A existência de um sistema de solução de divergências, cuja estrutura definitiva deveria ser adotada quando o bloco atingisse o seu objetivo de mercado comum (até dezembro de 1994, conforme o Tratado de Assunção, Anexo III, art. 2º), por ser essencial a qualquer processo de integração desde o seu início, teve seu esboço inicial e transitório nos primeiros documentos do bloco econômico.

Dessa forma, o MERCOSUL estabeleceu, por meio das disposições regulamentadoras do Protocolo de Brasília, um procedimento caracterizado por uma fase diplomática, na qual ocorriam negociações diretas entre as partes e mediação pelo Grupo Mercado Comum (GMC) que, se não prosperassem, seriam seguidas de uma arbitragem por meio de um tribunal *ad hoc*.

Paralelamente, porém, o Anexo ao Protocolo de Ouro Preto previu um mecanismo de resolução de litígios cuja utilização não era excludente em relação ao

---

80

Tradução livre: Esta nova forma de governar nos países da região, despreocupada pela construção do consenso e pelo seu relacionamento com a rede de associações de interesses, modifica-se ao âmbito dos acordos regionais e dá lugar ao que se passou chamar de déficit institucional do MERCOSUL. Esta falta de estruturas institucionais para canalizar os distintos interesses em jogo corresponde assim a uma maneira particular de encarar o processo de integração e não, como sustentam alguns analistas, a um mero casuismo, imprevisto ou imaturidade do processo.

primeiro e que, apesar de guardar semelhança com este, singularizava-se por possuir apenas a instância diplomática – aqui precedida da análise da Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), a qual também fará a mediação antes de enviar a reclamação para deliberação do GMC.

Ambos os mecanismos estavam adstritos à solução de lides comerciais entre os Estados, não podendo ser utilizados para dar uniformidade à interpretação e aplicação de normas do bloco ou para dirimir divergências de outra natureza, que tendem a surgir com o aprofundamento das relações entre seus membros.

Para os particulares, o acesso, meramente por via indireta, se fazia possível nas hipóteses em que restasse evidenciada “sanção ou aplicação, por qualquer dos Estados partes, de medidas legais ou administrativas de efeito restritivo, discriminatórias ou de concorrência desleal, em infração ao Tratado de Assunção, dos Acordos celebrados no âmbito do mesmo, ou das decisões que emanem do Conselho Mercado Comum” (art. 25 do Protocolo de Brasília).

Além disso, a solução de controvérsias no bloco era marcada pelo caráter cogente, vinculado ao Direito Internacional Público – em detrimento de mecanismos autônomo –, ausência de regras processuais próprias e, conseqüentemente, de institucionalização, ensejando, pois, uma maior vulnerabilidade às oscilações políticas dos Estados partes.

No entanto, o cenário que se estabeleceu após um período de estagnação entre 2001 e 2002 foi de emergência de posições mais progressistas em relação à intensificação da aproximação com os países vizinhos por Brasil e Argentina. Essa nova postura política estava mais próxima do modelo concebido no embrião do MERCOSUL<sup>81</sup> do que ao que se estabeleceu pelo Tratado de Assunção. Nestor Kirchner, embora menos otimista e progressista que Lula, sinalizava positivamente para uma intensificação do processo de institucionalização intrabloco.

---

81

Afirma-se que o modelo mercosulino delineado no Tratado de Assunção se distanciava significativamente dos propósitos existentes à época da Ata de Foz do Iguaçu (1985), notadamente mais entusiastas e voltados para outras dimensões da integração. Por limitações espaciais, não pudemos nos deter melhor nos aspectos políticos dessa evolução.

Embora os anos que se seguiram tenham sido de aparente retrocesso, na medida em que a abertura do governo argentino para diálogo com a postura heterodoxa abriu espaço para ideias mais próximas da cooperação que da integração, abarcadas pelo temor de perda de espaço para o Brasil, enquanto este parecia estar se conduzindo, em certa medida, à afirmação de sua posição na América do Sul (SARAIVA e RUIZ, 2009), algumas mudanças no âmbito do MERCOSUL tiveram espaço. A assinatura do Protocolo de Olivos, com o advento do Tribunal Permanente de Revisão (TPR), além dos avanços em torno das discussões sobre a configuração e operacionalização do Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL), traduzem avanços relevantes do ponto de vista institucional.

A Decisão nº 65/00 do Grupo do Mercado Comum (GMC) estabeleceu que, em junho de 2001, seria apresentada proposta para alteração do sistema de solução de controvérsias, como também para a criação de um tribunal arbitral permanente no bloco. Como resultado dos trabalhos, o Protocolo de Olivos foi assinado em 18 de fevereiro de 2002. A atual forma desse sistema, contudo, ainda não é definitiva, na medida em que o MERCOSUL ainda não atingiu seu objetivo final de integração.

O Protocolo de Olivos, derogando o Protocolo de Brasília e seu anexo, aprovado pela decisão CMC 17/98, marca a transição de um sistema essencialmente casuístico e descontínuo para um mecanismo com normas próprias, regras processuais mais aprimoradas e, principalmente, pela criação de um órgão autônomo e específico em relação aos demais organismos do MERCOSUL.

Com efeito, até sua assinatura, o sistema de solução de litígios do bloco econômico preconizava as soluções por via diplomática, não se aprofundando na regulação da via jurídica também possível, a qual, ao arbítrio exclusivo dos tribunais *ad hoc*, não permitia a formação ou a consolidação de entendimentos jurídicos reincidentes sobre causas no âmbito do bloco.

A estrutura estabelecida pelo Protocolo de Olivos tem por substrato a adoção de políticas comuns pelos Estados signatários, voltadas para a compatibilização entre seus interesses econômicos e para o fortalecimento do bloco.

Esse sistema possui por objetivo atuar nas controvérsias que surjam entre os Estados sobre a interpretação, aplicações ou até mesmo em face do não cumprimento do Tratado de Assunção, dos Protocolos e acordos celebrados a partir deste, bem como das decisões do Grupo de Mercado Comum e das Diretrizes das Comissões e subcomissões do MERCOSUL.

O novo sistema de solução de litígios manteve, em linhas gerais, alguns dos mecanismos procedimentais estabelecidos pelos documentos anteriores, prevendo, por exemplo, a possibilidade de negociações diretas e bilaterais por via diplomática, no escopo de evitar a ingerência de órgãos de solução de controvérsias, quando esta fosse prescindível.

É também prevista a possibilidade de as partes acordantes, por meio de contrato ou acordo internacional, estabelecerem um foro competente para mediação e arbitragem, bem como para elucidar divergências supervenientes sobre o objeto pactuado.

Uma vez frustrada resolução por via diplomática, há facultatividade em a parte recorrer ao Grupo Mercado Comum (art. 6º), sendo possível a realização da arbitragem diretamente. Da mesma forma – uma vez que o Protocolo de Ouro Preto mantém-se vigente –, nas hipóteses em que a mediação da Comissão de Comércio MERCOSUL seja infrutífera, não mais será necessária a submissão GMC.

A mais relevante inovação do Protocolo de Olivos foi, contudo, a criação do Tribunal Permanente de Revisão (TPR), pois, conforme lembra Cavalcante (2006, p. 37):

É importante notar que o sistema de soluções de lides comerciais apesar do processo de evolução porque passou nas três fases mencionadas, sempre adotou como meios de solução de conflitos a negociação direta, a mediação e a arbitragem.

O advento do TPR representou, de plano, um primeiro passo para a concepção de um corpo decisório distinto dos órgãos até então criados, com a perenidade necessária para a busca de segurança jurídica no processamento dos litígios e para a uniformidade das decisões tomadas em seu bojo.

Em segundo lugar, o tribunal inaugurou a possibilidade de revisão das *questões de direito* e das *interpretações jurídicas* das decisões proferidas pelos Tribunais *ad hoc* (art. 17, Protocolo de Olivos), o que foi, no entanto, mitigado pela previsão de as partes poderem utilizar-se do TPR como primeira instância (art. 23) e pela proibição de que as sentenças arbitrais baseadas no princípio da equidade possam ser reapreciadas pelo órgão (art. 17).

O Tribunal Permanente de Revisão possui também função consultiva, que, suscitado pelo Conselho Mercado Comum, emite opiniões que não detêm caráter vinculante ou obrigatório (art. 11), preservando, assim, a essência intergovernamental do MERCOSUL.

Conclui-se, assim, que do ponto de vista jurídico-institucional, é importante refletir sobre esse projeto de aproximação e seu alcance. A exemplo, o Protocolo de Olivos, derogando o Protocolo de Brasília e seu anexo, aprovado pela decisão CMC 17/98, marca a transição de um sistema essencialmente casuístico e descontínuo para um mecanismo com normas próprias, regras processuais mais aprimoradas e, principalmente, pela criação de um órgão autônomo e específico em relação aos demais organismos do MERCOSUL.

Pode-se depreender também que, no âmbito intrabloco, é importante que, na iminência da consolidação de um mecanismo de solução de controvérsias definitivo para o MERCOSUL, a elaboração de seu corpo jurídico-normativo esteja em consonância com o projeto de integração a que o bloco se propõe.

Essas ideias, associadas à virada do regionalismo na América Latina discutida previamente, conduz à necessidade de discutir um mecanismo que incorpore a ingerência mesmo sobre as normas e acordos negociados no âmbito do Sistema Multilateral de Comércio, ampliando a jurisdição e o poder dos órgãos de integração sobre a observância das normas dentro dos países membros. Ao mesmo tempo, essa ampliação envolve o acesso ao mecanismo, assim como a eventual sobreposição do direito regional.

Nesse contexto, apesar de a União Europeia (UE) consistir em um projeto diferente em muitos aspectos, a análise da evolução de seu Tribunal de Justiça foi

importante para destacar a correção entre o alargamento de competências e, especialmente, sobre a extensão de sua atuação para países fora do mercado comum.<sup>82</sup>

#### 4.2.2 O Laudo Arbitral TPR nº 01/2012

Um caso paradigmático recente corresponde ao julgamento pelo TPR – consubstanciado em seu Laudo nº 01/2012 –, por meio do qual apreciou representação da República do Paraguai, que pretendia que o tribunal tornasse sem efeito a decisão que suspendia o Paraguai de participar dos órgãos mercosulinos, bem como a declaração de incorporação da República Bolivariana da Venezuela como membro pleno do MERCOSUL.

A demanda foi instaurada sob a forma de “Procedimento para Atender Casos Excepcionais de Urgência” estabelecido no art. 24 do Protocolo de Olivos e regulamentado pela Decisão MERCOSUL/CMC N°23/04, haja vista que pretendia tornar inaplicáveis decisões tomadas no âmbito da Cúpula de Presidentes, realizada em Mendoza, Argentina, no dia 29 de junho de 2012, na qual estavam presentes os Presidentes da Argentina, do Brasil e do Uruguai.

A controvérsia fundava-se na amplamente repercutida destituição do então presidente do Paraguai Fernando Lugo Méndez pelo Senado do país, ocorrida em 22 de junho de 2012 e na posterior decisão do MERCOSUL de, no âmbito da cúpula presidencial, decretar uma medida política sancionatória ao país, com sua suspensão e ainda tomar relevantes decisões para a estrutura do bloco.

Entre outras questões interessantes suscitadas nesse debate, destaca-se a apreciação de preliminar arguida na contestação conjunta apresentada por Brasil,

---

82

O Tribunal de Justiça da UE possui discricionariedade para, quando suscitado, apreciar violações às normas comunitárias e determinar que os atos/fatos jurídicos que impliquem tais infrações sejam obstados. Em se tratando do comércio internacional, essa competência possui especial relevância, na medida em que pode afetar direitos de terceiros, não submetidos ao ordenamento jurídico comunitário. Os contratos bilaterais firmados entre terceiros Estados e países que compõem a União Europeia enquadram-se nessa possibilidade.

Argentina e Uruguai, que consistia na incompetência *ratione materiae* do TPR ante a natureza política da decisão vergastada pelo Paraguai.

Os argumentos suscitados nesse aspecto pelos países demandados referiam-se à competência do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL para resolver questões eminentemente comerciais. Além disso, aduziam que o compromisso democrático seria hierarquicamente superior ao conjunto normativo regional, por embasar a legalidade de suas instituições e, finalmente, que a suspensão do Paraguai decidida pela Cúpula nos termos do art. 5º do Protocolo de Ushuaia não estaria sujeita ao TPR, pois, por ser de conteúdo político, implicaria a invasão de competência desse órgão nas jurisdições exclusivas dos Estados Partes para interpretar o aludido Protocolo.

Entendendo-se competente para o processamento da representação paraguaia, o Tribunal Permanente de Revisão criou um relevante precedente para a extensão de suas competências, cujo teor, por sua relevância, será descrito abaixo<sup>83</sup>:

34. Como se observa no preâmbulo do PO, o aperfeiçoamento do sistema de solução de controvérsias, a partir da estrutura inicial desenhada pelo Protocolo de Brasília, considerava "A necessidade de garantir a correta interpretação, aplicação e cumprimento dos instrumentos fundamentais do processo de integração e do conjunto normativo do MERCOSUL, de forma consistente e sistemática".

35. O PO estabelece: "As controvérsias que surjam entre os Estados Partes sobre a interpretação, a aplicação ou o não cumprimento do Tratado de Assunção, do Protocolo de Ouro Preto, dos protocolos e acordos celebrados no marco do Tratado de Assunção, das Decisões do Conselho do Mercado Comum, das Resoluções do Grupo Mercado Comum e das Diretrizes da Comissão de Comércio do MERCOSUL serão submetidas aos procedimentos estabelecidos no presente Protocolo." (Art. 1.1).

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

37. Nessa ótica, não se pode falar de "falta de vocação" do sistema para solucionar controvérsias que ultrapassam a esfera comercial. A legitimidade do sistema se fundamenta na contribuição à estabilidade, na medida em

---

83

As referências do laudo ao "PO" e ao "PU" são, respectivamente, ao Protocolo de Olivos e ao Protocolo de Ushuaia.

que avança o processo de integração, em suas diversas esferas. Esta legitimidade deve ser apreciada conforme o texto acordado no PO pelos Estados Parte, o qual não exclui *a priori* a análise de qualquer tipo de controvérsia no marco normativo do MERCOSUL.

38. Por outro lado, observa-se que não há no PU indicação expressa de foro para a solução de eventuais controvérsias e tampouco que se refira à sua aplicação ou à sua interpretação. Entretanto, o PU indica em seu preâmbulo a vinculação ao conjunto normativo do MERCOSUL, ao reafirmar "os princípios e objetivos do Tratado de Assunção e seus Protocolos (...)". É sabido que preâmbulo não cria obrigações para as partes de um tratado internacional, ainda que integre seu texto, para fins de interpretação<sup>1</sup>.

39. Além disso, o art. 8 do PU expressamente determina que "*o presente Protocolo é parte integrante do Tratado de Assunção e dos respectivos Acordos de Integração celebrados entre o MERCOSUL e a República da Bolívia e entre o MERCOSUL e a República do Chile*". Resta, portanto, pouco espaço de interpretação no que se refere ao *locus* das normas invocadas nesta controvérsia como parte integrante do conjunto normativo do MERCOSUL.

40. É de se deduzir, em consequência (*sic*), que o sistema de solução de controvérsias abarca as normas do PU na medida em que não afetem o possam afetar direitos e obrigações de qualquer dos Estados Parte. Portanto, não cabe discutir o direito de recorrer a esse sistema que tem um Estado Parte que considera que foram violados seus direitos na aplicação das normas do PU.<sup>84</sup>

Conclui-se que políticas dos Estados partes voltadas para o fortalecimento do MERCOSUL perpassam inexoravelmente por decisões que prezem pelo aprimoramento dos órgãos existentes e para a criação de instituições que subsistam aos países que as criaram.

A existência de instituições permanentes e de um próprio tribunal permanente pode garantir o sucesso de um bloco econômico, notadamente devido à diminuição da interferência política nas decisões às quais passam a ser mais "institucionalizadas", isto é, encerram um procedimento próprio a ser seguido, garantindo-lhes maior juridicidade e, conseqüentemente, maior segurança na construção do processo de integração.

---

84

MERCOSUL. Tribunal Permanente de Revisão. Laudo nº 1/2012. Disponível em: <<[http://www.tprmercosur.org/pt/docum/laudos/Laudo\\_01\\_2012\\_pt.pdf](http://www.tprmercosur.org/pt/docum/laudos/Laudo_01_2012_pt.pdf)>>. Acesso em: 11 ago. 2012.

#### 4.2.3 Principais desafios a serem enfrentados no âmbito da solução de controvérsias

##### 4.2.3.1 A utilização dos mecanismos de solução de controvérsias: OMC e MERCOSUL

Com o reconhecimento da personalidade jurídica do Mercado Comum do Sul, a partir do Protocolo de Ouro Preto (art. 34), os acordos internacionais de cooperação e os princípios gerais de direito internacional (entre os quais figuram as regras de direito dos tratados) passaram a prevalecer hierarquicamente sobre as normas de Direito Derivado, estando apenas subordinados às fontes de Direito Originário do MERCOSUL. Consequentemente, os tratados relativos a regras substantivas do comércio internacional, como alguns dos acordos de Bretton Woods e os da OMC, predominariam sobre as normas comerciais comuns elaboradas pela CMC e GMC, bem como sobre as diretrizes da Comissão de Comércio:

Imaginando a pirâmide jurídica do MERCOSUL, veremos na sua base o direito originário, isto é, seus tratados constitutivos, anexos e modificações. Logo depois, encontramos os acordos celebrados com terceiros países, ou entre os Estados-membros do MERCOSUL, os quais devem estar de acordo com o Tratado de Assunção e seus documentos complementares. As normas de direito derivado vêm logo após, e não podem contradizer o direito originário. As decisões do Conselho prevalecem sobre as resoluções do Grupo e essas sobre as diretrizes da Comissão de Comércio. (BASSO, 2000, pp. 22)

Ao dispor mais detidamente acerca dos mecanismos de resolução de controvérsias, o Protocolo de Brasília previa, no entanto, a possibilidade de os Estados-partes buscarem para a solução de suas lides o sistema arbitral do MERCOSUL e/ou recorrerem ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, que, por meio da instauração de um *panel*, daria um deslinde à causa no âmbito multilateral.

No mesmo sentido, o Protocolo de Olivos – cujos preceitos revogaram o Protocolo de Brasília –, em seu art. 1º, trouxe regra que permite ao Estado irresignado buscar, facultativamente, o sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL ou outro sistema porventura competente para apreciar a disputa.

Assim, o MERCOSUL apresenta uma espécie de relativização da hierarquia normativa estabelecida pela interpretação literal de seus anteriores preceitos de Direito Originário, consolidando a prática do *forum shopping*.<sup>85</sup>

Observe-se, porém, que essa discricionariedade pode ensejar, *v.g.*, a hipótese de uma determinada medida nacional ser tida por legítima pelo tribunal regional ou instância decisória regional, ao passo que o OSC considere-a incompatível com os acordos da OMC, tendo em vista que no Entendimento de Solução de Controvérsias inexistem regras de prevenção de foro ou de óbice ao conhecimento de controvérsia que esteja sendo submetida ou que já fora apreciada por um mecanismo regional de resolução de disputas.

Foi o que ocorreu, ainda sob a vigência do Protocolo de Brasília, com contenda envolvendo a Argentina e o Brasil e por este protocolada, relativa à aplicação de medidas *antidumping* nas exportações brasileiras de frangos inteiros provenientes do Brasil por parte do Ministério da Economia da Argentina (Res. 574/2000). Inicialmente, o caso foi apreciado pelo Quarto Tribunal Arbitral *Ad Hoc*, que entendeu serem os procedimentos *antidumping* argentinos aceitáveis e legais, indeferindo o pedido do Brasil, que consistia na declaração de descumprimento pela Argentina das normas do Entendimento de Solução de Controvérsias (ESC), ensejando a revogação da resolução impugnada. Inconformado, o Brasil levou o caso à OMC, a qual decidiu, em 2003, que a Argentina deveria adequar-se aos termos do *panel* e, conseqüentemente, da própria OMC, consolidando a duplicidade do foro.

A fim de evitar esse impasse, alguns acordos regionais passaram a prever regra processual que, conquanto deixem à conveniência do Estado reclamante a escolha do foro, obsta que uma controvérsia seja submetida a mais de um mecanismo de solução. É o que se depreende do *North America Free Trade Agreement* (NAFTA) e de acordos bilaterais firmados pelos EUA com alguns países, a exemplo do Chile. Igualmente, dá-se na proposta para a Área de Livre Comércio

---

85

Expressão jurídica utilizada para designar a possibilidade de escolha livre pelas partes em negociação do órgão que apreciará eventuais litígios.

das Américas (ALCA), na qual, embora se permita o *forum shopping* de acordo com o Estado reclamante, também não é possível a reapreciação da causa por outro órgão.

Nesse sentido, ainda, a nova regra introduzida pelo Protocolo de Olivos estabelece que, uma vez efetuada esta pelo Estado demandante e iniciado o procedimento, não será possível recorrer a outro foro (art. 1º). Esse preceito adquire maior relevância no âmbito do MERCOSUL, tendo em vista que os Estados-partes são signatários individuais de outros tratados multilaterais em matéria comercial, que possuem sistemas próprios de solução de controvérsias. (BARRAL, 2007, pp. 74-76)

Essa facultatividade é criticada por parte da doutrina internacionalista justamente por mitigar o processo de reconhecimento dos atores do sistema internacional em dimensão regional, ou seja, por se preconizarem preceitos normativos e decisórios para cuja formação o Estado participou indubitavelmente de forma mais reduzida em comparativo com o que se deu da esfera do bloco econômico no qual se insere.

A utilização de dois foros, além de enfraquecer o processo de integração do MERCOSUL, tendo em vista a total indiferença apresentada em relação à decisão no âmbito regional, também é causador de um ambiente instável, sem a segurança jurídica necessária às relações internacionais. Além de que a submissão aos dois foros é responsável por um prolongamento desnecessário dos litígios, perpetuando o clima de instabilidade entre os envolvidos. (LOUREIRO, 2009, p. 11)

Pragmaticamente, todavia, a submissão a regras comerciais da Organização Mundial de Comércio e a sujeição dos países mercosulinos ou de outros blocos regionais ao OSC também passam pela frequente ausência de produção normativa atinente à integração regional e ao processo de liberalização comercial. Se, por um lado, não existem quaisquer preceitos jurídicos versando sobre determinada matéria, por outro, a pré-existência de dispositivos acerca desta temática no bojo de acordos multilaterais pode conduzir ao engessamento da integração em termos de harmonização legal, produção normativa conjunta e criação/manutenção de organismos institucionais no interior do bloco.

É importante ressaltar que, conquanto se tenha o conjunto de normas da OMC como subsidiário àquele adotado no interior do MERCOSUL, a preencher-lhe as lacunas normativas, é latente a controvérsia acerca de ser válido tão somente em relação a ser prescindível ou não a incorporação à “legislação interna” deste bloco econômico – conforme constava no Projeto apresentado pelo Grupo de Alto Nível, ao prever a possibilidade de eleição de foro apenas se estabelecia para uma norma da Organização Mundial do Comércio que tivesse sido incorporada – ou se bastaria a interpretação consoante o Tratado de Assunção. (KLOR; RAMOS, 1998)

Por outro lado, contextualizando o debate acerca da eleição de um fórum de solução de controvérsias com as demais reflexões propostas nesse trabalho, tem-se que a opção pelo desenvolvimento de um efetivo sistema para resolução de contendas – não apenas comerciais –, bem como de sua respectiva estrutura normativa, insere-se num cenário reflexivo mais amplo, envolvendo questões de representatividade e de soberania sobre questões comerciais dos países envolvidos.

Como se mencionou no Capítulo 2, o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC recusa-se com frequência a conferir aplicabilidade às normas e aos princípios de Direito Internacional Público, de cuja elaboração participaram, em maior ou menor medida, os países signatários da Organização.

Da mesma forma, no Caso Brasil-Argentina sobre *dumping* no comércio de frangos – único caso efetivamente julgado pelo OSC entre Estados signatários do Protocolo de Assunção – o órgão negou-se a considerar dispositivos legais estabelecidos no âmbito regional.

Na ocasião, quando a Argentina, em sua defesa, invocou a observância mínima dos parâmetros estabelecidos no MERCOSUL, a fim de que o OSC conferisse interpretação dos preceitos da OMC em conformidade com os regramentos regionais, o órgão apreciou a questão da seguinte forma:

However, Argentina still failed to point to any element of the MERCOSUR ruling that would require the Panel to interpret specific provisions of the WTO agreements in a particular way. Argentina effectively wanted the Panel to "interpret" the WTO agreements in such a way that it follows the MERCOSUR ruling and finds against Brazil. This, however, would go beyond

the mere interpretation of specific WTO provisions: it would be tantamount to requiring the Panel to rule in a particular way.<sup>86 87</sup>

Na mesma apreciação, ante os argumentos argentinos quanto ao comprometimento da boa-fé em sentido anteriormente conferido pelo OSC em julgamento, o órgão acrescenta:

We note that Article 3.2 of the *DSU* is concerned with international rules of treaty interpretation. Article 31.3(c) of the *Vienna Convention* is similarly concerned with treaty interpretation. However, Argentina has not sought to rely on any law providing that, in respect of relations between Argentina and Brazil, the WTO agreements should be interpreted in a particular way. In particular, Argentina has not relied on any statement or finding in the MERCOSUR Tribunal ruling to suggest that we should interpret specific provisions of the WTO agreements in a particular way. Rather than concerning itself with the interpretation of the WTO agreements, Argentina actually argues that the earlier MERCOSUR Tribunal ruling requires us to rule in a particular way. In other words, Argentina would have us apply the relevant WTO provisions in a particular way, rather than interpret them in a particular way. However, there is no basis in Article 3.2 of the *DSU*, or any other provision, to suggest that we are bound to rule in a particular way, or apply the relevant WTO provisions in a particular way. We note that we are not even bound to follow rulings contained in adopted WTO panel reports, so we see no reason at all why we should be bound by the rulings of non-WTO dispute settlement bodies.<sup>88</sup>

---

86

Organização Mundial do Comércio - World Trade Organization (WTO). DS 241, 22 de abril de 2003. "ARGENTINA – DEFINITIVE ANTI-DUMPING DUTIES ON POULTRY FROM BRAZIL"

87

Tradução livre: No entanto, A Argentina continuou falhando ao apontar qualquer elemento do regramento do Mercosul que requereria que o Painel interpretasse disposições específicas dos acordos da OMC em sentido particular. A Argentina efetivamente demandou que o Painel "interpretasse" os acordos da OMC em um sentido que seguisse o regramento do Mercosul e se colocasse contra o Brasil. Isso, no entanto, iria muito além da mera interpretação de disposições específicas da OMC: seria equivalente a requerer que o Painel legisse em um sentido particular.

<sup>88</sup>Tradução livre: Notamos que o artigo 3.2 do ESC refere-se às regras internacionais sobre interpretação de tratados. O artigo 31.3(c) da Convenção de Viena igualmente refere-se à interpretação de tratados. No entanto, a Argentina não procurou embasar-se em nenhuma lei que previsse que, no que tange às relações entre Argentina e Brasil, os acordos da OMC deveriam ser interpretados de uma determinada forma. Em especial, a Argentina não se assentou em nenhum argumento ou dispositivo dos regamentos do Tribunal do Mercosul que sugerisse que deveríamos interpretar os acordos da OMC de maneira particular. Ao invés de preocupar-se com a interpretação dos acordos da OMC, a Argentina se utiliza de uma argumentação no sentido de que os regamentos anteriores do Mercosul exigiriam que nós legisássemos de determinada maneira. Em outras palavras, a Argentina demanda que nós que apliquemos as provisões de uma determinada maneira, ao invés de interpretá-las de determinada maneira. Entretanto, não há base legal no artigo 3.2. do ESC, ou de qualquer outra previsão que sugira que nós estejamos compelidos a legislar de um modo determinado ou aplicar as normas relevantes da OMC de certa maneira. Nós ressaltamos que não somos sequer obrigados a seguir regamentos contidos em relatórios prévios dos painéis da OMC, de forma que não vislumbramos qualquer razão pela qual deveríamos ser compelidos por regras oriundas de órgãos de solução de controvérsias distintos do órgão.

#### 4.2.3.2 O caráter cogente incipiente

O Protocolo de Olivos dispôs, também, acerca do surgimento de dúvidas dos Estados litigantes quanto a pontos obscuros dos laudos produzidos pelos Tribunais *Ad Hoc* ou pelo Tribunal Permanente de Revisão. Nessa hipótese, as partes podem interpor o Recurso de Esclarecimento, cujo efeito imediato é suspender o prazo para o cumprimento do Laudo Arbitral impugnado até que sejam aclaradas as questões arguidas.

Acrescente-se, ainda, a previsão normativa de que medidas compensatórias sejam aplicadas aos Estados partes sucumbentes no processo, a exemplo do que ocorre na OMC, a fim de viabilizar o cumprimento do laudo prolatado. Tal dispositivo, todavia, não recebeu maiores especificações legislativas, de forma que sua aplicação mostra-se ainda indefinida.

É precisamente na ausência de mecanismos coercitivos para o cumprimento das decisões proferidas regionalmente, que residem as maiores críticas ao sistema mercosulino, sendo o maior argumento encontrado pela doutrina para a utilização do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC em detrimento do regional:

La opción receptada en orden a la elección de foros se relaciona también, con la cuestión del cumplimiento del laudo. Dada la fuerza multilateral de la OMC es más probable – aunque no se alo deseable, hecho que requerirá tiempo y acomodamiento – que los EP del Mercosur cumplan lo dispuesto por un panel de la OMC, que lograr igual resultado bilateralmente dentro del bloque. (KLOR, 2003, p. 27)

Cabe observar, também, que o Protocolo de Olivos resguardou ao Conselho Mercado Comum a apreciação de aspectos técnicos atinentes à resolução de determinada controvérsia, conservando, assim, algo de casuístico do sistema, ao mesmo tempo em que gera maior morosidade para a resolução das contendas, fomentando dessa forma a utilização de outros mecanismos extrabloco – a exemplo do OSC – em detrimento das vias institucionais do MERCOSUL. (SANTOS; FILHO; PEREIRA, 2008).

Ademais, conforme se aduziu anteriormente, ao sedimentar uma cláusula que faculta à parte demandante a utilização do corpo de solução de litígios do bloco

regional ou do “sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio ou de outros esquemas preferenciais de comércio de que sejam parte individualmente os Estados Partes do MERCOSUL” (art. 1º, 2), o Protocolo de Olivos mitigou o alcance do mecanismo. Conquanto proíba a utilização de mais de um foro e enseje a prevenção do órgão escolhido para apreciar o litígio, esse dispositivo deixa ao alvedrio político dos países do bloco a decisão pela integração.

Em termos de efetividade, embora haja diversas críticas à ainda incipiente formalização de mecanismos cogentes no âmbito do MERCOSUL, é importante observar que, concretamente, seus países membros não têm alcançado provimentos eficazes no âmbito do *Dispute Settlement Body* da OMC.

Dos argumentos expostos, é possível concluir que discricionariedade dos Estados-partes em optar por meios de solução de controvérsias criados intrazona em detrimento daqueles em dimensão multilateral global consiste numa decisão política, a qual pode conferir aos órgãos criados em âmbito regional, bem como às respectivas normas cujo manejo deles dependem, um nível maior de efetividade, culminando com o recrudescimento do processo de regionalização.

A criação de um sistema permanente de resolução de controvérsias representa a institucionalização de um dos aspectos mais relevantes para a regionalização, criando segurança jurídica para as relações entre os Estados-membros e maior reconhecimento dos demais países, além de viabilizar o surgimento de entendimentos sedimentados dentro do órgão e de uma jurisprudência autônoma que considere as peculiaridades locais.

Assim, considerando a importância da configuração de um arcabouço jurídico-normativo (LAFER, 1996) para o avanço de um processo de integração, e tendo em vista as observações feitas quanto aos riscos de que a estrutura de cooperação regional seja apenas reprodução no âmbito intrabloco das iniquidades geradas pela abertura dos mercados, o que individualizará o papel do MERCOSUL serão as premissas nas quais poderão se fundar suas instituições.

## **5 O MERCOSUL como sujeito na cooperação Sul-Sul intra e inter-regional**

### **5.1 Breve histórico da integração mercosulina**

O dilema que envolve o escopo integracionista da América Latina remonta à frustrada Operação Pan-Americana – erigida sobre o fundamento ideológico da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que igualmente influenciou a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio- ALALC (Tratado de Montevideu, 18 de fevereiro de 1960) – e ao contraponto ideológico representado pela Aliança para o Progresso (março/1961), concebida no governo do presidente estadunidense John Kennedy em resposta à Revolução Cubana e a outros movimentos políticos e sociais no continente.

O Tratado de Montevideu assinalou que a ALALC teria como objetivo último a criação de um Mercado Comum Regional, a partir da conformação de uma Zona Livre de Comércio no prazo de doze anos, por meio da ampliação dos mercados e da liberalização do intercâmbio pela progressiva supressão de medidas protecionistas, através de negociação multilateral, formulada produto a produto

Se, por um lado, foi possível estabelecer a ALALC, por outro, mesmo o objetivo econômico da organização em ter reduzidas as barreiras alfandegárias entre os países associados foi dificultada, sobretudo, em razão dos mecanismos rígidos estabelecidos para a liberalização comercial (Preferência Pontual) e pela instabilidade política existente, reflexo da bipolaridade instalada na governança global e da influência norte-americana nos países sul-americanos.

No curso das negociações que antecederam a reconfiguração da ALALC em ALADI- Associação Latino-Americana de Integração, em 1980, alguns países membros deram início a outras iniciativas associativas, cujos objetivos ampliavam, inclusive, o alcance inicial da ALALC. Foi o caso do “Pacto Andino”, assinado inicialmente por Bolívia, Chile, Peru, Colômbia e Equador, que, firmado em 20 de maio de 1969, estabelecia o objetivo de "promover o desenvolvimento equilibrado e harmônico dos Países Membros, acelerar seu crescimento mediante a integração econômica, facilitar sua participação no processo de integração previsto no Tratado

de Montevideu, e estabelecer condições favoráveis para conversão da ALALC em um mercado comum" (art. 10 do Acordo de Cartagena).

Por sua vez, a ALADI reunindo os signatários da ALALC – Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela – e revendo alguns de seus mecanismos, por meio do estabelecimento, por exemplo, dos acordos de alcance parcial e Acordos Regionais de Comércio (ARC), tornou mais eficazes as estratégias de cooperação entre os países, entre os quais se destaca o Acordo de Complementação Econômica n.18, que consiste em uma das bases precursoras do MERCOSUL.

No contexto da crise do petróleo e das consequências que teve para os países latino-americanos, a ALADI caracterizou-se pela maior flexibilização<sup>89</sup> e adequação dos objetivos ao perfil econômico da região, visando a promover, progressivamente, um mercado comum latino-americano, estruturado a partir dos mecanismos citados acima.

No acordo observou-se, ainda, a instituição de um sistema de apoio aos países de menor desenvolvimento econômico relativo, que seriam Bolívia, Equador e Paraguai, os quais comporiam também os ARCs firmados no bloco, baseado em um dos princípios norteadores da ALADI – o “tratamento diferenciado”.

Nesse contexto, o restabelecimento das relações diplomáticas de segurança, com o fim da questão Itaipu-Corpus<sup>90</sup> (1979) e a definição de agendas conjuntas na política de segurança notabilizaram a reestruturação das relações cooperativas entre

---

89

O objetivo de conferir maior flexibilidade às negociações e acordos realizados no âmbito da ALADI foi consubstanciado por alguns dos princípios erigidos pela instituição, como a “convergência progressiva das ações parciais” (a ampliação paulatina dos acordos de alcance parcial para o nível regional, com o fito de forma o mercado comum latino-americano), a “flexibilidade” (permissão para a firmação de acordos de alcance parcial, compatíveis com a progressiva convergência das ações do bloco e com o fortalecimento dos vínculos regionais) e a “multiplicidade de formas de ajustes” entre os Estados signatários, como consequência dos princípios anteriores.

90

O conflito mencionado corresponde a uma disputa instaurada na região da Bacia do Prata, envolvendo a exploração de recursos hídricos por Brasil e Argentina, cuja resolução ocorreu apenas com o Acordo Tripartite Itaipu-Corpus, com a troca de notas diplomáticas, em 19 de outubro de 1979. Para uma análise aprofundada, FAJARDO, José Marcos Castellani, **Acordo Tripartite Itaipu-Corpus: ponto de inflexão entre a disputa geopolítica e a política de cooperação**. Disponível em: << <http://hdl.handle.net/10183/6148>>>. Acesso em: 09 jul. 2012.

Argentina e Brasil, notadamente nos governos Alfonsín e Sarney, culminando na assinatura da Ata de Iguazu, em 30 de novembro de 1985, cujo objetivo foi traduzido pela cooperação em áreas estratégicas, como produção, energia, transporte e comunicações. Essa cooperação foi concretizada por meio de protocolos bilaterais de natureza setorial (trigo, bens de capital, segurança alimentar e outros) e refletiu-se, ainda, no Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, em 1988.

Em 1986, a assinatura da “Ata para a Integração Brasil-Argentina” criou o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), ao mesmo tempo em que ratificou a base axiológica da ALADI, apresentando princípios que, da mesma forma, nortearam o Tratado de Assunção – a *flexibilidade* (a fim de permitir adaptações de acordo com as necessidades e objetivos), o *gradualismo* (com etapas anuais de progressão), *simetria* (visando à harmonização das políticas específicas que interferem na competitividade setorial) e o *equilíbrio dinâmico* (para promover, dentro de um mesmo setor, uma integração uniforme).

Por seu turno, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento objetivava estabelecer uma área de livre comércio em um prazo de dez anos, e inaugurou alguns compromissos que se perpetuaram até a assinatura da “Ata de Buenos Aires”, em julho de 1990, considerada o ápice das negociações entre os dois países. Essa Ata recepcionou os protocolos em comento, que foram incorporados em dezembro de 1990 pelo Acordo de Complementação Econômica nº14. Esses vinte e quatro protocolos versavam sobre temas distintos, como bens de capital, trigo, produtos alimentícios industrializados, indústria automotriz, cooperação nuclear, transporte marítimo e transporte terrestre.

Como se afirmou, a “Ata de Buenos Aires”, além de reduzir o prazo estipulado pelo tratado anterior para quatro anos e meio para o estabelecimento da área de livre comércio (dezembro de 1994), ampliou o objetivo para um mercado comum.

A redemocratização dos países da América do Sul, aliada à reaproximação entre Argentina e Brasil teve, entretanto, seus rumos modificados pela progressiva ascensão de um Sistema Multilateral de Comércio, com a queda do regime soviético, que, em termos regionais, teve um particular impacto com a eleição de

Fernando Collor (1990) no último e de Carlos Menem (1989) no primeiro, cujas políticas de liberalização e abertura coadunavam-se com uma visão eminentemente ligada à desregulamentação econômica e às medidas para incluir os respectivos países na nova ordem econômica mundial, em consonância com as práticas preconizadas pelo Consenso de Washington.

Assim, a emergência de governos voltados para o neoliberalismo no Brasil e Argentina no início da década de noventa contribuíram para uma integração cujos moldes se aproximavam do segundo modelo cepalino, ou *regionalismo aberto*, cujo conceito já foi apresentado anteriormente nesse trabalho. Em outras palavras, o papel secundário conferido à dimensão política e social da integração, preconizando-se a dimensão comercial, teve repercussões nas diretrizes e na velocidade com a qual se deram as aproximações na primeira metade da década de noventa.

Afirma-se, dessa forma, que o modelo mercosulino delineado nesses anos se distanciava significativamente dos propósitos existentes à época da Ata de Foz do Iguaçu (1985), notadamente mais entusiastas e voltados para outras dimensões da integração:

(...) existe uma história do Mercosul que precede o Tratado Fundacional de 1991: ela está sintetizada na Ata de Foz de Iguaçu de novembro de 1985, assinada pelos Presidentes Sarney e Alfonsín – corolário de um conjunto de ações e negociações com que se procurou prefigurar um Mercosul bem diferente daquele que depois se concretizou no Tratado de Assunção de março de 1991. (CAETANO, 2007, p. 152)

Embora seja necessário dissociar os passos da integração regional de ideologias políticas, é inevitável que orientações políticas distintas definam diferentes rumos para política externa voltada para aproximação entre os países. Segundo alguns autores, o período Collor no Brasil representou uma mudança de paradigmas na política externa do país, que, embora não tenha alterado seus princípios, segregou-se ideologicamente. A igual influência de autonomistas e institucionalistas pragmáticos – seguida da prevalência do setor progressista, após a emergência do governo Lula, em razão do rompimento desses dois eixos – confere diferentes matizes ao movimento do país em relação ao eixo Sul-Sul.

Por seu turno, a diplomacia argentina se apresenta mais vulnerável às oscilações políticas e às pressões de determinados setores, e sofreu oscilações quanto à posição do Brasil no processo de integração, bem como de posturas ortodoxas e heterodoxas em relação à maneira e à intensidade com a qual deveria a Argentina se portar perante o MERCOSUL. (SARAIVA e RUIZ, 2000)

Como maiores economias da América do Sul, também considerando seu papel no Sistema Multilateral de Comércio, a aproximação de Brasil e Argentina representa questão basilar na condução de qualquer processo de integração no cone. Nesse contexto, cumpre salientar que, embora diverjam quanto à essência do que seria esse estreitamento de relações, setores opostos da política externa argentina consentem na necessidade de substituir uma relação de rivalidade por uma de amizade com o Brasil. Ambos os segmentos também anuem em sugerir à Argentina a adoção de uma posição de Estado barganhador sob a perspectiva regional.

As duas distintas correntes brasileiras, por sua vez, compartilhavam a concepção de que uma aproximação com pouco nível de institucionalização serviria aos propósitos de projetar o Brasil como liderança regional, tornando-o visível no cenário internacional, ao mesmo tempo em que permitiria um ingresso “comedido” por parte deste país num arranjo regional, tornando-o mais substantivo à proporção que o bloco crescentemente oferecesse mais vantagens para o Estado brasileiro. Nesse contexto, o travamento de relações amistosas com os países vizinhos, notadamente a Argentina, também era questão consensual.

No entanto, conforme se assinalou anteriormente, as posições ideológicas de governo têm muita influência sobre as políticas adotadas em nível regional. Assim, o cenário que se estabeleceu após um período de estagnação entre 2001 e 2002 foi de emergência de posições mais progressistas em relação à intensificação da aproximação com os países vizinhos por Brasil e Argentina. Essa nova postura política estava mais próxima do modelo concebido no embrião do MERCOSUL do que ao que se estabeleceu pelo Tratado de Assunção. Nestor Kirchner, embora menos otimista e progressista que Lula, sinalizava positivamente para uma intensificação do processo de institucionalização intrabloco, ponto essencial para

consolidar organizações internacionais de caráter regional, conforme se destacará adiante.

Os anos que se seguiram a esse período foram, no entanto, de aparente retrocesso, na medida em que a abertura do governo argentino para diálogo com a postura heterodoxa abriu espaço para ideias mais próximas da cooperação que da integração, abarcadas pelo temor de perda de espaço para o Brasil. Já neste país parece ter havido um retorno à preponderante concepção hegemônica, por meio da qual o Estado brasileiro estaria preocupado em consolidar sua posição na América do Sul, em detrimento de alimentar uma aliança regional de mitigação de discrepâncias econômicas e sociais. Esse mesmo escopo poderia subjazer o empenho do Brasil em corroborar a formação da UNASUL.

Vale salientar, contudo, que os setores progressistas de ambos os países conseguiram nos últimos anos avanços quanto ao seu projeto de integração. Apesar de, no caso brasileiro, as ideias progressistas encontrarem guarida no partido político atualmente no poder, as pressões de outros atores e da oposição reduziram significativamente seu potencial ativo no último período do governo Lula. No entanto, a assinatura do Protocolo de Olivos, com o advento do TPR, além dos avanços em torno das discussões sobre a configuração e operacionalização do Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL) traduzem mudanças relevantes do ponto de vista institucional.

Esses avanços no aspecto institucional são essenciais para se crer num recrudescimento da aliança mercosulina, por exemplo. A criação de um sistema permanente de resolução de controvérsias representa a institucionalização de um dos aspectos mais relevantes para a regionalização, criando segurança jurídica para as relações entre os Estados-membros e maior reconhecimento dos demais países, além de viabilizar o surgimento de entendimentos sedimentados dentro do órgão e de uma jurisprudência autônoma que considere as peculiaridades locais.

## 5.2 O MERCOSUL e o distanciamento do neoconstitucionalismo regional

Por outro lado, conforme foi mencionado no capítulo inicial e aprofundado no capítulo anterior, as bases neoliberais para o sistema federalista reproduzem em nível doméstico os princípios do neoliberalismo que regem as relações interestatais.

O aspecto central desse transplante conceitual para o plano nacional consiste no estabelecimento de uma centralização – de fato e de direito – das capacidades políticas relacionadas à promoção do livre mercado, da mobilidade do capital e da tutela aos direitos de propriedade, na medida em que “um *mercado comum* é assegurado por meio da prevenção de que os governos menores utilizassem sua autoridade regulatória para erigir barreiras comerciais contra os bens e serviços de outras unidades políticas”.<sup>91</sup> (WEINGAST, 1995, p. 4 *apud* HARMES, 2011)

Buchanan (2005) ressalta a necessidade de que o federalismo constitua um *backup* autoexecutório das disposições constitucionais, o que demonstra, segundo Harmes (2011), a coerência do pensamento neoliberal com o modelo federalista, bem como serve para enfatizar a importância da governança em vários níveis dentro da proposta neoliberal.

Segundo Buchanan:

The principle of federalism emerges directly from the market analogy. The politicized sphere of activity, in itself, may be arranged or organized so as to allow for the workings of competition, which is the flip side of the availability of exit, to become operative. The domain of authority for the central government, which we assume here is coincident in territory and membership with the economic exchange nexus, may be severely limited, while remaining political authority is residually assigned to the several ‘state’ units, each of which is smaller in territory and membership than the economy. Under such a federalized political structure, persons, singly and/or in groups, would be guaranteed the liberties of trade, investment, and migration across the inclusive area of the economy. Analogously to the market, persons retain an exit option.<sup>92</sup> (1995, p. 21)

---

91

Tradução livre para: (F4) a common market is ensured, preventing the lower governments from using their regulatory authority to erect trade barriers against the goods and services from other political units.

92

Tradução Livre: O princípio do federalismo emerge diretamente da analogia ao Mercado. A esfera politizada de atividade, em si, pode ser estruturada ou organizada de modo a permitir o funcionamento da concorrência, que é o outro lado da disponibilidade de saída, para se tornar operacional. O domínio de autoridade para o governo central, que assumimos aqui coincidir em

É importante observar, porém, que a estrutura supranacional apenas é capaz de implantar no âmbito regional o modelo neoliberal se observar os princípios neoliberais apresentados nesse trabalho (sobretudo no capítulo III), ou seja, a criação de uma “opção de saída” em termos econômicos e o enfraquecimento da base social, tanto em relação à promoção de direitos individuais e difusos (como direitos trabalhistas, previdenciários e ambiental), quanto no que tange à promoção da participação cidadã nas decisões econômicas.

Em outras palavras, na hipótese de instituições regionais criarem agendas coletivas na implementação de políticas sociais que abranjam seus Estados membros, ou, ainda, quando em nível global são estabelecidos acordos que comprometam países signatários com a adoção de medidas que mitiguem os efeitos da liberalização dos mercados, o ambiente regional favorável para a reprodução do neoliberalismo não se estrutura<sup>93</sup>:

*In general terms, this [the neoliberal project] implies the decentralisation (to at least the national level) of those policy capabilities which relate to wealth redistribution and the correction of market failures. At the regional and global levels, this requires more than simply avoiding the creation of supranational institutions with these policy capabilities. It also requires that governments avoid entering into multilateral agreements – such as the OECD Initiative on Harmful Tax Competition and the Kyoto Protocol – that would aim to increase tax and regulatory burdens through cross-national harmonisation. Such harmonisation would effectively reduce the disciplinary effect of policy competition by creating a tax or regulatory ‘floor’ below which no country would be allowed to go. It is for this reason that neoliberals have opposed*

---

termos de território e associação com o nexo da troca econômica, pode ser severamente limitado, na medida em que a autoridade política mantém-se residualmente atribuída às várias unidades de 'Estados', sendo cada uma delas menor em território e sociedade do que a economia. Sob tal estrutura política federalizada, as pessoas, individualmente e/ou em grupos, terim garantida a liberdade de comércio, investimento e migração em toda a área, inclusive da economia. Analogamente ao mercado, as pessoas retêm uma opção de saída.

93

Analisando o caso europeu, Buchanan (1995, p. 6) refere-se à necessidade de uma “reforma europeia”, a fim de promover as devidas adaptações de seu regionalismo à concepção neoliberal de federalismo: *The opportunity has existed, and still exists, to organize European politics so as to put in place a genuine federal structure with many elements of the ideal set out earlier. The Europe-wide economy has been substantially integrated, with historically unprecedented liberties of resources flows and trade across traditional national boundaries. Reform requires the establishment of a strong but limited central authority, empowered to enforce the openness of the economy, along with other minimal state functions. In this way, and only in this way, can the vulnerability of the individual European to exploitation by national political units be reduced. At the same time, however, the extension of the central authority’s powers beyond such minimal limits must be rigidly opposed. The separated nation-states, as members of the federal union, must zealously protect the whole range of subminimal political activities.*

*the centralization of many policy capabilities in supranational institutions as well as any efforts to increase tax and regulatory burdens through multilateral harmonization.*<sup>94</sup> (HARMES, 2011, p. 15)

Em outra passagem, Harmes (2011, p. 17-18), rediscutindo a ideia apresentada no terceiro capítulo sobre as possibilidades de proporcionar a compatibilização entre o regionalismo e os processos de *accountability* democrática e de não perpetuação do neoliberalismo, especifica o que deveria estar compreendido em cada uma dessas opções:

The first is by 'bringing the economy back down' to the level of national democratic control through 'economic nationalism' and an end to capital mobility. In practical terms, this implies the re-imposition of capital and exchange controls and a withdrawal from international trade agreements. The second way is by 'bringing the polity up' to the level of the regional or global economy through multilateral harmonization and progressive forms of regional and global governance such as the proposal for a Social Charter in Europe. (Within states, it implies a recentralization of the taxes and regulations needed to redistribute wealth and correct market failures.)<sup>95</sup>

Como se expôs, os novos *approaches* teóricos vêm buscando romper com a visão tradicional que concebe a relação entre integração regional e globalização como essencialmente complementar. Os impasses resultantes das negociações da

---

94

Tradução livre: Em termos gerais, isso [o projeto neoliberal] implica a descentralização (para ao menos o nível nacional) dessas capacidades relacionadas a políticas públicas, relacionadas à distribuição de riqueza e à correção de falhas do mercado. Nos níveis regional e global, isso requer mais do que simplesmente evitar a criação de instituições supranacionais com essas capacidades de traçar políticas sociais. Isso requer também que os governos nacionais evitem inserir-se em acordos multilaterais – como a iniciativa da OCDE sobre a concorrência fiscal prejudicial e do Protocolo de Kyoto - que visam a aumentar e regulamentar a carga fiscal por meio da harmonização transnacional. A harmonização desse tipo iria efetivamente reduzir o efeito disciplinar da competição das políticas públicas, criando uma taxa ou uma base regulatória aquém da qual nenhum país poderia ir. É por essa razão que os neoliberais se opuseram à centralização de muitas capacidades políticas no nível supranacional, assim como a quaisquer tentativas para aumentar encargos por meio de harmonização multilateral.

95

Tradução livre: O primeiro é 'atrair a economia novamente para baixo', ou seja, para o nível do controle democrático nacional por meio do 'nacionalismo econômico' e do fim à mobilidade do capital. Em termos práticos, isso implica a reimposição de controles de capital e de câmbio e a denúncia de acordos comerciais internacionais. A segunda consiste em "trazer a política para cima" ao nível da economia regional ou global através de harmonização multilateral e de formas progressivas de governança regional e global, tais como a proposta de uma Carta Social na Europa. (No interior dos Estados, isso implica uma recentralização dos impostos e regulamentos necessários para redistribuir a riqueza e corrigir as falhas de mercado).

Rodada Doha no âmbito do sistema multilateral de comércio e os avanços regionais no sentido de repensar o – muitas vezes tido por quimérico – conceito de *Grannacionalidad*, seja por meio do amadurecimento institucional no contexto mercosulino, seja pelas discussões emergentes do projeto da UNASUL, indicam um possível rompimento do paradigma teórico cepalino. A ideia de regionalismo aberto, por meio de uma concepção emancipatória de autonomia no contexto da integração regional sul-americana, pode dar lugar à perspectiva já sugerida por alguns autores no sentido de se promover uma integração cooperativa.

O aspecto da *autonomia* no processo de integração entre esses países adquire especial relevância, uma vez que a partir da percepção da dimensão contra-hegemônica que está contida na regionalização, os Estados poderão alcançar um outro nível de arbítrio e discricionariedade decisória.

Essa compreensão de autonomia como ponto de partida de movimentos para o estreitamento das relações entre países com um mesmo substrato territorial, social e/ou cultural representa exatamente a apreensão de seu conceito como um meio, embora também pressuposto, e não como uma mera finalidade última do processo de integração:

La integración sigue siendo un medio pero: ¿cuál es la vigencia de la autonomía?; y ¿es ésta un medio o un fin en la actualidad? En términos estructurales, la interpretación autonómica sigue estando totalmente vigente, pues su análisis coincide con la realidad del orden global, con las ecuaciones de poder y por tanto aquí subyace su validez como paradigma analítico, más aún al observar cuán frondosos han sido en los últimos años los trabajos sobre la autonomía periférica sudamericana.<sup>96</sup> (ODDONE, 2008, p. 104)

Como se viu, a transição para uma *autonomia relacional* perpassa pela compreensão de integração como fenômeno político é o ponto de partida para a cooperação em setores além do comercial. Políticas públicas convergentes,

---

<sup>96</sup> Tradução livre: A integração segue sendo um meio, mas: qual é a vigência da autonomia?; e é esta um meio ou um fim na atualidade? Em termos estruturais, a interpretação autonômica segue estando totalmente vigente, pois sua análise coincide com a realidade da ordem global, com as equações de poder e por tanto aqui se subjaz sua validez como paradigma analítico, mais ainda ao observar quão frondosos têm sido nos últimos anos os trabalhos sobre a autonomia periférica sul-americana.

observância da dimensão social e cultural dos países envolvidos, sugerem um novo paradigma para a integração na América do Sul.

Conforme foi discutido, em termos teóricos o regionalismo aberto desconsidera quaisquer debates em torno da elaboração de políticas coordenadas, por exemplo, nas áreas de cidadania, cultura e política externa. Esse traço não vai apenas de encontro aos projetos mais recentes de regionalismo na América Latina, como a Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA) e a União Sul-Americana de Nações (UNASUL), mas também contrasta com as feições que o MERCOSUL vem tomando, principalmente após os anos 2000.

O aprofundamento das relações comerciais – que tradicionalmente é considerado um pressuposto para qualquer projeto de integração – aqui se apresenta como um aspecto propulsor de avanços no âmbito das aproximações de caráter social, político e energético, propostas a partir do aprofundamento da zona de livre comércio por meio da convergência entre o MERCOSUL, a Comunidade Andina de Nações e o Chile, além da associação da Guiana e Suriname.

Esse estreitamento comercial visaria, também, a um avanço nas etapas tradicionais de integração regional, tanto econômica, como institucionalmente, mas não elidiria a elaboração concomitante de políticas e medidas convergentes para viabilizar a integração nos outros setores.

Além disso, notadamente nos últimos dois anos, foram estabelecidas coordenações de políticas sociais e da saúde, bem como foram editados o Regulamento do Fundo de Agricultura Familiar do MERCOSUL e as Diretrizes para uma Política de Gestão de Riscos e Seguro Rural para a Agricultura Familiar (2009). Foram também estabelecidos o Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS) e o Plano de Ação para a conformação do Estatuto da Cidadania, ambos em 2010.

Do ponto de vista político, nesse mesmo ano foi criado o cargo de Representante-Geral do MERCOSUL e a Unidade de Apoio à Participação Social (UPS), amadurecendo a estrutura decisória do bloco. Em 2008, os governantes

decidiram pela solicitação à OIT de participação de um representante do grupo em caráter permanente.

No plano da política externa, o bloco manifestou-se conjunta e oficialmente sobre as eleições no Paraguai em 2008, acerca do golpe de Estado em Honduras em 2009, e ainda sobre o conflito Venezuela vs. Colômbia em 2010. Em relação à adoção de um princípio cooperativo, também em 2010 os Estados membros do MERCOSUL assinaram uma declaração conjunta de concessão de preferências comerciais ao Haiti.<sup>97</sup>

Esse enfoque paralelo em outros aspectos, sobretudo com preocupações relativas ao fortalecimento da infraestrutura dos países envolvidos, além da elaboração de projetos em parceria para a gestão de recursos naturais e para o compartilhamento de vias territoriais, consiste num importante avanço na direção da autonomia relacional, na propositura de um novo caminho para a integração sul-americana.

No mesmo sentido, vale ressaltar a previsão de cooperação tecnológica e cultural, assim como a inclusão de atores não-estatais no processo, abrindo um diálogo com a sociedade civil e com empresas que, direta ou indiretamente, sofrerão os impactos dessa aproximação.

Ainda na Declaração de Cochabamba<sup>98</sup> consolida-se esse modelo alternativo de integração com seus fundamentos e escopos próprios, reconhecendo e legitimando a superação de um simples modelo que vise à supressão de barreiras alfandegárias, para também incluir objetivos relacionados à redução de discrepâncias e ao desenvolvimento coletivo dos distintos Estados da América do Sul, considerando suas singularidades ideológicas, culturais e econômicas. Assim, tem-se que esse modelo:

---

<sup>97</sup>

Declaración de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur sobre la Concesión de Preferencias Comerciales a Haití, San Juan, República Argentina, 3 de agosto de 2010.

<sup>98</sup>

Assinada na II Cúpula de Chefes de Estado da Sul América ocorrida em dezembro de 2006, em Cochabamba.

Trata-se de uma integração inovadora que inclua todas as conquistas e avanços obtidos pelo MERCOSUL e pela CAN, assim como a experiência do Chile, Guiana e Suriname, indo além da convergência desses processos. O objetivo último deste processo de integração é e será favorecer um desenvolvimento mais equitativo (*sic*), harmônico e integral da América do Sul. (GRANATO; ODDONE; VAZQUEZ, 2010, p. 243)

Essa orientação representa, por seu turno, uma completa mudança de paradigma em relação ao Brasil da década de 70, que buscava afastar-se de eventuais conceitos de Panamericanismo nos moldes Bolivarianos, e reproduzido na tímida política externa para a região vista no governo Collor e defendida pelos opositores do governo Lula durante seus oito anos de governo.

Este movimento não está apenas associado à presença do Brasil nos diálogos envolvendo a UNASUL e às relevantes mudanças ocorridas no MERCOSUL na última década. Está, ainda, vinculado também à reconfiguração de parcerias comerciais do país, à substituição dos Estados Unidos pela China como maior parceiro comercial. Atrela-se ainda à consolidação de mais acordos bi e multilaterais de cooperação no âmbito do IBAS e dos BRICS, como se verá no item seguinte.

Dessa forma, o Brasil não necessita se valer de políticas opressivas ideológica ou economicamente em relação aos países integrantes do cone sul-americano para se afirmar como potência regional. Com efeito, seu *status* como tal configura-se de maneira deveras original, na medida em que se vale da cooperação, de estratégia pacífica e de alianças cada vez menos Norte-Sul, para o fortalecimento do espaço de diálogo dentro do mesmo hemisfério.

Por seu turno, a Argentina, embora como é sustentado por alguns autores, sempre tenha mantido sua orientação voltada para o escopo integracionista (MIRANDA, 2007), necessita lidar com a descontinuidade de sua política externa, no sentido de, conforme foi assinalado no início do presente trabalho, manter uma orientação heterodoxa de cunho progressista ao lidar com as questões relativas ao recrudescimento da integração na América do Sul.

Em relação ao Brasil, isso implica adotar definitivamente uma política amistosa, na qual não subsistam oscilações quanto ao autorreconhecimento como país essencial no processo. Dessa forma, é importante que não se sinta ameaçada por uma potencial postura hegemônica (no sentido geopolítico) por parte do Brasil, o que corroborará para aumentar a zona de confiança entre os países e fortalecer as políticas convergentes do ponto de vista econômico, principalmente.

É necessário, também, que a própria ideia tradicional de integração presente no pensamento ordinário dos atores políticos e sociais dê lugar a um conceito que abarque o conteúdo político e abranja as potencialidades que estão contidas numa concepção mais ampla de integração. Isso passa pela necessidade de conferir uma essência política substantiva às questões que envolvessem o processo de regionalização, conferindo a este o status de política de Estado, em detrimento da instabilidade causada por sua interpretação como uma mera política de governo.

Em conclusão, embora não seja possível considerar níveis de supranacionalidade no interior do bloco, a progressiva ampliação de agendas políticas e sociais convergentes (vide Anexo III), aliada ao fortalecimento de um sistema de solução de controvérsias cujas competências têm aumentado para incluir a efetivação das questões decididas no nível intrarregional que vão além das disputas comerciais, sinalizam para o crescente papel do MERCOSUL como vetor agregador na América do Sul.

Além disso, tem-se que esse recrudescimento do bloco vem acompanhado, conforme se viu, de mudanças ideológicas no continente que propulsionam iniciativas cooperativas em sentido semelhante.

Esses aspectos estão não apenas relacionados à emergência de um novo regionalismo, distinto daquelas características que o definiram no início da década de 90, mas também à progressiva formação de alianças no âmbito Sul-Sul, dentro e fora do continente americano, que

As novas experiências regionais são vinculadas, entre outras, à globalização com vistas a atingir um patamar de economia mais aberta, à formação de uma economia de escala com a articulação entre as economias dos países-membro, à defesa dos regimes democráticos, à promoção de mecanismos de governança internacional, e a mecanismos de

barganhas estratégicas entre as potências econômicas. No entanto, desde os anos 2000 que estas condições vêm sendo postas em xeque. O modelo de economia aberta vem sendo substituído em diversos países sul-americanos por políticas mais próximas de um neodesenvolvimentismo. Em geral, estas políticas priorizam mais a cooperação que a integração. (SARAIVA e RUIZ, 2009, p. 2)

Paralelamente, a adoção de medidas neoliberais que têm crescentemente pulverizado a opinião pública e a unidade política na UE, bem como os impasses negociais e o engessamento normativo na OMC, contribuem para impulsionar a busca de alternativas à comercialização de bens e serviços no nível regional<sup>99</sup>, e mesmo a formação de alianças no âmbito Sul-Sul.

### **5.3 A mudança do paradigma comercial: para além do Regionalismo Aberto e em direção à cooperação Sul-Sul**

Conforme se aduziu no presente trabalho, a ideia de transcender o regionalismo aberto para a América Latina, notadamente a América do Sul, perpassa por um movimento concomitante de reconfiguração das agendas regionais de cooperação e da paulatina redução da participação em fóruns multilaterais de comércio, a exemplo da OMC.

Como bem afirma Puyana (2003), o México representa atualmente um modelo de política externa que absorveu integralmente os preceitos do regionalismo aberto, na medida em que este país outorgou certas preferências comerciais a partir de um critério geográfico, observando ao mesmo tempo a redução de barreiras multilaterais, preconizando alianças com o Norte.

---

99

A cooperação intrarregional envolve não apenas o fortalecimento da relação entre os países membros do MERCOSUL, mas também, em grande medida, o intercâmbio entre as demais iniciativas integracionistas na região. Nesse sentido, o Informe MERCOSUL nº 16 (p. 22), cujos dados de publicação estão na próxima nota de rodapé, ressalta que “[o]s países do MERCOSUL participaram de forma ativa da UNASUL, onde se destacam diversas ações do Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças e os trabalhos técnicos realizados para o Plano Estratégico 2012-2022 do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) e seu fórum técnico, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Além disso, participaram da formulação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e mantiveram encontros regulares com os países da ALADI”.

O país atualmente é parte do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), e do Tratado de Livre Comércio entre México e a União Europeia (TLCUE), tendo liberalizado 87,3% de seu comércio e um percentual equivalente de seus fluxos e investimentos estrangeiros. O único país desenvolvido com o qual o México não estabeleceu ainda um acordo de livre comércio é o Japão, que em 2001 correspondia a 2,7% do total do comércio externo mexicano. Em termos comerciais, existe, portanto, uma relação entre o escopo do regionalismo aberto e a formação de parcerias Norte-Sul.

Observando o MERCOSUL, é interessante ressaltar que as análises do Banco Interamericano de Desenvolvimento efetuadas até o segundo semestre de 2009<sup>100</sup> evidenciaram um liame entre os ciclos econômicos atravessados pelos países membros do MERCOSUL e seus índices de participação no comércio intrabloco.

Observando os exemplos do Brasil e Argentina e dividindo-se o período compreendido entre 1993 a 2008, tem-se uma fase inicial de crescimento econômico (1993-1998) em ambas as nações, seguida, porém de uma crise refletida na desaceleração do crescimento brasileiro e no colapso da economia argentina a partir da crise da paridade forçada entre o peso e o dólar (1999-2002). Finalmente, um terceiro momento, que se estende de 2003 a 2008, marca uma expansão econômica dos dois países e do próprio bloco, ilustrada pela maior aproximação do índice de participação do comércio intra-Mercosul registrado em 1998 (25%), desde este ano (14,9%).

Constata-se, então, no sentido do que apontam os trabalhos nesse escopo, que o crescimento das economias dos países do MERCOSUL corresponde aos períodos nos quais a proporção das exportações destes para os demais sócios é maior do que as negociações efetuadas com o resto do mundo. Reciprocamente, as variações negativas do Produto Interno Bruto dos mesmos Estados acompanham

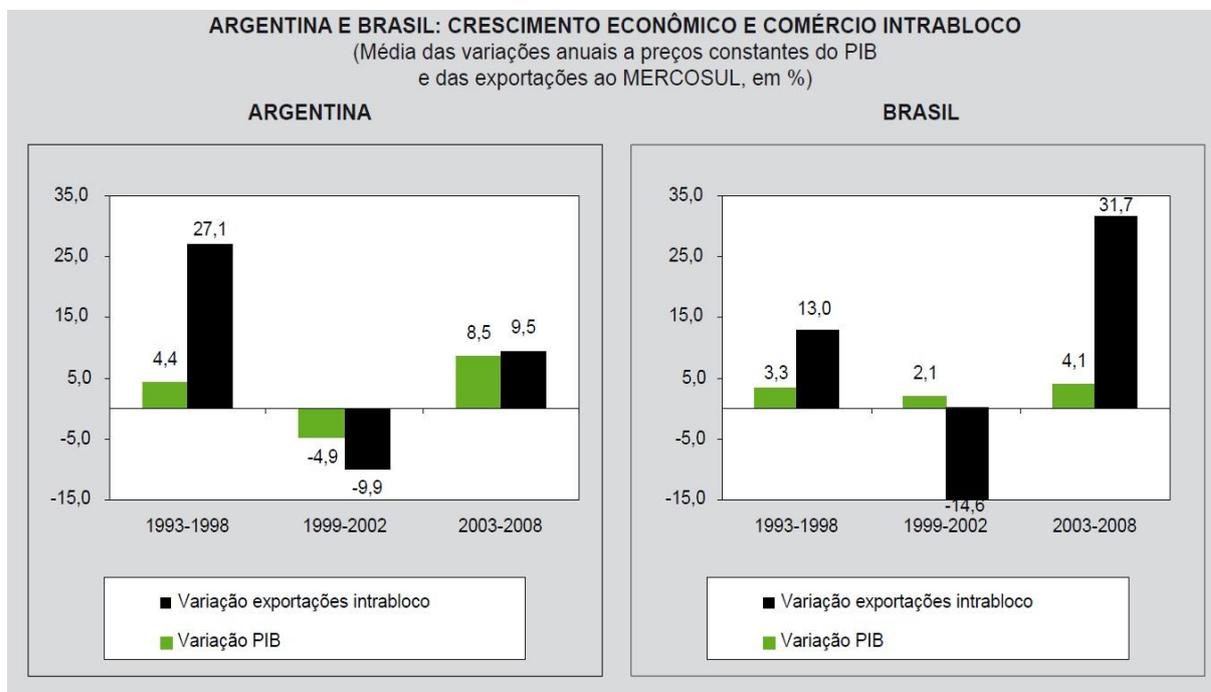
---

100

Os dados fornecidos nesse tópico, assim como os quadros ilustrativos, foram extraídos do Informe Mercosul nº 14, correspondente ao período compreendido entre o segundo semestre de 2008 e o primeiro semestre de 2009, publicado em fevereiro de 2010 pelo Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe- INTAL, do Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID.

momentos de reduções bruscas do câmbio intrazona, mais significativas do que o são no comércio extrazona (**Quadro 1**).

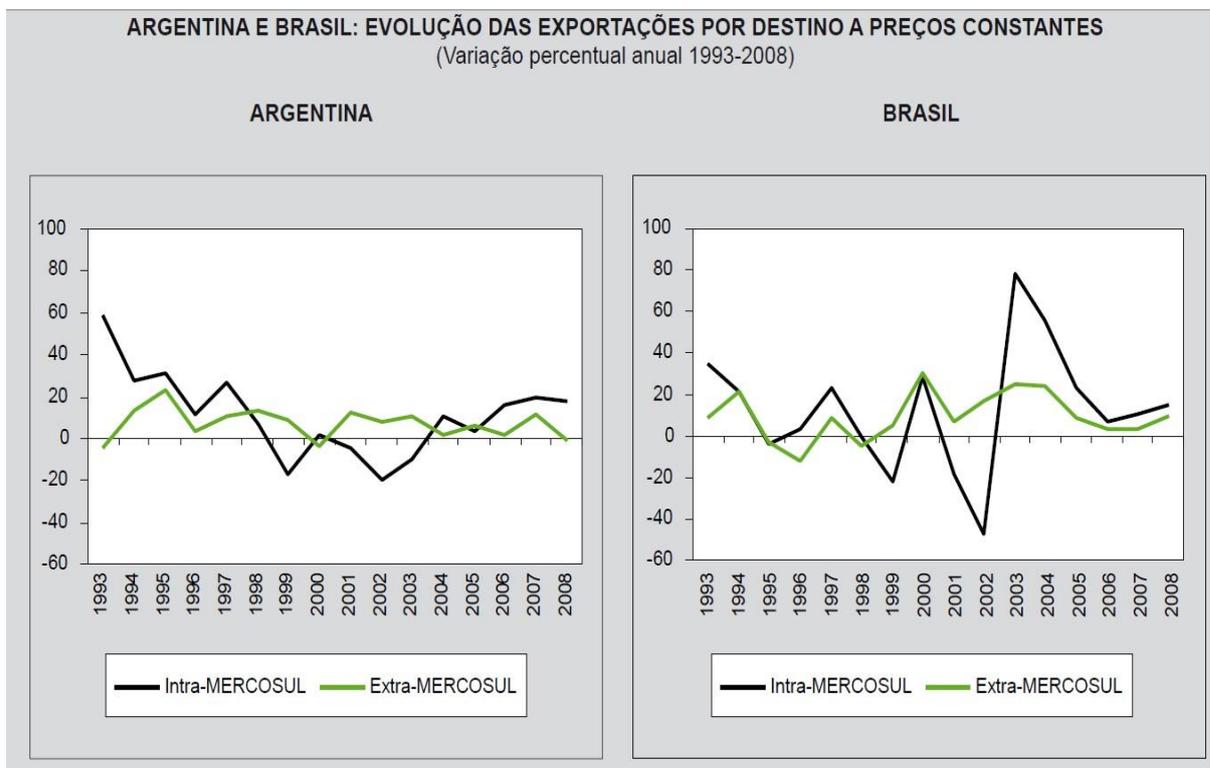
**Quadro 1- Argentina e Brasil: crescimento econômico e comércio intrabloco**



Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento (fev/2010), com base no INDEC, SECEX-MDIC E FUNCEX.

Dessa maneira, o crescimento do PIB entre 1993 e 1998 repercutiu na expansão das exportações argentinas para o bloco em 27,1%, enquanto o aumento médio daquelas destinadas aos países não sócios correspondia a 9,6% aproximadamente; no Brasil, para o mesmo período, há um recrudescimento das vendas intrabloco em 13%, em contraste com os 3,1% das negociações mundiais durante o referido interregno. Da mesma forma, o ciclo de crise econômica que se seguiu ao aludido período caracterizou-se pela elevação das taxas de venda destes países para outros atores do Sistema Multilateral de Comércio, à proporção que as exportações para o MERCOSUL retraíam-se em média 9,9% na Argentina e 14,6% para o Brasil (**Quadro 2**).

## Quadro 2- Argentina e Brasil: Evolução das exportações por destino a preços constantes



Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento (fev/2010), com base no INDEC, SECEX-MDIC e FUNCEX.

Ao mesmo tempo, os aspectos que figuram de regra como óbice ao fortalecimento das relações comerciais multilaterais funcionam no presente contexto para alavancar as tentativas que se seguiram na terceira fase de retomar as negociações no interior da organização, buscando-se, ainda que sem grandes êxitos, compensar o excessivo dinamismo dos mercados extrarregionais e seus impactos para os Estados-membros do MERCOSUL.

Infere-se, portanto, que o acréscimo das relações de comércio intrabloco oscila de acordo com os movimentos econômicos aos quais são submetidos seus sócios, sendo os períodos de maior prosperidade correspondentes ao aumento das vendas internas em detrimento das participações extrarregionais de seus países. Ainda que, conforme demonstram os dados mencionados, não tenha havido uma recuperação da relevância que o MERCOSUL tinha para os Estados-Membros em

1998, a correlação entre crescimento econômico destes e o fortalecimento da organização não pode ser ignorada.

Por outro lado, as negociações entre MERCOSUL e União Europeia, embora pudessem ser apontadas como um sinal da perpetuação do sentido de multilateralismo existente no início dos anos 90, estão engessadas e novas parcerias devem ser consideradas, cuja análise possui grande significado para a reconfiguração dos objetivos comerciais do bloco.

Recente exemplo dessa reestruturação foi ressaltado pelo último Informe do MERCOSUL<sup>101</sup> (nº 16, p. 20), em relação às negociações com a Ásia:

O intercâmbio do MERCOSUL se ampliou com todas as regiões do mundo em 2010, destacando-se a Ásia como o mercado mais dinâmico para as vendas do bloco, além de ser a principal origem das importações extrazona. Cabe destacar que essa região, que em 2002 se encontrava depois da União Europeia e do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN), na atualidade é o principal sócio comercial do MERCOSUL, representando cerca de um terço dos intercâmbios extrazona do bloco.

Na Declaração de Foz do Iguaçu (dezembro/2010), por exemplo, os Estados mercosulinos assinalaram avanços na negociação de acordo de livre comércio MERCOSUL – Jordânia.

Nesse mesmo encontro, a assinatura do Acordo-Quadro para o Estabelecimento de uma Área de Livre Comércio entre o MERCOSUL e a República Árabe da Síria e do Acordo-Quadro de Comércio e Cooperação Econômica entre o MERCOSUL e a Organização para a Libertação da Palestina, foram ilustrados como exemplo da pretensão de o MERCOSUL em estreitar relações com o mundo árabe.

Vale inclusive ressaltar que Síria e Palestina sequer são membros da Organização Mundial do Comércio, e lembrar que a participação de países da África e Ásia árabes é reduzida, mesmo em termos de número absoluto de países atualmente membros.

---

101

O Informe MERCOSUL nº 16 foi publicado em fevereiro de 2012 pelo Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe- INTAL, do Banco Interamericano de Desenvolvimento- BID, e compreende o período entre o primeiro semestre de 2010 e o segundo semestre de 2011.

Nos últimos cinco anos, o bloco estabeleceu ainda acordos de cooperação com a Índia, com a União Aduaneira Sul-Africana (SACU), que envolve África do Sul, Botsuana, Lesoto, Suazilândia e Namíbia.

Na Declaração de Brasília<sup>102</sup>, o grupo Índia- Brasil - África do Sul (IBAS) ratificou seu interesse em manter as negociações já iniciadas na Primeira Reunião Trilateral MERCOSUL – SACU – Índia, que ocorreu em 30 de novembro de 2009 em Genebra. Os representantes destacaram sua confiança em que “acordos comerciais e correntes negociações entre MERCOSUL e Índia, MERCOSUL e SACU e SACU e Índia iriam conduzir a um futuro Arranjo Comercial Trilateral, o qual poderia formal o maior Arranjo Trilateral Comercial do mundo em desenvolvimento”.

Outros diálogos e fóruns de negociação vêm sendo estabelecidos nos níveis bilateral, regional e multilateral, mas eles têm adquirido uma dimensão mais forte de horizontalidade nas relações cooperativas – uma vez que grande número destas iniciativas parte do e em direção ao Sul Global –, assim como sinalizam potenciais fontes de acordos comerciais mais equânimes fora da OMC.

É importante observar que o potencial contra-hegemônico das alianças iniciadas no âmbito regional não está adstrito apenas ao ora analisado MERCOSUL, mas também tem se evidenciado em outros continentes, como no caso do Leste Asiático:

What the rise of an alternative regional-hegemony in East Asia underscores is the organic, generative, and inter-penetrative nature of civilizational change. The meaning and practice of Asian Corporatism in East Asia may differ significantly from those of liberal capitalism found in North America or Western Europe (LING, 1996, p. 19).<sup>103</sup>

---

102

A “Brasilia IBSA Summit Declaration” consiste numa declaração conjunta, adotada na conclusão da IV Cúpula da Índia, Brasil e África do Sul -IBAS, em Abril/2010.

103

Tradução Livre: O que o surgimento de uma alternativa hegemônica regional na Ásia evidencia é a natureza orgânica, geradora e interpenetrativa de mudança civilizacional. O significado e a prática do corporativismo asiática na Ásia Oriental podem diferir significativamente daqueles do capitalismo liberal encontrado na América do Norte ou Europa Ocidental.

Tendo em vista que muitos desses países têm também expandido sua participação na esfera multilateral por meio de acordos de cooperação bilaterais Norte-Sul, não é possível afirmar se esses movimentos se opõem e serão gradualmente mutuamente excludentes ou, contrariamente, se serão complementares. Entretanto, uma vez que menos discrepâncias na participação e tomada de decisões possam ser alcançadas, subsistem as chances de aumentar os debates fora da OMC e, conseqüentemente, de novos espaços institucionais serem erigidos.

Conclui-se que, mesmo desconsiderados em maior profundidade aspectos da dimensão política dos processos de integração regional em nível doméstico, subsiste um forte apelo pragmático na subsistência de tais grupos pelo papel que podem desempenhar num novo cenário das relações comerciais.

Por conseguinte, no presente, a viabilidade ou a discussão acerca da essência do MERCOSUL não mais gira apenas em torno de sua identificação como um arranjo que legitimaria em nível regional a essência do multilateralismo, mas como uma alternativa a um projeto de livre comércio mundial que, desde o início da década passada, vem enfraquecendo paulatinamente, sobretudo após os impasses na Rodada Doha.

## Considerações Finais

Da análise da Organização Mundial do Comércio, principalmente a partir de seu Sistema de Solução de Controvérsias, foi possível concluir que sua dimensão de eficácia para os países em desenvolvimento, bem como para a formação de uma governança equânime das relações negociais é falha em duas dimensões – institucional e ideológica.

No plano institucional, observou-se que o SSC, ao estabelecer por via normativa uma igualdade formal entre os membros da OMC, deixa em segundo plano seus desníveis estruturais e econômicos. Isso implica não apenas a progressiva perda na crença na suposta regulação das relações econômicas Norte-Sul pelos países do Sul Global, mas também na busca do órgão como espaço para solucionar contendas estabelecidas.

Evidenciou-se que a resolução de litígios, notadamente os comerciais, consiste num fator preponderante para a coexistência de ingerência da OMC sobre negociações entre Estados que figuram no mesmo arranjo integracionista.

A Organização Mundial de Comércio, por seu turno, possui problemas estruturais em seu sistema de solução de controvérsias o qual, embora aprimorado em relação aos demais mecanismos até então existentes, ainda se faz distante dos países em desenvolvimento quando enfrentam litígios com nações desenvolvidas, devido à sua complexidade e à (in)capacidade de efetivar medidas coercitivas para a efetivação das decisões arbitrais.

Já no domínio ideológico, constatou-se que a OMC consiste em mais um espaço de perpetuação dos princípios neoliberais e da agenda de esvaziamento decisório dos governos sobre suas economias. Em se tratando principalmente dos países em desenvolvimento, foi possível perceber que os acordos firmados no âmbito da instituição perpetuam as discrepâncias entre o Norte e o Sul, auxiliando na desregulamentação de políticas públicas e de legislações nacionais protetivas.

Não havendo, portanto, lastro institucional e ideológico para a crença no estabelecimento de uma governança participativa da Econômica Política Internacional, passou-se à análise do processo de regionalização como possível alternativa a esse sistema.

Dessa maneira, o trabalho visou a promover algumas reflexões acerca da possível contradição entre regionalismo e multilateralismo de acordo com o nível de perpetuação do sistema neoliberal no âmbito intrabloco. Nesse contexto, analisaram-se, à luz da proposta teórica de Stephen Gill e Adam Harmes, as modificações sofridas no escopo de integração europeia na década de noventa, bem como de que maneira suas instituições – especificamente o Conselho e o Parlamento Europeus – atualmente estariam servindo para dar continuidade ao projeto de liberalização fiscalizadora e esvaziamento de políticas públicas de cunho social.

Observou-se, ainda, de que maneira os regionalismos emergentes na América Latina, representados principalmente pela reconfiguração de projetos integracionistas anteriores em razão de mudanças diversas de ordem política e econômica no continente, representam um outro lado das relações entre neoliberalização e governança regional, na medida em que se afastam dos princípios que norteiam o neoconstitucionalismo em nível regional.

Por outro lado, embora a atual agenda da Comissão, Parlamento e Conselho Europeus tenha sido questionada por sua atuação positiva em relação aos atores de mercado e à perda progressiva de *accountability*, destacou-se, em contraste, que o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias teve um papel importante no aprofundamento das relações de cooperação entre os Estados membros e na consolidação de direitos sociais no âmbito regional.

A análise da evolução do atual Tribunal de Justiça da União Europeia para a conformação da unidade social e jurídica do bloco foi empregada para ressaltar a importância do fortalecimento normativo e da coadunação de agendas político-econômicas convergentes para promover um aprofundamento das relações interestatais, e como um órgão dessa natureza pode servir como instância

legitimadora dos direitos sociais e da *accountability* democrática das populações envolvidas, sobretudo considerando o demonstrado esvaziamento institucional da OMC para os países em desenvolvimento.

Uma vez que alcançado o nível de integração e de convergência das políticas em diversos setores a que almejavam os países membros europeus na formação do que hoje é a União Econômica e Monetária Europeia, é possível afirmar que a UE pode ser considerada um paradigma estrutural para o recrudescimento da cooperação regional, mas, considerando as mudanças ocorridas no substrato ideológico do bloco e observando as peculiaridades que envolvem a América Latina, conclui-se que as iniciativas dela emergentes podem, por sua originalidade e seu compromisso com princípios contra-hegemônicos, tornar-se uma alternativa à governança global e de sua política econômica.

A aproximação entre regionalismo e contra-hegemonia foi abordada, então, a partir das ideias sobre o neoliberalismo no sistema federativo de economistas consagrados como Buchanan, para os quais a descentralização de políticas sociais e a centralização de políticas econômicas seriam fundamentais para promover a desregulação e a livre circulação do capital em nível regional.

Finalmente, abordou-se o caso do MERCOSUL, tanto em relação ao progressivo amadurecimento de seu sistema de resolução de contendas, com o recrudescimento dos mecanismos institucionais e por meio de dispositivos que ampliam seu rol de competências, permitindo o acesso de indivíduos e a apreciação de decisões políticas de seus membros, quanto às potencialidades que vêm apresentando como *player* articulador de colaborações Sul-Sul intercontinentalmente.

Se o Tribunal de Justiça da União Europeia representa, indubitavelmente, um órgão imprescindível ao estabelecimento de relações aprofundadas entre países, sobretudo considerando a promoção de direitos e regras que vão além das relações comerciais e alcançam o aprofundamento da cooperação social, estrutural e política, é importante que o delineamento de um sistema de solução de controvérsias no

MERCOSUL se coadune com os outros princípios que vêm norteando as relações intrabloco.

No plano internacional, o MERCOSUL vem progressivamente emergindo como um ator promotor das relações cooperativas no Sul Global, formulando alianças estruturadas, inclusive, institucionalmente – ou seja, prevendo seus meios próprios de solução de contendas e de unificação de interpretação dos regramentos estabelecidos – que podem, a longo prazo, representar uma alternativa eficaz aos Estados que hoje compõem o G77 e a outros países que são excluídos formalmente ou faticamente das negociações realizadas no interior da Organização do Comércio.

Além disso, destacou-se que a paulatina ampliação da agenda do bloco, inserindo temas sociais e de cooperação estrutural e cultural, pode ser fator agregador para a estruturação de um órgão catalisador das agendas convergentes no bloco, garantindo a eficácia e conferindo legitimidade aos valores e princípios compartilhados.

Esse novo cenário, conquanto não possa ser plenamente explicado, compõe-se de relações de vários níveis que, embora distintas, assemelham-se no progressivo distanciamento do tradicional modelo cooperativo Norte-Sul e recupera, no plano regional latinoamericano, a associação entre desenvolvimento social e econômico e amadurecimento da integração endógena, preconizada desde a proposta do *Panamericanismo*.

No âmbito regional, algumas questões remanescem não respondidas, em razão de não ser possível ainda responder em que medida o sistema intergovernamental pode oferecer respostas satisfatórias à cooperação dentro do continente, ao mesmo tempo em que cria mecanismos que englobem a *accountability* econômica e a centralização de políticas sociais efetivas e convergentes.

Da mesma maneira, diversas mudanças permanecem necessárias, e o rompimento das desigualdades domésticas (nacionais e regionais) nos níveis de redistribuição e de legitimidade política são alguns dos maiores desafios no cenário. Entretanto, o que é original e, ao mesmo tempo, promissor, tanto teórica, quanto

pragmáticamente, são as progressivas tentativas de submeter a integração econômica à cooperação política, sendo nesta incluída a dimensão social.

Assim, estrutura-se notável potencial para erigir um novo paradigma ideológico para o regionalismo na América Latina e para o fortalecimento das relações cooperativas Sul-Sul. Nesse contexto, o MERCOSUL poderá ter um papel determinante.

## REFERÊNCIAS

AL ATTAR, Mohsen; ROSALIE, Miller. Towards an Emancipatory International Law: the Bolivarian construction. In: **Third World Quarterly**. v. 28, n. 8, pp. 1437-1456, 2010

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Relações internacionais e política externa do Brasil**. Rio Grande do Sul: Editora da Universidade/ UFRGS, 2004.

\_\_\_\_\_. (Coord.). **A reforma do sistema de solução de controvérsias da OMC e os países em desenvolvimento**. São Paulo: Aduaneiras, 2006.

\_\_\_\_\_. **A solução de controvérsias na OMC**. São Paulo: Atlas, 2008.

ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO. **Glossário da Aladi**. Disponível em: <[www.aladi.org](http://www.aladi.org)>. Acesso em: 22 out. 2010.

BAKKER, Isabella; GILL, Stephen. New Constitutionalism and Social Reproduction. In: BAKKER, I.; SILVEY, R. (Eds.). **Beyond States and Markets: Challenges of Social Reproduction**. New York: Routledge, 2008. pp. 19-33.

BAKKER, Isabella. **Social Reproduction and the Constitution of a Gendered Political Economy**. In: **New Political Economy**. v. 12, n. 4, 2007. pp. 541-556.

BAPTISTA, Luiz Olavo. Solução de divergências no Mercosul. In: BASSO, Maristela. (Org.). **Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados membros**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

BARRAL, Welber Oliveira. O novo sistema de solução de controvérsias do Mercosul. In: **Revista da Ordem dos Advogados do Brasil**, v. 31, n. 73, pp. 53-65, jul./dez., 2001.

\_\_\_\_\_. (Org.) **Solução de Controvérsias na Organização Mundial do Comércio**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

BASSO, Maristela. Harmonização do Direito dos Países do Mercosul. In: **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Paraná, v. 33, 2000.

BONAPACE, T. Accession to the World Trade Organization and Development Strategies: Experiences Emerging from the ESCAP Region. In: **The Doha Development Agenda: Perspectives From The Escap Region**, n. 51, pp. 173-179, 2003.

BOSSI, Fernando Ramón. 2005. **Construir a ALBA a partir dos povos**. Discurso proferido em: Forum de la III Cimeira de los Pueblos, Mar del Plata. Disponível em: <[www.alternativabolivariana.org](http://www.alternativabolivariana.org)> Acesso em: 11 set. 2011.

BRAITHWAITE, John; DRAHOS, Peter. **Global Business Regulation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

CAETANO, Gerardo. Mercosur: quo vadis? In: **Revista Diplomacia Estratégia e Política – DEP**, n. 5. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, p. 144-181, jan./mar. 2007.

CAMPOS, João Mota. **Manual de Direito Comunitário**. 4. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2004.

CAVALCANTE, J. Q. P. **MERCOSUL: a integração, o direito e os conflitos coletivos de trabalho**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

CEPAL (1994). O Regionalismo Aberto na América Latina e no Caribe: A Integração Econômica a Serviço da Transformação Produtiva com Equidade. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. Conselho Federal de Economia – COFECON. Rio de Janeiro: Record, 2000.

CÉSPEDES, David Choquehuanca. Hacia la reconstrucción del Vivir Bien. In: **América Latina en movimiento**, n. 452, ano 34, pp. 8-13, fev. 2010.

CHAVÉZ, Hugo. Concepción del ALBA. Discurso proferido em: **III Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo dos Estados e Territórios da Associação dos Estados Caribenhos**. Havana, 2001.

CHESNAIS, François (2010). La dette de la Grèce : quel mot d'ordre faut-il défendre ?. In: **Attac Pays d' Aix**. Disponível em: <<http://local.attac.org/13/aix/spip.php?article1202&lang=fr>> Acesso em: 17 nov. 2011.

CLINE, William. **Trade and Income Distribution**. Washington: Institute for International Economics, 1997.

COMUNIDADE EUROPEIA. **Regulamento (CE) nº 847/2004 do Parlamento Europeu e Conselho Europeu**. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/>> Acesso em: 17 out. 2011.

COSTA, Lígia Maura. Tribunais supranacionais e aplicação do direito comunitário: aspectos positivos e negativos. In: VENTURA, Deisy de Freitas Lima. (Org.). **Direito Comunitário do Mercosul**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

COUTINHO, Kalyani Rubens. **Protocolo de Olivos: Um novo sistema de solução de controvérsias para o Mercosul**. Brasília, n. 0010, set. 2004. Disponível em: <<http://www.avocato.com.br/doutrina/ed0010.2004.gui0003.htm>> Acesso em: 20 out. 2010.

COX, Robert. (ed.) **The New Realism: perspectives on multilateralism and World order**. New York: United Nations University Press, 1997.

COX, Robert.; SCHECHTER, Michael. **The political Economy of a Plural World: Critical Reflections on Power, Morals and Civilization.** London: Routledge, 2002.

COX, Robert.; SINCLAIR, Timothy J. **Approaches to World Order.** Cambridge: Cambridge World Press, 1999.

COX, Robert.; JACOBSON, Harold K. **The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization.** New Haven, Conn: Yale University Press, 1973.

COX, Robert. Labor and Hegemony. In: **International Organization.** v. 31, n. 3, pp. 385–424, 1977. Reimpresso em: COX, Robert W.; SINCLAIR, Timothy J. **Approaches to World Order.** Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

\_\_\_\_\_. Ideologies and the New International Economic Order: reflections on some recent literature. In: **International Organization.** v. 33, n.2, pp. 257– 302, 1979. Reimpresso em: COX, Robert W.; SINCLAIR, Timothy J. **Approaches to World Order.** Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

\_\_\_\_\_. Labor and hegemony: a reply. In: **International Organization.** v. 34, n.1, pp. 159– 76, 1980. Reimpresso em: COX, Robert W.; SINCLAIR, Timothy J. **Approaches to World Order.** Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

\_\_\_\_\_. Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. In: **Millennium: Journal of International Studies.** v. 12, n. 2, pp. 162–75, 1983. Reimpresso em: COX, Robert W.; SINCLAIR, Timothy J. **Approaches to World Order.** Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

\_\_\_\_\_. On thinking about future world order. In: **World Politics,** v. 28, n. 2, pp. 175–196, 1976.

\_\_\_\_\_. **Production, power, and world order: Social Forces in the Making of History.** Nova Iorque: Columbia University Press, 1987.

\_\_\_\_\_. Social forces, states, and world orders: Beyond International Relations Theory. In: KEOHANE, Robert O. (ed.) **Neorealism and its Critics.** New York: Columbia University Press, 1986.

CUTLER, Claire. New Constitutionalism and the Commodity Form of Global Capitalism. *Paper* apresentado em: **New Constitutionalism and World Order Workshop,** na York University/Canadá, maio 26-28, 2011.

DRACHE, Daniel.; FROESE, Marc D. (2007) **Deadlock in the Doha Round: The Long Slow Decline of Trade Multilateralism.** Disponível em: <[http://www.yorku.ca/drache/academic/papers/Deadlock\\_at\\_Doha\\_2007.pdf](http://www.yorku.ca/drache/academic/papers/Deadlock_at_Doha_2007.pdf)> Acesso em: 28 out. 2011.

DRACHE, Daniel. The Imperative of the Social Bond: After the Triumph of Markets. In: ALBRITTON, R.; BELL, S. e WESTRA, R. (eds.). **New socialisms: futures beyond globalization.** London: Routledge, 2004.

\_\_\_\_\_. Reform at the top. In: **Oñati Socio-Legal Series**, v. 1, 2011a. Disponível em: <<http://www.yorku.ca/drache/academic/papers/reformatthetop.pdf>> Acesso em: 12 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. **The Structural Imbalances of the WTO Reconsidered**, 2011b. Disponível em: <<http://www.yorku.ca/drache/academic/papers/structuralimbalancesoftheWTO.pdf>> Acesso em 12 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. **Trade, Development and the Doha Round: A Sure Bet or a Train Wreck?**, 2006. Disponível em <<http://www.yorku.ca/drache/academic/papers/TradeDevelopmentandtheDohaRound.pdf>> Acesso em: 12 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. **New State Practices at a Time of System Disturbance and the Nasty Business of Protectionism** -- the Expectation for Global Demand Management, 2010. Disponível em: <<http://www.yorku.ca/drache/academic/papers/newstatepractices.pdf>> Acesso em 13 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. **The Market or the Public Domain: Global Governance and the Asymmetry of Power**. Kentucky: Routledge, 2001.

DRACHE, Daniel; BOYER, Robert. **States Against Markets: The Limits of Globalization**. Kentucky: Routledge, 1996.

EDKINS, Jenny; VAUGHAN-WILLIAMS, Nick (orgs.). **Critical theorists and international relations**. Nova Iorque, 2009.

ERASMUS, G. The non-participation by African States in the dispute settlement system of the WTO: Reasons and Consequences. In: HARTZENBERG, Trudi (ed.). **WTO dispute settlement: an african perspective**. London: Cameron May, 2008.

ESSERMAN, Susan; HOWSE, Robert. The WTO on Trial. In: **Foreign Affairs Magazine**. v. 82, n. 1, Institute of Foreign Affairs, jan./fev. 2003.

EUROPEAN UNION. **Eurostat**. Disponível em: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>>. Acesso em: 20 set. 2010.

FAJARDO, José Marcos Castellani. **Acordo Tripartite Itaipu-Corpus: ponto de inflexão entre a disputa geopolítica e a política de cooperação**. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/6148>>. Acesso em: 09 jul. 2012.

FALK, Richard. New Constitutionalism: Notes on Legality and Legitimacy. *Paper* apresentado em: **New Constitutionalism and World Order Workshop**, na York University/Canadá, maio 26-28, 2011.

FIORATI, Jete Jane. **Direito do Comércio Internacional**: OMC, telecomunicações e estratégia empresarial. Franca: UNESP/FHDSS, 2006.

FIORI, José Luís da Costa. Estados Unidos, América do Sul e Brasil: seis tópicos para uma discussão. In: **Diplomacia, Estratégia & Política**, n. 9, pp. 35-44, 2009.

GARCEZ, Maximiliano Nagi. Integração jurídica das Américas: uniformização ao sistema legal das três Américas. In: **Revista Direito & Mercosul**, Curitiba, ano 1, n. 1, p. 79-85, 1996.

GARCIA Jr., Armando Álvares. **Conflito entre normas do Mercosul e Direito Interno**. São Paulo: LTR, 1997.

GILL, Stephen; LAW, David. The Power of Capital: Direct and Structural. In: **Power and Resistance in the New World Order**. 2. ed. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, pp. 100-122, 2008.

GILL, Stephen. **The Constitution of Global Capitalism**. *Paper* apresentado em: International Studies Association Annual Convention, Los Angeles, 2000. Disponível em: <<http://www.theglobalsite.ac.uk/press/010gill.pdf>> Acesso em: 23 maio. 2011.

\_\_\_\_\_. European governance and new constitutionalism: Economic and monetary union and Alternatives to Disciplinary Neoliberalism in Europe. In: **New Political Economy**. v. 3, n. 1, pp. 5-26, 1998.

GLOBALISATION, SOCIETIES AND EDUCATION. **Interview with Robert Cox**. Nova Iorque: Carfax Publishing, v. 1, n. 1, 2003.

GOMES, Eduardo Biacchi. **Blocos Econômicos- Solução de Controvérsias**: uma análise comparativa a partir da União Europeia e Mercosul. Curitiba: Juruá, 2001.

GONÇALVES, Reinaldo. **Globalização e Desnacionalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

GRANATO, L.; ODDONE, N. e VAZQUEZ, J. C. UNASUL: construindo uma autonomia relacional. In DOMÍNGUEZ AVILA, Carlos *et. al.* (Org.) **Sociedade e Estado no Brasil Contemporâneo**. Curitiba: Editora Honoris Causa e Grupo de Pesquisa América Latina: Política, Sociedade e Transformações Globais, 2010.

GREISBERGER, A. Enhancing the Legitimacy of the WTO: Why the US and the EU should support the ACWL. In: **Vanderbilt Journal of Transnational Law**, v. 37, n. 827, 2004.

GUDYNAS, E. (2005). El “regionalismo abierto” de la CEPAL: insuficiente y confuso. **El Programa de las Américas del IRC**. Disponível em: <<http://www.integracionsur.com/americalatina/GudynasRegionalismoAbiertolrc.pdf>> Acesso em: 10 jul. 2011.

GULLO, Marcellly Fuzaro. A Organização Mundial do Comércio e a jurisdicionalização do Comércio Internacional. In: **Revista Eletrônica de Direito Internacional**. vol. 1, 2. sem., 2007.

HAAR, K. (2011a). Corporate Eutopia: How new economic governance measures challenge democracy. In: **Corporate Europe Observatory**. Disponível em: <<http://www.corporateeurope.org/lobbycracy/content/2011/01/corporate-eutopia>> Acesso em: 12 abr. 2011

\_\_\_\_\_. (2011b). An update on the proposals for economic governance in the EU and on the europact. In: **Corporate Europe Observatory**. Disponível em: <http://www.corporateeurope.org/lobbycracy/content/2011/01/corporate-eutopia>. Acesso em: 12 abri. 2011

HARMES, Adam. The Political Economy of Open Federalism. In: **Canadian Journal of Political Science**, v. 40, n. 2, pp. 417-437, 2007.

\_\_\_\_\_. (2009). The rising of liberal nationalism. *Paper* apresentado em: **Canadian Political Science Association Annual Conference**. Disponível em: <<http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2009/Harmes.pdf>> Acesso em: 07 ago 2011;

\_\_\_\_\_. (2011). New Constitutionalism and Multilevel Governance. *Paper* apresentado no: **New Constitutionalism and World Order Workshop**, York University/Canadá, maio. 26-28.

LING, L. H. M. Hegemony and the Internationalizing State: A Post-Colonial Analysis of China's Integration into Asian Corporatism. In: **Review of International Political Economy**. v. 3, n. 1, pp. 1-26, Spring 1996. Nova Iorque: Taylor & Francis.

HOEKMAN, Bernhard M.; KOSTECKI, Michel. **The Political Economy of the World Trading System – From GATT to WTO**. 2 ed. Oxford: Oxford University Press, 2001.

HOEKMAN, B.; HORN, H.; MAVROIDIS, P. C. Winners And Losers In The Panel Stage Of The WTO Dispute Settlement System. In: THOMAS, CHANTAL e TRACHTMAN (Orgs.) **Developing Countries in the WTO Legal System**. United Kindom: Oxford University Press, 2009.

HUDEC, R. E. **Developing countries in the GATT legal system**. London: Gower, for the Trade Policy Research Center, 1987.

HURREL, Andrew. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. In: **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 23-59, jan./jun., 1995.

**IBSA**. Disponível em: <[www.ibsa-trilateral.org](http://www.ibsa-trilateral.org)>

JAUJA, Elias (2010). Discurso em: **II Consejo de Ministros de Agricultura del Alba**. Caracas: 28 jan. 2010. Disponível em: <[www.alternativabolivariana.org](http://www.alternativabolivariana.org)> Acesso em: 17 out 2011.

JÚNIOR, Alberto do Amaral. **A solução de controvérsias na OMC**. São Paulo: Atlas, 2008.

KEOHANE, Robert O. The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes. In: HOLSTI, Ole; SIVERSON, Randolph e GEORGE, Alexander. **Change in the International system**. Bolder, Colo: Westview Press, 1981.

KLOR, Adriana Dreyzin de. El Protocolo de Olivos. In: **Curso de Direito Internacional Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

KLOR, Adriana Dreyzin; RAMOS, Jure. **En torno a la libre circulación de mercaderías**. Córdoba: Advocatus, 1998.

KRASNER, Stephen D. Regimes and the limits of realism: regimes as autonomous variables. In: KRASNER, Stephen D. (ed.) **International Regimes**. Londres: Cornell University Press, 1982.

KUWAYAMA, M. **Open regionalism in Asia Pacific and Latin America: a survey of the literature**. Santiago do Chile: Publicações das Nações Unidas, 1999.

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

LEYSSENS, Anthony. **The Critical Theory of Robert W. Cox: fugitive or guru?** Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2008.

LOUREIRO, Patrícia. Duplicidade de foro no direito internacional: a OMC e o Mercosul. In: **Instituto de Relações Internacionais**. Disponível em: <[www.iribr.com](http://www.iribr.com)> Acesso em: 29 out. 2011.

MARCEAU, G. WTO Dispute Settlement and Human Rights. In: **European Journal of International Law**. n. 13, pp 753 – 814, 2002.

MARIANO, Karina Pasquariello. Globalização, integração e o Estado. In: **Lua Nova**, n. 71, pp. 123-168, 2007.

MATSUSHITA, M.; SCHOENBAUM, T.J.; MAVROIDS, P. **The World Trade Organization: Law, Practice and Policy**. United Kindom: Oxford University Press, 2004.

MCGINNIS, J. O.; MOVESIAN, M. L. The World Trade Constitution. In: **Harvard Law Review**. v. 114, pp. 512-605, 2000.

MELLO, Celso. **Direito Internacional da integração**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

**MERCOSUL**. Disponível em:< [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)>

MERCOSUL. **Conselho do Mercado Comum nº23/04**. Disponível em: <[www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)>

MERCOSUL. Tribunal Permanente de Revisão. **Laudo nº 1/2012**. Disponível em: <[http://www.tprmercosur.org/pt/docum/laudos/Laudo\\_01\\_2012\\_pt.pdf](http://www.tprmercosur.org/pt/docum/laudos/Laudo_01_2012_pt.pdf)> Acesso em: 11 ago. 2012.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai criam Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 68, 26 mar. 1991.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)>

MIRANDA, R. La participación argentina en la integración sudamericana. Cuestiones sobre su contenido político. In: **Invenio**. v. 10, n. 18, p. 117-127, 2007.

MOREIRA, M. M. O Brasil no contexto internacional do final do século XX. In: **Lua Nova**. n. 18. São Paulo: CEDEC, 1989.

MORENO, Fernando Díez. **Manual de derecho de la Unión Europea**. 5. ed. Navarra: Civitas, 2009.

MOTA, Pedro Infante. **O sistema Gatt/OMC**: introdução histórica e princípios fundamentais. Coimbra: Almedina, 2005.

\_\_\_\_\_. Os blocos econômicos regionais e o sistema comercial multilateral. O caso da comunidade europeia. In: **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**, vol. XL, n. 1 e 2, 1999. pp 71-156.

NORDSTROM, H.; SHAFFER, G. Access to Justice in the World Trade Organization: The case for a Small Claims Procedure: A Preliminary Analysis. In: **World Trade Review**. v. 7, n. 4, pp. 587-640, 2008.

OCAMPO, Raul Granillo. **Direito Internacional Público da integração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

ONONNE, C. N. La Unión de los Países del Sur en las Propuestas de Integración del Primer Peronismo (1946-1948). In: **Colección Cuadernos de Política Exterior**. Rosario: Centro de Estudios em Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosário, 2008.

OPORTO, Sílvia Fazzinga. **Sistema Multilateral de Comércio Internacional**. Disponível em: <<http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/181006v.pdf>> Acesso em: 22 out. 2009.

ORGANIZAÇÃO CONSULTA POPULAR. **América Latina: a perspectiva da ALBA**. Disponível em: <[www.consultapopular.org.br](http://www.consultapopular.org.br)> Acesso em: 06 jul. 2011.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Disponível em: <[www.wto.org](http://www.wto.org)>

OROZCO, C. The WTO Solution: The Advisory Centre on WTO Law. In: **The Journal of World Intellectual Property**. v. 4, n. 2, p. 246, 2001.

OSTRY, Sylvia. The World Trade Organization: System Under Stress. In: BERNSTEIN, Steve.; COLEMAN, William. (Eds.) **Unsettled Legitimacy: Political Community, Power, and Authority in a Global Era**. Vancouver: University of British Columbia Press, 2008.

PARENTE, Wagner. **Defesa Comercial**. Discurso proferido na: Escola Paulista de Direito, SP. 18 abr. 2012.

PETERSMANN, E. Human Rights and International Trade Law: Defining & Connecting the Two Fields. In: COTTIER, T., PAULWELYN, J. e BÜRGI, B. (eds.) **Human Rights and International Trade**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

PICCIOTTO, Sol. Law in the transformations of global governance: New constitutionalism, the world trade organization and human rights discourse. *Paper* apresentado em: **New Constitutionalism and World Order Workshop**, na York University/Canadá, maio 26-28, 2011.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. **A OMC e os Blocos Regionais**. São Paulo: Aduaneiras, 2008.

PRIOLLAUD, François-Xavier; SIRITZKY, David. **Le Traité de Lisbonne**. Paris: La Documentation Française, 2008.

PUCCI, Adriana Noemi. **Arbitragem Comercial nos países do Mercosul**. São Paulo: LTR, 1997.

QUADROS, Fausto de; MARTINS, Ana Maria Guerra. **Contencioso da União Europeia**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2009.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. Autonomia e integração regional no contexto do MERCOSUL. Uma análise considerando a posição do Brasil. In: **OSAL**. Buenos Aires: CLACSO, ano 11, n. 27, abr. 2010

REINALDA, Bob; VERBEEK, Bertjan. **Autonomous policy making by international organizations**. Londres: Routledge, 1998.

REYNOLDS, Kara M. (2007). Why are so many WTO Disputes Abandoned? In: **Frontiers of Economics and Globalization**. Bingley: Emerald Group Publishing, 2009. v. 6, pp. 191-211.

RIELLA, A. (2001). *Acción colectiva, organizaciones rurales y Mercosur*. In: **Revista Mexicana de Sociología**. v. 63, n. 4, pp. 37-56, out./dez. 2001.

RODAS, João Grandino. **A competência do Tribunal de Revisão do Mercosul para emitir opiniões consultivas**. Disponível em:

<[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sextaEncontroConteudoTextual/anexo/Texto\\_dos\\_Expositores/A\\_Competencia\\_do\\_Tribunal\\_Permanente\\_de\\_Revisao\\_do\\_Mercosul\\_para\\_emitir\\_Opinioes\\_ConsultivasJoao\\_Grandino\\_Rodas\\_portugues.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sextaEncontroConteudoTextual/anexo/Texto_dos_Expositores/A_Competencia_do_Tribunal_Permanente_de_Revisao_do_Mercosul_para_emitir_Opinioes_ConsultivasJoao_Grandino_Rodas_portugues.pdf)> Acesso em: 22 out. 2009.

RUSSELL, R.; TOKATLIÁN, J. G. De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. In: **Perfiles Latinoamericanos**. n. 21, pp. 159-194, 2002.

SALAZAR-XIRINACHS, José M.; ROBERT, Marise. (Orgs.) **Hacia el libre comercio en las Américas**. Secretaria Geral da OEA, 2001.

SAMTLEBEN, Jürgen. La solución de controversias en la Unión Europea y en el Mercosur. In: ARROYO, Diego Fernández; HERBERT, Ronald. **Liber amicorum en homenaje al profesor Dr. Didier Opertti Badán**. Montevideo: FCU, 2005. pp. 947-962.

SANTER, Jacques (2010). Le Traité de Lisbonne: Vers une nouvelle gouvernance européenne?. *Discurso transcrito no: Bulletin of the International Political Science Association*, v. 34, n. 1 pp. 3-6. Disponível em: <[http://www.ipsa.org/sites/default/files/participation/participation\\_34-1\\_web.pdf](http://www.ipsa.org/sites/default/files/participation/participation_34-1_web.pdf)> Acesso em: 19 dez. 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Poderá o direito ser emancipatório? In: **Revista Crítica de Ciências Sociais**. n. 65, pp. 3-76, 2003.

\_\_\_\_\_. Nuestra América: reinventando un paradigma. In: **Casa de las Américas**, n. 237, pp. 7-25. 2004.

\_\_\_\_\_. Más allá de la gobernanza neoliberal: El Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas. In: SANTOS, B. Sousa.; GARAVITO, C. Rodríguez. (Eds.): **El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita**. Barcelona: Anthropos, pp. 30-60, 2007.

\_\_\_\_\_. Hablamos del Socialismo del Buen Vivir. In: **América Latina en movimiento**. n.452, ano 34, pp. 4-7, fev. 2010.

SANTOS, Jonábio B. dos, FILHO, João de Deus Quirino; PEREIRA, Guerrison de Araújo. Os mecanismos de solução de controvérsia no Mercosul: uma análise sobre o Protocolo de Olivos. *Rev. Jur.*, Brasília, v. 9, n. 89, p.01-45, fev./mar, 2008. Disponível em : <[www.presidencia.gov.br/revistajuridica](http://www.presidencia.gov.br/revistajuridica)> Acesso em: 15 dez. 2010.

SARAIVA, M. G. e BRICEÑO RUIZ, J. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 52 n. 01, pp. 149-166, 2009.

SASSEN, Saskia (ed.) **Global networks, linked cities**. Nova Iorque: Routledge, 2002.

SCHNEIDERMAN, David. A New Global Constitutional Order?. In: DIXON, R. e GINSBURG, T. (eds.): **Research Handbook on Comparative Constitutional Law**. Cheltenham: Elgar, 2010.

SERRANO, Antonio Segura. Los acuerdos comerciales regionales y bilaterales. In: MARTÍNEZ, Luis Hinojosa; BARBERO, Javier Roldán (coords.). **Derecho internacional económico**. Madrid: Marcial Pons, 2010, pp. 229-250.

SHAFFER, Gregory. **Defending Interests: Public-Private Partnerships in WTO Litigation**. Washington DC: Brookings Institution Press, 2003.

\_\_\_\_\_. Developing Country Use of the WTO Dispute Settlement System: Why it matters, the Barriers Posed. In: **Frontiers of Economics and Globalization**, v. 6. Bingley: Emerald Group Publishing, 2009.

SILVA, Karine de Souza. **Direito da comunidade europeia**. Ijuí: Unijuí, 2005.

SINCLAIR, Scott. New Constitutionalism, the General Agreement on Trade in Services and the Future of Public Services. *Paper* apresentado em: **New Constitutionalism and World Order Workshop**, na York University/Canadá, maio 26-28, 2011.

STRANGE, Susan. **States and Markets**. 2. ed. Londres: Continuum, 1994.

\_\_\_\_\_. Cave! hic dragones: a critique of regime analysis In : KRASNER, Stephen D. (ed.) **International Regimes**. Londres: Cornell University Press, 1982. pp. 337-354.

SVAMPA, Maristella (2010). Movimientos Sociales, matrices socio-políticas y nuevos escenarios en América Latina. **One World Perspectives**. Disponível: <[www.maristellavampa.net/archivos/ensayo45.pdf](http://www.maristellavampa.net/archivos/ensayo45.pdf)> Acesso em: 13 jan. 2012

**TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISÃO DO MERCOSUL**. Disponível em: <[www.tpr.mercosur.org](http://www.tpr.mercosur.org)>

**UNCTAD**. Disponível em: <[www.unctad.org](http://www.unctad.org)>

**UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS**, 2000.

**UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS**, 2004.

VOITURIEZ T. Agriculture et développement: impasse à l'OMC. In: **Politique étrangère**, 2009/2 été, p. 277-289, 2009.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **World and Regional Export Profiles**, 2010. Disponível em: <[www.wto.org](http://www.wto.org)> Acesso em: 20 set. 2010.

**Brasilia IBSA Summit Declaration** consiste numa declaração conjunta, adotada na conclusão da IV Cúpula da Índia, Brasil e África do Sul - IBAS, em Abril/2010.

**Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias**, de 20.02.1979.  
*Cassis de Dijon*, Proc. 120/78, Col. 1979.

**Declaración Conjunta de los presidentes de Venezuela y de la República de Cuba**, 14 dec. 2004.

**Declaración de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur** sobre la Concesión de Preferencias Comerciales a Haití, San Juan, República Argentina. 3 ago. 2010.

**Informe MERCOSUL nº 16** foi publicado em fevereiro de 2012 pelo Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe- INTAL, do Banco Interamericano de Desenvolvimento- BID, e compreende o período entre o primeiro semestre de 2010 e o segundo semestre de 2011.

**Informe Mercosul nº 14**, correspondente ao período compreendido entre o segundo semestre de 2008 e o primeiro semestre de 2009, publicado em fevereiro de 2010 pelo Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe- INTAL, do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID.



**ANEXO I – TABELA Key variables and conclusions of the *Anatomy of Influence***

**(Capítulo I)**

<i>Período de 1950 até 68</i>	<i>Pouca ou nenhuma autonomia</i>	<i>Autonomia considerável</i>
<i>Organização internacional</i>	GATT, IEA, IMF, ITU	OIT, UNESCO, UNCTAD, OMS
<i>Atores dominantes</i>	representantes de Estados poderosos	chefes executivos, burocratas poderosos internacionais, representantes individuais
<i>Tipo dominante de decisões<sup>1</sup></i>	criador de regras e fiscalização <sup>1</sup> de regras de supervisão	simbólico, fronteira, programático, operacional
<i>Tipo dominante de subsistema</i>	subsistemas representativos (oligárquicos)	subsistemas participativos (monárquicos: OIT, OMS), (negociações pluralísticas; UNCTAD, UNESCO)

**ANEXO II- TABELA DE RECLAMAÇÕES (COMPLAINTS)**

**DESTINO DAS DECISÕES**

ARGENTINA (COMPLAINANT)

MUTUALLY AGREED SOLUTION (spontaneous resolution: inconcluded panels)	WITHOUT COGENCY OF DSU	IN CONSULTATION/UNRESOLVED	SETTLED (PANEL/DSB)	APPELLATE BODY/AUTHORIZED RETALIATION
Hungary — Export Subsidies in respect of Agricultural Products <a href="#">DS35</a>		Peru — Provisional Anti-Dumping Duties on Vegetable Oils from Argentina (since oct.2002) <a href="#">DS272</a>	Chile — Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products <a href="#">DS207</a>  Appel. by Chile: PARTIALLY GRANTED  Compliance panel: PARTIALLY GRANTED Appel. by Chile and Argentina: NOT GRANTED	United States — Sunset Reviews of Anti-Dumping Measures on Oil Country Tubular Goods from Argentina- PARTIALLY GRANTED Appel by US and Argentina: CHANGED PRO-US Compliance panel: PARTIALLY GRANTED Appel.by US and Argentina: CHANGED PRO-US  <u>Arbitrated request for suspension of concessions by Argentina:</u> suspended  <a href="#">DS268</a>
European Communities — Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products With concluded panel/DSB intervention <a href="#">DS293</a>		Chile — Provisional Safeguard Measure on Mixtures of Edible Oils (since feb.2001) <a href="#">DS226</a>		
Brazil — Anti-dumping		Chile — Definitive Safeguard		

Measures on Imports of Certain Resins from Argentina (Argentina asked the Panel to suspend its work) <a href="#">DS355</a>		Measure on Imports of Fructose (since dec.2002) <a href="#">DS278</a>		
Chile — Provisional Safeguard Measure on Certain Milk Products (Argentina requested the Panel to suspend its work) <a href="#">DS351</a>		Chile — Anti-Dumping Measures on Imports of Wheat Flour from Argentina (since may.2009) <a href="#">DS393</a>		
Chile — Definitive Safeguard Measures on Certain Milk Products (Argentina requested the Panel to suspend its work) <a href="#">DS356</a>		European Communities — Measures Affecting Imports of Wine (since sep.2002) <a href="#">DS263</a>		
		European Communities — Measures Affecting the Tariff Quota for Fresh or Chilled Garlic (since sep.2006) <a href="#">DS349</a>		
		United States — Tariff Rate Quota for Imports of Groundnuts (since dec.1997) <a href="#">DS111</a>		
		United States — Anti-Dumping Administrative Review on Oil Country Tubular Goods from Argentina (since jun.2006) <a href="#">DS346</a>		

BANGLADESH (COMPLAINANT)

MUTUALLY AGREED SOLUTION(spontaneous resolution: inconcluded)	WITHOUT COGENCY OF DSU	IN CONSULTATION/UNRESOLVED	SETTLED (PANEL/DSB)	APPELLATE BODY/AUTHORIZED RETALIATION
---	------------------------	----------------------------	---------------------	---------------------------------------

panels)				
	India — Anti-Dumping Measure on Batteries from Bangladesh <a href="#">DS306</a>			

BRAZIL (COMPLAINANT)

WITHDRAWN/MUTUALLY AGREED SOLUTION (spontaneous resolution: inconcluded panels)	WITHOUT COGENCY OF DSU	IN CONSULTATION/UNRESOLVED	SETTLED (PANEL/DSB)	APPELLATE BODY/AUTHORIZED RETALIATION
Argentina — Transitional Safeguard Measures on Certain Imports of Woven Fabric Products of Cotton and Cotton Mixtures Originating in Brazil <a href="#">DS190</a>		Canada — Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft (since mar.1997) *settled subject <a href="#">DS71</a>	Argentina — Definitive Anti-Dumping Duties on Poultry from Brazil <a href="#">DS241</a> PARTIALLY GRANTED	Canada — Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft PARTIALLY GRANTED  Appel. by Canada: NOT GRANTED  Compliance panel: PARTIALLY GRANTED Appel. by Brazil: NOT GRANTED <a href="#">DS70</a>
United States — Equalizing Excise Tax Imposed by Florida on Processed Orange and Grapefruit Products <a href="#">DS250</a>		Mexico — Provisional Anti-Dumping Measure on Electric Transformers (since dec.2000) <a href="#">DS216</a>	United States — Anti-Dumping Administrative Reviews and Other Measures Related to Imports of Certain Orange Juice from Brazil GRANTED (implementation: deadline March 2012) <a href="#">DS382</a>	Canada — Export Credits and Loan Guarantees for Regional Aircraft panel: PARTIALLY GRANTED  Implementation: <b>Authorized Brazil's request to suspend concessions by countermeasures</b>  <a href="#">DS222</a>

		European Union and Netherlands— Seizure of Generic Drugs in Transit (since may.2010) <a href="#">DS409</a>		European Communities — Measures Affecting Importation of Certain Poultry Products NOT GRANTED  Appel. by Brazil> PARTIALLY GRANTED <a href="#">DS69</a>
		Peru — Countervailing Duty Investigation against Imports of Buses from Brazil (since dec.1997) <a href="#">DS112</a>		European Communities — Anti-Dumping Duties on Malleable Cast Iron Tube or Pipe Fittings from Brazil (panel: partially granted/ appellation by Brazil: partially granted) Brazil contested EC's implementation of recommendations <a href="#">DS219</a>
		Turkey — Anti-Dumping Duty on Steel and Iron Pipe Fittings (since oct.2000) <a href="#">DS208</a>		European Communities — Export Subsidies on Sugar (joint panel: granted/appellation by EC: not granted)arbitration to decide the period of implementation by EC <a href="#">DS266</a>
		European Communities — Measures Affecting Differential and Favourable Treatment of Coffee (since dec.1998) <a href="#">DS154</a>		European Communities — Customs Classification of Frozen Boneless Chicken Cuts (joint panel: partially granted/appellations by EC and Brazil: granted essentially to change the panel's reasons, but not the solution. ) arbitration to decide the period of implementation by EC

				<a href="#">DS269</a>
		European Communities — Measures Affecting Soluble Coffee (since oct.2000) <a href="#">DS209</a>		United States — Standards for Reformulated and Conventional Gasoline (joint panel: granted/appealation by US: not granted) *no documents found <a href="#">DS4</a>
		United States — Countervailing Duties on Certain Carbon Steel Products from Brazil (since dec.2000) <a href="#">DS218</a>		United States — Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000- Byrd Amendment (joint panel: partially granted/ appealation by US: partially granted pro-US) <a href="#">Joint request to suspend concessions partially granted</a> , executed by Japan, EC and Canada <a href="#">DS217</a>
		United States — US Patents Code (since jan.2001) <a href="#">DS224</a>		United States — Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products (joint panel: granted/ appealation by US: partially granted, but no changes in solution) <a href="#">DS259</a>
		United States — Anti-Dumping Duties on Silicon Metal from Brazil (since sep.2001) <a href="#">DS239</a>		United States — Subsidies on Upland Cotton (second requesting panel: granted/appealation by US: not granted) Compliance panel by Brazil's request: partially granted/appealations by Brazil and US; <a href="#">(authorized Brazil's request to suspend concessions and apply countermeasures, suspended by mutually agreed solution)</a> <a href="#">DS267</a>

		United States — Domestic Support and Export Credit Guarantees for Agricultural Products (panel established but not yet composed, since nov.2007) <a href="#">DS365</a>		
--	--	--	--	--

CHILE(COMPLAINANT)

WITHDRAWN/MUTUALLY AGREED SOLUTION (spontaneous resolution: inconcluded panels)	WITHOUT COGENCY OF DSU	IN CONSULTATIONS/UNRESOLVED	SETTLED (PANEL/DSB)	APPELLATE BODY/AUTHORIZED RETALIATION
European Communities — Trade Description of Scallops <a href="#">DS14</a>	European Communities — Definitive Safeguard Measure on Salmon (safeguard measure terminated: finished during consultations phase) <a href="#">DS326</a>	Ecuador — Definitive Safeguard Measure on Imports of Medium Density Fibreboard (since nov.2003) <a href="#">DS303</a>	Argentina — Definitive Safeguard Measure on Imports of Preserved Peaches (partially granted) <a href="#">DS238</a>	United States — Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000- Byrd Amendment (joint panel: partially granted/ appellation by US: partially granted pro-US) <b>Joint request to suspend concessions partially granted</b> , only applied by Japan, Canada and EC <a href="#">DS217</a>
Peru — Taxes on Cigarettes <a href="#">DS227</a>	Mexico — Measures Affecting the Import of Matches (negotiations during consultations phase) <a href="#">DS232</a>	United States — Countervailing Duty Investigation of Imports of Salmon from Chile (since aug.1997) <a href="#">DS97</a>		
Uruguay — Tax Treatment on Certain Products (second request panel suspended by mutually agreed solution) <a href="#">DS261</a>	Peru — Tax Treatment on Certain Imported Products (panel deferred, but not established) <a href="#">DS255</a>			

COLOMBIA(COMPLAINANT)

WITHDRAWN/MUTUALLY AGREED SOLUTION (spontaneous resolution: inconcluded panels)	WITHOUT COGENCY OF DSU	IN CONSULTATIONS/UNRESOLVED	SETTLED (PANEL/DSB)	APPELLATE BODY/AUTHORIZED RETALIATION
	Chile — Safeguard Measures on Sugar (replaced by DS230) <a href="#">DS228</a>	Chile — Safeguard Measures and Modification of Schedules Regarding Sugar (since apr.2001) <a href="#">DS230</a>		
	European Communities — Regime for the Importation of Bananas (good offices followed by negotiations among parties) <a href="#">DS361</a>	Nicaragua — Measures Affecting Imports from Honduras and Colombia (panel established but not yet composed, since may.2000) <a href="#">DS188</a>		
		United States — Safeguard Measure Against Imports of Broom Corn Brooms (since apr.1997) <a href="#">DS78</a>		

COSTA RICA(COMPLAINANT)

WITHDRAWN/MUTUALLY AGREED SOLUTION (spontaneous resolution: inconcluded panels)	WITHOUT COGENCY OF DSU	IN CONSULTATIONS/UNRESOLVED	SETTLED (PANEL/DSB)	APPELLATE BODY/AUTHORIZED RETALIATION
		Dominican Republic — Foreign Exchange Fee Affecting Imports from Costa Rica (since sep.2005) <a href="#">DS333</a>		United States — Restrictions on Imports of Cotton and Man-Made Fibre Underwear (panel:partially granted/appellation by Costa Rica: not granted) <a href="#">DS24</a>
		Dominican Republic — Safeguard		

		Measures on Imports of Polypropylene Bags and Tubular Fabric (panel composed on mar.2011) <a href="#">DS415</a>		
		Trinidad and Tobago — Anti-Dumping Measures on Pasta from Costa Rica (since nov.1999) <a href="#">DS185</a>		
		Trinidad and Tobago — Provisional Anti-Dumping Measure on Macaroni and Spaghetti from Costa Rica (since jan.2000) <a href="#">DS187</a>		

ECUADOR (COMPLAINANT)

WITHDRAWN/MUTUALLY AGREED SOLUTION (spontaneous resolution: inconcluded panels)	WITHOUT COGENCY OF DSU	IN CONSULTATIONS/UNRESOLVED	SETTLED (PANEL/DSB)	APPELLATE BODY/AUTHORIZED RETALIATION
Turkey — Certain Import Procedures for Fresh Fruit (suspended composition of the panel) <a href="#">DS237</a>			United States — Anti-Dumping Measure on Shrimp from Ecuador (granted/implemented recommendations) <a href="#">DS335</a>	European Communities — Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas (joint panel: partially granted/appellation by EC: partially granted pro-EC) Re-establishment of the original panel/compliance panels upheld the originals) <b>Request for the suspension of concessions by Ecuador was deferred</b> , suspended by mutual agreement until new Ecuador request of panel in 2007 <a href="#">DS27</a>

EL SALVADOR (COMPLAINANT)

WITHDRAWN/MUTUALLY AGREED SOLUTION (spontaneous resolution: inconcluded panels)	WITHOUT COGENCY OF DSU	IN CONSULTATIONS/UNRESOLVED	SETTLED (PANEL/DSB)	APPELLATE BODY/AUTHORIZED RETALIATION
		Dominican Republic — Safeguard Measures on Imports of Polypropylene Bags and Tubular Fabric (panel composed on mar.2011) <a href="#">DS418</a>		

GUATEMALA (COMPLAINANT)

WITHDRAWN/MUTUALLY AGREED SOLUTION (spontaneous resolution: inconcluded panels)	WITHOUT COGENCY OF DSU	IN CONSULTATIONS/UNRESOLVED	SETTLED (PANEL/DSB)	APPELLATE BODY/AUTHORIZED RETALIATION
	Mexico — Certain Pricing Measures for Customs Valuation and Other Purposes (during consultations) <a href="#">DS298</a>	Chile — Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products (since jan.2001) <a href="#">DS220</a>	Mexico — Anti-Dumping Duties on Steel Pipes and Tubes from Guatemala <a href="#">DS331</a>	European Communities — Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas (joint panel: partially granted/appeal by EC: partially granted pro-EC) Re-establishment of the original panel/compliance panels upheld the originals) <b>Request for the suspension of concessions by Ecuador and US was deferred</b> , suspended by mutual agreement until new Ecuador request of panel in 2007 <a href="#">DS27</a>
		China — Grants, Loans and Other Incentives (since jan.2009) <a href="#">DS390</a>		
		Dominican Republic — Safeguard Measures on Imports of Polypropylene Bags and Tubular Fabric (panel composed on		

		mar.2011) <a href="#">DS416</a>		
		European Communities — Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas (since sep.1995) <a href="#">DS16</a>		
		European Communities — Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas (since jan.1999) <a href="#">DS158</a>		

#### HONDURAS (COMPLAINANT)

WITHDRAWN/MUTUALLY AGREED SOLUTION (spontaneous resolution: inconcluded panels)	WITHOUT COGENCY OF DSU	IN CONSULTATIONS/UNRESOLVED	SETTLED (PANEL/DSB)	APPELLATE BODY/AUTHORIZED RETALIATION
		Dominican Republic — Measures Affecting the Importation of Cigarettes (since aug.2003) <a href="#">DS300</a> *subject appreciated		Dominican Republic — Measures Affecting the Importation and Internal Sale of Cigarettes (panel: partially granted/appealation by Honduras and Dom.Republic: granted against Dom. Republic) Arbitration to decide the period of implementation, suspended by mutually agreement <a href="#">DS302</a>
		Dominican Republic — Safeguard Measures on Imports of Polypropylene Bags and Tubular Fabric (panel composed on mar.2011) <a href="#">DS417</a>		European Communities — Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas (joint panel: partially granted/appealation by EC: partially granted pro-EC) Re-establishment of the original panel/compliance panels upheld the originals) Request for the suspension of

				concessions by Ecuador and US was deferred, suspended by mutual agreement until new US request of panel in 2007 <a href="#">DS27</a>
		European Communities — Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas (since nov.1995) *related subject appreciated <a href="#">DS16</a>		
		European Communities — Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas (since jan.1999) <a href="#">DS158</a>		
		Nicaragua — Measures Affecting Imports from Honduras and Colombia (since jun.2000) <a href="#">DS201</a>		

#### HONG KONG (COMPLAINANT)

WITHDRAWN/MUTUALLY AGREED SOLUTION (spontaneous resolution: inconcluded panels)	WITHOUT COGENCY OF DSU	IN CONSULTATIONS/UNRESOLVED	SETTLED (PANEL/DSB)	APPELLATE BODY/AUTHORIZED RETALIATION
		Turkey — Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products (since feb.1996) <a href="#">DS29</a>		

#### INDIA (COMPLAINANT)

WITHDRAWN/MUTUALLY AGREED SOLUTION (spontaneous resolution: inconcluded panels)	WITHOUT COGENCY OF DSU	IN CONSULTATIONS/UNRESOLVED	SETTLED (PANEL/DSB)	APPELLATE BODY/AUTHORIZED RETALIATION
	Poland — Import Regime for Automobiles (during	Argentina — Measures Affecting the Import of Pharmaceutical	United States — Anti-Dumping and Countervailing	Turkey — Restrictions on Imports of Textile and Clothing

	consultations) <a href="#">DS19</a>	Products (since may.2001) <a href="#">DS233</a>	Measures on Steel Plate from India (panel: partially granted). Mutually agreed time and procedures for implementation. <a href="#">DS206</a>	Products (second request panel: granted/appealation by Turkey: partially granted) Mutually acceptable solution regarding implementation by Turkey <a href="#">DS34</a>
	European Communities — Anti-Dumping Duties on Certain Flat Rolled Iron or Non-Alloy Steel Products from India (during consultations) <a href="#">DS313</a>	Brazil — Anti-Dumping Duties on Jute Bags from India (since apr.2001) <a href="#">DS229</a>	United States — Rules of Origin for Textiles and Apparel Products (second request panel: not granted) <a href="#">DS243</a>	European Communities — Anti-Dumping Duties on Imports of Cotton-type Bed Linen from India (second request panel: partially granted/appealation by EC: partially granted, but mostly against EC) Compliance panel by India: not granted/appealation by India: partially granted <a href="#">DS141</a>
	United States — Measures Affecting Imports of Women's and Girls' Wool Coats (panel established, but not composed) <a href="#">DS32</a> *settled subject DS 33	European Union and Netherlands — Seizure of Generic Drugs in Transit (since may.2010) <a href="#">DS408</a>		European Communities — Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries (panel: granted/appealation by EC: partially granted in interpretation, but no changes in solution) Arbitration to decide the period of implementation. Indian reserved rights to return to the matter. <a href="#">DS246</a>
		South Africa — Anti-Dumping Duties on Certain Pharmaceutical Products from India (since apr.1999) <a href="#">DS168</a>		United States — Measures Affecting Imports of Woven Wool Shirts and Blouses from India (panel: partially granted/appealation by India: not granted) <a href="#">Withdrawn measure by US before the end of the panel DS33</a>
		European Communities — Restrictions on Certain Import		United States — Import Prohibition of Certain Shrimp

		Duties on Rice (since may.1998) <a href="#">DS134</a>		and Shrimp Products (joint panel: granted/appealation by US: partially granted pro-US) Compliance panel requested by Malaysia: partially granted/appealation by Malaysia: not granted). New compliance panel requested by Malaysia: not granted/appealation: not granted). <a href="#">DS58</a>
		European Communities — Anti-Dumping Investigations Regarding Unbleached Cotton Fabrics from India (since aug.1998) <a href="#">DS140</a>		United States — Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000- Byrd Amendment (joint panel: partially granted/appealation by US: partially granted pro-US) <b>Joint request to suspend concessions partially granted</b> , only executed by Japan,EC and Canada <a href="#">DS217</a>
		European Communities — Expiry Reviews of Anti-dumping and Countervailing Duties Imposed on Imports of PET from India (since dec.2008) <a href="#">DS385</a>		United States — Customs Bond Directive for Merchandise Subject to Anti-Dumping/Countervailing Duties (panel: partially granted/appealations by India and US: not granted, upheld panel's solution) Mutual agreement about the time to implementation. <a href="#">DS345</a>

INDONESIA (COMPLAINANT)

WITHDRAWN/MUTUALLY AGREED SOLUTION (spontaneous resolution:	WITHOUT COGENCY OF DSU	IN CONSULTATIONS/UNRESOLVED	SETTLED (PANEL/DSB)	APPELLATE BODY/AUTHORIZED RETALIATION
---	------------------------	-----------------------------	---------------------	---------------------------------------

inconcluded panels)				
	Argentina — Safeguard Measures on Imports of Footwear (withdrawn by Indonesia after requesting of panel, but during consultations) <a href="#">DS123</a>	United States — Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes (panel established and composed, but postponed deadlines) <a href="#">DS406</a>	Korea — Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia (second request panel: partially granted). Mutual agreement about the time to implementation. Compliance panel requested by Indonesia: partially granted. <a href="#">DS312</a>	United States — Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000- Byrd Amendment (joint panel: partially granted/ appealation by US: partially granted pro-US). Australia, Thailand and Indonesia reached Understanding with the United States with respect to implementation. <a href="#">DS217</a>
	South Africa — Anti-Dumping Measures on Uncoated Woodfree Paper (during consultations) <a href="#">DS374</a>			

MALAYSIA (COMPLAINANT)

WITHDRAWN/MUTUALLY AGREED SOLUTION (spontaneous resolution: inconcluded panels)	WITHOUT COGENCY OF DSU	IN CONSULTATIONS/UNRESOLVED	SETTLED (PANEL/DSB)	APPELLATE BODY/AUTHORIZED RETALIATION
				United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products (joint panel: granted/appealation by US: partially granted pro-US) Compliance panel requested by Malaysia: partially granted/appealation by Malaysia: not granted). New compliance panel requested by Malaysia: not granted/appealation: not granted). <a href="#">DS58</a>

MEXICO (COMPLAINANT)

WITHDRAWN/MUTUALLY AGREED SOLUTION (spontaneous resolution: inconcluded panels)	WITHOUT COGENCY OF DSU	IN CONSULTATIONS/UNRESOLVED	SETTLED (PANEL/DSB)	APPELLATE BODY/AUTHORIZED RETALIATION
United States — Anti-Dumping Measures on Cement from Mexico (suspended Panel's activities by Mexico's request) <a href="#">DS281</a>	China — Certain Measures Granting Refunds, Reductions or Exemptions from Taxes and Other Payments (panel established, but not composed) <a href="#">DS359</a>	China — Grants, Loans and Other Incentives (since dec.2008) <a href="#">DS388</a>	China — Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials (joint panel, including US: granted/current deadline to appeal) <a href="#">DS398</a>	European Communities — Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas (joint panel: partially granted/appellation by EC: partially granted pro-EC) Re-establishment of the original panel/compliance panels upheld the originals) Request for the suspension of concessions by Ecuador and US was deferred, suspended by mutual agreement until new US request of panel in 2007 <a href="#">DS27</a>
	Panama — Tariff Classification of Certain Milk Products (during consultations) <a href="#">DS329</a>	Ecuador — Provisional Anti-Dumping Measure on Cement from Mexico (since oct.1999) <a href="#">DS182</a>	Guatemala — Definitive Anti-Dumping Measure on Grey Portland Cement from Mexico (Panel: granted, decision implemented) <a href="#">DS156</a>	Guatemala — Anti-Dumping Investigation Regarding Portland Cement from Mexico (panel: granted/appellation by Guatemala: granted pro-Guatemala, reversing Panel's decision) <a href="#">DS60</a>
	Venezuela — Anti-Dumping Investigation in Respect of Imports of Certain Oil Country Tubular Goods (OCTG) (during consultations) <a href="#">DS23</a>	Ecuador — Definitive Anti-Dumping Measure on Cement from Mexico (since mar.2000) <a href="#">DS191</a>		United States — Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000 (second request joint panel: partially granted/appellation by US: partially granted, pro-US) joint request for retaliation, including Mexico: partially granted <a href="#">DS234</a>
		European Communities — Regime for the Importation, Sale and		United States — Anti-Dumping Measures on Oil Country

		Distribution of Bananas (since nov.1995) *related subject appreciated <a href="#">DS16</a>		Tubular Goods (OCTG) from Mexico (second request panel: partially granted/appellation by US and Mexico: granted pro-Mexico). Mutually agreed time for implementation by US. Mexican COMPLAINANT about US implementations) <a href="#">DS282</a>
		European Communities — Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas (since jan.1999) <a href="#">DS158</a>		
		United States — Anti-Dumping Investigation Regarding Imports of Fresh or Chilled Tomatoes from Mexico (since jul.1996) <a href="#">DS49</a>		
		United States — Countervailing Duties on Steel Plate from Mexico (panel established, but not yet composed, since aug.2003) <a href="#">DS280</a>		
		United States — Anti-Dumping Determinations regarding Stainless Steel from Mexico (since jan.2005) <a href="#">DS325</a> *similar subject appreciated		United States — Final Anti-dumping Measures on Stainless Steel from Mexico (panel: partially granted/appellation by Mexico: partially granted pro-Mexico) Compliance panel requested by Mexico; original panel restored (not composed yet) <a href="#">DS344</a>
		United States — Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products (panel composed in mar.2011, not concluded on the deadline) <a href="#">DS381</a>		

		United States — Certain Country of Origin Labelling Requirements (panel composed on may.2010, not concluded on the deadline) <a href="#">DS386</a>		
--	--	--	--	--

NICARAGUA (COMPLAINANT)

WITHDRAWN/MUTUALLY AGREED SOLUTION (spontaneous resolution: inconcluded panels)	WITHOUT COGENCY OF DSU	IN CONSULTATIONS/UNRESOLVED	SETTLED (PANEL/DSB)	APPELLATE BODY/AUTHORIZED RETALIATION
	Mexico — Certain Measures Preventing the Importation of Black Beans from Nicaragua (negotiations during consultations) <a href="#">DS284</a>			

PAKISTAN (COMPLAINANT)

WITHDRAWN/MUTUALLY AGREED SOLUTION (spontaneous resolution: inconcluded panels)	WITHOUT COGENCY OF DSU	IN CONSULTATIONS/UNRESOLVED	SETTLED (PANEL/DSB)	APPELLATE BODY/AUTHORIZED RETALIATION
Egypt — Anti-Dumping Duties on Matches from Pakistan (panel established, but inconcluded by notification of mutually agreed solution) <a href="#">DS327</a>				United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products (joint panel: granted/appellation by US: partially granted pro-US) Compliance panel requested by Malaysia: partially granted/appellation by Malaysia: not granted). New compliance panel requested

				by Malaysia: not granted/appellation: not granted). <a href="#">DS58</a>
				United States — Transitional Safeguard Measure on Combed Cotton Yarn from Pakistan (second request panel:partially granted/appellation by US: not granted). Recommendations implemented by US. <a href="#">DS192</a>

PANAMA (COMPLAINANT)

WITHDRAWN/MUTUALLY AGREED SOLUTION (spontaneous resolution: inconcluded panels)	WITHOUT COGENCY OF DSU	IN CONSULTATIONS/UNRESOLVED	SETTLED (PANEL/DSB)	APPELLATE BODY/AUTHORIZED RETALIATION
	Colombia — Customs Measures on Importation of Certain Goods from Panama (mutually agreed solution during consultations) <a href="#">DS348</a>	European Communities — Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas (since oct.1997) <a href="#">DS105</a>	Colombia — Indicative Prices and Restrictions on Ports of Entry (panel:granted). Arbitration to define the period of implementation, followed by agreed procedures. <a href="#">DS366</a>	
		European Communities — Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas (since jan.1999) <a href="#">DS158</a>		
		European Communities — Regime		

		for the Importation of Bananas (since jun.2007) <a href="#">DS364</a>		
--	--	--	--	--

PERU (COMPLAINANT)

WITHDRAWN/MUTUALLY AGREED SOLUTION (spontaneous resolution: inconcluded panels)	WITHOUT COGENCY OF DSU	IN CONSULTATIONS/UNRESOLVED	SETTLED (PANEL/DSB)	APPELLATE BODY/AUTHORIZED RETALIATION
European Communities — Trade Description of Scallops (joint panel withdrawn by mutually agreed solution) <a href="#">DS12</a>		Argentina — Anti-Dumping Duties on Fasteners and Chains from Peru (since may.2010) <a href="#">DS410</a>		European Communities — Trade Description of Sardines (panel: granted/appellation by EC: not granted in content). Mutually agreed solution concerning to period of time and implementation. <a href="#">DS231</a>

PHILIPPINES (COMPLAINANT)

WITHDRAWN/MUTUALLY AGREED SOLUTION (spontaneous resolution: inconcluded panels)	WITHOUT COGENCY OF DSU	IN CONSULTATIONS/UNRESOLVED	SETTLED (PANEL/DSB)	APPELLATE BODY/AUTHORIZED RETALIATION
		Australia — Certain Measures Affecting the Importation of Fresh Fruit and Vegetables (panel established, but not yet composed, since jul.2003). <a href="#">DS270</a>		Brazil — Measures Affecting Desiccated Coconut (second request panel: not granted/appellation by Philippines: not granted) <a href="#">DS22</a>
		Australia — Certain Measures Affecting the Importation of Fresh Pineapple (since oct.2002) <a href="#">DS271</a>		Thailand — Customs and Fiscal Measures on Cigarettes from the Philippines (panel: granted/appellation by Thailand: not granted) <a href="#">DS371</a>
		United States — Import Prohibition		

		of Certain Shrimp and Shrimp Products (since oct.1996) <a href="#">DS61</a>		
--	--	---	--	--

SRI LANKA (COMPLAINANT)

WITHDRAWN/MUTUALLY AGREED SOLUTION (spontaneous resolution: inconcluded panels)	WITHOUT COGENCY OF DSU	IN CONSULTATIONS/UNRESOLVED	SETTLED (PANEL/DSB)	APPELLATE BODY/AUTHORIZED RETALIATION
		Brazil — Countervailing Duties on Imports of Desiccated Coconut and Coconut Milk Powder from Sri Lanka (since feb.1996) <a href="#">DS30</a>		

CHINESE TAIPEI (COMPLAINANT)

WITHDRAWN/MUTUALLY AGREED SOLUTION (spontaneous resolution: inconcluded panels)	WITHOUT COGENCY OF DSU	IN CONSULTATIONS/UNRESOLVED	SETTLED (PANEL/DSB)	APPELLATE BODY/AUTHORIZED RETALIATION
		India — Anti-Dumping Measures on Certain Products from the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu (since oct.2004) <a href="#">DS318</a>	European Communities and its Member States — Tariff Treatment of Certain Information Technology Products (panel: partially granted). Implementation notified by mutually agreed procedures. <a href="#">DS377</a>	
		United States — Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products (since nov.2002) <a href="#">DS274</a>		

THAILAND (COMPLAINANT)

WITHDRAWN/MUTUALLY AGREED SOLUTION (spontaneous resolution: inconcluded panels)	WITHOUT COGENCY OF DSU	IN CONSULTATIONS/UNRESOLVED	SETTLED (PANEL/DSB)	APPELLATE BODY/AUTHORIZED RETALIATION
Hungary — Export Subsidies in respect of Agricultural Products (mutually agreed solution during the panel) <a href="#">DS35</a>	Colombia — Safeguard Measure of Imports of Plain Polyester Filaments from Thailand (during consultations) <a href="#">DS181</a>	Egypt — Import Prohibition on Canned Tuna with Soybean Oil (since sept.2000) <a href="#">DS205</a>	United States — Anti-Dumping Measures on Polyethylene Retail Carrier Bags from Thailand (panel: granted). Agreement concerning to the period of implementation. Implementation stills monitored by Thailand up to apr.2010) <a href="#">DS383</a>	European Communities — Export Subsidies on Sugar (panel secondly requested by Australia,Thailand and Brazil: granted/appellation by EC: not granted/changes con EC). Arbitration to decide the period of implementation. Mutually understanding about implementation. <a href="#">DS283</a>
		European Communities — Duties on Imports of Rice (since oct.1995) <a href="#">DS17</a>		European Communities — Customs Classification of Frozen Boneless Chicken Cuts (second request panel by Brazil and Thailand: granted/appellation by EC: partially granted in content pro-EC). Arbitration to decide the period of implementation. Mutually understanding about implementation. <a href="#">DS286</a>
		European Communities — Generalized System of Preferences (since dec.2001) <a href="#">DS242</a>		United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products (joint panel: granted/appellation by US: partially granted pro-US) Compliance panel requested by Malaysia: partially granted/appellation by Malaysia: not granted). New compliance panel requested by Malaysia: not granted/appellation: not

		Turkey — Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products (since jun.1996) <a href="#">DS47</a>		granted). <a href="#">DS58</a>
		United States — Provisional Anti-Dumping Measures on Shrimp from Thailand (since dec.2004)*similar subject appreciated <a href="#">DS324</a>		United States — Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000- Byrd Amendment (joint panel: partially granted/ appealation by US: partially granted pro-US). Australia, Thailand and Indonesia reached Understanding with the United States with respect to implementation. <a href="#">DS217</a>
				United States — Measures Relating to Shrimp from Thailand (partially granted/appellations by Thailand and US: not granted). Agreement concerning to the time for implementation. US compliance not confirmed. <a href="#">DS343</a>

TURKEY (COMPLAINANT)

WITHDRAWN/MUTUALLY AGREED SOLUTION (spontaneous resolution: inconcluded panels)	WITHOUT COGENCY OF DSU	IN CONSULTATIONS/UNRESOLVED	SETTLED (PANEL/DSB)	APPELLATE BODY/AUTHORIZED RETALIATION
		South Africa — Definitive Anti-Dumping Measures on Blanketing from Turkey (since apr. 2003). <a href="#">DS288</a>	Egypt — Definitive Anti-Dumping Measures on Steel Rebar from Turkey (second request panel: partially granted) Agreement concerning to the period of time for implementation.Implementation notified by Egypt. <a href="#">DS211</a>	

URUGUAY (COMPLAINANT)

WITHDRAWN/MUTUALLY AGREED SOLUTION (spontaneous resolution: inconcluded panels)	WITHOUT COGENCY OF DSU	IN CONSULTATIONS/UNRESOLVED	SETTLED (PANEL/DSB)	APPELLATE BODY/AUTHORIZED RETALIATION
		European Communities — Implementation of the Uruguay Round Commitments Concerning Rice (since sep.1995)*similar subject requested in consultation by Thailand in DS17 <a href="#">DS25</a>		

VENEZUELA (COMPLAINANT)

WITHDRAWN/MUTUALLY AGREED SOLUTION (spontaneous resolution: inconcluded panels)	WITHOUT COGENCY OF DSU	IN CONSULTATIONS/UNRESOLVED	SETTLED (PANEL/DSB)	APPELLATE BODY/AUTHORIZED RETALIATION
				United States — Standards for Reformulated and Conventional Gasoline (panel, after associated with Brazilian panel: granted/appellation by US: not granted in content) Agreement concerning to period for implementation. Notification of implementation by US. <a href="#">DS2</a>

VIET NAM (COMPLAINANT)

WITHDRAWN/MUTUALLY AGREED SOLUTION (spontaneous resolution: inconcluded panels)	WITHOUT COGENCY OF DSU	IN CONSULTATIONS/UNRESOLVED	SETTLED (PANEL/DSB)	APPELLATE BODY/AUTHORIZED RETALIATION
			United States — Anti-dumping Measures on Certain Shrimp from Viet Nam (panel: partially granted) Panel report circulated in 11 July, current period to appeal. <a href="#">DS404</a>	

### ANEXO III- AMPLIAÇÃO DA AGENDA DO MERCOSUL

ANO	COOPERAÇÃO ESTRUTURAL	NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS SUL-SUL	ESTREITAMENTO COMERCIAL	ASPECTOS EXTRACOMERCIAIS	OUTROS
2010	<p>-<a href="#">Túnel Internacional Paso De Agua Negra</a></p> <p>-Aquifero Guarani</p>	<p>-Acordo Preferencial Emirados Arabes Unidos</p> <p>-Acordo Preferencial Palestina</p> <p>-Jordânia</p>	<p>-Programa de Consolidação da Un. Aduaneira</p> <p>- Recorde 2008</p> <p>-Agenda comum macroeconómica (Reunião de Ministros de Economia e Presidentes de BaCen de membros e associados)</p>	<p>-Unidade de Apoio à Participação Social (UPS)</p> <p>-Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS)</p> <p>-Representante-Geral do MERCOSUL</p> <p>-Plano de Ação para a conformação do Estatuto da Cidadania</p>	<p>-Concessão de preferencias ao Haiti</p> <p>-Solidariedade contra exploração das Malvinas</p> <p>-Situação Venezuela e Colombia</p>
2009		<p>-Acordo Preferencial: Índia</p> <p>-Acordo Preferencial: SACU</p> <p>Memorando de entendimento: Coreia</p>	<p>-Decisão do CMC de utilização do Sistema de Pagts em Moeda Local (PML) para todas as transações entre membros</p> <p>- Regulamento do Fundo de Agricultura Familiar do</p>	<p>- Assistência humanitária</p> <p>-Coordenação de políticas sociais e da saúde</p> <p>- V Reunião ordinária do FCCR<sup>105</sup></p>	<p>-Golpe de Estado em Honduras</p> <p>- Medidas protetivas H1N1</p> <p>- Declaração dos Min. do Trabalho do MERCOSUR para preservação de</p>

<sup>105</sup> FORO CONSULTIVO DE MUNICIPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVINCIAS Y DEPARTAMENTOS DEL MERCOSUR

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reunião do GT Mercosul-Japão</li> <li>-Negociações sobre comércio de serviço: Colômbia</li> <li>- Chile</li> <li>- Cuba</li> <li>- Peru<sup>104</sup></li> </ul>	<p>MERCOSUL e Diretrizes para uma Política de Gestão de Riscos e Seguro Rural para a Agricultura Familiar</p> <p>-Cúpula Social do MERCOSUL</p> <p>-Reunião Especializada da Juventude</p>	<p>- Inauguração da Sede do Instituto Social do MERCOSUL (ISM)</p>	<p>empregos frente a crise</p> <p>-Diálogo Político MERCOSUR – Unión Europea”</p>
ANO	COOPERAÇÃO ESTRUTURAL	NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS SUL-SUL	ESTREITAMENTO COMERCIAL	ASPECTOS EXTRACOMERCIAIS	OUTROS

<sup>104</sup> Reunião das Comissões Administradoras dos Acordos de Complementação Econômica N° 58 subscrito entre MERCOSUR y Peru e N° 35, com o Chile, e N° 62, com Cuba.

2008		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Negociações do Acordo Preferencial com a SACU</li> <li>- Protocolo sobre Comercio de Serviços com o Chile</li> <li>- Reunião Ministerial MERCOSUL- ASEAN</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avanços no Código Aduaneiro do MERCOSUL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de Integración Productiva del Mercosur</li> <li>- Fondo Mercosur para Pequeñas e Médias Empresas envolvidas em iniciativas de integração produtiva</li> <li>- Programa Marco 2008-2012 de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva del Mercosur</li> <li>- Reforma do CMC<sup>106</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Comunicado MERCOSUL e eleitoral paraguaio</li> <li>-Memorando de Entendimiento entre Mercosur y la Agencia Española de Cooperación Internacional para Desarrollo (AECID)</li> <li>-Convencio de financiamento de Projetos de cooperação com a UE:</li> <li>“Apoyo a un espacio de movilidad en educación superior en Mercosur”</li> <li>“Apoyo a la Sociedad de la Información del Mercosur”</li> </ul>
------	--	--	---	---	---

---

106

“Que permitirá mayor participación de los Ministros de otras carteras relacionadas con temas políticos y sociales, además de los Cancilleres y Ministros de Economía.”