

# ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DAS ADUANAS: AS RELAÇÕES COM A ORDEM ESTATAL E OS REGIMES INTERNACIONAIS

Clayton Vinicius Pegoraro de Araujo<sup>1</sup>

Sandra Mara Bassi Lourenço<sup>2</sup>

**Resumo:** As relações entre os Estados ocorrem sem a existência de um ‘governo mundial’. Para os realistas, isso significa que o sistema internacional é essencialmente anárquico. Apesar da igualdade legal e formal, a distribuição de poder desigual indica que a arena das relações internacionais venha de uma política de poder, e medir o poder não é algo simples. Segundo a teoria realista das relações internacionais, um Estado, no seu relacionamento com outros atores internacionais, defronta-se com a escolha entre alinhar-se com os Estados mais fortes ou procurar contrabalançar o poder dos mais fortes por meio de coalizões e o sistema Aduaneiro global está integrado para manutenção sistêmica da ordem dos negócios.

**Palavras-Chave:** Aduana; Governança; Globalização; Estado; Regimes Internacionais

**Abstract:** Relations between states occur without the existence of a 'world government'. For realists, this means that the international system is essentially anarchic. Despite legal and formal

---

<sup>1</sup> Advogado, Pós-Doutor em Economia Política, Doutor em Direito das Relações Econômicas Internacionais, Mestre em Direito (área de concentração em Direito Internacional), Especialista em Direito Público. Professor do Programa Mestrado Profissional em Economia e Mercados (MPECON-Mackenzie) e da USCS.

<sup>2</sup> Possui graduação em Comércio Exterior pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul - USCS. Consultora em comércio exterior sênior e Mestre em Economia e Mercados pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

equality, the unequal distribution of power indicates that the arena of international relations comes from a power politics, and measuring power is not something simple. According to the realist theory of international relations, a state, in its relationship with other international actors, is faced with the choice between aligning itself with the stronger states or seeking to counterbalance the power of the stronger ones through coalitions, and the global Customs system is integrated for systemic maintenance of the order of business.

**Keywords:** Customs; Governance; Globalization; State; International Regimes

## INTRODUÇÃO



desenvolvimento das relações comerciais internacionais e da variação da participação dos Estados, com suas intrínsecas diferenças, nesse processo podem, de alguma maneira, serem tidas como regulamentação internacional do comércio, com a discussão sobre o grau de cooperação de governança global e comprometimento assumido pelos países em face aos diversos acordos multilaterais celebrados a partir da segunda metade do século XX. O estudo objetiva buscar validade para o Direito Aduaneiro, que deverá ser compreendido, nos limites deste trabalho, como um núcleo focal de interesse, composto pelo feixe de normas jurídicas relativas à importação e à exportação de mercadorias em um determinado território ou processo de integração econômica.

## RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A ORDEM ESTATAL

A política do poder é um termo coloquial para designar Política Internacional, conforme descreve Martin Wight em seu

## livro A Política do Poder.

[...] “a política do poder” sugere as relações entre potências independentes, e consideramos este estado de coisas como existente. O termo implica duas condições. Em primeiro lugar, existem unidades políticas independentes que não reconhecem superior político e que se consideram “soberanas”; em segundo, existem relações contínuas e organizadas entre elas. Isto constitui o sistema de estados moderno. Temos as unidades independentes, que chamamos de estados, nações, países ou potências, e temos um sistema de relações contínuas altamente organizadas entre elas: relações políticas e econômicas, diplomáticas e comerciais, ora a paz ora a guerra. As relações internacionais são compreendidas tomando como base a distribuição de poder entre os Estados (WIGHT, 1991, p. 305).

As relações entre os Estados ocorrem sem a existência de um ‘governo mundial’. Para os realistas, isso significa que o sistema internacional é essencialmente anárquico. Apesar da igualdade legal e formal, a distribuição de poder desigual indica que a arena das relações internacionais venha de uma política de poder, e medir o poder não é algo simples.

A forma que um Estado tem de governar compreende as relações entre os poderes, o sistema partidário e o equilíbrio entre as forças políticas. Ela diz respeito à capacidade política de decidir e realizar políticas públicas.

Segundo Joseph S. Nye Jr (2012, p.186), o Estado é considerado o principal ator das relações internacionais, contudo o autor também considera a participação de ONGs, empresas, unidades subnacionais e agentes privados. O Estado é um ator unitário e racional que persegue múltiplos objetivos.

Governar é dirigir condutas individuais ou coletivas que envolvam poder e liberdade. Contudo, sabe-se que o mundo é uma sociedade de Estados, na qual a interação jurídica e socioeconômica dos fatores políticos ainda ocorre de modo imperfeito. Essa conjectura pode ser construída a partir de uma compilação histórica que segue. O fim da Segunda Guerra Mundial marcou uma ruptura fundamental nas relações entre as nações. Diante do declínio dos Estados europeus, assistiu-se à ascensão dos

Estados Unidos e da União Soviética, cada um visando construir blocos homogêneos em torno de si.

Dos anos 1960 aos 1980, o mundo bipolar deu lugar a um mundo multipolar, em que, aos pontos tradicionais de conflito, se acrescentavam novos terrenos de disputas. O episódio revolucionário de 1989-1991 pôs fim à Guerra Fria. Nesse momento, dominada pela hiperpotência norte-americana, a comunidade internacional buscava uma nova ordem mundial.

As Relações Internacionais surgiram, então, como um domínio teórico da Ciência Política no período imediatamente posterior à 1ª Guerra Mundial. Na época, elas tomaram forma de tal modo que o pensamento internacional refletia a doutrina política proferida pelo governo americano desses tempos. Assim, denominou-se “Escola realista” o grupo de acadêmicos que seguiu essa linha de pesquisa e “Realismo” sua concepção teórica. Desta corrente, destacam-se Kenneth Waltz e Hans Morgenthau.

Depois da Segunda Grande Guerra, o papel central das políticas de Estado foi cedendo espaço para outras categorias de relações sociais, como as implicações políticas e econômicas da estratégia financeira de uma empresa multinacional em um país emergente ou de uma crise internacional, que afetava, além do Estado, o conceito de livre mercado.

Considera-se também que Estados soberanos, em regra, detinham sobre seu suporte físico – territorial e humano – a exclusividade e a plenitude das competências. Nesse contexto, o Estado exercia, sem qualquer concorrência, a sua jurisdição territorial e fazia uso de todas as competências possíveis na órbita pública. Contudo, nos anos 1990, o debate sobre Globalização da economia mundial incluiu várias previsões relativas ao fim do Estado Nacional e o surgimento de um mundo sem fronteiras. O Estado anunciava a perda da capacidade de garantir a integração política e a participação efetiva das partes na comunidade mundial. vA partir disso, constata-se que o Estado ainda sobrevivia, porém, como um Estado Nacional modificado, sobretudo

no que se referia às políticas fiscais e monetárias internas e às políticas econômicas externas.

No cenário político internacional, os Estados Unidos começavam a convocar várias conferências internacionais que restabelecessem o arcabouço institucional das relações internacionais pós-guerra. Dessa forma, entre 1944 e 1948, surgiu a base de criação e implantação do Sistema das Nações Unidas, a partir da qual uma grande conferência sobre o problema de moedas, a regulação do sistema financeiro e da reorganização do mercado de fluxo de comércio mundial foi realizada, na cidade de Bretton Woods.

O padrão-ouro de câmbio, estabelecido pelos acordos de Bretton Woods, embora bem mais flexível do que o padrão-ouro de antes da Primeira Guerra, ainda não proporcionara plena soberania monetária e fiscal aos países individualmente. Apenas em 1973, quando Nixon adotou a flutuação do dólar e encerrou o acordo de Bretton Woods, o Estado Nacional alcançou autonomia completa em assuntos monetários. De acordo com essa trajetória, percebe-se que os governos deveriam estar maduros o suficiente para usar essa soberania de maneira responsável.

Essa irrestrita soberania financeira e monetária, alcançada pelos Estados, até então graças à flutuação das taxas de câmbio, não foi vantajosa para a maioria dos governos. Ela pode ter trazido uma maior cooperação entre Estados-afins, mas reduziu a capacidade de estabelecer limites e transferiu o poder decisório do governo para grupos de interesses privados.

Por outro lado, apoiado em teorias da escola austríaca econômica, Ludwig Von Mises, (MISES, 2016, p. 97), defende a importância e a restauração do padrão-ouro. A questão, como ele mesmo expõe, é como retornar ao padrão-ouro sob as condições atuais.

Sob o padrão-ouro, ou sob qualquer outro padrão metálico, o valor do dinheiro não é realmente derivado do ouro. O fato é que é a necessidade de se redimir em ouro o dinheiro

emitido que impõe aos emissores uma disciplina que os obriga a controlar adequadamente a quantidade de dinheiro emitida; penso que seria bastante legítimo dizer que, sob um padrão-ouro, é a demanda por ouro para propósitos monetários que determina o valor do ouro em oposição à crença comum de que é o valor que o ouro tem em suas outras aplicações que determina o valor do dinheiro. O padrão-ouro é o único método já descoberto que impõe alguma disciplina sobre o governo, e o governo só irá se comportar sensatamente se for forçado a isso (MISES, 2016, p. 97).

A hegemonia do pensamento liberal, hoje questionada em tempos de pandemia, que predominou na década de noventa, empurrou o Estado Nacional para uma severa revisão de seu papel dentro da sociedade e na relação com as empresas e a esfera privada. Chegou-se a pensar no fim dos Estados como entidade organizativa e normativa da vida e da sociedade. As empresas, que faziam negócios internacionais dentro desses Estados, eram organizadas como multinacionais ou transnacionais. Após os anos 2000, começa a existir uma única unidade econômica para essas empresas transnacionais: o mundo.

Apesar dessas empresas transnacionais não se encontram totalmente fora do controle do governo e das normais locais e internacionais, suas práticas políticas estão, em geral, orientadas em função de mercados e tecnologia de amplitude global. Governo esse que sugere atividades sustentadas por autoridade formal, pelo poder de polícia que garante implementação das políticas devidamente instituídas. Enquanto governança, essa medida refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas, mas não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências (Rosenau, 2000, p. 15).

Os fundamentos normativos da governança pública estabelecem-se por um novo entendimento do Estado como agente

de governança. O Estado tradicional vem se transformando em um Estado de serviço, produtor do bem público, ativo, provedor solitário do bem público; um Estado que coordena outros atores a produzir com ele; e, principalmente, um Estado cooperativo, que produz o bem público em conjunto com outros atores.

Surge, então, a necessidade de elaborar uma regulação internacional, capaz de resguardar os Estados hospedeiros contra eventuais prejuízos que derivem das atividades das transnacionais e também de proteger os interesses das empresas. Após anos de discussões, a Rodada Uruguai do *General Agreement on Trade and Tarriff*<sup>3</sup> (GATT) encerrou-se em 1994 com a proposta da OMC, a qual adotou o sistema de decisão por consenso, sob fórum de negociações de comércio multilateral.

Uma das respostas para os problemas de regulação internacional foi o conceito de governança global, em parte decorrente dos debates que ganharam notoriedade no cenário internacional no decorrer da década de 1990. Acontecimentos como a instauração da Comissão sobre Governança Global das Nações Unidas, em 1994, e a posterior publicação de seu relatório *Vizinhança Global*<sup>4</sup> (1995), ou a criação do periódico especializado *Governança Global*<sup>5</sup> (1995) são apenas alguns dos exemplos da importância crescente do tema durante o período.

Por outro lado, conforme afirma o Professor Henrique Alternani de Oliveira em seu prefácio para o livro *A Política do Poder*, de Martin Wight: A existência das Nações Unidas exagrou a importância internacional das potências *'have-not'*, permitindo a elas se organizarem para formar um grupo de pressão com peso diplomático e propagandístico muito maior do que seriam capazes de outra forma.

Os trabalhos de Kenneth Waltz (1979), Robert Gilpin (2002) e Stephen Krasner (1989) contribuíram para o realismo

---

<sup>3</sup> Acordo Geral de Tarifas e Comércio

<sup>4</sup> *Our Global Neighborhood*

<sup>5</sup> *Global Governance*

estrutural e para o estudo da política internacional. Na obra, os autores assim o definem:

O realismo é uma teoria sobre política internacional. É um esforço para explicar tanto o comportamento dos Estados individualmente quanto as características do sistema internacional como um todo. O sentido ontológico do realismo é que os Estados soberanos são componentes constitutivos do sistema internacional. A soberania é uma ordem política fundamentada no controle territorial. O sistema internacional é anárquico. Não existe autoridade superior que possa conter ou canalizar o comportamento dos Estados. Os Estados soberanos são agentes racionais e interesseiros, firmemente, senão exclusivamente, preocupados com seus ganhos relativos, porque devem funcionar em ambientes anárquicos nos quais sua segurança e bem-estar repousem, em última instância, na habilidade que têm de mobilizar os próprios recursos para se protegerem das ameaças externas (KRASNER, 1983, p. 1-21; KEOHANE, 1994, p. 44).

Do ponto de vista das premissas da política internacional, Merasheimer (2011, p. 30-32), , lista cinco: 1. Não há governança global; 2. Todos os Estados são capazes de usar a força contra outros Estados; 3. Nenhum Estado pode ter certeza de que outro Estado não usará força e coerção contra o outro; 4. Todos os Estados procuram manter seu território, sua integridade e sua soberania interna; e 5. Os Estados são atores racionais<sup>6</sup> (tradução livre). Outra resposta foi o contexto de política internacional e sua legalização sob a ótica de direito internacional.

O Neorrealismo ou realismo estrutural é uma teoria das Relações Internacionais, descrita primeiramente por Kenneth Waltz ao abordar a Teoria de Política Internacional<sup>7</sup>.

A política nacional é o domínio da autoridade, da administração e da lei. A política internacional é o reino do poder, da luta e da acomodação... Os Estados, como as pessoas, são inseguros

---

<sup>6</sup> 1. *Great powers are the main actors in world politics and the international system is anarchical*; 2. *All states possess some offensive military capability*; 3. *States can never be certain of the intentions of other states*; 4. *States have survival as their primary goal*; 5. *States are rational actors, capable of coming up with sound strategies that maximize their prospects for survival.*

<sup>7</sup> *Theory of International Politics*



em proporção à extensão de sua liberdade. Se a liberdade é desejada, a insegurança deve ser aceita. Organizações que estabelecem relações de autoridade e controle podem aumentar a segurança à medida que diminuem a liberdade. Se o poder não acertar, seja entre pessoas ou estados, então alguma instituição ou agência interveio para tirá-los do reino da natureza... unidades em uma ordem anárquica agem por si mesmas e não para preservar uma organização e aumentar suas fortunas dentro dela. A força é usada para o interesse próprio. Na ausência de organização, as pessoas ou Estados são livres para deixar um ao outro em paz. Mesmo quando não o fazem, são mais capazes, na ausência da política da organização, de se concentrarem na política do problema e buscar um acordo mínimo que permita sua existência separada, em vez de um acordo máximo em prol da manutenção da unidade (WALTZ, 1979 p.35, tradução livre)<sup>8</sup>.

Junto com o neoliberalismo, o neorealismo é uma das mais influentes abordagens contemporâneas nas relações internacionais; estas duas perspectivas têm dominado as teorias das relações internacionais na última década. O neorealismo surgiu a partir da doutrina de ciência política, e reformula a tradição realista de Edward Hallett Carr, Hans Morgenthau e Reinhold Niebuhr. Os realistas, em geral, argumentam que o poder é o fator mais importante nas relações internacionais.

Assim como aponta Dallari (2003), “O mundo é uma sociedade de Estados, na qual a integração jurídica dos fatores

---

<sup>8</sup> *National policy is the domain of authority, administration and law. International politics is the realm of power, struggle and accommodation ... States, like people, are insecure in proportion to the extent of their freedom. If freedom is desired, insecurity must be accepted. Organizations that establish relationships of authority and control can increase security as freedom diminishes. If power does not strike, either between people or states, then some institution or agency intervened to get them out of the realm of nature ... units in an anarchic order act for themselves and not to preserve an organization and increase their fortunes within it. Strength is used for self-interest. In the absence of organization, people or states are free to leave one another in peace. Even when they do not, they are better able, in the absence of the organization's policy, to focus on the politics of the problem and to seek a minimum agreement that allows for their separate existence rather than a maximum agreement for the maintenance of unity (WALTZ, 1979, p.35).*

políticos se faz imperfeitamente”. Ao mesmo tempo que se exige a comprovação de um dado jurídico – a soberania da ordenação jurídica -, esse dado fica sujeito a circunstâncias meramente de fatos, não se inquirindo dos motivos pelos quais a ordenação jurídica é capaz ou não de agir soberanamente.

Os Estados, enquanto entidades soberanas, não possuem nenhuma autoridade acima da sua para regular as relações no cenário internacional, cujo princípio central é, como citado, a anarquia. Diferentemente do ambiente doméstico, no qual se estabelecem pactos e/ou contratos para regular as interações internas, o âmbito externo não possui princípios organizadores, assemelhando-se ao Estado de Natureza, de Thomas Hobbes. A ordem internacional emerge a partir da dinâmica de competição e do choque recíproco entre os Estados, que se anulam mutuamente ao perseguirem seus interesses. A “prioridade primeira” é a manutenção da soberania e da segurança de cada unidade política individual. Este processo de contenção e dissuasão mútuas entre os diferentes polos produz uma condição de estabilidade que não satisfaz plenamente todas as nações e evita a constante eclosão de guerras e o extremo dos jogos de soma zero.

Ainda que os Estados sejam iguais de direito, não o são de fato. As diferenças referem-se a suas histórias, às constituições domésticas e a seus recursos de poder, à medida que o poder é um elemento essencial da política interna e internacional.

É preciso fazer a distinção entre o poder potencial de um Estado, aquele que existe em sua condição bruta, e o seu poder real, definido por sua capacidade de conversão: *Hard Power* (poder duro): corresponde aos recursos de caráter tradicional - dimensões territoriais, posicionamento geográfico, clima, demografia, capacidade industrial instalada, disponibilidade de matérias-primas e status militar; *Soft Power* (poder brando e de cooptação): refere-se às fontes de poder econômicas, ideológicas, tecnológicas e culturais que correspondem à capacidade de adaptação, flexibilidade e convencimento de um determinado

Estado sobre seus pares.

Os economistas Daron Acemoglu e James Robinson (2013) dizem que não adianta um país ter recursos naturais abundantes, clima favorável ou uma população determinada a trabalhar duro. Se não houver uma base que garanta a distribuição de poder político e oportunidades econômicas ao maior número possível de cidadãos (denominadas instituições "inclusivas"), cedo ou tarde o país rumará para a estagnação.

## TEORIA DO REALISMO POLÍTICO

As relações entre os Estados ocorrem sem a existência de um 'governo mundial'. Para os realistas, isso significa que o sistema internacional é essencialmente 'anárquico'. Essas relações são compreendidas pela distribuição de poder entre os Estados.

O Realismo Político sistematiza suas preocupações em torno de dois conceitos chave: o poder e o conflito. A percepção da natureza humana é sustentada em uma avaliação que a identifica como propensa à conquista, egoísta e predatória.

A transição do século XIX ao XX, representada pela eclosão da Primeira Guerra Mundial (1914/1918), seguida pela Segunda Guerra Mundial (1939/ 1945) e a Guerra Fria (1947/1989), representam a consolidação dupla do realismo e da disciplina das Relações Internacionais.

As reflexões de Robert Gilpin (2002) revelam uma preocupação coerente em relação ao papel do gerenciamento do poder pelo Estado, cujo argumento básico é: os mercados não podem crescer em produção e distribuição de bens e serviços se não houver um Estado que forneça certos pré-requisitos. Os mercados dependem da transferência, por meio de um mecanismo de preço eficiente, de bens e serviços capazes de serem comprados e vendidos entre os principais agentes particulares que permutam direitos de posse.

Acresce que os mercados dependem do Estado para lhes

dar, por coerção, regulamentos, taxas e certos ‘bens públicos’ que, sozinhos, não podem gerar. Isto inclui uma infraestrutura legal de direitos e leis de propriedade para fazer contratos, infraestrutura coercitiva que assegure a obediência à lei, além de um meio de permuta estável que assegure um padrão de avaliação dos bens e serviços. A estabilidade e a liberalização da permuta internacional dependem da existência de uma hegemonia que tenha tanta capacidade como vontade de fornecer ‘bens públicos’ internacionais, como leis, ordem e moeda estável para o comércio internacional.

Por ‘governo’, entende-se apenas as funções típicas de governo, ou seja, administração direta, judiciário, legislativo, provisão de segurança nacional. As empresas estatais, que oferecem bens e serviços no mercado, aparecem classificadas na entidade ‘empresas’. Assim, o governo tem por função prover os chamados ‘bens públicos’ que é realizado através da arrecadação de impostos. Por ‘bens públicos’, entende-se aqueles bens que não podem ser providos pelo mecanismo de mercado, como a justiça, a segurança nacional. Esse tipo de bem é caracterizado pelo fato de seu consumo ser não rival e não excludente, ou seja, o consumo do bem por uma pessoa não impede o consumo do mesmo bem por outra pessoa.

Ainda na década de 1970, o Neo-Realismo, ou Realismo Estrutural de Kenneth Waltz, surgiu como um desafiador das premissas clássicas, mesmo que compartilhadas em larga medida as visões tradicionais do realismo. Nessa reflexão, são estabelecidos os níveis de análise, ou três imagens de Waltz: natureza humana, organização interna dos Estados e sistema (estrutura).

O sistema internacional é a estrutura dentro da qual se processam as Relações Internacionais, delimitando a atuação dos agentes, isto é, os Estados, segundo parâmetros da socialização e da competição. O sistema determina as ações dos atores que, por sua vez, influenciam as transformações da estrutura a

partir de suas ações em um argumento, de certa forma, circular.

O Realismo Estrutural abre espaço para as interações interno-externo no processo de elaboração de políticas e tomada de decisão, mas ele não avança muito na resolução dos dilemas relativos à cooperação dos Estados. A cooperação é ainda percebida como instrumental, situação que se repete nas mais contemporâneas abordagens neoclássicas e racionalistas. Contudo, no sistema internacional, a cooperação está baseada em regras. Daí o seu caráter institucional, que afeta o comportamento dos Estados e dos atores não-governamentais.

Para Keohane e Nye, a evolução da política internacional desde 1945 e as estruturas multilaterais construídas para organizar as relações entre os Estados nos mais diversos campos incrementou as possibilidades de cooperação entre as nações, reduzindo a incerteza e aumentando a transparência nas relações interestatais. A partir destes mecanismos facilitadores, o conflito passa a ser secundário diante da cooperação, uma vez que os Estados começam a dar preferência a este âmbito institucional e a mudar a natureza de seu comportamento voltado apenas para o conflito (NYE, 2002).

Com isso, é estabelecido um claro conjunto de regras e princípios, facilitando a ação coletiva. Além de participarem em Organizações Governamentais Internacionais (OIGs), os Estados também apoiam a criação de regimes, regulando suas relações. Como resultado desse “espiral” e “disseminação da cooperação” (spillover) e da interligação cada vez maior dos Estados e suas sociedades, existe a crescente relevância dos atores não estatais. Neste contexto mais complexo e multidimensional, os temas clássicos do conflito entre os Estados e os recursos duros começam a ser acompanhados por preocupações cada vez mais diversas na economia, na cultura, na política e na sociedade, como democracia, meio ambiente e direitos humanos. A aceleração do desenvolvimento tecnológico e seus impactos nos fluxos de capital, bens, pessoas e informação reforçam os

fenômenos da interdependência e da transnacionalização, elementos essenciais da globalização.

Em termos conceituais a interdependência corresponde aos efeitos recíprocos que se estabelecem entre países ou entre atores de diferentes países, como produto do aumento e aprofundamento dos contatos internacionais. Estes contatos ocorrem além fronteiras e produzem situações de dependência mútua, abrangendo fenômenos diversos: sócio-culturais, políticos, econômicos (comerciais e financeiros), ambientais e técnicos. Os canais da interdependência são múltiplos, interestatais, trans governamentais e transnacionais. Os Estados são afetados e determinados significativamente por forças externas, tanto de forma simétrica quanto assimétrica.

Neste sentido, Morgenthau (2002), relata seis princípios fundamentais do realismo político são: 1) a política é governada por leis objetivas cujas raízes estão na natureza humana; 2) o interesse é definido em termos de poder; 3) o poder é um categoria universalmente válida, mas o conceito-chave não possui um significado fixo e permanente; 4) o realismo sustenta que os princípios morais não podem ser aplicados às ações dos Estados em sua formulação abstrata, mas devem ser filtrados por meio das circunstâncias concretas de tempo e lugar; 5) o realismo político recusa-se a identificar as aspirações morais de determinada nação com as leis morais que governam o universo; 6) é real e profunda a diferença entre o realismo político e outras escolas de pensamento.

A base de Morgenthau para posicionar a política internacional, como campo e continuidade e necessidade, invoca uma dimensão contextual para a autonomia política, além dos elementos mais importantes, revelando a possibilidade de domesticar a política internacional com o desarmamento ou o estabelecimento de entidades parlamentares internacionais. O legítimo poder coercitivo do Estado, combinado a uma rede de normas sociais e ligações comunitárias, evidencia a política doméstica

como uma arena de progresso em potencial. Nesse processo, não apenas se permite que a ‘vontade de poder’ reine livremente, como a acentua, devido à multiplicidade de Estados, cujas soberanias individuais eleva cada um deles como pináculo secular de autoridade política e moral.

Os atores na arena internacional assumem, para os realistas, o papel de maximizadores de status e posição e avaliam o seu desempenho em relação aos demais. O fato é que o realismo ocupou uma posição dominante nas Relações Internacionais, apesar dos questionamentos e dos desafios. O realismo, longe de acabar, encontrou novo vigor com muitos autores contemporâneos, que buscaram, em diversas fontes, os meios para reerguê-los como uma teoria dominante nas Relações Internacionais.

## EQUILÍBRIO DE PODER DE WALTZ

Nas relações internacionais, dá-se o nome de equilíbrio de poder a uma situação de competição entre diversas potências nacionais, mais ou menos iguais em poder. Tal competição impede uma potência de ganhar a supremacia sobre as demais.

[...] Um dos problemas da política internacional é que as potências estão frequentemente em desacordo sobre o fato de a distribuição do poder ser ou não equitativa, e que qualquer distribuição do poder não permanece constante durante muito tempo. A maioria dos arranjos de poder favorece alguns países, que conseqüentemente procura preservar o status quo, e o justificam como se representasse um verdadeiro equilíbrio. Esses mesmos arranjos são, paralelamente, prejudiciais a outros países, cuja política é revisionista. Assim, a ideia de uma distribuição equitativa é retirada da expressão "o equilíbrio do poder", que passa simplesmente a significar a distribuição existente do poder. (WIGHT, 1991).

Segundo a teoria realista das relações internacionais, um Estado, no seu relacionamento com outros atores internacionais, defronta-se com a escolha entre alinhar-se com os Estados mais fortes ou procurar contrabalançar o poder dos mais fortes por

meio de coalizões (equilíbrio ou *balance*, em inglês). Esta escolha pode ser crucial em tempo de guerra e até mesmo determinar a sobrevivência do Estado.

Para Robert Gilpin (2002), há três tipos de mudança nas relações internacionais. A primeira é a interação, que se refere à troca de relações entre Estados dentro de um equilíbrio de poder; a segunda é a mudança sistêmica, que se refere ao governo global do sistema e, para isso, há troca de poderes predominantes, envolvendo desafios e distribuição de poder; e a terceira é a mudança de sistemas, que se refere a uma transformação fundamental dos agentes principais, portanto, na natureza do sistema em si, podendo ser de escolha racional e microeconômica.

O equilíbrio de poder surge quando existe uma paridade ou estabilidade entre forças competitivas. O termo expressa uma doutrina que propugna impedir um único Estado de se tornar forte o suficiente para impor a sua vontade sobre os demais. Como indica David Hume, em seu Ensaio sobre o Equilíbrio de Poder<sup>9</sup>, o princípio básico do equilíbrio de poder é tão antigo como a história e era conhecido dos antigos tanto como teóricos políticos como homens de Estado práticos.

Segundo Waltz (1979, cap. 1 e 3), existem dois tipos de Equilíbrio de Poder: o Sistema Multipolar (mais instável e inseguro), em que as unidades focam no próprio sistema de modo a criar alianças (exemplo do Concerto Europeu do século XIX) que geram alto grau de dependência e agem em prol da Balança, esquecendo-se dos seus interesses nacionais; e o Sistema Bipolar (mais estável e seguro), em que há um balanceamento por meio do fortalecimento interno de cada um, o qual torna a guerra entre eles menos provável, pois Estados com força nuclear evitam guerras entre si, além de existir maior previsibilidade dos comportamentos a partir de uma coexistência pacífica.

Kenneth Waltz, ao elaborar sua teoria, foi um dos primeiros autores do realismo que, de fato, analisou o sistema

---

<sup>9</sup> Essay on the Balance of Power



internacional à luz correta do nível de análise. Sua contribuição da teoria sistêmica fez uma feliz abordagem da estrutura que rege e conduz o ambiente internacional e as interações entre os Estados, como bem observável no contexto da Guerra Fria, as disputas entre os EUA e a URSS levaram à construção de uma balança de poder bipolar por um lado, e a um *bandwagon* do outro, em que os Estados mais fracos seguiam as grandes potências. Exemplos que comprovam isso são as relações no Oriente Médio, principalmente entre Israel e Egito, em que, nesse contexto, houve uma polarização das unidades mais fracas em torno dos polos do sistema.

Outra questão a ser observada são os comportamentos dos polos do sistema atualmente. Apesar de um contexto de Sistema Uni multipolar, os polos do sistema atuam de forma orientada em manter seu *status quo*, baseados na busca pela sobrevivência dentro do sistema internacional; e a própria estrutura anárquica do sistema impede o surgimento de um órgão superior pela ideia de *self-help*, em que as unidades buscam atender a seus próprios interesses em detrimento de uma cooperação.

Para Morgenthau (2003, pp. 330-7), há dois tipos de equilíbrio de poder: (1) equilíbrio de poder de oposição direta, na qual o equilíbrio resulta dos interesses de cada país no cenário internacional. As principais funções deste tipo de balanceamento são preservar estabilidade entre as duas nações e preservar a independência de cada uma.; e (2) equilíbrio de poder competitivo, na qual se analisa a medição do poder de cada uma das nações envolvidas sobre uma terceira. O acréscimo de poder da terceira nação afetada pende a balança para um ou para outro.

## OS REGIMES INTERNACIONAIS

Segundo teorias institucionalistas na disciplina de relações internacionais, regimes são definidos genericamente como um conjunto de normas e regras formais ou informais que

permitem a convergência de expectativas ou a padronização do comportamento de seus participantes em uma determinada área de interesse – eles são criados com o objetivo de resolver problemas de coordenação que tendem a resultados não pareto-eficientes.

Os Regimes Internacionais são definidos como “conjuntos de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores em uma determinada área das Relações Internacionais” (KRASNER, 1983, apud KEOHANE, 1983). Por exemplo, para o autor, a constatação de que, em algumas situações, decisões negociadas e tomadas de forma coletiva seriam mais eficientes do que quando tomadas de forma unilateral e individual explicaria a demanda por regimes internacionais por parte dos Estados: "os regimes facilitam a cooperação, propiciando regras, normas, princípios e procedimentos que auxiliam os agentes a superar barreiras à cooperação identificadas pelas teorias econômicas como falha de mercado" (KRASNER, 1983).

Stephen Krasner (2012. Rev.) define regimes internacionais como princípios, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área de relações internacionais, em torno dos quais convergem as expectativas dos atores

Goldstein e Martin analisam a legalização do regime internacional de comércio, geralmente aceito como um dos regimes econômicos globais mais legalizados. Apesar do nível relativamente alto de legalização do regime, Goldstein e Martin enfatizam que a legalização opera através da política, mudando os processos de tomada de decisão, interpretação e implementação. No entanto, sua avaliação dos efeitos políticos domésticos da legalização sob o GATT e a OMC leva ao ceticismo em relação aos efeitos positivos da legalização sobre a conformidade nacional e a cooperação internacional. No geral, o impacto da legalização sobre a liberalização do comércio dependerá de seus

efeitos sobre os incentivos de mobilização política interna (GOLSTEIN, MARTIN, 2000, p.11. tradução livre)<sup>10</sup>.

Ao definir regimes internacionais, Krasner (2010, p. 94) aponta como princípios, normais e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores. Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições específicas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer executar a decisão coletiva.

Este regime, segundo Haas (1980b. p. 553) engloba um conjunto mutualmente coerente de procedimentos, regras e normas. Em adição tem-se Hedley Bull (1977, p. 54) que sustenta que as regras são princípios gerais imperativos que requerem ou autorizam determinadas classes de pessoas ou grupos a se comportarem das maneiras prescritas.

Mas dentro de uma distinção analítica necessária, Keohane (1982) aponta diferenças entre regimes e acordos, os quais são arranjos *ad hoc* geralmente únicos e de curta duração. Os regimes têm o propósito de facilitar os acordos. Por seu turno, Jervis (1982, p. 357) argumenta que o conceito de regimes não implica apenas normas e expectativas para facilitar a cooperação, que é mais do que atender o próprio egoísta de curto prazo. Os regimes (KEOHANE, 1982, p. 338) podem produzir acordos mais facilmente, se criarem estruturas que estabeleçam

---

<sup>10</sup> *Goldstein and Martin analyze legalization of the international trade regime, usually accepted as one the most legalized global economics regimes. Despite the regime's relatively high level of legalization, Goldstein and Martin emphasize that legalization operates through politics, by changing processes of making decision, interpretation, and implementation. However, their assessment of the domestic political effects of legalization under GATT and the WTO leads to skepticism regarding the positive effects of legalization on national compliance and international cooperation. Overall, the impact of legalization on trade liberalization will depend on its effects on the incentives of political mobilization at home (GOLSTEIN, MARTIN, 2000 P.11).*

responsabilidades legais; se melhorarem a quantidade e a qualidade das informações disponíveis para os atores; ou se reduzirem outros custos de transação, tais como custo de organizações ou custo de fazer compensações paralelas.

Existem argumentos suficientes para indicar três caminhos para a formação de regimes, segundo Young (1982): os regimes emergem de expectativas convergentes entre várias ações individuais; o negociado, em que os regimes são formados por acordos explícitos; e os impostos sobre os atores por forças externas. (YOUNG, 1982). Para Lipson (1982), o padrão diferenciado de aceitação das regras liberais no regime de comércio internacional é uma função de custos diferenciados de ajustamento entre os diversos setores industriais; quando os custos são baixos, a concordância continuada aos princípios, normas e regras liberais é alta.

Os regimes internacionais, nesse contexto, servem como um agente facilitador da cooperação, pois eles são capazes de modificar tanto os interesses, quanto os incentivos para a ação dos atores (KEOHANE, 1984). Eles oferecem estratégias mais racionais aos atores para que eles disponham de instrumentos mais eficazes para maximizar suas funções e utilidades (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 1997).

Assim, a cooperação é criada e mantida por meio da própria interação dos Estados, uma vez que eles temem ser enganados; acresce que a presença de constantes estratégias recíprocas incentiva a interação e desencoraja a não cooperação. A possibilidade de um ator modificar sua posição reduz o incentivo de não cooperação. Os regimes não só estimulam as estratégias de reciprocidade como suavizam o problema de sanção. Além disso, os efeitos negativos na reputação, de acordo com Keohane (1984), são mais eficazes do que o uso de sanções coercitivas.

Ainda, os regimes internacionais podem reduzir os custos de transação de várias formas. Os atores, por meio de negociações conjuntas, têm custos menores na elaboração de

contratos e os Estados, envolvidos, nesse acordo, criam um vínculo entre eles. Assim, cria-se uma teia entre assuntos, ligando os Estados (KEOHANE, 1984).

A eficácia de um regime varia diretamente com a capacidade de os governos dos atores Estados implementarem domesticamente suas normas (YOUNG, 2000). Um regime começa a funcionar quando os governos o implantam no interior de suas próprias fronteiras. As etapas de negociação e de assinatura de acordo passam por assinatura e ratificação e, então, o legislativo daquele governo manifesta-se para o cumprimento do acordo.

Quanto maior a simetria na distribuição do poder, maior é a eficácia do regime, pois os membros mais poderosos podem impor suas vontades e assim cumprir o regime apenas quando for conveniente (YOUNG, 2000).

Do ponto de vista institucional, na lição de Hasenclever, Mayer e Rittberger (1997, p. 12), os regimes são de caráter não hierárquico em torno das quais as expectativas dos atores convergem. Eles são deliberadamente construídos pelos atores com o propósito de mitigar o caráter de autoajuda das relações internacionais ao demonstrar aos Estados a possibilidade de obter ganhos conjuntos por meio da cooperação. Esta análise parte da concepção adotada pelas escolas de pensamento das relações internacionais dentro do sistema internacional, como uma estrutura anárquica, isto é, sem a existência de um órgão supranacional que regule as relações entre os Estados, dentre eles, o realismo. Os regimes são aqui conceituados como variáveis intervinientes, que intermedeiam a relação entre fatores causais, como poder, valores, interesse e resultados e/ou comportamentos alcançados por eles (KRASNER, 2012).

As variáveis causais, fatores que possibilitam a formação dos regimes, são, basicamente:

- a) O interesse (desejo de maximizar a função de uma parte quando esta função não inclui a utilização de outra parte);

- b) O poder político (que segue duas orientações: uma que persegue o bem comum; e outra que procura maximizar interesses particulares dos atores);
- c) Normas e princípios (características definidoras de um regime);
- d) Os usos e costumes (padrões regulares de comportamento atuais e práticas antigas);
- e) O conhecimento científico (que permite um consenso em torno do assunto objeto de negociação).

Os princípios, sendo a razão de ser de um regime internacional, não estão, em si, sujeitos a negociação ou alteração direta. A principal fonte de alteração de um regime é, segundo Krasner (2012), sua forma estrutural, ou seja, suas regras e procedimentos de tomada de decisão.

A Escola realista observa o modo como os Estados usam suas capacidades de poder em situações que requerem coordenação para influenciar a natureza dos regimes e o modo pelos quais os custos e os benefícios advindos da formação dos regimes são divididos. Os Estados aceitam os regimes, porque eles estão operando em uma situação de coordenação, contudo uma falha nesta coordenação pode levá-los a uma situação menos vantajosa.

As modificações só ocorrem, portanto, quando o comportamento e os resultados alcançados por seus membros tornam-se inconsistentes com as normas, princípios e regras estabelecidas por eles mesmos, possibilitando alterações nas regras e procedimentos ou nas normas e princípios. Hasenclever, Mayer e Rittberger (1997, p. 12) dividem as teorias de regimes em três perspectivas teóricas baseadas no poder, no interesse e no conhecimento ou comportamento. Tais perspectivas originam três escolas de pensamento: a realista, a neoliberal e a cognitiva. Segundo os autores, a diferença marcante entre as três é o grau de institucionalismo que elas tendem a considerar, ou seja, a visão do quanto as instituições são importantes para a

formação dos regimes (HASENCLEVER, MAYER E RIT-  
TBERGER, 1997, p. 14-5).

Segundo os realistas, as distribuições de poder entre os atores internacionais, baseados no poder, no interesse e no comportamento, afetam fortemente o formato para a persistência de regimes efetivos e a natureza destes, que resultam, especialmente, quando a preocupação com a distribuição dos benefícios da cooperação é o cerne dos regimes internacionais. Os neoliberais, por sua vez, enfatizam o papel dos regimes internacionais em ajudar os Estados a realizarem interesses comuns, de forma que eles vejam esses regimes como facilitadores à cooperação internacional. Na visão neoliberal, as instituições permitem que os atores racionais contribuam uns com os outros no sentido de realizar seus interesses comuns, pois os regimes aumentam a transparência das relações entre os variados agentes internacionais, permitindo que se reduza a incerteza nessa interação, diminuindo assim o medo de trapaça e a possibilidade de exploração dos demais participantes (HASENCLEVER, MAYER e RIT-  
TBERGER, 1997, p. 14).

Os cognitivistas focam na origem dos interesses e na ideia do Estado como um jogador no sistema internacional. Com uma visão dualista, estes se dividem em duas categorias: fracos e fortes. Os “fracos” compartilham com realistas e neoliberais uma preocupação com mecanismos causais, tentando explicar “por que” algum regime internacional é criado a partir da pres-suposição de que os atores podem ser racionais (HASENCLE-  
VER, MAYER e RITTBERGER, 1997, p. 16). Já os “fortes” dão ênfase ao caráter social do conhecimento, procurando entender como as regras e concepção de “eu”, “nós” e “eles” com-põem os contextos em que é criado de um determinado regime, assim, descartando a pretensão de desvendar alguma suposta racionalidade atemporal por trás das ações internacionais. Ade-mais, os atores dessa vertente, também chamada de construti-  
vista, consideram que as identidades dos Estados são construídas

socialmente, de modo que as preferências dos agentes também estão em constante mutação (AMARAL, 2005).

Assim, prelecionam Hasenclever, Mayer e Rittberger (1997, p. 13) que a diferença entre regimes e organizações internacionais está no fato de que os regimes, como um conjunto de regras e normas aceitas pelos Estados, não têm a capacidade de agir, enquanto que as organizações podem responder a eventos e, até mesmo, dar o suporte institucional a um regime.

Os regimes econômicos internacionais fortes dependem de um poder hegemônico, ao passo que a fragmentação do poder entre países em competição leva à fragmentação do regime. A concentração de poder indica, portanto, estabilidade. As duas maiores escolas do pensamento hegemônico possuem diferentes visões acerca da provisão do bem público (passível de ser objeto de um regime, ou não). Uma seria a visão “má”, em que a hegemonia é vista como proveniente de uma direção, um comando coercitivo. Isso seria feito por meio de um regime com sanções negativas ou positivas.

## INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS REGIMES INTERNACIONAIS – OMC E OMA

O mundo como uma sociedade de Estados, na qual a interação jurídica e socioeconômica dos fatores políticos ainda se faz imperfeitamente, apesar de tentativas de organizar globalmente essas interações entre os Estados através de acordos e contratos internacionais têm estado mais presentes nas últimas décadas.

O fim da Segunda Guerra Mundial marca uma ruptura fundamental nas relações entre as nações. Diante do declínio dos Estados europeus, assiste-se à ascensão dos Estados Unidos e da União Soviética, cada um visando construir blocos homogêneos em torno de si. Dos anos 1960 aos anos 1980, o mundo bipolar dá lugar a um mundo multipolar, em que, aos pontos tradicionais



de conflito, acrescentam-se novos terrenos de disputas e dominada pela hiperpotência norte-americana, a comunidade internacional buscava uma nova ordem mundial. Essa nova ordem deu espaço ao neoliberalismo, construtivismo e positivismo.

O interesse pelo estudo das Relações Internacionais amplia-se e alcança a Europa para em seguida difundir-se mundialmente. O papel central e quase exclusivo das políticas de Estado vai cedendo espaço para outras categorias de relações sociais como as implicações políticas e econômicas da estratégia financeira de uma empresa multinacional em um país emergente ou de uma crise internacional que afeta além do Estado.

Estados soberanos, em regra, detêm sobre seu suporte físico – territorial e humano – a exclusividade e a plenitude das competências. O Estado exercia sem qualquer concorrência a sua jurisdição territorial, e fazia uso de todas as competências possíveis na órbita pública. Eis que nos anos 1990, o debate sobre Globalização da economia mundial incluiu várias previsões relativas ao fim do Estado Nacional e o surgimento de um ‘mundo sem fronteiras’. O Estado anunciava a perda da capacidade de garantir a integração política e a participação efetiva das partes na comunidade mundial. O Estado ainda sobrevive, porém, é um Estado Nacional modificado, sobretudo no que se refere às políticas fiscais e monetárias internas e as políticas econômicas externas. Pode ter trazido uma maior cooperação entre Estados-afins mas reduziu a capacidade de estabelecer limites, transferiu o poder decisório do governo para grupos de interesses privados.

A hegemonia do pensamento liberal que predominou na década de noventa empurrou o Estado Nacional para uma severa revisão de seu papel dentro da sociedade e na relação com as empresas e a esfera privada. Chegou-se a pensar no fim dos Estados como entidade organizativa e normativa da vida e da sociedade. As empresas que fazem negócios internacionais dentro desses Estados são organizadas como multinacionais ou

transnacionais. No fim da década de 90, começa a existir uma única unidade econômica para essas empresas transnacionais: o mundo.

Surge, então, a necessidade de elaboração de uma regulação internacional capaz resguardar os Estados hospedeiros contra eventuais prejuízos que derivem das atividades das transnacionais e também de proteger os interesses das empresas. E após anos de discussões, a Rodada Uruguai do GATT encerrou-se em 1994 com a proposta de uma instituição internacional que se ocuparia do comércio mundial e suas relações, a OMC. A Organização Mundial do Comércio (OMC) adotou o sistema de decisão por consenso, sob fórum de negociações de comércio multilateral.

Uma das respostas para os problemas de regulação internacional foi o conceito de governança global, em parte decorrente dos debates que ganharam notoriedade no cenário internacional no decorrer da década de 1990. Acontecimentos como a instauração da Comissão sobre Governança Global das Nações Unidas em 1994, e a posterior publicação de seu relatório *Our Global Neighborhood* (1995), ou a criação do periódico especializado *Global Governance* (1995) são apenas alguns dos exemplos da importância crescente do tema durante o período.

As instituições internacionais têm se concentrado através de acordos internacionais e regimes internacionais que antes já funcionavam como prática de bons costumes, desde final da década de 90, tem tomado mais corpo e atitude, como por exemplo, a ICC (International Chamber of Commerce) com a governança dos Incoterms e a WCO (World Customs Organization) ou OMA (Organização Mundial das Aduanas) com o regulamento aduaneiro processual.

Surge, então, a necessidade de elaboração de uma regulação internacional capaz resguardar os Estados hospedeiros contra eventuais prejuízos que derivem das atividades das transnacionais e também de proteger os interesses das empresas.

Após anos de discussões, a Rodada Uruguai do GATT encerrou-se em 1994 com a proposta de uma instituição internacional que se ocuparia do comércio mundial e suas relações, a OMC.

A partir da criação da Organização Mundial do Comércio, o centro gravitacional do sistema multilateral de comércio suavizou a excessiva preocupação com barganhas políticas nas reduções tarifárias, que são compromissos negativos, já que as regras representavam, em essência, apenas obrigações de “não fazer”, para focar na adoção e implementação de políticas, práticas e procedimentos específicos e, assim, produzir regras positivas voltadas à regulação do “como fazer”.

Esta mudança de paradigma vai além do crescimento exponencial das trocas comerciais internacionais ou do aumento das áreas abrangidas pelas regras multilaterais que agora analisam temáticas como sustentabilidade, investimentos, concorrência, direitos trabalhistas e bem-estar animal, bem como negociações e regras internacionais que avancem por veredas historicamente restritas às preferências e às discricionariedades nacionais. A Rodada que merece destaque é a do Uruguai, cuja negociação voltou-se para a criação de um organismo internacional destinado a regulamentar o comércio internacional, não apenas de bens, mas também de serviços, além de temas relacionados a investimentos e propriedade intelectual.

A questão da ideia de governança global com a OMC é o pressuposto de que, mesmo sendo o ambiente internacional anárquico, seria possível a emergência de padrões de coordenação política, a governança, já que a proliferação de novas temáticas e atores no cenário externo incentivariam a solução compartilhada de problemas na política internacional.

A teoria econômica em geral, desde os conceitos ricardianos de custo de oportunidade e vantagem comparativa, explica que o comércio internacional beneficia aos países que dele participam. Esses benefícios podem incidir na possibilidade de aumento da produção, do consumo e da variedade disponível de

bens e serviços; possibilidade de que, com a expansão das escolhas da economia, haja uma distribuição de renda de tal modo que a economia como um todo lucre com o comércio; possibilidade de redução de custos, em função da economia de escala, permitida pelo acesso ao mercado mundial; possibilidade de aumentar a concorrência de forma a evitar tipo de falha de mercado que provoca aumento de preço por empresa protegida da concorrência estrangeira ou possibilidade de transferência de tecnologia, uma vez que os progressos tecnológicos podem estar incorporados aos produtos comercializados.

Contudo, a divergência de interesses dos países, no tocante à liberalização comercial e ao acesso a mercado, não raro, provoca atitudes protecionistas que desvirtuam o livre comércio e prejudicam a universalização dos benefícios citados.

Eis alguns instrumentos de política comercial pelos quais os governos influenciam o comércio:

- a) Tarifa: imposto cobrado pela importação de um bem. Ela pode ser específica, quando cobrada como valor fixo para cada unidade importada, e *ad valorem*, quando cobrada como percentual do valor do bem importado. O efeito da tarifa é o aumento do custo do bem importado.
- b) Subsídio à exportação: pagamento a um exportador de um bem. Ele também pode ser específico ou *ad valorem*. O efeito do subsídio é o aumento do preço no país exportador e a diminuição no país importador.
- c) Quota de importação: restrição sobre a quantidade de um bem que pode ser importado. O efeito da quota de importação é a elevação do preço doméstico do bem importado, porque, quando as importações são limitadas, a demanda pelo bem excede a oferta doméstica mais do que as importações, fazendo os preços subirem até o equilíbrio.
- d) Restrição voluntária à exportação: restrição imposta pelo país exportador sobre a quantidade de um bem que pode ser exportado, fruto de acordo com o país importador. O efeito

- dessa restrição é o aumento do preço no país importador pelo mesmo motivo da quota de importação.
- e) Exigência de conteúdo local: obrigatoriedade de que uma fração de um bem seja produzida domesticamente. Tal fração pode ser expressa em unidade física ou em termos de valor adicionado doméstico. O efeito aqui é que a média entre os preços dos componentes importados e dos componentes domésticos resulta em um preço interno mais alto do bem final, em comparação ao bem inteiramente importado.
  - f) Subsídios de crédito à exportação: o subsídio ao exportador aqui tem a forma de empréstimo subsidiado. O efeito é semelhante ao subsídio com pagamento direto ao exportador.
  - g) Aquisição nacional de bens: privilégio concedido aos bens produzidos domesticamente nas compras governamentais ou de empresas estatais, mesmo quando custam mais que as importações.
  - h) Barreiras burocráticas: limitação informal das importações, utilizando-se para isso de controles distorcidos de ordem sanitária, de segurança ou alfandegária. Assim como na restrição formal – estabelecimento de quotas, por exemplo –, a consequência é o impedimento da diminuição dos preços internos dos bens afetados por essas barreiras.

Não tão somente a OMC é um organismo internacional de governança, mas também a OMA. Esse organismo tem tomado mais força a partir da década de 90, ele é um conselho mundial de práticas e regras oficiais para interpretação de assuntos internacionais, destacando regras de aduanas internacionais.

Na lição de Douglas North (2005, p. 3), as instituições econômicas derivam diretamente das instituições políticas; para ele todas as regras do jogo econômico são estabelecidas pela autoridade política – o Estado. Não obstante, a teoria de economia internacional, tradicionalmente, compreende as relações econômicas internacionais como decorrências das forças de mercado, expressas pelas relações entre oferta e demanda. O Estado é

considerado variável exógena ao modelo, desempenhando um papel limitado sobre a determinação das relações de comércio internacional (apenas por meio da imposição de tarifas ou concessão de subsídios).

A OMA, fundada em 1952 como a alfândega Conselho de Cooperação, é uma organização independente e intergovernamental, cuja principal missão é aumentar a eficácia e eficiência das administrações aduaneiras em todo o mundo. Como a única organização intergovernamental especializada em assuntos aduaneiros, a OMA estabeleceu a sua sede em Bruxelas em 1952, e atualmente representa 182 membros do mundo em todos os estágios de desenvolvimento social e econômico. Como o centro global das alfândegas, a especialização e a voz da Comunidade internacional alfandegária, a OMA oferece um fórum ideal para as administrações aduaneiras e suas partes interessadas para realizar discussões aprofundadas, trocar experiências e compartilhar melhores práticas sobre uma gama de questões alfandegárias e comerciais internacionais, incluindo a simplificação e a harmonização das Alfândegas.

Desde o início dos anos 2000, a OMA vem trabalhando fortemente com seus membros para garantir o crescimento, de modo a garantir e promover a competitividade econômica. Segurança comercial e facilitação é um dos fatores-chave para o desenvolvimento econômico das nações, a qual está estreitamente ligada às agendas internacionais e nacionais sobre bem-estar social, redução da pobreza e desenvolvimento econômico dos países e seus cidadãos.

Da mesma forma, a OMA oferece um fórum para o desenvolvimento de instrumentos e ferramentas para simplificar e harmonizar procedimentos alfandegários. Ela continuará a trabalhar com seus membros para promover as melhores práticas em facilitação e segurança do comércio.

A análise do impacto institucional sobre o comércio internacional de um país parte sob dois enfoques: as instituições

domésticas e internacionais. As domésticas, ou formais, são aquelas provenientes do Estado, materializadas no arcabouço jurídico que rege as relações sociais e econômicas. Do ponto de vista do comércio, são as normas que regulamentam as operações de importação e exportação nos aspectos burocrático, financeiro, tributário e contratual. As internacionais promovem a redução dos níveis tarifários e o aumento de fluxo comercial mundial. (MASNFIELD, 2002, p. 477-513).

Muitas das iniciativas da OMA, orientadas para reformas aduaneiras, possuem foco central no que vem sendo conhecido por “facilitação comercial”. A lógica por trás desse termo está relacionada a um rápido e eficiente processo aduaneiro, o que pode ser alcançado sem comprometer a capacidade de execução das funções tradicionais e primárias de qualquer administração aduaneira. O tópico de facilitação comercial busca melhorar aspectos operacionais do comércio internacional; não se trata da discussão de tarifas de comércio. Assim, buscam-se ganhos na qualidade do ambiente do comércio e na eficiência das operações de comércio exterior (GRAINGER, 2008).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O regime internacional de comércio, defendido pela OMC, tem como pedra angular o livre comércio, mas a dualidade livre comércio-protecionismo permeia não apenas sua existência quanto uma forma de garantir transparência, assim, foi preciso a cooperação entre países para o funcionamento contínuo do comércio internacional. Os estados, às vezes, tentam escrever acordos detalhados para restringir a auto interpretação, reduzir os custos de transações e aumentar a aplicabilidade

Atendendo à esta finalidade, os membros da OMA deram início a um novo método de trabalho e procedimentos, tanto por parte das administrações aduaneiras como das empresas operadoras de comércio exterior.

Com uma base de estrutura normativa, informação eletrônica avançada, gerenciamento de risco, inspeções na origem e cooperação mútua com empresa, nota-se que foram alcançados os principais objetivos do programa que são: o estabelecimento de padrões que promovam a segurança da cadeia de suprimentos e a facilitação do comércio internacional de produtos; o reforço da rede de comunicação entre as administrações aduaneiras para melhorar a sua capacidade de detectar operações de alto risco; a promoção da cooperação entre as empresas e as aduanas. Para facilitar o entendimento das diretrizes e garantir rápida implementação do programa, foram determinadas duas frentes de atuação (pilares do programa): rede de comunicação e cooperação entre as aduanas e parcerias entre o setor público e o privado.

Assim, do ponto de vista técnico, a OMA é considerada uma organização intergovernamental que representa 99% das Administrações Aduaneiras do mundo. Considerando que as Administrações Aduaneiras possuem papel de grande relevância na fiscalização e operacionalização do comércio internacional, ela tem a finalidade de viabilizar diretrizes, instrumentos e auxiliar na construção de capacidades para que as aduanas simplifiquem e uniformizem suas normas e procedimentos, de forma a facilitar o fluxo do comércio internacional e garantir a segurança das operações, evitando o comércio ilegal. Entre outras funções, a OMA é responsável pela manutenção do Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias (SH), bem como pela administração dos aspectos técnicos envolvidos nos acordos da OMC sobre Valoração Aduaneira e Regras de Origem.

Ainda, pode ser observado que a OMA está plenamente integrada com a ordem estatal e com os regimes internacionais, pois nota-se uma rede de comunicação entre as Aduanas com o objetivo de cooperar para o cumprimento voluntário e a responsabilidade das empresas operadoras de comércio exterior de revisar seus procedimentos e práticas, adequando-os aos padrões



da Estrutura Normativa.

Ao mesmo tempo, o sistema de aduana compromete-se a agilizar o processo das operações legítimas com uma cooperação que se dá por meio da implantação, por exemplo dos Operadores Econômicos Autorizados, devidamente previstos na estrutura de regulação.



## REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. *Why Nations Fail*. Profile Books, 2012.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva. 2003.
- WIGHT, Martin. *International Theory: The Three Traditions*. New York: Holmes & Meier; London: The Royal Institute of International Affairs, 1991.
- OECD. *Survey to determine the percentage of national revenue REPRESENTED BY CUSTOMS DUTIES INTRODUCTION*, publicação 2017.
- WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. McGraw-Hill, 1979.
- MORGNETHAU, Hans. *Política entre as nações*. Brasília: Editora Unb. 2002.
- HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- GILPIN, Robert. *Economia política das relações internacionais*. Brasília: UNB, 2002.
- NORTH, Douglas. *Understanding the process of economic change*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- MANSFIELD, E. D.; MILNER, H. V.; ROSENDORFF, B. P.

- Why democracies cooperate more: electoral control. *International Organization*, v. 56, n. 3, p. 477-513. 2002.
- MISES, Ludwig Von. *O Livre Mercado e seus inimigos*. Campinas, SP: Vide Editorial, 2016.
- \_\_\_\_\_. *Burocracia*. Campinas, São Paulo: Vide Editorial, 2018.
- KRASNER, Stephen D. *Structural causes and regime consequences: regime as intervening variables*. Ithaca: Cornell University, 1983.
- \_\_\_\_\_. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University, 1989.
- ROSENAU, James N., James N. e Czempiel, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. Unb e Sao Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.