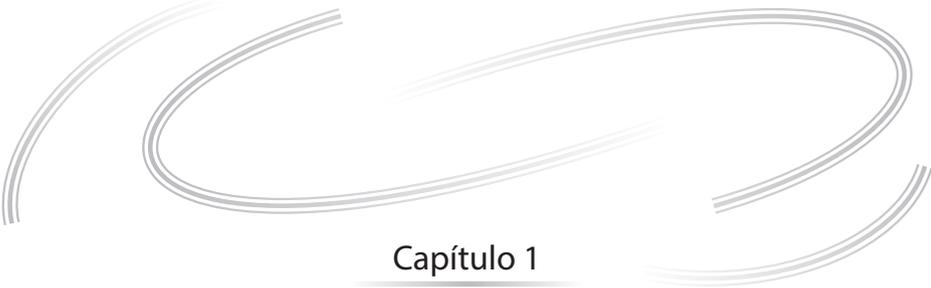


Gilson Wessler Michels

**As Repercussões  
Tributárias dos  
Acordos e Decisões da  
Organização Mundial  
do Comércio**

2019



## Capítulo 1

# A SOCIEDADE INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA E A GÊNESE E IMPORTÂNCIA DOS REGIMES E ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

### 1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Neste primeiro capítulo serão abordadas a gênese e a importância dos regimes e organizações internacionais e suas vocações para a abordagem de temas transnacionais. Importa aqui demonstrar que os regimes e organizações internacionais, apesar de terem de conviver com a predominância dos Estados na cena internacional, são atores nesta cena e sujeitos de direito internacional e têm importante papel no condicionamento das condutas ao redor do mundo e na abordagem de temas de interesse coletivo da sociedade internacional contemporânea (o que se fará com base nos estudos sobre a efetividade dos regimes e organizações internacionais encontrados na doutrina internacional).

Tratar-se-á de demonstrar aqui, também, que tal contexto ampliado de atuação dos regimes e organizações internacionais está fundamentado tanto na superveniência de temas de alcance transnacional, não passíveis de serem abordados na esfera estrita dos Estados, bem como nas transformações operadas nas formas de exteriorização das soberanias estatais no contexto de uma “sociedade internacional contemporânea”.

## 1.2 A GÊNESE E AS FEIÇÕES DOS REGIMES E DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

O século XX viu surgir, na esteira da intensificação das relações entre os Estados, a proliferação daquilo que se convencionou chamar de “regime internacional” (RI). A expressão, cunhada por Stephen D. Krasner e que tem seu conteúdo acatado quase à unanimidade na doutrina internacional, representa o conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, expressos de forma explícita ou implícita, em torno dos quais as expectativas dos atores internacionais convergem dentro de uma específica área das relações internacionais.<sup>1-2</sup> Em verdade, os regimes internacionais, que depois se transformaram, muitos deles, em versões devidamente institucionalizadas – as organizações internacionais” (OIs) –, nasceram da constatação de que a estruturação da sociedade internacional, em sua formulação clássica unissubjetiva (ou seja, composta apenas por Estados), não dava cabo da complexidade dos problemas enfrentados por um mundo cada vez menor e cada vez mais interdependente. As relações internacionais típicas da sociedade internacional clássica, lastreadas em arranjos bilaterais baseados “na existência de relações diplomáticas ou missões, se revelaram inadequadas para lidar com situações mais complexas, derivadas de problemas que afetavam não apenas dois, mas muitos Estados”.<sup>3</sup>

Importante deixar caracterizado, desde já, o que se entende por “organização internacional”, dado que tal definição servirá à evidência de que muito embora uma OI represente, muitas vezes, a ins-

---

1. Krasner, 1995, p. 2.

2. Para Stephen D. Krasner (1995, p.2-3), normas são padrões de conduta definidos em termos de direitos e obrigações; regras são prescrições e proibições específicas dirigidas ao disciplinamento das ações; e procedimentos de tomada de decisão são práticas prevalentes destinadas à produção e implementação de escolhas coletivas. Como se vê, para Krasner a distinção entre norma e regra não se dá no plano do grau de abstração, determinabilidade ou fundamentalidade de uma e de outra, o que pode tornar, em situações específicas, difícil a diferenciação. Neste sentido, de melhor utilidade e cientificidade é a clássica distinção entre normas, regras e princípios formulada por J. J. Gomes Canotilho (2003, p.1160-1162). Para o autor português, regras e princípios são duas espécies de normas. E regras e princípios diferem em termos do grau de abstração (princípios são normas com alto grau de abstração, enquanto as regras possuem abstração reduzida), do grau de determinabilidade (princípios carecem de mediações concretizadoras, enquanto as regras têm aplicação direta), do caráter de fundamentalidade (princípios são normas estruturantes), da proximidade da ideia de direito (princípios são *standards* juridicamente vinculantes radicados nas exigências de “justiça” ou na “ideia de direito”, enquanto as regras podem ser normas vinculantes com conteúdo meramente funcional) e da natureza normogenética (princípios são fundamentos de regras).

3. Cretella Neto, 2007, p. 18-19.

titucionalização de um determinado RI, isto não quer dizer que a OI necessariamente abarque integralmente o RI; em outras palavras, uma OI pode “institucionalizar” apenas parte de um RI, não se conformando, portanto, como a única fonte de princípios, regras e procedimentos a reger uma determinada matéria de interesse da sociedade internacional. Assim, muito embora se admita a ideia de que um RI possa estar composto por entes e fontes de variada ordem e natureza (extraestatais), tem-se como OI aquilo que a doutrina jurídica inclina-se por aceitar como tal, com escudo nos trabalhos preparatórios de codificação do Direito dos Tratados, realizada pela Comissão de Direito Internacional, ou seja, “uma associação de Estados estabelecida por meio de tratado, dotada de uma constituição e de órgãos comuns, possuindo personalidade jurídica distinta da dos Estados-membros”.<sup>4</sup>

A gênese dos RIs, e das OIs que institucionalizaram vários deles, não se deu, entretanto, sem que importantes divergências acerca de suas naturezas e importâncias surgissem na doutrina internacional. No que se refere à importância dos RIs, três correntes principais podem ser identificadas: (i) primeiro, a chamada “tradição Grociana” (*Grotian tradition*), que vê os RIs como uma característica essencial do sistema internacional e que defende a ideia de que nenhum padrão de conduta pode ser consistente no tempo se não estiver vinculado a um regime (regimes e condutas estão intimamente ligados); (ii) segundo, a “estruturalista” (*conventional structural view*), de tradição realista, que contraria frontalmente a primeira, e que afirma que “regime” é um conceito equivocado e ilusório, que serve apenas para obscurecer os mais básicos relacionamentos econômicos e de poder (o mundo é composto por atores que atuam buscando seus próprios interesses, não havendo impacto significativo de normas, regras, princípios e processos de tomada de decisão nos resultados e condutas da cena internacional); (iii) terceiro, a “estruturalista modificada” (*modified structural view*), que aceita alguns dos pressupostos do enfoque realista (em especial os de que o sistema internacional é funcionalmente simétrico e de que os Estados atuam na busca da maximização de seus poderes dentro de um ambiente anárquico), mas entende que sob certas circunstâncias, o alcance de resultados desejados em algumas áreas específicas só é possível por via da coordenação das condutas

4. Cretella Neto, 2007, p. 41.

dos Estados soberanos (os regimes podem ter significativo impacto em um mundo crescentemente complexo, no qual cálculos individuais de interesse não são suficientes para assegurar o necessário nível de coordenação).<sup>5</sup>

À evidência, a opção que melhor espelha o quadro atual das relações internacionais é a estruturalista modificada. Com efeito, a ideia de soberania estatal ainda está longe de ser superada como realidade das relações internacionais (como ainda se abordará com mais detalhes neste trabalho), mas não se pode, também, deixar de reconhecer que, mesmo a partir da aquiescência e sob os auspícios dos principais atores da cena internacional (os Estados), os RIs, que como visto incluem versões devidamente institucionalizadas (as OIs), possuem hoje grande relevância no âmbito internacional, muito embora tal relevância varie muito em importância, de acordo com o tema das relações internacionais que se tenha em conta.

Para evidenciar isto, James P. Muldoon faz um inventário panorâmico da atuação das principais OIs ao longo, em especial, da segunda metade do século XX, para demonstrar que, não obstante o papel dos Estados como “grandes arquitetos” da ordem internacional e o inegável desnivelamento das OIs em termos de importância, estas têm tido um crescimento expressivo tanto em termos de números de entidades e temas abordados (economia, tecnologia, meio-ambiente, direitos humanos, segurança etc.), quanto em termos de influência sobre as condutas no âmbito internacional.<sup>6</sup>

Com esta mesma orientação, Ernst-Ulrich Petersmann enfatiza a necessidade de regras e organizações internacionais, afirmando que de outra forma não seria possível alcançar e manter cooperação pacífica entre mais de cinco bilhões de indivíduos inseridos em aproximadamente duzentos Estados soberanos, com inteiro respeito pelos direitos humanos destes indivíduos e pela soberania destes Estados. Argumenta que apenas por via das OIs se pode ter em conta as constantes mudanças de preferências e planos destes entes.<sup>7</sup>

Deste modo, os RIs – e as OIs, portanto –, têm importância no cenário internacional, conformando-se como variáveis intervenien-

5. Krasner, 1995, p. 5-10.

6. Muldoon, 2004, p. 211-258.

7. Petersmann, 1995, p. 4.

tes entre as variáveis causais básicas (poder e interesses, principalmente) e as condutas e resultados relacionados<sup>8</sup>. Por certo que nem sempre tais condutas e resultados são consequência da intervenção de um RI ou de uma OI (o unilateralismo ainda está longe de ser expurgado, como o evidencia a atuação norte-americana nos dias atuais), mas isto frequentemente acontece. A expressiva evolução do comércio internacional no pós-Segunda Guerra e a drástica redução das tarifas que gravam as trocas comerciais, resultados estes que são majoritariamente creditados ao multilateralismo protagonizado pelo regime do GATT e da OMC, bem evidenciam esta afirmação.<sup>9</sup>

Entretanto, da constatação de que os RIs e as OIs importam para o curso das relações internacionais, uma série de questões sobrevêm, relacionadas, grande parte delas, com a tentativa de explicar como se dá tal influência. Em outras palavras, trata-se de tentar entender: como se dá a gênese destas instâncias de cooperação baseada em regras; como elas afetam o comportamento dos Estados e dos atores não estatais nas áreas específicas para que foram criadas; que fatores, a elas internos e externos, determinam seus sucesso e estabilidade; que níveis de formalização são necessários para que cumpram seus objetivos precípuos etc.

Existem várias teorias destinadas a dar respostas a questões desta ordem, e Andreas Hasenclever, Peter Mayer e Volker Rittberger as classificam de acordo com as variáveis que cada uma delas enfatiza. Segundo os autores, tais teorias podem ser divididas em três grupos: (i) as baseadas no poder (*power-based*); (ii) as baseadas no interesse (*interest-based*); e (iii) as baseadas no conhecimento (*knowledge-based*). E a estes três grupos estariam vinculadas três escolas de pensamento dentro do estudo dos regimes internacionais: (i) realistas, que focam suas preocupações sobre as relações de poder; (ii) neoliberais, que baseiam suas análises sobre conjuntos de interesses; e (iii) cognitivistas, que enfatizam a dinâmica do conhecimento, a comunicação e as identidades.<sup>10</sup>

Uma das mais importantes diferenças entre estas “escolas de pensamento” reside no grau de “institucionalismo” que cada uma delas

---

8. Krasner, 1995, p. 5.

9. Muldoon, 2004, p. 250-254.

10. Hasenclever, Mayer e Rittberger, 2001, p. 1-2.

tende a valorizar, ou seja, na importância que cada uma delas atribui às instituições internacionais (aí entendidos as OIs e os RIs). De modo geral, nenhuma das teorias nega que os RIs ou as OIs tenham qualquer impacto nas políticas mundiais, mas o grau de institucionalismo varia consideravelmente, de acordo com as convicções que realistas, neoliberais e cognitivistas tem acerca da natureza dos atores estatais e suas motivações.

Para as teorias baseadas no poder, o poder é tão importante na cooperação quanto na guerra, sendo que a distribuição de poder entre os atores afeta amplamente as perspectivas de que regimes efetivos nasçam e permaneçam relevantes em suas áreas de atuação.

Já as teorias baseadas no interesse, que representam o principal aporte teórico para a análise das instituições internacionais, apesar de não serem elas insensíveis aos efeitos do poder, enfatizam o papel dos RIs no sentido da ajuda aos Estados para a realização de interesses comuns.

Por fim, as teorias baseadas no conhecimento estão focadas na ideia de que a percepção dos interesses e o significado das capacidades do poder dependem do conhecimento social dos atores, ou seja, a preocupação é com as origens dos interesses, na forma como percebidos pelos Estados, razão pela qual incorporam o institucionalismo de forma mais enfática que os dois outros grupos de teorias.<sup>11</sup>

Centrando-se o olhar por sobre as teorias acima postas, percebe-se, primeiro, que nenhuma delas nega o institucionalismo. Segundo, que elas mostram que na cena internacional atual, poder, interesses e conhecimento são elementos integrantes da produção dos RIs, estando presentes em graus diferenciados segundo o RI que se tenha em conta.

Neste sentido, vale lembrar o que diz Kenneth Boulding acerca de como a ordem é forjada em qualquer nível de agregação social, inclusive no sistema internacional; para ele, tal ordem é obtida do cruzamento de três importantes mecanismos sociais: as relações de troca, os sistemas de imposição e a integração das imagens.<sup>12</sup> Como tais mecanismos possuem enormes afinidades com as respectivas variáveis que guiam neoliberais (relações de troca/interesses), realistas

11. Hasenclever, Mayer e Rittberger, 2001, p. 3-5.

12. Boulding, 1978, p. 28.

(sistemas de imposição/poder) e cognitivistas (integração de imagens/conhecimento), fica evidente que nenhuma das três escolas de pensamento é capaz de, por si só, explicar a essência dos RIs.

De qualquer modo, o que tais aportes indicam é que vivemos num mundo onde o institucionalismo, traduzido em versões mais ou menos formalizadas (OIs e RIs), possui importante papel na resolução de problemas caros à sociedade internacional, muito embora variem muito suas formas de exteriorização em face do diferenciado balanceamento entre poder, interesses e conhecimento que se pode encontrar em cada regime específico.

Neste ponto, necessário faz-se complementar a abordagem que se faz neste item, com algumas referências ao que se deve ter sociedade internacional, dado que é muito controverso, na doutrina, o sentido da expressão. Isto importa para o presente trabalho, porque a adoção de uma visão mais ou menos estatocêntrica de sociedade internacional, pode fazer variar em muito a legitimidade da atuação de novos atores na cena internacional.

Em relação a isto, há que se dizer, de início, que são amplas as discussões doutrinárias acerca da existência de novos atores na cena internacional e da emergência de uma “sociedade internacional contemporânea” que, em oposição à noção de sociedade internacional que se poderia chamar de “tradicional” ou “moderna”, teria naqueles novos atores uma dimensão que extrapolaria em muito a ideia de uma “sociedade de Estados”. A abordagem em profundidade destas discussões foge aos limites do presente trabalho, e mesmo mostra-se aqui desnecessária, até porque já foi objeto de uma tese de doutorado, brilhantemente defendida por Giovanni Olsson, na qual as razões que justificam a afirmação da existência de uma sociedade internacional contemporânea estão lá muito bem expostas.<sup>13</sup> De qualquer modo, alguns elementos precisam ser aqui destacados.

É bem conhecido o processo por meio do qual a sociedade moderna precisou romper vínculos metafísicos, recolocando o homem e seus relacionamentos no centro da vida social e superando a ideia de que poder e autoridade tinham legitimação divina. Pois bem, deste processo resultou a necessidade da busca por novas fontes de

---

13. Olsson, 2006, p. 116-233.

legitimação para o exercício do poder dentro do contexto próprio da sociedade moderna. Pode-se dizer, porém, que ao longo de boa parte do século XX, a noção de sociedade internacional acabou premida por duas ideias de difícil conciliação: aquela que afirma o homem e seus relacionamentos como centro da vida social e a visão *wes-faliana* de Estado soberano. Assim é que, apesar das alterações no modo de ver a sociedade internacional, a legitimação continuou a ser abordada no plano de uma entidade centralizada, com a mera passagem do poder como expressão do “divino” para o poder como expressão da “soberania”. Não é de surpreender, portanto, que a ideia de sociedade moderna não tenha conseguido superar um modo de legitimação do poder que, em essência, continuou a deixar o homem e seus relacionamentos de lado.

Ocorre, porém, que da segunda metade do século XX em diante, o quadro se tornou mais complexo. Como bem destaca Giovanni Olsson,

Recentemente, na emergência da sociedade contemporânea, a complexidade desses problemas referidos aumentou expressivamente por várias razões: relações sociais tornaram-se mais complexas e entrecruzadas em múltiplas configurações (como diversos resultados de processos de diferenciação social sofisticados, por exemplo), novas variáveis foram adicionadas a este cenário (como a globalização, dentre outras), novos atores foram trazidos para o palco (como organizações não-governamentais e corporações transnacionais), e velhos atores passaram a desempenhar novos papéis (como os Estados, por exemplo). Em acréscimo a isso, os meios simbólicos de dominação estão se expressando por intermédio dos notáveis avanços das comunicações e da tecnologia em geral. Todas essas mudanças produzem uma configuração totalmente nova da política. Nessa esteira, é essencial afirmar um conceito amplo de poder político – ao mesmo tempo compreensivo e integrativo – de forma a compreender as expressões de poder no campo político e suas consequências.<sup>14</sup>

O que se passa a ter, portanto, em substituição à sociedade moderna, é uma sociedade internacional contemporânea na qual, para

14. Olsson, 2006, p. 144.

além da dicotomia entre “Estado soberano” e “homem como centro da vida social”, agregam-se novas variáveis e confrontações, que só encontram solução na reformulação da ideia de soberania (como será abordada em item posterior) e na atribuição de legitimidade para que novos atores (para além dos Estados) não apenas influenciem a cena internacional, mas dela tomem parte de forma legítima. Neste sentido, entretanto, é importante ter cuidado com a distinção entre “ator” no plano da política e das relações internacionais e “sujeito de direito” no plano jurídico. E é novamente Giovanni Olsson quem bem coloca a questão, fazendo-o nos seguintes termos:

Em termos gerais, então, na Política Internacional e nas Relações Internacionais, o “ator” corresponde ao seu elemento ou dimensão subjetiva. Nessas disciplinas, realiza função similar a que o “sujeito de direito” perfaz no Direito Internacional Público. Esse conceito de “ator”, contudo, é fundamentalmente maior em extensão do que o conceito de “sujeito de direito”. Como já desenvolvido em outra pesquisa, a concepção de sujeito de direito no âmbito mundial “[...] é uma projeção da idéia de sujeito de direito nas esferas de soberania jurídico-política de cada unidade estatal, em um primeiro momento, e posteriormente estendida aos organismos internacionais” (OLSSON, 2003, p. 85). De forma sucinta, a diferença essencial no que se refere à definição do elemento subjetivo entre o campo jurídico, de um lado, e os campos político e internacionalista, de outro, é que aquele fundamenta-se na dimensão normativa ou deontológica (isto é: na existência de marcos regulatórios que reconheçam a possibilidade dessa atuação na esfera jurídica), enquanto estes fundamentam-se na dimensão empírica ou ontológica (ou seja: na efetividade da promoção de relações internacionais em qualquer esfera).<sup>15</sup>

Ou seja, tem-se hoje uma sociedade internacional contemporânea complexa e dinâmica, composta por novos atores que, independentemente de legitimação formal para atuação como sujeitos de direito internacional, relacionam-se de formas diversas e interconectadas, influenciando a cena internacional ou sobre ela exercendo pressão através de variados meios de interferência.

15. Olsson, 2006, p. 203.

Dentro deste quadro é que ganham relevo os RIs e as OIs, que passam a ser tidos como instâncias relevantes e importantes de abordagem de temas caros à sociedade internacional contemporânea. Ou seja, colocam-se como entes capazes de suprir a atuação estatal atual que, na visão de Luigi Ferrajoli, está comprimida por duas realidades distintas: primeiro, a de que o Estado é hoje “grande demais para a maioria de suas atividades” (dado que, no âmbito da globalização econômica, por exemplo, precisa desmembrar-se em inúmeros processos descentralizatórios, traduzidos em delegações de competência, criação de agências regulatórias etc.), e, segundo, que é “demasiado pequeno para as grandes coisas” (em razão de que, também com a globalização econômica, há a exigência de Estados cada vez maiores).<sup>16</sup>

Assim, a partir de Ferrajoli pode-se inferir que, para além do direito que emana da soberania dos Estados, há um direito que encontra fundamento na autonomia dos povos ou na sociedade internacional que nasce da intensa integração econômica, política e cultural.

### **1.3 A ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NO CONDICIONAMENTO DE CONDUTAS DA SOCIEDADE INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA**

Como se viu no item anterior, há muitas divergências acerca do nível de interferência das OIs na cena internacional. De qualquer modo, predominam as teorias que asseguram um papel relevante para as OIs no curso das relações internacionais e, a partir delas, um outro campo de estudos se abre: a aferição do quão importantes são as OIs no cenário internacional ou, em outras palavras, em que medida cumpre seus objetivos precípuos. E também aqui, são muitos os estudos que versam sobre o tema, cada um privilegiando um determinado enfoque. De modo geral, entretanto, pode-se dizer que a maior parte das tentativas de aferição da importância das OIs se centram sobre dois fatores principais: efetividade e resiliência.<sup>17</sup> A efetividade tem a ver com duas dimensões distintas: uma OI é mais efetiva tanto na medida em que mais condiciona seus membros a aderirem a suas normas e regras, quanto na medida em que alcança certos objetivos ou atinge algum propósito previamente definido (visão está-

16. Ferrajoli, 2002, p. 50.

17. Hasenclever, Mayer e Rittberger, 2001, p. 2.