

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÃO INTERNACIONAIS
MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

MARC ANTONI DEITOS

**O CONTENCIOSO INTERNACIONAL DO COMÉRCIO DE PNEUMÁTICOS –
POLITIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA E
INTERNACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DOMÉSTICA**

Porto Alegre

2010

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

MARC ANTONI DEITOS

**O CONTENCIOSO INTERNACIONAL DO COMÉRCIO DE PNEUMÁTICOS –
POLITIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA E
INTERNACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DOMÉSTICA**

Dissertação apresentada como exigência
para conclusão do curso de Mestrado em
Relações Internacionais da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Profa. Dra. Martha Lucía Olivar Jimenez

Porto Alegre

2010

MARC ANTONI DEITOS

**O CONTENCIOSO INTERNACIONAL DO COMÉRCIO DE PNEUMÁTICOS –
POLITIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA E
INTERNACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DOMÉSTICA**

Dissertação apresentada como exigência
para conclusão do curso de Mestrado em
Relações Internacionais da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul.

BANCA EXAMINADORA

Professora Dr. ^a Ondina Fachel Leal – PPG Relações Internacionais – UFRGS

Professor Dr. Carlos Henrique Ruiz Ferreira – PPG Relações Internacionais – UFRGS

Professora Dr. ^a Maria Cristina Gomes D'Ornellas – Centro Universitário Ritter dos Reis

Para Luciano Kruel

AGRADECIMENTOS

As primeiras palavras escritas por alguns amigos meus, em suas dissertações de mestrado, foram os Agradecimentos, como método para iniciar o trabalho por alguma parte, dar o pontapé inicial. Outros me disseram que escreveram os Agradecimentos, na altura da metade do texto, para respirar entre uma pesquisa e outra. Para mim, ficou por último, pela dificuldade de fazer dos meus Agradecimentos uma análise desses dois anos de intensa vida e, virar essa página, ao melhor estilo.

O ingresso no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) veio acompanhado de mudanças indeléveis nas minhas relações pessoais. Essas experiências fizeram que eu promettesse a mim mesmo que, nesses agradecimentos, eu seria, extremamente, enxuto e dedicaria algumas linhas somente àqueles que, incondicionalmente, as merecem. Foram vocês que me ofereceram minhas maiores alegrias nesses dois anos e me fazem acreditar na beleza e na generosidade dos relacionamentos humanos.

À Martha Lucía Olivar Jimenez que, além de orientadora, confiou e acreditou em minha capacidade e nas minhas palavras de que o tema dessa dissertação era interessante e poderia ser desenvolvido dentro dos prazos do Programa. Agradeço pelo incentivo para que eu me candidatasse ao intercâmbio na Suécia e pelo convite, na minha primeira experiência como Professor, para lecionar na Especialização *Lato Sensu* “O Novo Direito Internacional” do curso de direito da UFRGS. Obrigado pela cumplicidade, da qual necessitei em muitos momentos dessa trajetória.

À Ondina Fachel Leal pela possibilidade de continuar pesquisando os temas relacionados à propriedade intelectual inserido numa nova perspectiva, a antropológica. Pelo convite para participar do livro, “Antropologia da Propriedade Intelectual”, com dois capítulos, que estamos na expectativa de seu pronto lançamento. Pela indicação para os dois primeiros convites de minha carreira para participar de eventos importantes na condição de Palestrante (com tudo pago - pude conhecer o outro lado), o primeiro, na Universidade Federal de Pelotas, e o segundo, na UFRGS, no CineDHbates. Pelo contato da Dona Teresa, que possibilitou hospedar-me num lugar

espetacular, no Rio de Janeiro, durante o curso da Organização dos Estados Americanos (OEA). Pela indicação para participar do Curso da Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids (ABIA), junto com a querida Rebeca. Pelas ótimas e divertidas risadas.

À Professora Susana Arrosa Soares que, ao seu modo, e, do meu ponto de vista, fez de sua vida profissional a própria existência do Programa. Tenho certeza que a imparcialidade do processo seletivo que participei possibilitou meu ingresso no Mestrado e, a sua dedicação a ele, ofertou-me as condições para o término deste trabalho.

Aos Professores Doutores Maria Cristina Gomes da Silva D'Ornellas e Carlos Henrique Ruiz Ferreira, por aceitarem, gentilmente, o convite para participar de minha banca de defesa de dissertação e pelo tempo necessário para a leitura e reflexão sobre o tema deste trabalho.

À amiga Viviane Bischoff que, no dia da divulgação da lista de aprovados para o Mestrado em Relações Internacionais, 19 de dezembro de 2007, como eu me encontrava em São Paulo para tirar o visto para viajar aos Estados Unidos, sem fácil conexão à internet, tirou-me da Sala de Cinema com a notícia que a lista havia sido divulgada. Não consegui retornar para o término da sessão.

Ao amigo Rodrigo Fracalossi de Moraes que, após uma aula do Professor Doutor Raúl Henrique Rojo, sentado na calçada, comendo um cachorro-quente na Lima e Silva, contou-me que a Aline, sua esposa, estava no médico fazendo um exame de gravidez. Agora, em julho, a Milena completa seu primeiro ano de vida. Obrigado pela amizade Rodrigo e Aline.

Ao amigo Edson José Neves Junior, amigo e colega com quem compartilhei as minhas alegrias, dificuldades e angústias durante o Mestrado. Sem dúvida, é, hoje, quem conhece de maneira mais profunda as experiências que passei nesses dois anos. Agradeço, também, à Amanda, sempre gentil, acolhedora e, ao mesmo tempo, ótima conselheira.

Ao Diego Rafael Canabarro, parceiro dos tempos na Suécia. Sem o seu auxílio e a sua presença, não acredito que os estudos na Universidade de Estocolmo fossem agradáveis. Um amigo e um colega impecável.

À Maria Beatriz Accorsi, quem eu acredito ser a única pessoa presente em todos os Agradecimentos das dissertações desse Mestrado. Solícita, profissional e diplomática, consegue, ainda, ser carinhosa, simpática e gentil. Obrigado Bia.

À Coordenação do Mestrado e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela disponibilidade da bolsa de estudo que possibilitou a dedicação exclusiva à pesquisa.

À Universidade de Estocolmo, cujo portal de períodos pude usufruir durante os últimos 12 meses do Mestrado. Os artigos científicos pesquisados nesta dissertação foram, com pouquíssimas exceções, consultados por meio da biblioteca da Universidade de Estocolmo. Com certeza, sem o acesso a essa bibliografia, a dissertação sofreria restrições teóricas e o enfoque dado ao contencioso dos pneumáticos seria bastante limitado. Ainda, a bolsa concedida para o intercâmbio, nessa Universidade, possibilitou, não somente a vivência acadêmica, mas uma experiência completa da vida cultural da cidade.

Ao Luciano Krueel, pela minha constituição como um ser mais humano.

(...) as melhores armas para a velhice são o conhecimento e a prática das virtudes. Cultivados em qualquer idade, eles dão frutos soberbos no término de uma existência bem vivida. Eles não somente jamais nos abandonam, mesmo no último momento da vida – o que já é muito importante –, como também a simples consciência de ter vivido sabiamente, associada à lembrança de seus próprios benefícios, é uma sensação das mais agradáveis.

Marco Túlio Cícero, pela boca de Catão, em *Saber Envelhecer*.

RESUMO

A partir da década de 1990, dois processos político-econômicos alteraram o modo de produção da política externa brasileira e a relação do país com as organizações internacionais do comércio. No âmbito doméstico, igualmente influenciado pelo sistema internacional pós Guerra-Fria e de retorno gradual aos preceitos democráticos na América Latina, procedeu-se a politização da política externa por meio do fortalecimento das instituições democráticas, da organização dos grupos de interesses em associações autônomas e pela abertura de múltiplos canais de comunicação entre essas associações e as agências governamentais que, para além do Ministério das Relações Exteriores, adentraram o processo decisório de produção da política externa. No âmbito internacional, tanto regional quanto multilateral, as organizações internacionais do comércio alicerçadas em princípios não-discriminatórios avançaram a “legalização” dos seus sistemas de solução de controvérsias por meio da fixação de normas e procedimentos judiciais obrigatórios, que implicou a internacionalização da política doméstica. Esse dois processos estão vinculados pelo papel fundamental conferido às instituições democráticas na formulação da política externa do Brasil e na responsabilidade pela implementação das decisões internacionais provenientes dos órgãos de solução de controvérsias que o país participa. Os confrontos entre a indústria multinacional de pneus novos instaladas no Brasil e a indústria de pneus reformados brasileira, mercosulina e européia, cada um transcorrido em âmbitos próprios – nacional, regional e multilateral –, mas reciprocamente relacionados, põem em evidência os mecanismos de politização da política externa e de internacionalização da política doméstica, apontam as qualidades do desenho institucional das organizações internacionais em que se desenvolvem as relações internacionais econômicas contemporâneas e identificam as vicissitudes que emergem desse desenho institucional.

Palavras-chave:

Pneumáticos reformados; sistemas de solução de controvérsias; politização da política externa; internacionalização da política doméstica; MERCOSUL; OMC.

ABSTRACT

Since the 1990s, two political-economic processes have changed the decision making process of Brazilian foreign policy and the country's relationship with international trade organizations. In the domestic sphere, also influenced by the international system after the Cold War and by the gradual return to democratic precepts in Latin America, led to the politicization of foreign policy by strengthening democratic institutions, organization of group of interests in autonomous associations and by opening up multiple channels of communication between these associations and government agencies that, besides the Ministry of Foreign Affairs, entered the decision making process of foreign policy. In the international sphere, both regional and multilateral, trade organizations, based upon non-discriminatory principles, advanced the "legalization" of dispute settlement systems attached to them by setting mandatory norms and procedures, which led to the internationalization of domestic politics. These two processes are linked by the role of democratic institutions in formulating foreign policy and in the responsibility for the implementation of international decisions from the dispute settlement systems which Brazil participates. The clashes between new tires multinationals industries installed in Brazil and retreaded tires industries from Brazil, Mercosur and European Communities, each passed on their own spheres – national, regional and multilateral –, but mutually related, highlight the mechanisms of politicization of foreign policy and the internationalization of domestic politics, indicates the qualities of the institutional design in which contemporary international economic relations develops and identify the vicissitudes that emerge from this institutional design.

Keywords:

Retreaded tires; dispute settlement systems; politicization of foreign policy; internationalization of domestic politics; MERCOSUR; WTO.

Lista de Siglas

ABIMAQ	- Associação Brasileira da Indústria de Maquinas e Equipamentos
ABINEE	- Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica
ABIP	- Associação Brasileira da Indústria de Pneus Remoldados
ABIPEC	- Associação Brasileira dos Importadores de Pneus Chineses
ABIT	- Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção
ABR	- Associação Brasileira do Segmento de Reforma de Pneus
ACP	- Ação Civil Pública
ADIn	- Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	- Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	- Advocacia Geral da União
ALADI	- Associação Latino-Americana de Integração e Desenvolvimento
ALALC	- Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALCA	- Área de Livre Comércio das Américas
ANFAVEA	- Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
ANIP	- Associação Nacional da Indústria de Pneumáticos
ANVISA	- Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BIPAVER	- Bureau International Permanent des Associates de Vendeurs et Rechapeurs de pneumatiques
BIRD	- Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CACEX	- Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
CAMEX	- Câmara de Comércio Exterior
CB	- Convenção da Basiléia
CCM	- Comissão de Comércio do Mercosul
CE	- Comunidade Européia
CEB	- Coalizão Empresarial Brasileira
CF	- Constituição Federal
CIJ	- Corte Internacional de Justiça

CM	- Conferência Ministerial
CMC	- Conselho Mercado Comum
CNI	- Confederação Nacional da Indústria
CONAMA	- Conselho Nacional do Meio Ambiente
DECEX	- Departamento de Comércio Exterior
ESC	- Entendimento sobre Solução de Controvérsias
FIER	- Federação das Indústrias do Estado de Roraima
FIERGS	- Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul
FIESP	- Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	- Fundo Monetário Internacional
GAHP	- Grupo de Trabalho <i>Ad Hoc</i> para uma Política Regional de Pneus Usados e Reformados
GATS	- Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços
GATT	- Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GMC	- Grupo Mercado Comum
GTFAC	- Grupo Técnico de Facilitação de Comércio
IBAMA	- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INMETRO	- Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
MDIC	- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MERCOSUL	- Mercado Comum do Sul
MF	- Ministérios da Fazenda
MPF	- Ministério Público Federal
MRE	- Ministério das Relações Exteriores
NCM	- Nomenclatura Comum do Mercosul
OEPC	- Órgão de Exame de Políticas Comerciais
OIC	- Organização Internacional do Comércio
OIT	- Organização Internacional do Trabalho
OMC	- Organização Mundial do Comércio
OMS	- Organização Mundial da Saúde

ONG	- Organização não-governamental
ONU	- Organização das Nações Unidas
OPA	- Órgão de Apelação
OSC	- Órgão de Solução de Controvérsias
PB	- Protocolo de Brasília
PL	- Projeto de Lei
PO	- Protocolo de Olivos
POP	- Protocolo de Ouro Preto
REBRIP	- Rede Brasileira para a Integração dos Povos
SECEX	- Secretaria de Comércio Exterior
SISCOMEX	- Sistema Informatizado de Comércio Exterior do Brasil
SSC	- Sistemas de Solução de Controvérsias
STF	- Supremo Tribunal Federal
TPR	- Tribunal Permanente de Revisão
TRIMS	- Acordo sobre Medidas de Investimento relacionados ao Comércio
TRIPS	- Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio

Lista de Tabelas

	Pág.
Tabela 1. Membros da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB).....	65
Tabela 2. Empresas de reforma brasileiras e respectivas capacidades produtivas.....	79
Tabela 3. Relação entre a quantidade de pneus de caminhão e ônibus reformados por mês e o número de indústrias.....	81
Tabela 4. Comparação entre a indústria multinacional de pneus novos e a indústria de pneus reformados.....	85
Tabela 5. ANIP. Multas aplicadas às indústrias de pneus novos pelo não-cumprimento da Resolução CONAMA 301/2002.....	98
Tabela 6. ABIP e ABR. Multas aplicadas às importadoras de pneus usados pelo não-cumprimento da Resolução CONAMA 301/2002.....	101
Tabela 7. ABIP e ABR. Multas aplicadas às importadoras de pneus usados pelo não-cumprimento do disposto no Art. 47-A do Decreto 3919 de 2001 – Situação 4..	102
Tabela 8. Projetos de Lei de Proposta do Legislativo para regular o segmento de pneus novos, reformados e usados.....	107
Tabela 9. Ações ajuizadas na Justiça Federal que autorizaram a importação de pneus usados pela indústria reformadora e que foram mantidas pelos Tribunais Superiores a despeito de norma proibitiva.....	116
Tabela 10. Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIns).....	120
Tabela 11. Importações pelo Brasil de Pneus Reformados entre 1995 e 2004 - NCM 4012.10.00 – (em toneladas).....	174
Tabela 12. Importação pelo Brasil de pneus usados e reformados da União Européia (em unidades).....	175

Lista de Gráficos, Mapas e Figuras

Gráficos

	Pág.
Gráfico 1. Política Externa e Representação de Interesses: Grupos aos quais o Itamaraty dispensa “muita atenção” (em porcentagem).....	62
Gráfico 2. ANIP. Meta e destinação de pneumáticos inservíveis pelos fabricantes de pneus novos (em toneladas) – Situação 1.....	97
Gráfico 3. ABIP e ABR. Meta e destinação de pneumáticos inservíveis pelos portadores de pneus usados (em toneladas) – Situação 4.....	100

Mapas

Mapa 1. Fábricas de pneus novos associadas à ANIP.....	68
---	-----------

Figuras

Figura 1. Corte de pneu radial de automóvel.....	76
---	-----------

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

PARTE I – INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS, ASSOCIAÇÕES EMPRESARIAIS E POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL

CAPÍTULO 1. A PARTICIPAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES EMPRESARIAIS NO PROCESSO DECISÓRIO DA POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL BRASILEIRA

SEÇÃO 1.1. INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS E O PROCESSO DECISÓRIO NA POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL

1.1.1. Processos Decisórios na Política Externa em Contextos Democráticos

1.1.2. Instituições Democráticas, Estruturas Domésticas e Processos de Coalizão na Política Externa Comercial Brasileira

I. Reacomodações no Executivo

II. Legislativo: da abdicação à busca de legitimação na Política Externa Comercial

III. Processos de Colisão e Coalizão no Judiciário

SEÇÃO 1.2. OS GRUPOS DE INTERESSE EMPRESARIAIS NA POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL

1.2.1. Protecionismo e os grupos de interesse na política externa comercial brasileira

1.2.2. A organização e a representação dos interesses empresarias na política externa comercial brasileira

I. O Sistema Corporativista no Brasil

II. A Diplomacia Empresarial

III. Sistemas Paralelos e Complementares

CAPÍTULO 2. GRUPOS DE INTERESSE NA INDÚSTRIA DE PNEUMÁTICOS E OS MECANISMOS DE ATUAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS

SEÇÃO 2.1. OS GRUPOS DE INTERESSE NA INDÚSTRIA DE PNEUMÁTICOS

2.1.1. Pneus novos: a Associação Nacional da Indústria de Pneumáticos (ANIP)

- I. Goodyear
- II. Bridgestone-Firestone
- III. Pirelli
- IV. Michelin

2.1.2. Pneus reformados e suas associações

- I. Associação Brasileira da Indústria de Pneus Remoldados (ABIP)
- II. Associação Brasileira do Segmento de Reforma de Pneus (ABR)

2.1.3. Pneus novos *versus* Pneus reformados

SEÇÃO 2.2. A ATUAÇÃO DOS GRUPOS DE INTERESSE DA INDÚSTRIA DE PNEUMÁTICOS NAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS

2.2.1. A mobilização no Poder Executivo

- I. Resolução CONAMA N° 258, de 1999
- II. O Decreto Presidencial N° 3919, de 2001
- III. A Portaria SECEX N° 8, de 2000

2.2.2. As tentativas frustradas de regulação do mercado de pneus no Legislativo

2.2.3. A transferência dos conflitos para o Judiciário

Conclusão da Parte I

PARTE II - INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS, ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICA COMERCIAL DOMÉSTICA

CAPÍTULO 3. DESENHO INSTITUCIONAL E DISTENÇÃO DE INTERESSES PROTECIONISTAS NO MERCOSUL E NA OMC

SEÇÃO 3.1. DESENHO INSTITUCIONAL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E GRUPOS DE INTERESSE PROTECIONISTAS EM CONTEXTOS DEMOCRÁTICOS: MODELO REGULATÓRIO *VERSUS* MODELO NÃO-DISCRIMINATÓRIO

3.1.1. Desenho institucional das organizações internacionais: o modelo não-discriminatório e o modelo regulatório em confronto

3.1.2. Os Sistemas de Solução de Controvérsias no modelo não-discriminatório e o protecionismo disfarçado

SEÇÃO 3.2. O CONTENCIOSO DOS PNEUMÁTICOS NO ÂMBITO DO MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL)

3.2.1. MERCOSUL: estágio embrionário e pós-fundacional

3.2.2. MERCOSUL: a consolidação da estrutura formal

3.2.3. Modelo Não-Discriminatório e o Laudo Arbitral do contencioso dos pneumáticos

I. Breve histórico dos fatos

II. O Laudo Arbitral apresentado pelo Uruguai ao Brasil sobre a proibição de importação de pneus remoldados uruguaios

III. Os princípios utilizados no Laudo Arbitral e a subsunção ao modelo não-discriminatório

3.2.4. Instituições democráticas e o arrefecimento do poder dos grupos de interesse domésticos

I. A compatibilização no Executivo

II. A oposição no Judiciário

3.2.5. As razões da indiferença das indústrias multinacionais de pneumáticos instaladas no Brasil diante da decisão do MERCOSUL

SEÇÃO 3.3. O CONTENCIOSO DOS PNEUMÁTICOS NO ÂMBITO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC)

3.3.1. GATT: origens recentes do regime multilateral de comércio

3.3.2. OMC: a sucessão do GATT na Rodada Uruguai

3.3.3. Modelo Não-Discriminatório e os Relatórios do Contencioso dos Pneumáticos na OMC

I. Breve histórico dos fatos

II. Os relatórios do Painel e do Órgão de Apelação da OMC requeridos pela Comunidade Européia sobre a proibição brasileira de importação de pneus reformados

A.) O nexos de causalidade

B.) O teste da necessidade

C.) A forma como a discriminação é aplicada

a.) A isenção da proibição da importação de pneus reformados do MERCOSUL

b.) A importação de pneus usados para a indústria doméstica brasileira por meio de ações judiciais

III. Os princípios e critérios utilizados para dirimir a controvérsia e a subsunção ao modelo não-discriminatório

3.3.4. Instituições democráticas e a adequação da política comercial doméstica ao direito da OMC

I. A implementação da política comercial doméstica pelo Poder Judiciário

II. A proposta de uma política comum para os pneus no MERCOSUL

III. O retoque final para adequar a política comercial doméstica à OMC pelo Poder Executivo

3.3.5. Pressões políticas domésticas na implementação da decisão da OMC: a possibilidade imprevista pelo modelo não-discriminatório da legitimação e do fortalecimento do grupo de interesse protecionista pelas instituições democráticas

Conclusão da Parte II

CONCLUSÃO

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I - Obras, Artigos Científicos e Relatórios

II - Ações Judiciais, Decisões, Casos Citados e Documentos relacionados

III - Jornais e Revistas especializadas no segmento de pneumáticos

IV – Entrevistas

V - Sítios eletrônicos

INTRODUÇÃO

Dois processos político-econômicos inter-relacionados se intensificaram no decorrer na década de 1990. Por um lado, a redemocratização do Brasil repercutiu na flexibilização do monopólio da formulação da política externa insulada no Ministério das Relações Exteriores. Esse processo possibilitou a participação de outros Ministérios, dos Poderes Legislativo e Judiciário e dos grupos sociais organizados na formulação da política externa brasileira, que culminou no efeito chamado de “politização da política externa”. Por outro lado e concomitantemente, a intensificação das relações econômicas entre os Estados engajou-os em processos internacionais de liberalização dos mercados que disponibilizam, em suas estruturas, instrumentos jurisdicionais de solução de controvérsias com o objetivo de adequar as inconsistências domésticas às normas internacionais, que implicou a “internacionalização da política doméstica”. Por meio do exame desses dois processos, essa dissertação tem como propósito contribuir para a compreensão do engajamento dos grupos de interesse na “politização da política externa”, assim como do papel que eles desempenham no desenho institucional das organizações internacionais do comércio para a “internacionalização da política doméstica”. Para dar conta desses dois processos, divide-se o presente estudo em duas partes.

O enfoque da pesquisa é delimitado pela atuação de um grupo de interesse específico – as associações empresariais da indústria de pneumáticos – na formulação de um campo da política externa – a política externa comercial. Para fornecer suporte teórico à primeira metade da pesquisa (PARTE I), o Capítulo 1 introduz os conceitos do campo das relações internacionais que trata do processo decisório na política externa e os analisa inseridos na realidade das instituições democráticas brasileiras. Ainda nesse capítulo, aborda-se como se organizam, no Estado brasileiro, os grupos de interesses da indústria para exercer pressão política nas instituições democráticas em busca de imprimir suas preferências na política externa comercial. No Capítulo 2, delimitam-se os atores que representam as associações empresariais da indústria de pneumáticos por meio de uma perspectiva comparada e se identificam os mecanismos de pressão desse grupo de

interesse nos três poderes do Estado - Executivo, Legislativo e Judiciário – para conformar a política externa comercial do Brasil direcionada a esse segmento econômico.

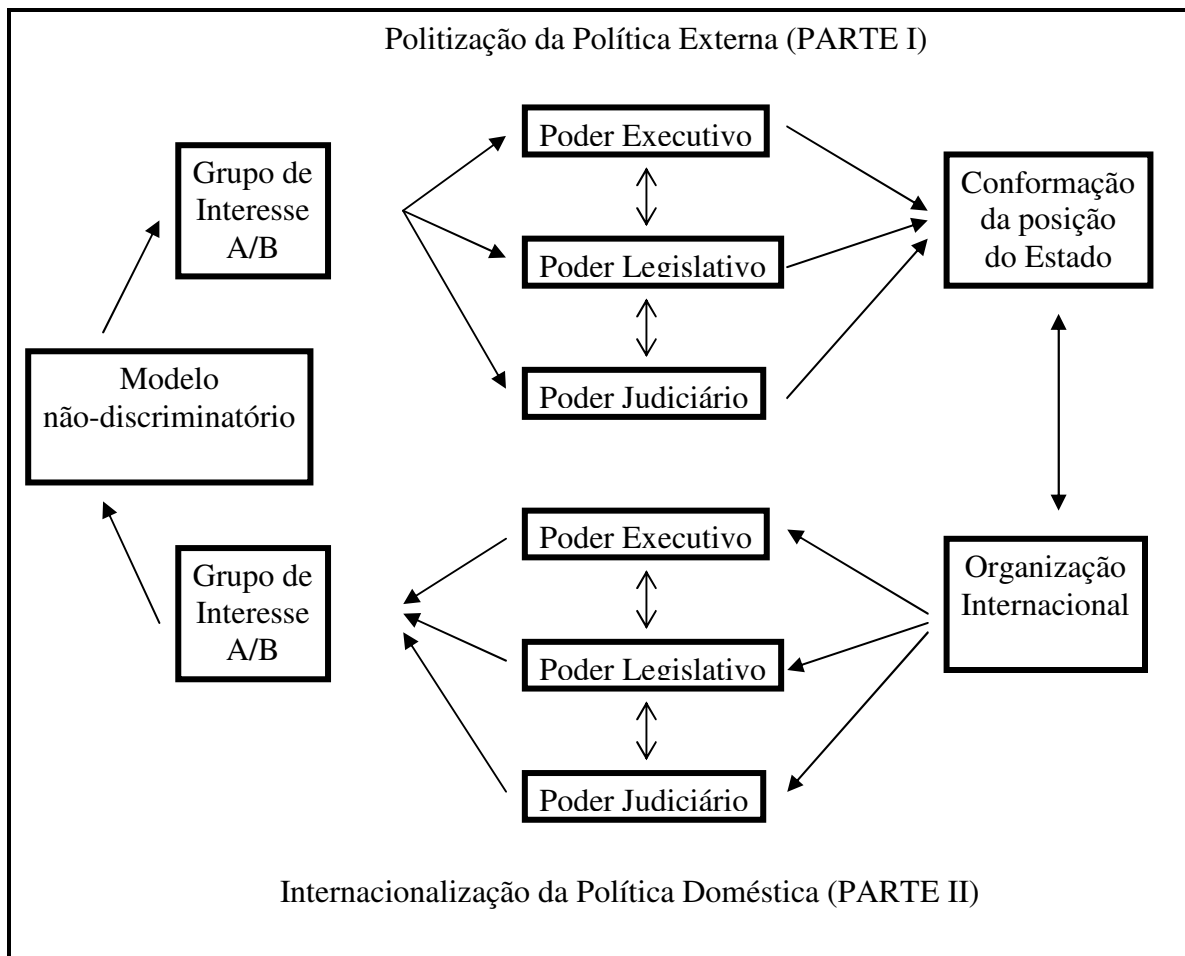
Catapultada ao âmbito internacional, a segunda parte da dissertação (PARTE II), persegue trajetória especular à Parte I, ou seja, investiga-se a compatibilidade da política externa comercial com as organizações internacionais do comércio convocadas para analisá-la – MERCOSUL E OMC. Nesse processo, chamado de “internacionalização da política doméstica”, os grupos de interesse não deixam de atuar com o objetivo de impedir efeitos deletérios de uma política comercial desvinculada de suas preferências. Examina-se a atuação dos três Poderes do Estado para adequar a política externa comercial aos esquemas de liberalização do comércio, internacionalizando-a.

Nessa dissertação, os âmbitos doméstico, regional e multilateral são percebidos como sistemas que se fertilizam reciprocamente em busca de um modelo não-discriminatório de competição econômico-comercial. Mesmo alerta as suas especificidades, o processo decisório doméstico de formulação da política externa, a integração regional do MERCOSUL e o regime multilateral de comércio instituído na OMC não são interpretados como sistemas antagônicos, mas pelo viés de confluência entre a “politização da política externa” e a “internacionalização da política doméstica”, na busca da superação da dicotomia interno-externo. Nesse sentido, o eixo que perpassa as duas partes da pesquisa consiste na influência dos grupos de interesse protecionistas nas instituições democráticas: na primeira parte, para a impressão do protecionismo na política externa comercial; e, na segunda parte, para compatibilizar a decisão dos sistemas de solução de controvérsias com a política comercial doméstica de modo a assegurar as vantagens alcançadas por meio da legislação protecionista.

A participação do setor privado na política externa comercial constitui campo importante de análise, uma vez que exerce profundas constrações na política doméstica e vice-versa. Ao aplicar a metodologia do Estudo de Caso ao presente projeto, o objetivo é contribuir para determinar como os grupos de interesse empresariais interagem com as agências governamentais e as instituições democráticas no que tange à política externa comercial, e como eles agregam interesses e promovem suas preferências nos âmbitos doméstico e internacional.

A PARTE II, estruturada de forma simétrica a PARTE I, visa dar conta da problemática que incita esse estudo, que pode ser formulada nos seguintes termos: como os grupos de interesse vinculados à indústria pneumática participaram do processo decisório da política externa comercial agregando-lhe seus interesses?; e quais as formas de interações que se estabeleceram entre esse grupo e as instituições democráticas para compatibilizar a política comercial doméstica com as decisões provenientes dos sistemas de solução de controvérsias do MERCOSUL e da OMC? Para responder essas perguntas, cada parte da pesquisa fornece, de início, o suporte teórico para a análise do quadro empírico que lhes acompanha, conforme o Desenho de Pesquisa abaixo, examinado e preenchido ao longo do projeto:

Desenho de Pesquisa¹

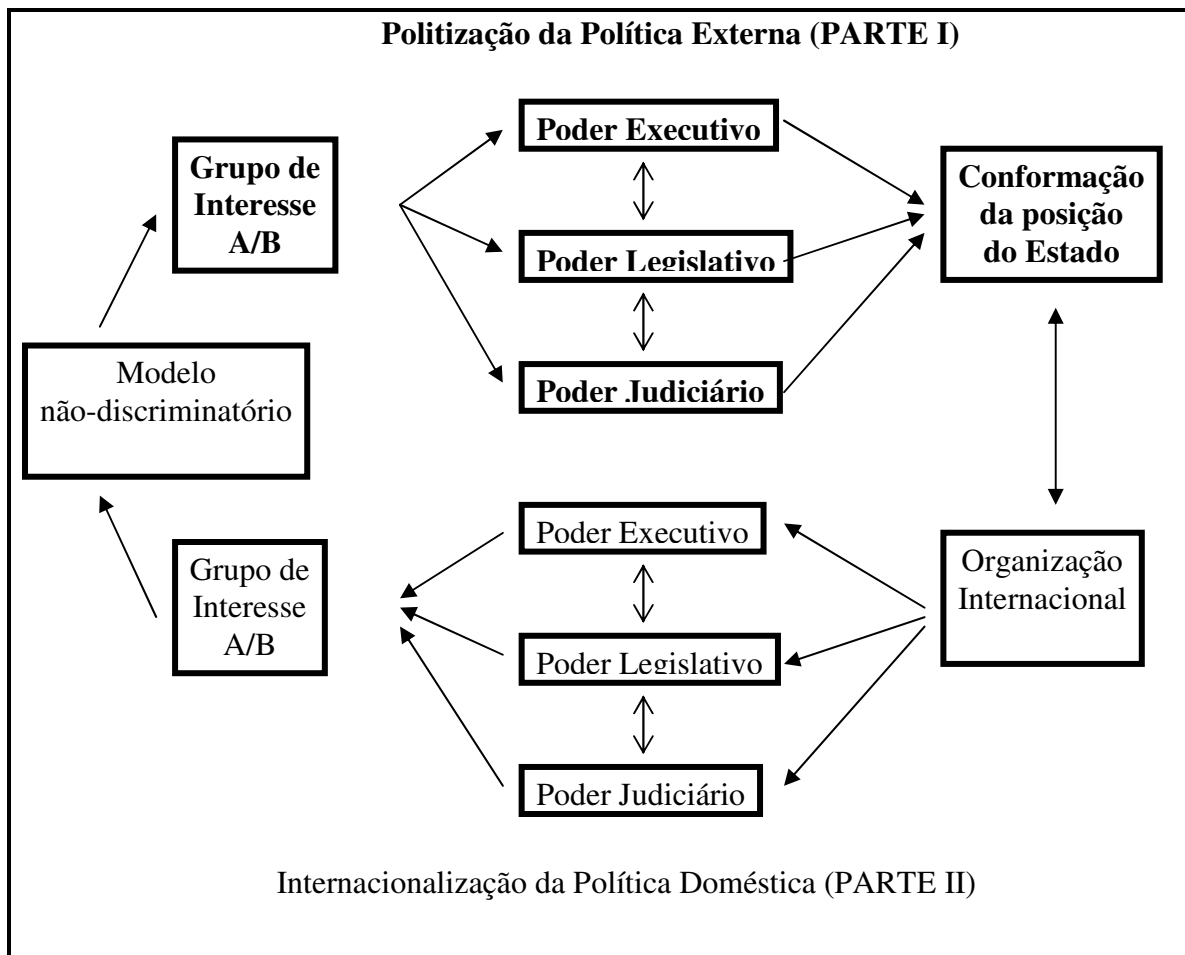


¹ Desenvolvido pelo autor com base na bibliografia consultada para elaboração desta dissertação. No início de cada uma das Partes (I e II) desta pesquisa, o desenho será reinserido com a Parte a ser analisada em destaque (**negrito**).

PARTE I – INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS, ASSOCIAÇÕES EMPRESARIAIS E POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL

A partir da década de 1990, os processos de redemocratização e de abertura econômica no Brasil implicaram a politização da política externa e a diluição das fronteiras entre o âmbito doméstico e o internacional. As mudanças no cenário político e econômico repercutiram no engajamento de novos atores no processo de formulação da política externa comercial que, até então insulada no Ministério das Relações Exteriores (MRE), hermético às pressões sociais, tornou-se, paulatinamente, acessível à participação dos grupos organizados. O empresariado nacional soube fazer uso da representação de interesses para imprimir suas preferências na política externa comercial. As associações empresariais atuaram tanto de forma direta no Poder Executivo, pressionando os Ministérios aos quais se vinculavam e se utilizando dos novos canais de comunicação abertos pela Presidência da República, quanto de forma indireta no Poder Legislativo e no Poder Judiciário (Capítulo 1.).

Os setores da economia brasileira reagiram de distintas formas à concorrência internacional originada pela abertura econômica. Muitas vezes, um mesmo setor econômico sofreu conseqüências antagônicas, como no caso da indústria de pneumáticos. Para as indústrias multinacionais de pneus novos instaladas no país, a abertura econômica produziu efeitos com matizes deletérios por possibilitar o florescimento de um segmento concorrente especializado na reforma de pneus. Esses segmentos se reuniram em associações empresarias representativas dos respectivos interesses para atuar no processo decisório da política externa comercial brasileira. As batalhas pelo mercado nacional de pneus iniciadas com a abertura econômica se estenderam ao longo de duas décadas e envolveram os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Dessa pungente disputa, inferem-se os mecanismos de interlocução entre as associações empresariais e as instituições democráticas para conformar a política externa comercial do país e a permeabilidade entre a esfera doméstica e a internacional (Capítulo 2.).

Desenho de Pesquisa da Parte I (em negrito)

CAPÍTULO. 1. A PARTICIPAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES EMPRESARIAIS NO PROCESSO DECISÓRIO DA POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL BRASILEIRA

O modelo institucional brasileiro de formulação e execução da política externa centrado no Ministério das Relações Exteriores (MRE) tem favorecido, historicamente, análises direcionadas à inserção internacional do país e às estratégias para ocupar espaço mais relevante no cenário mundial². A partir dos anos 1990, contudo, a redemocratização e a liberalização econômica estimularam a produção acadêmica numa perspectiva focada nos órgãos, instituições políticas e atores sociais que passaram a influenciar o processo decisório da política externa³ (Seção 1.1). Dentre esses atores, o empresariado nacional destaca-se pela organização em associações autônomas e voluntárias, além das entidades pertencentes ao sistema corporativista, para pressionar o governo em múltiplos canais de comunicação pela defesa de seus interesses na política externa comercial (Seção 1.2).

SEÇÃO 1.1. INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS E O PROCESSO DECISÓRIO NA POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL

1.1.1. Processos Decisórios em Contextos Democráticos

Autores realistas aportaram as primeiras contribuições teóricas ao sub-campo das relações internacionais que trata das condicionantes da atuação do Estado em política externa incluindo variáveis internas. Kenneth Waltz desenvolveu um modelo que

² CASON, Jeffrey W.; POWER, Timothy J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. In: *International Political Science Review*, Vol. 30, No. 2, 2009, p. 117.

³ Dentre os textos seminiais da temática no Brasil, destaca-se: LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. In: *Contexto Internacional*, Vol. 22, No. 2, 2000, p. 265-303. Artigo mais recente, contudo, adverte: “devemos recordar a própria insipiência das relações internacionais como campo de estudos acadêmicos no país e o fato de a análise de política externa, enquanto subárea, desprestigiada internacionalmente entre meados dos anos 70 e o fim da década de 1980, ter hoje uma institucionalização ainda frágil no Brasil (...)” em: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 51, No. 2, 2008, p. 94.

identifica as fontes desse processo provenientes de três níveis: o internacional, composto pelas mudanças sistêmicas que implicam uma postura diferenciada do Estado, o nacional, afetado pela organização administrativa do Estado e pelos grupos de interesse, e o individual, que se relaciona com os comandantes do país e seus assessores⁴.

Elaborada no contexto da Guerra-Fria, a teoria realista de Waltz preocupou-se detidamente com as variáveis desencadeantes das guerras, a despeito dos temas econômicos, das organizações internacionais e de outras preocupações contemporâneas das relações internacionais (o desenvolvimento dos países recém independentes na Ásia e África, os usos da energia nuclear, os fluxos migratórios e etc). Atacada pelos teóricos liberais como um instrumento limitado para explicar as relações complexas entre os Estados⁵, a teoria realista se renovou no movimento liderado por Waltz que ficou conhecido como neo-realismo ou realismo estrutural por privilegiar o nível do sistema internacional (a estrutura) em detrimento do nível do Estado ou nacional⁶ (o agente). O neo-realismo, todavia, ainda perseguia as premissas das causas da guerra como o objeto principal da teoria para explicar o comportamento dos Estados em outros contextos.

O neo-realismo concentrou os níveis de análise previamente desenvolvidos. Destacou o sistema internacional como principal condicionante da atuação dos Estados, reduziu a função explicativa do nível nacional e deletou o nível individual. Dessa forma, se a teoria realista avançou, na década de 1960, no sentido de compreender a atuação do Estado condicionado pelos níveis individual e nacional, os debates entre liberais e realistas, na década de 1970, resultaram num enfoque demarcado

⁴ WALTZ, Kenneth. *O Homem, o Estado e a Guerra. Uma análise Teórica*. WMF Martins Fontes: São Paulo, 1ª Edição, 2004. A tese de Kenneth Waltz foi publicada em 1959: WALTZ, Kenneth. *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press, 1959.

⁵ Como destaca João Augusto Neves: “Questões como direitos humanos, meio ambiente, terrorismo, cooperação internacional, entre outras ganharam espaço e constituem, atualmente, parte considerável da agenda diplomática de qualquer país. Assim, essa multiplicidade de temas, por si só, já seria suficiente para tornar a formulação e a condução da política externa muito mais complexo no mundo contemporâneo” NEVES, João Augusto de Castro. O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. Vol. 2. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 365.

⁶ A classificação desta teoria como neo-realista ou realismo estrutural é do próprio autor no livro: WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. New York: Mac Graw Hill, 1979.

no nível do sistema internacional⁷ e, conseqüentemente, na repulsão do processo decisório doméstico como campo relevante das relações internacionais, fixando-se no modelo do ator unitário⁸.

Conquanto a análise neo-realista se desenvolvesse num contexto mundial bipolar e latino-americano de regimes autoritários e forte protecionismo tendo em vista o desenvolvimento industrial local, a contemporaneidade marcada pela democracia, pelas reformas das instituições políticas e econômicas domésticas e pelos mecanismos globais e regionais de redução tarifárias retira-lhe a capacidade analítica e explicativa⁹. Coube ao neoliberalismo institucional reinserir a análise do processo decisório em política externa na agenda das relações internacionais ao destacar a importância das instituições domésticas na conformação da vontade do Estado a partir de meados dos anos 1990¹⁰, pois as primeiras formulações teóricas na área, na década de 1970, foram relegadas em favor do realismo¹¹.

A ampla predominância histórica da teoria realista enraizou algumas premissas no campo das relações internacionais que desafiam a análise do processo decisório em política externa como método explicativo da atuação do Estado¹². A

⁷ Helen Milner explica essa característica comum aos neo-realistas e aos neo-liberais na década de 1970, que são agrupados, pela autora, na categoria chamada de teóricos sistêmicos por, justamente, privilegiarem esse nível de análise: “(...) both neorealism and neoliberal institutionalism argue for a systemic-level theory of international politics. Systemic theorists believe that the international system exercises an important influence upon states; this environment constrains and shapes them powerfully. Because of this, systemic theorists argue that these external forces must be taken into account first in any theoretical explanation of international relations. To fail to do so would lead to the confusing proliferation of domestic variables to explain a systemic outcome.” MILNER, Helen. Power, Interdependence, and Nonstate actors in World Politics: Research Frontiers. In: MILNER, Helen; MORAVCSIK, Andrew [Editors]. *Power, Interdependence, and Nonstate actors in World Politics*. Woodstock: Princeton University Press, 2009, p. 4.

⁸ Para uma abordagem mais detalhada do ponto de vista histórico-teórico Cf. NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nilzar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 42-46.

⁹ LIMA, Maria Regina Soares de. *Op. cit.* p. 267.

¹⁰ Esse movimento foi liderado por uma série de teóricos das relações internacionais dentre os quais se destacam: Helen Milner, Miles Kahler, Valerie Hudson e Margaret Hermann. Alguns realistas experimentaram a inserção das variáveis domésticas no processo decisório em política externa, contudo, sofreram críticas de seus pares, à guisa de exemplo: ZAKARIA, Fareed. *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*. Princeton: Princeton University Press, 1998.

¹¹ KATZENSTEIN, Peter. International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States. In: *International Organization*, Vol. 30, Winter, 1976, p.1 -45. GOUVERITCH, Peter. The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics. In: *International Organization*, Vol. 32, Autumn, 1978, p. 881-911.

¹² Cabe recorrer ao texto de João Neves ao destacar que: “Embora a teoria realista ainda seja hegemônica nos estudos das relações internacionais do pós-guerra fria, é inegável que abordagens alternativas vêm

disjunção entre a política doméstica e política externa destacou a segunda por seu caráter específico e de longo prazo, por isso não sujeita às volatilidades do eleitorado e às satisfações imediatistas¹³. Nessa perspectiva, a política externa seria levada a cabo pelo chefe do Estado apoiado por um corpo burocrático autônomo não sujeito às deficiências institucionais da democracia.

A argumentação da especificidade da política externa e as deficiências do processo democrático, contudo, não se sustentam num contexto de fortalecimento das instituições políticas domésticas e, portanto, da presença de mecanismos de controle sobre o processo decisório (tanto no Legislativo quanto no Judiciário¹⁴) e de efeitos distributivos variáveis da política externa nos diferentes grupos da sociedade¹⁵. A formulação e a implementação da política externa geram custos distributivos setoriais que são bastante perceptíveis no campo das relações comerciais internacionais. Por isso, a conformação da posição do Estado na seara internacional é resultado de amplo conflito interno entre os grupos de interesse afetados pela política externa¹⁶.

As negociações internacionais dos governos afetam diretamente atores domésticos que, por isso, buscam participar do jogo político na definição do “interesse nacional”. A globalização da economia e a interação com organismos internacionais diluem a fronteira entre decisões que afetam exclusivamente o âmbito doméstico ou o âmbito internacional. A posição do Estado em negociações internacionais implica um custo distributivo interno variável para grupos sociais distintos (empresas, trabalhadores, ambientalistas, dentre outros) que buscam objetivos próprios: maior proteção no mercado doméstico, abolição de entraves às exportações e etc¹⁷. Essa porosidade entre o interno e

ganhando força. O reconhecimento de que existe uma lacuna entre os estudos de política doméstica e os estudos de relações internacionais é apenas a primeira etapa desse processo”. NEVES, João Augusto de Castro. *Op. cit.* p.368.

¹³ NEVES, João Augusto de Castro. *Ibidem*.

¹⁴ Os mecanismos de controle do processo decisório serão abordados teórica e empiricamente no Capítulo 2 desta dissertação.

¹⁵ Esses dois argumentos são amplamente desenvolvidos por LIMA, Maria Regina Soares de. *Op. cit.* p. 267-283. Ver também: NEVES, João Augusto de Castro. *Op. cit.* p. 366-368.

¹⁶ MILNER, Helen. *Interests, Institutions and Information*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

¹⁷ Alcidez Costa Vaz, ao examinar a obra de Ronald Rogowki acerca da introdução das perspectivas domésticas na teoria das relações internacionais, observa que para o autor “existem duas formas de pressão sobre os governos em termos de política comercial: uma delas favorável à liberalização e associada àqueles grupos relativamente competitivos e que tendem a extrair benefícios de uma maior integração de sua economia à economia internacional; e outra favorável a crescentes níveis de proteção, exercida por aqueles grupos não competitivos para os quais a integração à economia mundial implica maiores custos e perdas do

o externo questiona a lógica realista de um corpo burocrático insulado e a centralidade do Poder Executivo nas decisões de política externa, que passa a ser encarada como política pública e, portanto, sujeita à participação plural de instituições, órgãos e atores¹⁸.

No Brasil, pode-se identificar empiricamente tanto a politização do processo decisório em política externa¹⁹ quanto a internacionalização da política doméstica²⁰. Esses dois processos são distintos, apesar de sua origem causal comum: a liberalização da economia e a redemocratização do país.

A politização da política externa refere-se à participação da sociedade civil, das associações empresariais, das entidades do sistema corporativista e das organizações não-governamentais no processo decisório da política externa por meio do Poder Legislativo ou por múltiplos canais de comunicação abertos no Poder Executivo, mais precisamente, nos Ministérios setoriais. A participação do Poder Judiciário nesta área é ainda pouco investigada, contudo, alguns atores já trabalham com a “judicialização” da política externa²¹.

que benefícios.” ROGOWSKI, Ronald. *Commerce and coalitions, how trade affects domestic political alignments*. New Jersey: Princeton University Press, 1989; *Apud* VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, Integração e Processo Negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002.

¹⁸ SANCHEZ, Michelle R.; SILVA, Elaini C. G. da; CARDOSO, Evorah L. C.; SPÉCIE, Priscila. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). In: *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, No. 27, 2006, p. 13 – 29.

¹⁹ É bastante amplo o leque de termos e expressões que a academia utiliza para descrever esse processo. Por se constituir em estudo recente e ainda sem que um conceito preciso tenha obtido amplo reconhecimento, esses títulos são utilizados livremente pelos autores nacionais, apesar de já ser possível reconhecer algum destaque conceitual à expressão “*politização* da política externa”. Contudo, mesmo o termo *politização* é utilizado em sentidos diversos nos estudos de política externa. Por exemplo, para Maria Regina Soares de Lima o termo *politização* representa a democratização da política externa, ou seja, a participação de múltiplos atores em sua formulação e execução. Significado que é endossado nesta dissertação. LIMA, Maria Regina Soares de. *Op. cit.* p. 289. Já para Pedro da Motta Veiga, o termo carrega o significado de subordinação da política comercial aos objetivos mais amplos da política externa, ou seja, a utilização das negociações comerciais e econômicas como instrumentos de barganha política internacional. VEIGA, Pedro da Motta. *Política comercial no Brasil: características, condicionantes domésticos e policy-making*. In: *Políticas Comerciais Comparadas: Desempenho e Modelos Organizacionais*. Brazilian Institute for International Trade Negotiations (ICONE); Economic Research Foundation of University of São Paulo (FIPE); United Kingdom Department for International Development (DFID) [Coords.]. São Paulo: Singular, 2007, p. 154 - 155. Carlos Faria escolhe, em alguns trechos, “desencapsulamento da política externa” ao encontro do significado conceitual de Maria Regina. FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Op. cit.* p. 84.

²⁰ No capítulo 2 deste trabalho, se procederá a um estudo de caso em que alguns mecanismos da politização da política externa serão analisados, enquanto a internacionalização da doméstica é abordada da Parte II desta dissertação.

²¹ As idéias e a sistematização dos trabalhos acadêmicos acerca da judicialização da política externa constituem uma primeira aproximação do tema, que ainda não foi desvendado de forma satisfatória para a compreensão de seus complexos mecanismos de funcionamento. Não obstante, a ainda escassa produção

A internacionalização da política doméstica se relaciona, principalmente, ao processo de globalização econômica, à intensificação das trocas de informações e à multiplicidade de organizações internacionais nos mais diversos campos de interesse. Numa economia internacionalizada, a política doméstica e a internacional devem, preferencialmente, estar coordenadas, caso contrário os custos políticos e econômicos da manutenção de políticas desconexas podem não ser compensadores tanto do ponto de vista do jogo internacional quanto da governabilidade interna do Estado²².

Devido à importância crescente da porosidade entre o doméstico e o internacional, justifica-se uma maior participação do Poder Legislativo na formulação da política externa, apesar do processo decisório ainda centrar-se no Poder Executivo. De qualquer forma, ao se politizar a política externa, se afirma que ela adentra os mecanismos de produção das políticas públicas domésticas, podendo ser analisada como tal²³.

No Brasil, a área das relações internacionais dedicada à análise do processo decisório em política externa comercial produziu estudos de caso que buscaram desvendar alguns mecanismos da politização da política externa e da transversalidade entre o doméstico e o internacional²⁴. Esses trabalhos acadêmicos desbravadores da área

acadêmica está assentada numa linha de pesquisa já bastante consolidada e profícua no país acerca da judicialização da política, sendo, portanto, uma especialização dessa área. COUTO, Estevão Ferreira. Judicialização da política externa e direitos humanos. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 46. No.1, 2004, p.140-161. LEÃO, Ênio Saraiva. Judicialização da Política Externa Brasileira: o caso da importação de pneumáticos usados. Artigo apresentado no *Encontro Conjunto ISA-ABRI: Diversidade e Inequidade na Política Mundial*, 2009. GRIBEL, Gabriela Frazão. O Judiciário Nacional e o Processo de Produção da Política Externa. *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, Vol. 5, 2009, p. 573-596. BACHTOLD, Isabele Villwock. O Caso Battisti e a Judicialização das Relações Internacionais do Brasil. In: *Boletim Mundorama*, 27 de outubro de 2009, acesso em <http://mundorama.net/>; disponibilidade: 01.11.09.

²² Na PARTE II desta dissertação, a partir do processo de politização da política externa apresentado na PARTE I, será possível inferir como as organizações internacionais do comércio (MERCOSUL e OMC) multiplicam os custos políticos de uma política externa comercial desajustada da política doméstica.

²³ Nesse sentido, Joseph Marques afirma que “(...) the foreign policy decision-making is primarily a function of domestic politics.” MARQUES, Joseph. *Foreign Policy and the Private Sector in Brazil: from Corporatism to Business Diplomacy*. PhD dissertation, Graduate Institute of Geneva, 2009, p. 14. Comunga desta opinião João Neves, para quem “(...) assim como todas as políticas públicas, a política externa torna-se mais legítima quando há o crivo do Congresso Nacional.” NEVES, João Augusto de Castro. *Op. cit.* p. 387.

²⁴ Dentre essas pesquisas, destaca-se: SANTANA, Helton. *Área de Livre Comércio das Américas (ALCA): Determinantes Domésticos e Política Externa Brasileira*. Dissertação de Mestrado, IRI/PUC-Rio, 2000. FARIAS, Rogério de Souza. *O Brasil e o GATT (1973-1993): unidades decisórias e política externa*. Dissertação de Mestrado IREL/UNB, 2007. ARBIX, Daniel. Contenciosos Brasileiros na Organização Mundial do Comércio (OMC): Pauta Comercial, Política e Instituições. In: *Contexto Internacional*, Vol. 30

aportaram contribuições *Ad Hoc* importantíssimas, tanto do ponto de vista da tradução/adaptação de teorias estrangeiras para o contexto brasileiro quanto de sua análise empírica. Contudo, como ressalta Robert Putnam, as teorias ainda não se capacitaram plenamente na construção de ferramentas analíticas sistemáticas e de aplicabilidade ampla que sirvam para diferentes contextos domésticos pelas dificuldades em se desatar esse emaranhado confuso entre a política doméstica e as relações internacionais²⁵. Por isso, o Estudo de Caso é a metodologia predominante nas análises do processo decisório em política externa, tendo em vista a diversidade das estruturas políticas domésticas de participação e formulação do posicionamento do Estado na seara internacional.

Dentre os estudos de caso acerca do contexto doméstico no processo decisório em política externa, Maria Izabel de Carvalho ancorou seu trabalho²⁶ no conceito de estruturas domésticas avançado por Thomas Rissen-Kapen²⁷. O conceito de estruturas domésticas refere-se à natureza das instituições políticas, aos arranjos institucionais entre o Estado e a sociedade e aos seus respectivos canais de comunicação. As estruturas domésticas determinam como o sistema político responde às pressões numa sociedade democrática.

O conceito de estruturas domésticas estimulou diferentes abordagens. Desenvolveram-se com mais fôlego aquelas que focalizaram as estruturas domésticas inseridas nas instituições políticas de modo a enfatizar o grau de centralização das decisões em política externa no Poder Executivo, além da habilidade do sistema político

No. 3, 2008, p. 655-699. OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Multilateralismo, Democracia e Política Externa no Brasil: Contenciosos das Patentes e do Algodão na Organização Mundial do Comércio (OMC). In: *Contexto Internacional*, Vol. 29, No. 1, 2007, p. 7-38. CARVALHO, Maria Izabel V. de. Estruturas Domésticas e Grupos de Interesse: A Formação da Posição Brasileira para Seattle. In: *Contexto Internacional*, Vol. 25, No. 2, 2003, p. 363-401. CUNHA, Raphael Coutinho da. *Preferências domésticas e diplomacia comercial: a posição negociadora brasileira sobre o comércio de serviços nas rodadas Uruguai e Doha*. Dissertação de Mestrado IREL/UNB, 2008.

²⁵ PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. In: *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1988, p. 428-460. As fronteiras contemporâneas da pesquisa na área das relações internacionais vinculada à política doméstica foram mapeadas e desenvolvidas por meio de Estudos de Caso em: MILNER, Helen; MORAVCSIK, Andrew [Editors]. *Op. cit.*

²⁶ CARVALHO, Maria Izabel V. de. *Op. cit.* p.366.

²⁷ O conceito de estruturas domésticas foi, originalmente, desenvolvido em KATZENSTEIN, Peter. *Op. cit.* p. 1-45. O artigo de Maria Izabel Carvalho utilizou os avanços analíticos aportados em: RISSE-KAPPEN, Thomas. Bringing Transnational Relations Back In: Introduction. In: *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, p. 3-33.

em não sofrer constrictões sociais. Essa aproximação inferiu que instituições políticas fragmentadas são mais voláteis às pressões dos grupos de interesse, enquanto a centralização das decisões em política externa numa única instituição política apoiada por um corpo burocrático especializado estaria mais apta para resistir às demandas públicas e preservar um alto grau de autonomia na condução internacional do Estado.

A concepção de estruturas domésticas centralizadas foi desafiada pela imprescindibilidade de maior oxigenação do processo decisório em política externa nas sociedades democráticas. No Brasil, essa abordagem ganhou ampla aceitação pela comunidade acadêmica a partir da liberalização econômica e do fim do período castrense. As reformas das instituições econômicas e políticas privilegiaram um tratamento que, ao invés de focar as relações entre as estruturas domésticas institucionalizadas e insuladas, passou a investigar os mecanismos e processos de representação de interesses viáveis à sociedade democrática por meio dos partidos políticos ou das diferentes formas de organização da sociedade (sindicatos, associações empresariais, organizações não-governamentais e etc). O conceito de “processo de construção de coalizão”²⁸ (processo de coalizão) ganhou força ao enfatizar a possibilidade dos atores políticos em construir consensos entre os grupos de elite para defender seus objetivos nas instituições políticas responsáveis pela formulação da política externa.

Thomas Rissen-Kapen percebeu nos conceitos de “estruturas domésticas” e de “processo de construção de coalizão” uma forte possibilidade de coordenação para explicar as conexões entre as políticas domésticas e as relações internacionais no Pós-Guerra Fria²⁹. Em pesquisas posteriores, mesmo os teóricos dos conceitos em disputa elaboraram abordagens que os combinavam numa relação de não-subordinação e, sobretudo, de complementaridade³⁰, definindo um método de análise para o processo decisório em política externa assentado em três fatores.

O primeiro fator é a natureza das instituições políticas e o grau de centralização do processo decisório em política externa. Entre os tópicos analisados, enfatiza-se a competência exclusiva do Poder Executivo e a presença de um chefe do

²⁸ Esse conceito foi concebido e exposto em: GOUVERITCH, Peter. *Op. cit.* p. 881-911.

²⁹ RISSE-KAPPEN, Thomas. Ideas do not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War. In: *International Organization*, Vol. 48, No. 2, Spring 1994, p. 185-214.

³⁰ GOUVERITCH, Peter. *Politics in Hard Times*. Nova York: Cornell University Press, 1986. KATZENSTEIN, Peter. *Small States in World Markets*. Nova York: Cornell University Press, 1985.

corpo burocrático (Presidente, Primeiro Ministro ou Chanceler) com poderes de acomodar divergências entre agências governamentais. Além disso, examinam-se as relações entre o Poder Executivo e Legislativo e, mais precisamente, o grau de controle do Executivo sobre o processo legislativo³¹.

O segundo fator refere-se à organização das demandas da sociedade para influir na política externa. Nesse âmbito, é importante distinguir entre interesses opostos defendidos por segmentos sociais conflitantes em relação a um mesmo tema, as facilidades ou dificuldades das organizações de classe para exercer pressão e se mobilizarem, além das possibilidades de construção de alianças entre os atores para fortalecer a influência no processo decisório³².

O terceiro fator corresponde ao entrelaçamento entre as agências governamentais e as demandas da sociedade para formar os processos de coalizão na construção da posição do Estado. Rissen-Kappen estabelece três cenários possíveis para os processos de construção de coalizão entre o Estado e a sociedade:

O primeiro se estabelece em países onde a estrutura das decisões em política externa está assentada em instituições políticas insuladas e, apesar da presença de fortes clivagens entre os setores da sociedade, não estão presentes organizações sociais capazes de se mobilizar para participar do processo decisório. O poder, neste cenário, está concentrado na diplomacia burocrática do governo, que cede pouco espaço para os atores sociais à exceção da participação de algumas elites³³.

O segundo cenário ocorre em países em que as demandas sociais de participação na política externa são bastante homogêneas, além de bem organizadas para a barganha política. As burocracias governamentais não são insensíveis às preferências dos atores sociais, contudo, não disponibilizam de um corpo burocrático de alta formação e, portanto, são permeáveis às suas demandas, possibilitando a participação efetiva no processo de coalizão para a definição da posição estatal³⁴.

³¹ RISSE-KAPPEN, Thomas. Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies. In: *World Politics*, Vol. 43, No. 4 (Jul., 1991), p. 486. O tema é desenvolvido, no contexto brasileiro, na Subseção 1.1.2. desta dissertação.

³² *Ibidem*. Ver Subseção 1.2.2.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

Por último, Rissen-Kappen descreve um modelo em que as instituições políticas e as organizações sociais estariam em contínuo processo de barganha, uma vez que não existiria uma subordinação de uma a outra, e seria caracterizada por um “corporativismo democrático³⁵”. Nesse cenário, são esperados resultados que refletem um encontro de vontades entre a sociedade e as burocracias governamentais³⁶.

Considera-se que o desenho proposto por Rissen-Kappen para a análise dos conflitos internos que conformam a posição do Estado no âmbito internacional está adequado às sociedades democráticas com diferentes estruturas domésticas. A posição do Estado origina-se da articulação entre as instituições políticas democráticas, suas estruturas domésticas e os processos de coalizão com os setores sociais organizados.

No caso brasileiro, esse desenho de pesquisa permite investigar quais são as estruturas envolvidas no processo decisório em política externa, seu grau de vinculação e abertura às demandas sociais e, principalmente, o papel das instituições democráticas nesse cenário. A liberalização econômica e a democratização das relações políticas no Brasil, no início da década de 1990, provocaram mudanças na forma de participação do Executivo, do Legislativo e dos grupos de interesse na produção da política externa. Na próxima seção, se procederá a uma investigação dessas mudanças no que tange especificamente a política externa comercial brasileira.

³⁵ O conceito de “corporativismo democrático” foi desenvolvido em: KATZENSTEIN, Peter. *Corporatism and Change. Austria, Switzerland, and the Politics of Industry*. Nova York: Cornell University Press, 1984. O conceito original de corporativismo democrático é atualizado em tese recente para caracterizar as relações entre as associações empresariais e o regime de substituição de importações no Brasil na década de 1960 e 1970. MARQUES, Joseph. *Op. cit.* p. 45-51. Esse cenário é explorado no capítulo 2 desta dissertação.

³⁶ RISSE-KAPPEN, Thomas. *Op. cit.* p. 486.

1.1.2. Instituições Democráticas, Estruturas Domésticas e Processos de Coalizão na Política Externa Comercial Brasileira³⁷

I. Reacomodações no Executivo

O Poder Executivo centraliza as decisões em política externa comercial por meio de seu corpo burocrático especializado em negociações internacionais - o Ministério das Relações Exteriores (MRE) - e pelas políticas implantadas de incentivo à indústria e de controle do sistema tributário sobre as exportações e importações no âmbito dos Ministérios da Fazenda (MF) e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Contudo, as mudanças institucionais, desde o início da década de 1990, sugerem estruturas domésticas bastante complexas com grau variável de permeabilidade e transparência com a sociedade e, portanto, sujeita a diferentes processos de construção de coalizão conforme os setores envolvidos na negociação.

O período do desenvolvimento nacional pelas substituições de importações, que percorreu da década de 1950 ao fim da década de 1980, foi marcado por forte protecionismo contra a concorrência de produtos estrangeiros, além do uso amplo de incentivos governamentais para a implantação de indústrias no Brasil. A partir da década de 1970, somou-se às características do modelo implantado uma série de medidas para tornar a indústria nacional capacitada para a exportação, como incentivos fiscais, creditícios e de promoção dos produtos brasileiros no exterior.

Durante esse largo período, a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX) dominou os mecanismos de política comercial e centralizava a estrutura institucional do Estado, pois:

³⁷ Esta Seção não pretende investigar com perspicácia todas as estruturas domésticas e processos de coalizão emoldurados nas instituições políticas. O objetivo é limitado a fornecer uma visão panorâmica da evolução dessas estruturas domésticas e das possibilidades de construção de consensos entre a pluralidade de atores que adentraram ou pressionam o processo decisório na política externa comercial. A análise minuciosa do funcionamento dessas estruturas aportando dados empíricos se restringirá às associações empresariais (Subseção 1.2 deste Capítulo) e, mais especificamente, ao estudo de caso desenvolvido a partir do Capítulo 2 deste trabalho. Portanto, se procederá a uma restrição gradual do enfoque de modo a apreender a complexidade do processo decisório em política externa sem se descurar das sutilezas do estudo de caso.

(...) atuava como órgão público responsável por funções regulatórias e operacionais, concedendo recursos financeiros ao setor privado, administrando incentivos fiscais e creditícios, promovendo as exportações, comercializando diretamente produtos de exportação e controlando importações mediante um amplo conjunto de barreiras não-tarifárias.³⁸

A liberalização gradual do mercado nacional e as reformas institucionais levadas a cabo com o objetivo de encerrar o longo período de estagnação econômica desconcentrou o amplo leque de ações administradas e executadas pela CACEX para diversos Ministérios, por fim extinguindo-a³⁹. Dentre os motivos de sua dissolução, aponta-se a prática de um modelo informal de comunicação restrito aos agentes privados (associações empresariais) afetados pelas políticas do órgão, o que implicava falta de transparência na gestão das políticas de comércio exterior⁴⁰. Entretanto, a CACEX era considerada uma agência governamental com alto nível de profissionalização e competência⁴¹.

A extinção da CACEX dispersou as políticas de comércio exterior por diversos órgãos e Ministérios, o que provocou certo descompasso, uma vez que o MF se incumbiu dos incentivos setoriais e das tarifas, o MDIC dos créditos públicos, da promoção das exportações e das medidas de defesa comercial e antidumping, a Secretaria da Receita Federal da atividade aduaneira e o MRE da coordenação das negociações internacionais apoiado pelos Ministérios especializados (Agricultura, Ciência e Tecnologia, Saúde, Desenvolvimento Agrário, Cultura e etc). Em 1995, para reacomodar essa pauta de forma coerente e coordenada se estabeleceu, no âmbito do Conselho de Governo da Presidência da República, a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) como um foro para tomada de decisões conjuntas e formação de consenso interministerial da política externa comercial⁴².

³⁸ VEIGA, Pedro da Motta. *Op. cit.* p. 127.

³⁹ A eliminação da CACEX da estrutura institucional do Estado foi realizada no início do Governo de Fernando Collor como parte da política unilateral de abertura econômica.

⁴⁰ VEIGA, Pedro da Motta. *Op. cit.* p. 127.

⁴¹ GEDDES, Barbara. "Building State" Autonomy in Brazil, 1930-1964. In: *Comparative Politics*. Vol. 22, Jan., p. 217-235.

⁴² A CAMEX foi estabelecida pelo Decreto N° 4.732 de 10 de Junho de 2003 dispondo em seu artigo primeiro "A CAMEX, do Conselho do Governo, tem por objetivo a formulação, adoção, implementação e

A CAMEX, porém, logo foi transferida para a esfera do MDIC e, por isso, teve sua competência questionada, uma vez que a instituição não se encontrava num âmbito que possibilitava a intermediação de interesses, mas dentro de um Ministério que ela própria deveria coordenar. A partir desse momento, a CAMEX passou a sofrer críticas de vários setores, sobretudo dos empresariais, por se tornar um foro de implementação da política de comércio exterior e não de formulação desta política, competência que foi arrastada para um “núcleo-duro” formado pelo Presidente da República, seu Assessor para Assuntos Internacionais e pelo Ministro e Vice-Ministro do MRE. Essa configuração institucional alçou a política comercial a um fator de barganha para a política internacional do país, que visa não somente incrementos de investimentos externos e comerciais, mas uma posição mais relevante no cenário internacional e se utiliza da política comercial como ferramenta para objetivos políticos mais amplos⁴³.

No que tange as relações entre o Estado e a sociedade civil por meio do Poder Executivo, as relações evoluíram de um sistema que, na década de 1970, privilegiava, principalmente, os setores empresariais afetados pela política comercial para, por exemplo, a institucionalização do Foro Consultivo Econômico-Social, no âmbito do Mercosul, que incluiu a participação e negociação entre burocracias governamentais, associações empresariais e sindicatos⁴⁴. Canais informais e não institucionalizados proliferaram a partir do governo Lula com destaque para a Rede Brasileira para a Integração dos Povos (REBRIP) no processo decisório em negociações internacionais, além de múltiplos mecanismos que vinculam os Ministérios aos seus setores

coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo”. Do artigo segundo ressalta-se “Art. 2º Compete a CAMEX (...) I- definir diretrizes e procedimentos relativos à implementação da política de comércio exterior visando à inserção competitiva do Brasil na economia internacional”. Flavio Scorza desenvolve uma pertinente análise institucionalista da CAMEX que demonstra, empiricamente, os resultados ainda insuficientes da instituição para a redução dos custos de exportação e importação no Brasil e, sobretudo, a defasagem quando comparada a mecanismos adotados por outros países em desenvolvimento. SCORZA, Flavio Augusto Trevisan. Facilitação do comércio como reforma institucional: o papel da Camex. In: *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, No. 95, abril-junho, 2008, p. 42-52. Outra contribuição importante acerca dos limites e desafios da CAMEX para a coordenação das políticas de comércio exterior é desenvolvida em ARBIX, Daniel. *Op. cit.* p. 662-667.

⁴³ VEIGA, Pedro da Motta. *Op. cit.* p. 152-153.

⁴⁴ Ainda hoje, o Foro Consultivo Econômico-Social é o modelo mais acabado de consulta público-privada nas negociações internacionais como estrutura doméstica e processo de coalizão institucionalizado. Os mecanismos de participação dos sindicatos, associações empresariais e organizações não-governamentais de escopo variado seguem, de modo geral, ocorrendo informalmente, de forma desagregada e não-institucionalizada. VEIGA, Pedro da Motta. *Op. cit.* p. 146.

específicos⁴⁵. Essa interação entre as demandas sociais e a política externa provocou um amálgama com a política doméstica e restituiu o Poder Legislativo no debate acerca de seu papel na formulação da política externa comercial.

II. Legislativo: da abdicação à busca de legitimação na Política Externa Comercial

A Constituição Federal (CF) Brasileira de 1988 atribuiu competência subsidiária ao Poder Legislativo na área da política externa comercial. O artigo 84 da CF garantiu, privativamente, ao Presidente da República o poder de “celebrar tratados, convenções e atos internacionais⁴⁶”, que serão objeto de controle *ex post facto* pelo Legislativo, a quem se concedeu competência para “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais(...)⁴⁷”. O Poder Legislativo, além de despojado das negociações internacionais, não participa das políticas tarifárias do comércio exterior, que podem ser alteradas unilateralmente pelo Poder Executivo na competência do Ministério da Fazenda⁴⁸. Contudo, como alerta João Castro Neves “a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, na formulação da política externa brasileira, é mais complexa do que a divisão de autoridade presente no texto constitucional pressupõe”⁴⁹,

⁴⁵ Uma análise sistemática, histórica e setorial das relações entre o Estado e a sociedade civil focalizada no empresariado, nos sindicatos de trabalhadores e nas organizações não-governamentais conclui por crescentes assimetrias na institucionalização desses canais de relacionamento. VEIGA, Pedro da Motta. Formulação de políticas comerciais no Brasil: a mudança do padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil. In: *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, No. 86, jan-mar, 2005, p. 9-26.

⁴⁶ Constituição da República Federativa do Brasil. Artigo 84, inciso VIII.

⁴⁷ *Op. cit.* Artigo 49, inciso I.

⁴⁸ Uma pesquisa de política comercial comparada incluindo quatro países latino-americanos (Brasil, Argentina, Chile e México) demonstrou que o Executivo brasileiro é o que centraliza maior poder decisório sem compartilhar com o Legislativo. Na Constituição Argentina compete ao Congresso legislar acerca dos direitos alfandegários, tarifas de importação e exportação e regular o comércio internacional, apesar do próprio Congresso Argentino, normalmente, delegar essas funções ao Executivo. No Chile, o Executivo tem competência exclusiva para promover mudanças tarifárias, contudo as alterações devem passar pelo Congresso, enquanto que no México o Legislativo pode rejeitar as alterações tarifárias ou as restrições de importações ou exportações aprovadas pelo Executivo. JALES, Mario. Executive Summary: Trade Policy in Latin America, the United States and the European Union. In: *Políticas Comerciais Comparadas: Desempenho e Modelos Organizacionais*. Brazilian Institute for International Trade Negotiations (ICONE); Economic Research Foundation of University of São Paulo (FIPE); United Kingdom Department for International Development (DFID) [Coords.]. São Paulo: Singular, p. 40.

⁴⁹ NEVES, João Augusto de Castro. *Op. cit.* p. 376.

por isso, reforça o autor: “os parlamentares detêm outros meios de participação na política externa brasileira, institucionalizados ou não”⁵⁰.

O desenho institucional do processo decisório em política externa comercial afastada do Poder Legislativo é apontado, por alguns autores, como resultado do próprio alheamento das Casas Legislativas ao tema ao longo das últimas cinco décadas⁵¹. Durante o início da implantação do modelo de substituição de importações, em 1950, identificava-se uma coordenação de interesses entre o Poder Executivo e o Legislativo, pois a política externa comercial dependia dos rumos da política industrial decidida no Congresso. Conforme Maria Regina e Fabiano Santos, a centralização das decisões no Poder Executivo iniciou com o golpe militar de 1964, o qual apartou a política comercial exterior, no Itamaraty, da política doméstica industrial. Essa clivagem acentuou-se no período de redemocratização de um “sistema de delegação” para um “sistema de abdicação” do Legislativo ao Executivo⁵².

Outro argumento ao encontro do “modelo de delegação” da política externa do Legislativo ao Executivo desenvolve a tese da convergência ou divergência de interesses⁵³. Segundo esse argumento, a delegação do processo decisório ocorreu pelo acentuado acordo que envolvia o Legislativo e o Executivo quanto à direção dada à política externa. Por esse motivo, a intromissão do Legislativo se constituiria em desperdício de energia, que deveria se direcionar para os temas internos, já que quanto aos externos existia convergência de posicionamento. Esse modelo infere também que, em havendo discordância quanto aos rumos da política externa, o Legislativo se tornaria mais presente na defesa da representação dos interesses em risco. Aplicado às negociações no âmbito do MERCOSUL e da ALCA, esse modelo demonstrou a compatibilidade da delegação de poder do Legislativo ao Executivo para o sucesso do

⁵⁰ *Ibid.* p. 377.

⁵¹ LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O congresso e a política de comércio exterior. In: *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, No. 52, 2001, p. 121-149.

⁵² *Ibid.* p. 126 - 132.

⁵³ NEVES, João Augusto de Castro. *A participação do Poder Legislativo na política externa brasileira: o caso do Mercosul*. Tese de Mestrado em Ciência Política, IUPERJ/Ucam, 2002. A tese é endossada por Maria Regina e Monica Hirst em: HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de. Contexto Internacional, democracia e política externa. In: *Política Externa*, Vol. 11, No. 2, 2002, p. 78-96.

primeiro bloco e o descompasso entre os dois poderes que determinou, dentre outros fatores, o fracasso das negociações do segundo bloco⁵⁴.

Em política externa, assim como em outras políticas públicas, a participação do Poder Legislativo ocorre com o exercício da própria função de legislar. A diluição das fronteiras que delimitam a política doméstica e a política externa torna impossível estancar a porosidade entre a política comercial doméstica e a política externa comercial. Essa imbricação implica que a produção de leis, mesmo que voltada para a indústria nacional, condiciona a política externa comercial na medida em que altera custos da produção, modifica leis trabalhistas, aprova projetos de cumprimento de leis ambientais mais rigorosas, restringe o acesso às matérias primas, além de outras inúmeras influências recíprocas.

Apesar da participação sinuosa do Poder Legislativo na política externa comercial, as duas casas têm proposto Projetos de Lei para criação de mecanismos de controle *ex ante* nessa seara, ou seja, a exigência de permissão do Legislativo para que o Executivo negocie tratados de comércio internacional. Dentre esses projetos, se destacam⁵⁵:

- a Proposta de Emenda à Constituição 52/2001 que modifica as competências privativas do Congresso Nacional e da Presidência da República que versem sobre atos, acordos, convênios ou tratados em matéria de **comércio internacional**⁵⁶;

⁵⁴ NEVES, João Augusto de Castro. O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira. *Op. cit.* p. 379-386.

⁵⁵ As Propostas e os Projetos aqui listados têm caráter exemplificativo e foram selecionados por sua vinculação aos temas de política externa comercial. Para uma listagem das proposições legislativas na Câmara de Deputados e no Senado Federal bastante completa e atualizada, além de classificada em áreas específicas da política externa como comércio internacional, acordos e tratados internacionais, OMC e MERCOSUL, ver levantamento de dados realizado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos intitulado “Congresso Nacional: mapeamento de propostas com escopo internacional em tramitação”, acessível em: <www.inesc.org.br>. Disponibilidade: 20.09.09.

⁵⁶ Autor: Senador Roberto Requião. Em 22 de Janeiro de 2007, a Proposta foi arquivada. A tramitação da proposta pode ser acompanhada pelo sítio eletrônico do Sistema de Informações do Congresso Nacional (SICON) mediante a inscrição do código 49034 na área de pesquisa e selecionando como critério de busca “matérias com tramitação no Senado”, em: <www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaBasica.action>. Disponibilidade: 19.07.09.

- o Projeto de Lei do Senado Federal 189/2003 que define os métodos e modalidades da participação do governo brasileiro em **negociações comerciais** multilaterais, regionais ou bilaterais⁵⁷;
- a Proposta de Emenda à Constituição 18/2003 que inclui como competência privativa do congresso nacional autorizar o Presidente da República a negociar acordos internacionais que impliquem redução de **barreiras alfandegárias e não alfandegárias a bens e serviços**, modificações no regime jurídico dos investimentos externos ou alterações no marco legal referente à propriedade intelectual⁵⁸;

Os Projetos de Lei e de Emenda à Constituição que buscam atribuir ao Poder Legislativo participação mais ativa na formulação da política externa, além do trâmite prolongado e duração indefinida, sofrem restrições do Executivo⁵⁹. Um exemplo bastante recente refere-se ao Projeto de Lei do Senado Federal No. 142 de 1992 que previa a aprovação pelo Senado, mediante arguição pública, dos representantes brasileiros nos organismos internacionais (BIRD, OMC, OIT, OMS) e, após 17 anos de tramitação, foi vetado por completo pelo Presidente Lula em 8 de Agosto de 2009⁶⁰.

A crítica corrente da insuficiência de conhecimento técnico do Poder legislativo para deliberar acerca de questões referentes à política externa que, por isso, seriam melhores alocadas no corpo diplomático autônomo vinculado ao Executivo, perde força por três iniciativas principais em que se engajam deputados e senadores. Audiências públicas convocadas pelas Casas Legislativas com a presença de especialistas nos temas

⁵⁷ Autor: Senador Eduardo Suplicy. Aprovada pelo Senado Federal, o Projeto aguarda votação na Câmara de Deputados. Cf. Tramitação sob o código 57669 conforme método de busca na nota de rodapé supra. Disponibilidade: 19.07.09

⁵⁸ Autor: Deputado Aloizio Mercadante. A tramitação da proposta pode ser acompanhada mediante a inscrição do código 56606 conforme método de pesquisa exposto supra. Disponibilidade: 19.07.09.

⁵⁹ Outro argumento para o não prosseguimento dos Projetos de Lei que tratam de inserir o Poder Legislativo nos debates acerca da política de comércio exterior é introduzido por Amâncio Oliveira e Janina Onuki: “O longo tempo de tramitação dessas matérias no Legislativo, sem que tenha havido até o presente momento consequências práticas, é um indicativo da existência de polarizações geradoras de impasse no interior do próprio Legislativo. Ou decorrentes da reiteração da baixa prioridade do Legislativo no campo da política externa, perpetuando-se assim o esquema de delegação usual.” OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Grupos de Interesse e a Política Comercial Brasileira: A Atuação na Arena Legislativa. *Papéis Legislativos*, No. 8, dez., 2007, p.9.

⁶⁰ O Projeto é de autoria do Senador Pedro Simon e foi votado durante a crise no senado que pressionava pela renúncia de seu presidente José Sarney, a qual era liderada, dentre outros, pelo autor do projeto vetado. Analistas de política afirmam que o veto se deve mais a uma retaliação a Pedro Simon que ao próprio conteúdo da proposta. LEMOS, Ana Amélia. Veto. *Zero Hora*, 8 de Agosto de 2009, número 16056.

de política externa são cada vez mais freqüentes, além da constituição de Comissões Temáticas quando os assuntos interessam sobremaneira a um grupo de parlamentares, como é o caso da Comissão para os temas referentes ao MERCOSUL e a Comissão constituída à época das negociações para a formação Área de Livre Comércio para as Américas (ALCA). Por fim, outro engajamento bastante ativo do Legislativo diz respeito à atuação da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara de Deputados que tem uma pauta de interesses plural⁶¹.

III. Processos de Colisão e Coalizão no Judiciário

Se, no plano internacional, o debate acerca do adensamento jurídico das relações entre os Estados já se constitui em tema de profícua pesquisa⁶², no plano doméstico a participação do judiciário no processo decisório em política externa não reverbera. Mesmo com a afirmação corrente da vinculação entre a política doméstica e a política externa⁶³, exclui-se da análise o poder judiciário na contramão dos desenvolvimentos da academia acerca do controle judicial das políticas públicas⁶⁴, como

⁶¹ Cf. sítio eletrônico da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara de Deputados <www2.camara.gov.br/comissoes/credn>. Disponibilidade: 20.07.09.

⁶² A área tem merecido especial destaque pela proliferação, nas últimas décadas, de organizações internacionais e regionais que dispõem de algum modelo institucional para resolver os conflitos surgidos entre as partes e que emitem laudos, pareceres e decisões, que podem ser vinculantes ou não, mas que contribuem para uma cultura jurídica internacional. Portanto, a bibliografia quanto à judicialização das relações entre os Estados é vasta, além de cobrir diversas áreas do direito e das relações internacionais. Aqui se destacará uma bibliografia específica que busca vincular esse processo à política doméstica, desenvolvida com um viés teórico institucionalista e, por isso, agregam conceitos substanciais nesta dissertação: GOLDSTEIN, Judith; MARTIN, Lisa. Legalization, Trade Liberalization, and Domestic Politics: A Cautionary Note. In: *International Organization*, Vol. 54, No. 3, 2000, p.603-632; CORTELL, Andrew; DAVIS, James. How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms. In: *International Studies Quarterly*, Vol. 40, No. 4, 1996, p. 451-478.

⁶³ Para ilustrar o senso comum da “comunidade brasileira de política externa” acerca do tema é suficiente citar os resultados da conhecida pesquisa de Amaury de Sousa, que afirma: “Quanto mais ampla a inserção econômica e política do país na ordem internacional, mais tenderá a se diluir a distinção que até há pouco prevalecia, no Brasil, entre a política externa e a política doméstica”. SOUZA, Amaury de. *A Agenda Internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula*. Rio de Janeiro: Elsevier: CEBRI, 2009.

⁶⁴ MENDES, Gilmar. *Controle Judicial de Políticas Públicas*. São Paulo: Método, 2007. APPIO, Eduardo Fernando. *O Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil*. Tese de Doutorado, Pós-Graduação em Direito/UFSC, 2004 (Tese publicada sob o mesmo título; Curitiba: Juruá, 2005; utilizou-se, nesta dissertação, a versão da Tese disponível em <www.dominiopublico.gov.br>; Disponibilidade: 24.08.09. FREIRE JUNIOR, Américo Bedê. *O Controle Judicial de Políticas Públicas*. São Paulo: RT, 2005. CAPPELLETTI, Mauro. *O Controle Judicial de Constitucionalidade das leis no Direito Comparado*. 2° Ed. Porto Alegre: Fabris, 1992.

se a política externa não a compusesse. Os motivos dessa exclusão, contudo, não são obscuros: a rejeição da Constituição Federal do Poder Judiciário como ator da política externa, uma burocracia insulada e competente no comando dos desígnios externos do país, as dificuldades em se descobrir os mecanismos de participação e os obstáculos de um desenho de pesquisa que encontre mínimos denominadores comuns para a inserção do Judiciário nessa análise.

Apesar da exclusão do Poder Judiciário como ator relevante na política externa, se percebe que sua participação ocorre em dois sentidos no Estado Brasileiro. Tanto os atores não-governamentais buscam o Poder Judiciário para questionar a legislação infralegal dos órgãos do executivo que influenciam e formulam a política de comércio exterior (CAMEX, SECEX, INMETRO, CONAMA)⁶⁵, quanto o Poder Executivo se utiliza de mecanismos judiciais para implementá-la⁶⁶.

A legislação correlata à política externa comercial é baseada em atos infr legais, ou seja, são matérias que não passaram pelos trâmites no Congresso e no Senado Federal para adquirir o *status* de Lei. Portanto, o comércio exterior é regido por um intrincado emaranhado de Resoluções, Portarias, Decretos Presidenciais e Decretos Legislativos que, pela complexidade da estrutura estatal e pela ausência de harmonia entre as políticas emanadas dos Ministérios, podem ter conseqüências recíprocas antagônicas sobre a orientação geral da política externa comercial.

A Política externa constitui uma política pública e, portanto, está sujeita aos mecanismos de controle do poder judiciário. Quando um ato normativo viola ou contradiz uma Lei, os grupos de interesse prejudicados por esse ato buscam o poder judiciário para suspender seu efeito, que pode ser obtido por instrumentos simples, como as ações judiciais em primeiro grau de jurisdição, ou em processos mais desgastantes que

⁶⁵ Como ressalta Flávio Scorza, os órgãos do governo aptos a influenciar de alguma maneira os fluxos de comércio, atualmente, passam de vinte, desde a edição de um ato normativo que estabelece requisitos ambientais de produção até exigências de informações específicas nas embalagens dos produtos. SCORZA, Flávio. *Op. cit.* p. 50.

⁶⁶ Cabe, aqui, uma nota de precaução, uma vez que se deve atentar para o fato da impossibilidade da formulação de políticas públicas pelo próprio Poder Judiciário, mas somente por meio da atuação dos atores nas instâncias judiciais, questionando-a, instrumentalizando-a ou exigindo a regulação de matéria quando essa não foi levada a cabo pelo Legislativo.

visam o completo banimento do ato normativo da estrutura legal, como as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADin) de competência do Supremo Tribunal Federal^{67 68}.

Se os atores não-governamentais têm a possibilidade de mobilização do Poder Judiciário para banir ou suspender um ato normativo do Executivo em matéria referente ao comércio exterior, o Poder Executivo também se utiliza do Judiciário para desentrincheirar as ações contrárias às suas determinações. O Executivo pode, até mesmo, utilizar mecanismos disponíveis no Poder Judiciário para a execução da política externa comercial, a exemplo da ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) quando tentativas de implementá-las via Ministérios e Legislativo restam infrutíferas⁶⁹.

O Poder Judiciário, além de palco de colisão dos grupos de interesse oposicionistas à política externa comercial, atua como processo de coalizão entre o Executivo e os setores da sociedade que vão ao encontro de seus propósitos. Diversos segmentos da sociedade reunidos em organizações não-governamentais (ONGs), como ambientalistas, associações protetoras dos direitos humanos e grupos vinculados à defesa da saúde pública, adentram o processo de barganha política na sustentação das posições do poder executivo⁷⁰. Os canais de comunicação entre as organizações não-governamentais e as instituições políticas são ativados para agregar atores que, apesar de não necessariamente compartilharem os mesmos fins e objetivos, contribuem para a construção de coalizões na defesa das posições do Executivo.

⁶⁷ Eduardo Appio explica que “este fenômeno se apresenta nos casos em que, a título de controlar a execução de uma política pública, os juízes não somente anulam os atos administrativos praticados, mas alteram o seu conteúdo, através de uma atividade substitutiva, promovendo medidas de cunho prático a partir de direitos previstos de modo genérico na Constituição. A intervenção judicial deixa de ter uma natureza exclusivamente invalidatória, passando a assumir uma função substitutiva, com o que se pode falar em atividade administrativa do Poder Judiciário. O mesmo sucede no tocante ao controle de constitucionalidade das leis e atos normativos, quando então os juízes passam a desenvolver uma atividade substitutiva, na qualidade de verdadeiros legisladores positivos”. APPIO, Eduardo Fernando. *Op. cit.* p. 222.

⁶⁸ Na Subseção 2.2.3 do Capítulo 2, demonstra-se empiricamente a utilização de ações judiciais, em primeiro e segundo grau, e de Ações Diretas de Inconstitucionalidade por grupos de interesse para compelir a política externa comercial ditada pelos órgãos do Poder Executivo.

⁶⁹ Explora-se a utilização da ADPF como mecanismo de adequação da política comercial doméstica à política externa comercial no Capítulo 3, Subseção 3.3.4, desta dissertação.

⁷⁰ Essa função é exercida, substancialmente, por meio de Ações Cíveis Públicas (ACP) e da participação, como “Amicus Curiae”, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, com vistas a assegurar direitos supra-individuais como a saúde pública ou o meio-ambiente. Ver Tabela 10., Subseção 2.2.3.

Nesse sentido, o Poder Executivo convoca atores não-governamentais por meio de suas estruturas domésticas para participar do processo decisório em política externa comercial estabelecendo processos de coalizões. As estruturas domésticas se mostram mais permeáveis aos interesses organizados da sociedade quando os objetivos do Poder Executivo estão ameaçados pela pressão dos grupos de interesse no Poder Judiciário e, por isso, necessita agregar atores que privilegiam sua posição. Ou seja, apesar das preferências dos grupos de interesse conflitarem de forma proeminente, o Estado dispõe de mecanismos de mobilização para congregar atores que compartilhem determinada orientação política, maximizando-a. Portanto, muito embora o Poder Judiciário ainda não conste como instituição importante nas análises de política externa, o fortalecimento dos grupos de interesse demonstra que ignorar os mecanismos judiciais de pressão não é compatível com o processo de politização da política externa e de crescente internacionalização da economia.

SEÇÃO 1.2. OS GRUPOS DE INTERESSE NO PROCESSO DECISÓRIO DA POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL

1.2.1. Protecionismo e os grupos de interesse na política externa comercial brasileira

A democratização política e a liberalização econômica, iniciados na virada da década de 1990, constituíram-se nos principais processos que contribuíram para a política externa ceder passo ao debate doméstico e se internalizar no país. A cultura protecionista da indústria nacional gestada no período nacional-desenvolvimentista e efetivada pelo modelo de substituição de importações acostumou o empresariado ao invólucro que o protegia da concorrência estrangeira. Assim como o modelo adotado para o desenvolvimento da indústria nacional fora projetado pelo Estado, a abertura econômica constitui-se, basicamente, numa decisão unilateral do governo sem a participação organizada e institucionalizada das associações empresárias no processo decisório da política externa⁷¹.

Passada a fase de transição democrática em que as decisões tomadas pelo Executivo tinham parca incursão nas preferências dos grupos de interesse, uma pluralidade de atores, por meio de mecanismos de comunicação amplificados e diversificados nas instituições políticas, ingressaram no processo decisório em busca de benefícios ou de um equilíbrio que possibilitasse a sobrevivência de setores mais expostos à concorrência estrangeira. O tema do protecionismo adentrou, então, o debate nacional não mais como uma política de Estado para o desenvolvimento, mas na forma de benefícios setoriais que destina tratamento privilegiado para grupos de interesses⁷² organizados para mobilizar capital e influenciar a política externa comercial.

⁷¹ VEIGA, Pedro da Motta. *Op. cit.* 2007, p. 80-85

⁷² Utiliza-se, nesta dissertação, a definição teórica de grupos de interesse avançada por John McGinnis e Mark Movsesian assentados na teoria clássica da lógica da ação coletiva de Mancur Olson. Para os autores, grupos de interesse se constituem por indivíduos, corporações ou outras organizações capazes de obter recursos dos governos por meio de sua influência no processo político. Os grupos de interesse protecionistas são, portanto, uma subclasse dos grupos de interesse, que extraem benefícios por meio de legislação tarifária ou não-tarifária para impedir a competição estrangeira no mercado doméstico. Essa definição de grupos de interesse exclui da análise grupos que almejam influenciar a política externa na busca de certos valores, como os ambientalistas, os defensores dos direitos humanos e etc. Contudo, quando esses argumentos são utilizados como retórica pelos grupos de interesse protecionistas, capazes de mobilizá-los para legitimar barreiras não-tarifárias aos produtos estrangeiros deve-se estabelecer procedimentos para identificar as medidas protecionistas disfarçadas, que serão tratadas na seção 3.2.1

Nesse sentido, as estruturas domésticas das sociedades democráticas contemporâneas possibilitam que grupos de interesses se utilizem dos canais de comunicação com as instituições políticas para angariar benefícios setoriais que, em última análise, compartilham seus custos com o conjunto da sociedade⁷³. Acerca da desproporcional distribuição dos ganhos das medidas protecionistas, Welber Barral assevera:

Muitas dessas concessões são economicamente irracionais: beneficiam um grupo reduzido de empresas, em detrimento dos concorrentes estrangeiros, dos consumidores nacionais, e por vezes até de outros setores econômicos nacionais (que podem usar o produto como insumo de sua produção). Mas os grupos beneficiados por vezes são tão organizados que conseguem convencer os dirigentes políticos dos malefícios da concorrência estrangeira e, portanto, da legitimidade da proteção – sempre prometendo que essa proteção é temporária.⁷⁴

É natural que com a abertura econômica algumas indústrias sofram com a concorrência das mercadorias produzidas de forma mais eficiente alhures, e os empresários e trabalhadores desses setores pressionem o governo por medidas protecionistas que restrinjam as importações⁷⁵. Apesar de toda a sociedade poder usufruir de produtos melhores e mais baratos, ou simplesmente, com mesma qualidade e preços inferiores, os grupos de interesses são capazes de alavancar múltiplas frentes de batalhas nas instituições políticas (Executivo, Legislativo e Judiciário) em busca de reserva mercadológica.

deste trabalho. MCGINNIS, John; MOVSESIAN, Mark. The World Trade Constitution. In: *Harvard Law Review*, Vol. 114, No. 511, 2000, p. 514. Para a teoria de Ação Coletiva de Mancur Olson consultar: OLSON, Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press, 1977. Para uma pontual e clara revisão da Teoria da Ação Coletiva consultar: CUNHA, Raphael Coutinho de. *Op. cit.* p. 27-28. Cf. para um rápido olhar olsoniano da mobilização política empresarial para a ALCA e o MERCOSUL: HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de. *Op. cit.* p. 89.

⁷³ OLSON, Mancur. *Op. cit.* 1977.

⁷⁴ BARRAL, Welber. *O Comércio Internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 20.

⁷⁵ No mesmo sentido, Welber Barral afirma que o protecionismo é “uma consequência natural a ser esperada, originada da reação dos produtores nacionais bem relacionados politicamente, todas as vezes em que sua participação no mercado é ameaçada por concorrentes estrangeiros”. BARRAL, Welber. *Op. cit.* p. 79.

No caso brasileiro, a pressão dos grupos de interesses protecionistas, notadamente, das associações empresariais é exponencial por dois fatores principais: o tamanho do mercado doméstico e a ainda atual condição de exclusão de grande parte da população desse mercado. O Brasil, ao qual se pode somar as populações dos membros do MERCOSUL por se beneficiarem de tarifas de comércio reduzidas, representa um dos maiores mercados consumidores potenciais do mundo. O desenvolvimento econômico desses países e a possibilidade da inserção de amplas parcelas da população nas classes com maior poder aquisitivo catapultam as associações empresarias a pressionar nas instituições políticas para conservar esse vasto mercado ainda não explorado em sua completude.

A redução das tarifas de comércio de bens e serviços de diversos setores é inevitável tendo em vista a participação do Brasil em mecanismo regional de comércio (MERCOSUL) e multilateral (OMC) que promovem, gradualmente, a liberalização dos mercados. Essa conjuntura mobiliza grupos de interesses protecionistas na busca de mecanismos para restringir a importação de produtos concorrentes estrangeiros, normalmente, pela imposição de barreiras não-tarifárias. Essas medidas são articuladas de forma que seus objetivos explícitos se constituem na defesa do meio-ambiente, da saúde pública, das condições de trabalho, embora o fim último dessas ações é impedir a concorrência de produtos estrangeiros no mercado doméstico⁷⁶. Não se deve olvidar da capacidade do governo em agregar atores políticos que militam de forma séria pela proteção dos valores relacionados aos direitos humanos para legitimar as barreiras não-tarifárias e, dessa forma, mobilizar a sociedade em torno das posições protecionistas⁷⁷.

⁷⁶ Welber Barral desenvolve o argumento: “Não é difícil conquistar o apoio popular ao discurso protecionista, que se aproveita da percepção de que o produto estrangeiro, por alguma razão, representa uma forma de concorrência injusta com os esforçados produtores nacionais. Este discurso – que mescla a invocação do orgulho nacional, a defesa do mercado autóctone e a manutenção de níveis de renda ou valores sociais – acaba por legitimar politicamente a utilização de medidas protecionistas.” BARRAL, Welber. *Op. cit.* p. 80.

⁷⁷ Pedro Veiga chama atenção para a manipulação da sociedade civil despercebida do viés protecionista do governo: “A despeito da diversificação dos canais de diálogo e de participação nessa área de política [política externa], a grande maioria não está ainda institucionalizada, criando incentivos para que estes últimos adotem práticas “instrumentalistas” em suas relações com a sociedade civil.” VEIGA, Pedro da Motta. *Op. cit.* p. 71. Mais adiante, o autor apura o argumento da participação da sociedade civil nas fases distintas de formulação e de execução da política externa “que segregaria nitidamente as etapas de formulação da estratégia – reservada aos formuladores de política – e de implementação desta, em que seriam chamados a participar, com intensidade variável, segundo o interesse do governo, setores da sociedade civil.” VEIGA, Pedro da Motta. *Op. cit.* p. 153. Cf. também p. 158.

Distinguir, portanto, o protecionismo disfarçado em legislações ambientais, trabalhistas ou fitossanitárias das defesas legítimas desses valores é um processo laborioso que exige perspicácia dos atores envolvidos em sua formulação e execução⁷⁸.

Se muitas são as dúvidas quanto à legitimidade de determinada política externa comercial assentada em barreiras não-tarifárias, a falta de transparência na gestação dessas políticas não é incólume aos questionamentos dos organismos regionais e multilaterais de comércio, uma vez que afetam os interesses dos países em vender internacionalmente⁷⁹. Mancur Olson expõe que os grupos de interesse protecionistas tendem a obter sucesso em suas empreitadas nas instituições políticas para erigir barreiras protecionistas. Normalmente, são poucas as empresas de um determinado setor que sofrem grandes perdas com a liberalização comercial, por isso, elas se unem para agregar recursos e esforços no sentido de instrumentalizar a legislação ou o Poder Executivo em seu benefício. Do lado oposto às empresas, o consumidor, que seria o beneficiado pela concorrência por acessar produtos de melhor qualidade e/ou preços inferiores, constitui-se em um grupo difuso, difícil de agregar para dispensar tempo e dinheiro em políticas setoriais que os afetam de forma muito indireta⁸⁰.

Aos grupos de interesse protecionistas não faltam meios de influenciar e participar do processo decisório em política externa para pressionar por barreiras tarifárias ou não-tarifárias que conservem suas reservas mercadológicas⁸¹. Habitualmente

⁷⁸ Amaury de Souza ao tratar do tema da agenda internacional e a política doméstica brasileira contemporânea destaca que se intensifica “a pressão de interesses domésticos em torno do processo de decisão sobre questões externas, desde a fase da formulação até a da execução, tratando cada grupo de moldar a política externa segundo seus interesses, em termos imediatos e ao longo do tempo.”. SOUZA, Amaury de. *Op. cit.* p. 9.

⁷⁹ Ver subseção 3.2.1 deste trabalho, em que legislações assentadas na proteção do meio-ambiente e da saúde pública foram questionadas no âmbito do MERCOSUL e da OMC, revelando-se em desconformidade com os tratados dessas organizações.

⁸⁰ OLSON, Mancur. *Op. cit.* 1977.

⁸¹ As barreiras comerciais podem ser de diferentes tipos e produzirem efeitos diversos. A doutrina as classifica, normalmente, em tarifárias e não-tarifárias. Entre as tarifárias estão: (1) tarifas alfandegárias incidentes nos produtos importados, que pode ser específica (a) ou *ad valorem* (b), enquanto a primeira determina um valor fixo a ser pago por unidade do produto, a segunda aplica uma porcentagem ao valor do bem declarado. Existe, ainda, a possibilidade de combiná-las (a) + (b) ou utilizá-las alternadamente (a) ou (b), aplica-se aquela que resultar no maior valor; (2) por quotas, que impõe uma restrição quantitativa para a importação de determinados bens; e (3) por quotas tarifárias, que estabelecem tarifas variáveis para a quantia de produto importado. Já as barreiras não-tarifárias ou barreiras técnicas são as mais criativas e menos transparentes. Elas incluem exigências de licenças especiais dos governos, certificados de órgãos, cumprimento de requisitos ambientais, de saúde pública, sanitários e fitossanitários. A questão da

congregados em associações setoriais, eles monitoram projetos de leis em trâmite no Legislativo e conhecem os benefícios ou prejuízos da aprovação do ato normativo para o setor. Esse mecanismo possibilita a pressão sobre os congressistas que recebem contribuições de campanhas ou pertencem aos estados federados onde as indústrias do setor geram empregos e movimentam substancialmente a economia⁸². A atuação dos senadores e deputados, normalmente, é propagandeada no sentido da proteção dos interesses, dos empregos e do desenvolvimento da região à que pertencem seus eleitores, beneficiando-se, nas próximas campanhas eleitorais, por meio dos votos⁸³.

Outro fator que contribui para o sucesso dos grupos de interesse protecionistas em obter disposições favoráveis às suas preferências é o próprio método de trabalho no Congresso e no Senado em Comitês Temáticos. Normalmente, os congressistas participam dos Comitês que concentram interesses da região do país que representam, onde está seu eleitorado. Como algumas indústrias são bastante relevantes no cenário político local, os congressistas tendem a defender seus interesses protecionistas nos Comitês para conectar sua imagem à possibilidade de geração de empregos e renda em seu curral eleitoral.

transparência das barreiras comerciais será retomada no Capítulo 3, a partir da análise das barreiras aplicadas aos países do MERCOSUL e aos membros da OMC no tocante à indústria de pneus. Uma descrição sucinta, porém completa das barreiras comerciais pode ser consultada em: MARZAGÃO, Thiago Veiga. *Lobby e protecionismo no Brasil (2001-2005): uma análise econométrica à luz da Teoria da Proteção Endógena*. Dissertação IREL/UNB, 2007, p. 16-19.

⁸² É imprescindível advertir para outras passagens da obra do atual (2009) Secretário de Comércio Exterior do MDIC: “No mundo real, entretanto, a concorrência estrangeira lida não apenas com fatores de produção, mas também com empregos, eleitores e financiamentos de campanhas eleitorais”. BARRAL, Welber. *Op. cit.* p. 20. O autor prossegue “(...) os argumentos utilizados para justificar a aplicação de tais medidas [medidas protecionistas], seja no âmbito das negociações multilaterais, seja no âmbito do apoio eleitoral interno, normalmente se referem a interesses legítimos dos Membros envolvidos (...). Isto faz com que a aceitação, pelos consumidores, da imposição de barreiras contra produtos importados, muitas vezes mais baratos, possa ser explicada pela crença de que empregos de compatriotas serão protegidos. (...). Na realidade, mecanismos protecionistas cada vez mais imaginativos, que buscam se sustentar na boa intenção de proteger valores sociais, constituem hoje a forma mais tenaz de proteção às indústrias nacionais”. BARRAL, Welber. *Op. Cit.* p. 80 e 81. No mesmo sentido Thiago Marzagão afirma “Os políticos ofertam proteção [protecionismo] em troca de formas diversas de apoio político (notadamente contribuições de campanha) que lhes permitam obter/manter o poder.” MARZAGÃO, Thiago Veiga. *Op. cit.* p. 84.

⁸³ Mireille Delmas-Marty intitula esse fenômeno cíclico de “Mercado da Lei”, pelo qual o direito nacional é instrumentalizado pelos grupos de interesses que conseguem uma adaptação jurisprudencial, via Altas Cortes do país, ou mesmo legislativa do direito nacional. As exigências levadas a cabo por essas empresas aos governos acabam inibindo o Poder Judiciário e o Legislativo de promulgar normas que contrariem suas preferências. DELMAS-MARTY, Mireille. *Três Desafios para um Direito Mundial*. Lumen Júris, Rio de Janeiro, 2003 p. 10-19.

No caso brasileiro, após a liberalização da economia, chama atenção o fato de se identificar uma continuidade da cultura protecionista proveniente do período de substituição de importações muito mais do que uma ruptura com esse passado⁸⁴. Pedro da Motta Veiga aponta duas condicionantes domésticas responsáveis por esse comportamento. A primeira refere-se aos auxílios concedidos a setores específicos da indústria nacional que seriam mais afetados pela concorrência estrangeira e que eram, nas décadas anteriores, beneficiados por políticas direcionadas à exportação. Dentre eles, destacam-se o automobilístico⁸⁵, o eletroeletrônico, o têxtil e o de confecções, além dos de bens de capital. A segunda condicionante doméstica refere-se à “tradição protecionista arraigada entre *policy makers* e elites empresariais e sindicais⁸⁶” que asseguraram a continuidade do paradigma nacional-desenvolvimentista em defesa da atuação autônoma do Estado no sistema internacional.

O efeito deletério à economia e à democracia dos grupos de interesse protecionistas, que deslocam grande volume de recursos extraídos dos consumidores e do Estado em detrimento de outros setores produtivos e dos investimentos sociais, tem sido relacionado, principalmente, ao desenho das instituições responsáveis pela política de comércio exterior⁸⁷. Nesse sentido, as propostas de reforma ou realocação das instituições orbitam num amplo espectro que vai da concentração do poder decisório em um órgão autônomo e inerte às pressões dos grupos de interesses à participação mais ativa de estratos variados da sociedade civil, grupos empresariais, partidos políticos e instituições.

Thiago Marzagão, a partir do pressuposto de que o protecionismo é um “bem transacionado entre políticos (ofertantes) e produtores domésticos (demandantes)⁸⁸”, buscou explicar como as preferências por proteção dos grupos de

⁸⁴ BONELLI, Regis; MOTTA, Pedro da. A Dinâmica das Políticas Setoriais no Brasil na Década de 1990: Continuidade e Mudança. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n° 7, abril/junho, 2003.

⁸⁵ O estudo de caso que será desenvolvido a partir do Capítulo 2 desta dissertação se relaciona à indústria de pneus. Nesse momento, é necessário ressaltar que, se aos pneumáticos não estava dirigido nenhum auxílio setorial específico, esse setor constituiu-se no maior beneficiário indireto das políticas setoriais automobilísticas, uma vez que as produtoras de pneus estão a elas vinculadas umbilicalmente. Nesse sentido, Pedro Veiga ressalta que, além dos setores favorecidos diretamente, também se beneficiavam “setores intermediários com peso expressivo na estrutura industrial e dotados de forte lobby empresarial.” VEIGA, Pedro da Motta. *Op. cit.* p. 95. Ver subseção 2.1.1 desta dissertação acerca da conexão entre a indústria automobilística e a indústria multinacional de pneus.

⁸⁶ *Ibid.* p. 94.

⁸⁷ *Ibid.* p. 151-160.

⁸⁸ MARZAGÃO, Thiago Veiga. *Op. cit.* p. 85.

interesse são intermediadas pelas instituições políticas e determinar porque alguns sucedem nesse empreendimento, enquanto outros malogram. O autor conclui que os grupos de interesse protecionistas estão mais aptos a instrumentalizar a política comercial quando os canais de comunicação com o governo são institucionalizados e o órgão que coordena esse processo carrega uma cultura protecionista⁸⁹. A tradução das observações de Marzagão para a realidade institucional brasileira demonstra a incompatibilidade da CAMEX como órgão de coordenação da política de comércio exterior por três razões principais: sua forma colegiada⁹⁰, que possibilita a infiltração dos grupos de interesse por diversos Ministérios, a desqualificação do quadro de funcionários e a ausência de autonomia decisória⁹¹.

Além da imprescindibilidade da eficiência, a democratização das instituições políticas no Brasil inseriu o requisito da legitimidade da política externa, que resta prejudicada numa estrutura doméstica alheia às preferências da sociedade. Sem descartar esses dois requisitos, Pedro Veiga vivifica a CAMEX como órgão adequado para efetivá-los, desde que disponha de maior capacitação de seus funcionários e tenha autonomia decisória para o exercício de seu mandato⁹². Para o autor, a idéia fundacional da CAMEX como câmara colegiada é válida, pois no campo de formulação da política externa comercial exige-se “participação de diferentes ministérios e agências do Executivo (...)”⁹³. Além disso, mecanismos de diálogo e consultas com os setores sociais afetados pela política externa comercial deveriam ser institucionalizados para evitar a captura da CAMEX pelos grupos de interesse. Nesse modelo caberia à CAMEX a

⁸⁹ *Ibid.* p. 87. O autor infere, ainda, a relação dos grupos de interesse com o MERCOSUL, contudo, este capítulo da dissertação não se beneficia da análise da conjuntura regional, que será feita no Capítulo 3.

⁹⁰ O órgão de deliberação superior e final na estrutura da CAMEX é o Conselho de Ministros presidido pelo Ministro do MDIC e composto pelos ocupantes das pastas da Casa Civil; das Relações Exteriores; da Fazenda; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Planejamento Orçamento e Gestão; e do Desenvolvimento Agrário. A forma colegiada se expande na estrutura da CAMEX ao Comitê Executivo de Gestão, ao Comitê de Financiamento e Garantia às Exportações e ao Conselho Consultivo do Setor Privado. O Regimento Interno da CAMEX está disponível em seu *link* sediado no endereço eletrônico do MDIC <<http://www2.desenvolvimento.gov.br/sitio/camex/camex/competencia.php>>. Disponibilidade: 19.09.09. .

⁹¹ MARZAGÃO, Thiago Veiga. *Op. cit.* p. 89.

⁹² VEIGA, Pedro da Motta. *Op. cit.* p.157.

⁹³ *Ibidem.*

definição da posição do Estado por meio de ampla consulta aos grupos afetados pela política externa e ao MRE a negociação e defesa dessa posição⁹⁴.

A crítica uníssona quanto à falta de um instrumento para harmonizar as decisões dos órgãos intervenientes na política de comércio exterior e quanto à ausência de autonomia decisória da CAMEX foi sanada por meio da Resolução N° 70 de 11 de Dezembro de 2007⁹⁵. Mais precisamente, o artigo primeiro da Resolução definiu que “os órgãos e entidades da Administração Federal, responsáveis pela implementação de exigência administrativa, registro, controle direto e indireto sobre operações de comércio exterior” devem observar que “a CAMEX será previamente consultada sobre matérias relevantes relacionadas ao comércio exterior, ainda que consistam em atos de outros órgãos federais, em especial propostas de projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo, de decreto ou de portaria ministerial.”⁹⁶. A complementação do arcabouço da autonomia decisória da CAMEX foi conferida pelo artigo terceiro da Resolução, que prescreve que “serão considerados inválidos os atos praticados em desconformidade com a presente resolução.” Ou seja, a Resolução definiu que os órgãos federais que intervenham de alguma forma relevante na política de comércio exterior devem se reportar à CAMEX, cuja competência inclui a invalidação do ato não comunicado.

Para implementar as políticas de coordenação da Resolução N° 70 da CAMEX, se estabeleceu o Grupo Técnico de Facilitação de Comércio (GTFAC)⁹⁷, que aponta uma série de êxitos no desembaraço burocrático das exportações e importações⁹⁸. A configuração da política de comércio exterior brasileira ampara-se, desde então, de forma sólida na CAMEX. Tendo em conta sua composição colegiada com a participação de múltiplos ministérios e a autonomia decisória obtida, além de ser um órgão de

⁹⁴ *Ibid.* p. 158.

⁹⁵ A Resolução N° 70 é resultado do estudo desenvolvido pelo Grupo de Trabalho Interministerial, criado em 22 de Agosto de 2007, para reavaliar os controles tarifários e não-tarifários no Brasil. Após a edição da Resolução N° 70, o Conselho de Ministros da CAMEX decidiu tornar permanente o Grupo de Trabalho Interministerial para integrar ações da Receita Federal, do MRE, da Secretaria de Comércio Exterior, da ANVISA, do IBAMA, além de outras estruturas sediadas em diversos Ministérios que influenciam a harmonização da política externa comercial.

⁹⁶ Leitura conjunta do artigo primeiro da Resolução N° 70, de 2007, do Conselho de Ministros da CAMEX com o Decreto N° 4.732, de 10 de Junho de 2003, art. 1, parágrafo primeiro. *Grifo nosso*.

⁹⁷ Criado pela Resolução CAMEX N° 16, de 20 de março de 2008.

⁹⁸ Para um balanço das medidas implementadas e das que ainda estão sendo postas em prática pelo GTFAC consultar: FOTANELE, Gustavo. Apresentação da Câmara de Comércio Exterior. *Seminário Cadeia Logística Segura e Competitividade*. São Paulo: 4 de dezembro de 2008, acesso em <www.cni.org.br>. Disponibilidade: 31.08.09.

formulação da posição do governo quanto à política de comércio exterior, tornou-se uma estrutura doméstica de grande relevância na intermediação dos grupos de interesse com as instituições políticas. Portanto, a permeabilidade da CAMEX aos grupos de interesse canaliza o debate para as formas como as preferências domésticas do setor privado são organizadas e representadas.

1.2.2. A organização e a representação dos interesses empresariais na política externa comercial brasileira

Na década de 1930, a representação e a organização dos interesses de classe, inclusive os empresariais, foram concebidas no Brasil sob a tutela do Estado no modelo de sistema corporativista (item I). Essa forma de representação e organização das classes empresariais prevaleceu durante o período do modelo de substituições de importações, induzido pelo Estado e com forte apelo protecionista. O desmantelamento desse modelo e a abertura econômica agruparam os segmentos empresariais em torno de associações voluntárias não estruturadas ou financiadas diretamente pelo Estado, que defendem suas preferências por meio de mecanismos de atuação autônomos, tanto nas agências governamentais quanto diretamente no sistema internacional. Esse processo autônomo de representação de interesses é identificado como uma “*diplomacia empresarial*” (item II). A partir de meados da década de 1990, o sistema corporativista de representação de interesses e a diplomacia empresarial passaram a conviver nas estruturas domésticas como mecanismos complementares de pressão. O corporativismo, apesar de apontado como uma das causas principais da apatia da classe empresarial nacional, foi responsável por motivar os setores industriais a proceder de forma independente e estabelecer um diálogo ativo com o governo por meio de suas associações empresariais voluntárias. O sistema corporativista e as associações empresariais autônomas constituem, hoje, sistemas paralelos e colaborativos de organização e representação dos interesses da indústria nacional (item III).

I. O Sistema Corporativista no Brasil

O corporativismo constitui uma estrutura doméstica para controle, organização e representação das classes sociais como forma de intermediar o conflito de interesses no governo. Os grupos sociais são subsidiados, supervisionados e não são concorrentes, uma vez que o Estado oferta a exclusividade da representação dos interesses a uma única entidade⁹⁹.

O sistema corporativista financia o monopólio da representação de interesses de uma classe e garante o acesso ao processo decisório da política em troca de certo controle das demandas sociais. Segundo Joseph Marques, o Estado ao reconhecer, legitimar e subsidiar algumas associações de classe determina o processo de participação na política a um número limitado e conhecido de organizações, as quais serão consultadas para a tomada de decisões políticas, negociações comerciais e composição de acordos coletivos¹⁰⁰.

No Brasil, o sistema corporativista foi implementado em 1937 pela legislação sindical estabelecida no governo de Getúlio Vargas e está ainda vigente, em sua estrutura fundacional, com alterações incluídas no decorrer dessas sete décadas, a grande parte delas introduzidas pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), mais especificamente, pelo seu artigo oitavo. Durante o longo período anterior à CF/88, o Estado detinha maior ingerência nas associações de classe, podendo negar autorização para a fundação de sindicatos e interferir no cotidiano das associações, inclusive nas eleições de seus presidentes¹⁰¹.

⁹⁹ SCHMITTER, Philippe. *Interest Conflict and Political Change in Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1971, p. 93.

¹⁰⁰ MARQUES, Joseph. *Op. cit.* p. 32.

¹⁰¹ Essa ingerência foi abolida pelo artigo oitavo da CF/88, que assim determina “Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte: I – a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical.” Sobre o tema ver: MANCUSO, Wagner Pralon. O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. In: *Revista de Sociologia e Política*, No. 28, jun. 2007, p. 135.

A estrutura corporativista brasileira está forjada em dois pilares: a unicidade e a contribuição sindical¹⁰². A unicidade sindical vem definida no inciso II do artigo oitavo da CF/88, que veda a “criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município”¹⁰³. Ou seja, os interesses de uma determinada categoria ou setor econômico só podem ser representados por uma única entidade patronal¹⁰⁴. Nesse sentido, é ampla a crítica à unicidade, uma vez que em determinada categoria econômica, por exemplo, pela diferença de tamanho e poder das empresas filiadas (corporações multinacionais e pequenas indústrias locais), os interesses podem ser conflitantes, como assevera Eduardo Saad: “Semelhante conceito de categoria econômica é anacrônico e está afastado da realidade social.”^{105 106}.

O conceito de unicidade sindical permeia o quadro nacional da representação dos interesses empresariais. A estrutura segue a seguinte concepção: *empresas* de uma mesma categoria econômica estão filiadas em *sindicatos* patronais, que são reunidos em *federações* desse setor, como, por exemplo, a Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS), que no âmbito nacional é representado pelas *confederações*, entidade da cúpula setorial, no caso, a Confederação Nacional da

¹⁰² MANCUSO, Wagner Pralon; OLIVEIRA, Amâncio Jorge. Abertura Econômica, Empresariado e Política: os planos doméstico e internacional. In: *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, No. 69, 2006, p. 151-152.

¹⁰³ Sobre a importância histórica da unicidade sindical e sua perpetuação na estrutura de representação de interesses pátria cabe ressaltar a seguinte passagem: “A ossatura do sindicalismo brasileiro é a mesma recebida do Estado Novo, de índole corporativista e fundada na Constituição outorgada de 1937. A profissão só pode ser representada por um sindicato num dado Município ou região. Este é o princípio básico do sindicalismo pátrio e que, impávido, tem resistido às pressões de grupos democráticos de 1946 a esta parte.” SAAD, Eduardo Gabriel; SAAD. *Consolidação das Leis do Trabalho Comentada*. 39. Ed. atual. e rev. e ampl. por José Eduardo Duarte Saad; Ana Maria Saad Branco. São Paulo: LTr, 2006, p. 511.

¹⁰⁴ A organização sindical é regulada pelo Título V da Consolidação das Leis Trabalhistas (Art. 511- 600).

¹⁰⁵ SAAD, Eduardo Gabriel. *Op. cit.* p. 512.

¹⁰⁶ Essa crítica, contudo, está no foco da clássica disputa de modelos de representação de interesse que tem, de um lado do espectro, o corporativismo e, de outro lado, o pluralismo. Uma diferenciação sintética e precisa conecta o corporativismo ao monopólio da representação e ao concerto dos interesses de determinada categoria ou setor econômico, enquanto o pluralismo está vinculado às pressões mais livres do mercado e ao declínio do controle por parte do Estado. Considera-se que o pluralismo é mais adequado aos regimes democráticos, uma vez que permite a participação de diferentes espectros sociais na formulação das políticas públicas. Mesmo países como Itália e Alemanha, que propagaram a concepção do corporativismo durante os períodos totalitários e serviram de modelo para a legislação sindical do Estado Novo brasileiro, gradualmente dirigiram-se para estruturas mais abertas e pluralistas. Ver o diagrama elaborado por Joseph Marques que sintetiza os conceitos de corporativismo e pluralismo em MARQUES, Joseph. *Op. cit.* p. 35.

Indústria (CNI)¹⁰⁷. São, portanto, três graus de representação de interesses: sindicatos, federações e confederações.

A crítica permanente ao modelo corporativista é direcionada ao método decisório da posição a ser defendida pelas federações e confederações, que é feita por meio do voto igualitário, ou seja, um sindicato um voto, uma federação um voto. Esse método dilui a representatividade de sindicatos com grande poder econômico com a de outros sindicatos de peso menos relevante. Esse processo ocorre também no âmbito da Confederação Nacional da Indústria em que a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), que representa 33% do produto interno bruto (PIB) brasileiro, tem o mesmo poder de voto decisório que a Federação das Indústrias do Estado de Roraima (FIER), cuja participação no PIB é de 0,15%¹⁰⁸. Como ressaltam Wagner Mancuso e Amâncio Oliveira:

(...) as práticas corporativistas que prevalecem em entidades abrangentes como as federações e as confederações distorcem a importância relativa dos diversos segmentos empresariais, exagerando a importância dos segmentos menos relevantes e atenuando a importância dos segmentos mais expressivos.¹⁰⁹

O segundo pilar da estrutura corporativista é a contribuição ou “imposto” sindical. Apesar da filiação da empresa ao sindicato patronal ser discricionária, uma vez filiada, a contribuição sindical é obrigatória e calculada conforme o capital da empresa¹¹⁰. A contribuição sindical constitui o financiamento da estrutura corporativista de representação de interesses. A legislação determina que a soma arrecadada por uma

¹⁰⁷ A Confederação Nacional da Indústria (CNI) representa 27 federações (26 estaduais mais a do Distrito Federal), que reúne 1250 sindicatos e mais de 350 mil empresas. Acesso em: <www.cni.org.br>. Disponibilidade: 09.09.09.

¹⁰⁸ IBGE, 2006. É útil aqui uma nota de precaução, uma vez que o Produto Interno Bruto (PIB) não representa o melhor índice para atribuir maior importância a determinada Federação de Indústrias, uma vez que o PIB corresponde a toda produção de um estado da federação, enquanto a entidade corresponderia a produção exclusiva da indústria desse estado. Apesar de conhecer essa limitação, a dissertação sofreu com a indisponibilidade dos dados referentes à parcela de participação de cada Estado na produção industrial nacional. Além da pesquisa nos sítios eletrônicos relevantes e na literatura científica, se contactou a CNI, que informou não dispor desse dado, além de várias federações estaduais das indústrias, que silenciaram. A utilização do PIB, contudo, é coerente como objetivo de demonstrar como a disparidade entre as Federações é igualada por meio do voto.

¹⁰⁹ MANCUSO, Wagner Pralon; OLIVEIRA, Amâncio Jorge. *Op. cit.* p. 153.

¹¹⁰ CLT, Art. 580, III.

empresa seja partilhada em 60% para o sindicato respectivo, 15% para a federação, 5% para a confederação e os demais 20% são destinados para a “Conta Especial Emprego e Salário”¹¹¹. A segurança do sustento financeiro do sistema corporativista aliada à diluição do poder dos sindicatos nas entidades de grau superior produz um ambiente de acomodação entre os representantes eleitos para angariar novos membros ou satisfazer as demandas dos afiliados¹¹².

O sentimento de falta de representatividade de setores e empresários importantes da economia nacional nas confederações alavancou o processo de formação de associações empresariais voluntárias, fora do sistema corporativista, com financiamento autônomo e em busca da representação de seus interesses nas instituições políticas. Além disso, o empresariado passou a demandar das entidades de classe serviços e benefícios mais sofisticados capazes de internacionalizar as empresas e atuar de forma mais ativa frente à globalização¹¹³, esse processo cedeu passo para o estabelecimento de uma diplomacia empresarial.

II. A Diplomacia Empresarial

O retorno gradual do Brasil ao regime democrático implicou, além da politização da política externa e da multiplicidade de atores que buscam espaço em seu processo de formulação¹¹⁴, o fortalecimento de associações setoriais voluntárias de empresários voltadas à representação de seus interesses na política doméstica e externa. A emergência das associações extra-corporativistas¹¹⁵ está relacionada à falência do modelo de substituição de importações que impulsionou o empresariado a buscar novas

¹¹¹ CLT, Art. 589.

¹¹² MANCUSO, Wagner Pralon. *Op. cit.* p. 136.

¹¹³ MARQUES, Joseph. *Op. cit.* p. 12 e p. 58.

¹¹⁴ Ver Seção 1.1. deste capítulo.

¹¹⁵ As associações não pertencentes ao sistema corporativista recebem diferentes denominações, sendo de uso mais comum para caracterizá-las os termos: voluntárias, independentes, autônomas ou extra-corporativistas. Nesta dissertação, não se optou por um único termo para definir essas entidades, portanto não há diferenciação no significado das expressões. Contudo, quando se utiliza o termo associação, faz-se referência às entidades não pertencentes ao sistema corporativista. Sindicatos, federações e confederações são utilizadas, exclusivamente, para se aludir ao corporativismo.

formas de relacionamento e diálogo com o Estado desde meados da década de 1970¹¹⁶. Contudo, foi a abertura unilateral da economia brasileira, na década de 1990, que provocou uma guinada nos mecanismos de representação de interesses empresariais na política externa comercial¹¹⁷.

Renato Boschi e Eli Diniz apontam uma diferença entre as datas de fundação das entidades representativas do sistema corporativista, a grande maioria entre os anos de 1930 e 1969, e as associações voluntárias de empresas, que ocorreu com grande intensidade após 1969 e se mantém até a atualidade¹¹⁸. A partir da década de 1970, setores econômicos importantes já estavam articulados em influentes associações autônomas que passaram a requerer incentivos governamentais e políticas direcionadas aos setores que representavam. Formaram-se, nesse período, por exemplo, a Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE), a Associação Brasileira da Indústria de Maquinas e Equipamentos (ABIMAQ), a Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção (ABIT) e a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA)¹¹⁹. Na literatura científica contemporânea, essas associações industriais com forte poder econômico são apontadas como uma das causas para a continuidade da postura defensiva e protecionista da política de comércio exterior brasileira¹²⁰, enquanto o setor agrícola está relacionado às posturas mais ofensivas e dinâmicas¹²¹.

As associações setoriais de empresários introduziram um sistema autônomo de iniciativas que se desenvolveram tanto de forma complementar às políticas governamentais quanto de modo independente da política externa do país, tendo em vista

¹¹⁶ BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli. *Empresariado Nacional e Estado no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978.

¹¹⁷ MANCUSO, Wagner Pralon; OLIVEIRA, Amâncio Jorge. *Op. cit.* p. 147.

¹¹⁸ Ver gráfico elaborado pelos autores intitulado “Sindicatos e Associações por Data de Fundação” em: DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. *Empresariado e Estratégias de Desenvolvimento*. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 18, N° 52, junho, 2003, Gráfico 8, p. 22. Essa informação, incluindo uma tabela que classifica as entidades corporativistas e as associações empresariais por atividade, também pode ser consultada em: DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. *Olha o empresariado aí, minha gente*. In: *Revista Insight*, Ano V, 2° trimestre, 2002, p. 115.

¹¹⁹ No capítulo dois, a dissertação restringirá o foco para a atuação de três associações empresariais voluntárias do segmento de pneumáticos nas instituições políticas: a Associação Nacional da Indústria de Pneumáticos (ANIP), a Associação Brasileira do Segmento de Reforma de Pneus (ABR) e Associação Brasileira da Indústria de Pneus Remoldados (ABIP) fundadas, respectivamente, em 1960, 1985 e 1993.

¹²⁰ MANCUSO, Wagner Pralon; OLIVEIRA, Amâncio Jorge. *Op. cit.* p. 165.

¹²¹ FARIAS, Rogério de Souza. *Op. cit.* p. 157-229.

seus objetivos comerciais. Joseph Marques define a atividade dessas associações pelo conceito de “diplomacia empresarial”, que abarca a inserção no cenário internacional de empresários individuais, indústrias e associações setoriais, além da atuação em questões domésticas que afetam a política externa comercial, como a redução tarifária, o financiamento às exportações, os investimentos em infra-estrutura e a desburocratização do comércio internacional¹²². Essas questões estão vinculadas ao engajamento do empresariado nacional pela redução do *Custo Brasil*, ou seja, toda a sorte de fatores que encarece ou obstaculiza a produção industrial e a exportação no país.

A diplomacia das associações empresariais se utiliza de múltiplos mecanismos de influência nas decisões governamentais por meio dos canais abertos nas instituições políticas. O conceito está baseado no diálogo constante entre o governo, as empresas e os atores sociais que buscam participar do processo de formulação da política externa comercial em sua interface com a política doméstica. O principal objetivo da diplomacia empresarial é, portanto, representar os interesses de classe no processo decisório da política externa de forma a convertê-los em benefícios para o setor¹²³.

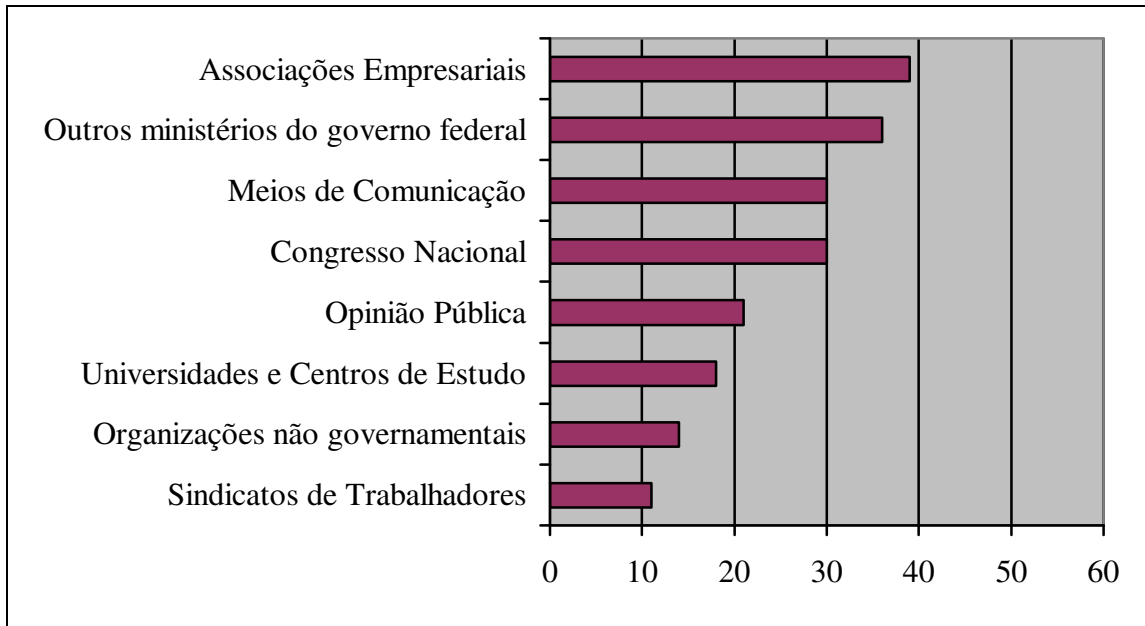
O relevo que as associações empresarias alcançaram como ator importante da política externa brasileira aufere-se da pesquisa realizada por Amaury de Souza. Em 2008, colhidos os dados entre os membros da “comunidade brasileira de política externa¹²⁴”, as associações empresarias constituíram-se no ator mais relevante ao qual o Itamaraty dispensa “muita atenção”. Chama atenção que as associações empresariais obtiveram maior destaque que os “Outros ministérios do governo federal” e o “Congresso Nacional”, conforme Gráfico 1.

¹²² MARQUES, Joseph. *Op. cit.* p.5 – 9.

¹²³ *Ibid.* p. 7.

¹²⁴ O autor define “comunidade brasileira de política externa” como “o universo constituído por pessoas que participam do processo decisório e/ou contribuem de maneira relevante para a formação da opinião no tocante às relações internacionais do país”. SOUZA, Amaury de. *Op. cit.* p. 2. e p. 151 – 152.

**Gráfico 1. Política Externa e Representação de Interesses:
Grupos aos quais o Itamaraty dispensa “muita atenção” (em porcentagem)**



Fonte: SOUZA, Amaury de. Agenda Internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula. Rio de Janeiro: Elsevier: CEBRI, 2009, p. 129, Gráfico 7.4. Modificado pelo autor

A proeminência das associações independentes de empresários na política externa não está relacionada diretamente ao enfraquecimento do sistema corporativista. Muitas vezes, foi o corporativismo que incitou e disponibilizou a informação e a estrutura para viabilizar os interesses das associações empresariais. Em contrapartida, as associações se estabeleceram como entidades que representam setores específicos, agregando informações por segmentos sem relegar importância ao corporativismo, do qual também participam. Por isso, se pode afirmar que as associações autônomas constituem um complemento aos sindicatos, federações e confederações patronais e que ambos os sistemas se alimentam reciprocamente de informações e serviços.

III. Sistemas Paralelos e Complementares

Duas correntes teóricas contemporâneas apresentam visões divergentes acerca da relação entre o sistema corporativista e o empresariado no Brasil. Uma corrente, iniciada em meados da década de 1990, defende amplamente que a causa da fraqueza política do empresariado brasileiro está no sistema corporativista de

representação dos interesses¹²⁵. Essa concepção passou a ser questionada e debatida, a partir do ano 2000, por uma segunda corrente teórica que aponta a iniciativa do sistema corporativista em estruturar e auxiliar as associações setoriais sendo, por isso, muito mais um suporte para o fortalecimento empresarial do que a causa de sua fraqueza¹²⁶. De fato, a atuação conjunta das entidades corporativistas às associações autônomas e vice-versa contribui como evidência para se inferir uma conjuntura agregadora de poder entre os dois sistemas.

A entidade de cúpula do sistema corporativista da indústria, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), tem atuado como veículo para impulsionar a ação coletiva do empresariado. De posse de recursos provenientes de todos os sindicatos patronais da indústria no Brasil, a CNI decidiu arcar com os custos da mobilização empresarial, reunir em torno de si as associações autônomas nacionais e estaduais, indústrias e empresários individuais e criar mecanismos de participação amplos tanto no plano doméstico, em que se destaca a edição anual da Agenda Legislativa da Indústria, quanto no plano internacional ao engendrar a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), organização dedicada às negociações internacionais.

A Agenda Legislativa da Indústria nasceu como um projeto individual da CNI em 1996, ao qual, já no ano seguinte, adentraram as 26 Federações Estaduais da Indústria mais a Federação da Indústria do Distrito Federal. Em 2009, a CNI coordenou a décima quarta Agenda Legislativa da Indústria, com a qual colaboraram, além das entidades do sistema corporativistas, cinquenta e cinco associações nacionais

¹²⁵ Dentre os trabalhos representativos da tese da debilidade política do empresariado nacional como causa do sistema corporativista de representação de interesses destaca-se: SCHNEIDER, Ben Ross. *Business Politics and the State in 20th Century Latin America*. New York: Cambridge University, 2004. WEYLAND, Kurt. The Fragmentation of the Business in Brazil. In: DURAND, Francisco; SILVA, Eduardo. *Organized Business, Economic Change, and Democracy in Latin America*. Miami: North-South Center, 1998. POWER, Timothy; DOCTOR Mahrukh. *The Resilience of Corporatism: Continuity and Change in Brazilian Corporatist Structures*. Oxford: Centro de Estudos Brasileiros, 2002. Ver “Tabela – Ondas, temas e autores” elaborada por Wagner Mancuso, que traz um balanço da literatura acerca do empresariado nacional nos últimos 60 anos em: MANCUSO, Wagner Pralon. *Op. cit.* p. 132–133.

¹²⁶ Dentre os trabalhos seminais nesta área estão: BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli. Olha o empresariado aí, minha gente. *Op. cit.* p. 112 – 123. OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. *O Papel da coalização empresarial brasileira e as negociações da ALCA*. São Paulo. Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade de São Paulo, 2003. MANCUSO, Wagner Pralon. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. *Revista Dados*, Vol. 47, No. 3, 2004, p. 505-547. Cf. tabela de referência citada na nota de rodapé supra.

voluntárias¹²⁷. Ou seja, a entidade da cúpula corporativista agregou as associações setoriais autônomas ao processo de formulação do documento e conseguiu estabelecer um diálogo amplo que a legitima para a representação dos interesses da classe em discussão no Congresso Nacional.

A Agenda Legislativa da Indústria disponibiliza um estudo acerca de inúmeras matérias, reunidas em torno do conceito de “Custo Brasil”, que influenciam a competitividade do setor em comparação com outros países. No ano de 2009, a pauta incluiu 118 projetos de lei relacionados à reforma tributária, à política econômica, à infraestrutura, ao meio ambiente e às relações de trabalho. Desses 118 projetos, a Agenda destaca um “foco” de atuação que “será alvo de uma ação sistemática da CNI e de seus parceiros, para a construção de condições adequadas para o seu exame conclusivo pelo Congresso Nacional¹²⁸”. No documento em análise foram destacados 13 projetos para constituir a “Pauta Mínima” da indústria que merecerá “um sistema de gestão diferenciado com uma forte mobilização em favor de sua tramitação, considerando-se a necessidade de incluir a visão do setor privado nos textos legais que esperamos aprovar”¹²⁹. A Agenda Legislativa da Indústria evidencia a participação conjunta do sistema corporativista e das associações autônomas de empresários no Congresso Nacional em busca da ratificação dos interesses que influenciam de forma direta ou indireta a política externa comercial brasileira.

No mesmo ano em que a Agenda Legislativa da Indústria se estabeleceu como mecanismo de pressão e comunicação entre o Poder Legislativo e o empresariado nacional para os temas domésticos, a CNI também teve papel de destaque na criação da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) para atuar em negociações internacionais. A CEB passou por um processo similar ao da Agenda Legislativa em busca de agregar associações autônomas, indústrias e empresários para a definição de uma posição do setor

¹²⁷ A Agenda Legislativa da Indústria está disponível no sítio eletrônico <<http://agendalegislativa.cni.org.br>>; no *link* colaboradores é possível pesquisar as entidades do sistema corporativista e as associações voluntárias que participaram da elaboração do documento. A informação pode ser consultada também nos documentos físico ou em PDF, que dispõem de dados mais detalhados: Confederação Nacional da Indústria. Unidade de Assuntos Legislativos. MENEZES, Vladson Bahia; DINIZ; Godofredo Franco; KLOECKNER, Pedro Aloyiso (Orgs.). *Agenda Legislativa da Indústria 2009*. Brasília, 2009, p. 267 – 291. Disponibilidade: 13.09.09.

¹²⁸ *Ibid.* p.11. *Grifo nosso*.

¹²⁹ *Ibid.* p.13.

a ser defendida nas negociações internacionais do país. A CEB nasceu como uma reação do empresariado às negociações da Associação de Livre Comércio das Américas (ALCA), que eram levadas a cabo pelo governo, desde 1994, sem uma posição nítida da indústria nacional sobre o tema. Após esse primeiro impulso participativo, a CEB passou a atuar também nos temas relacionados à agenda brasileira de negociação na Organização Mundial do Comércio, às tratativas de acordos entre o MERCOSUL e a União Européia, além de outros temas conexos às políticas de integração do MERCOSUL.

Impulsionada pela cúpula corporativista da indústria, a CEB reúne, atualmente, uma série de entidades extra-corporativistas, conforme Tabela 1.:

Tabela 1. Membros da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB)¹³⁰

Classificação por Entidades	Número de Entidades Participantes
Associações, Federações e Sindicatos	163
Indústrias	78
Escritórios de Advocacia	22
Firmas de Consultoria	7
Institutos, Fundações e Centros de Estudos	12
Total	282

Fonte: MARQUES, Joseph. Foreign Policy and the Private Sector in Brazil: from Corporatism to Business Diplomacy. PhD dissertation, Graduate Institute of Geneva, 2009, p. 70. Traduzido e modificado pelo autor.

Os dados expostos sugerem que o empresariado está voltado para a ação política no plano doméstico e internacional. A representação dos interesses empresariais não se dá de forma excludente: ou por entidades corporativistas ou por associações autônomas. Os dois sistemas se encontram tanto na formulação da Agenda Legislativa da Indústria quanto na Coalizão Empresarial Brasileira para defender os interesses amplos do setor. Esse mecanismo não impede a atuação complementar, forte e direcionada das associações autônomas para angarias benefícios específicos para os respectivos segmentos econômicos.

¹³⁰ O link da Coalizão Empresarial Brasileira está situado no endereço eletrônico da Confederação Nacional da Indústria <www.cni.org.br>, no qual consta a informação genérica que “A CEB congrega, hoje, mais de 170 organizações empresariais”. Os dados fornecidos na Tabela 1. foram obtidos por Joseph Marques, conforme fonte citada, em comunicação privada com a entidade em outubro de 2007.

CAPÍTULO 2. GRUPOS DE INTERESSE DA INDÚSTRIA DE PNEUMÁTICOS E OS MECANISMOS DE ATUAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS

As associações empresariais se engajaram em múltiplos mecanismos de participação nas instituições democráticas para canalizar suas preferências no processo decisório em política externa comercial. Além dos argumentos comerciais, a importância dos temas relacionados ao desenvolvimento sustentável, ao meio-ambiente e à saúde pública os expõe à utilização retórica pelas indústrias para disfarçar questões estritamente mercadológicas. Neste segundo capítulo, investigam-se os grupos de interesse da indústria de pneus atuantes no Brasil (Seção 2.1.) e os mecanismos de atuação que utilizaram nas instituições democráticas brasileiras para conformar a posição estatal, inclusive por meio da mobilização de estruturas domésticas em torno dos valores ambientais e de saúde pública. (Seção 2.2.).

SEÇÃO 2.1. OS GRUPOS DE INTERESSE NA INDÚSTRIA DE PNEUMÁTICOS

O livre comércio e os governos democráticos enfrentam um obstáculo comum: a influência de poderosos grupos de interesse¹³¹. No Brasil, enquanto algumas indústrias se beneficiam com as baixas barreiras alfandegárias, outras sofrem com a perda de competitividade. Essas últimas tendem a se mobilizar para alcançar medidas protecionistas que restrinjam as importações e garantam sua lucratividade no mercado interno. Esses grupos têm a capacidade de abrir várias frentes de batalha na política doméstica e no processo decisório da política externa para alcançar seus objetivos. Devido à sua organização e aos seus recursos financeiros, eles normalmente obtêm êxito nas demandas a despeito da grande maioria dos cidadãos¹³².

Por meio de associações de empresas, que concentram e multiplicam o poder dos grupos de interesse, as indústrias afetadas de forma adversa pela redução das barreiras alfandegárias persuadem o governo para erigir medidas protecionistas¹³³. Um

¹³¹ MCGINNIS, John; MOVSESIAN, Mark. *Op. cit.* p. 515.

¹³² *Ibid.*

¹³³ *Ibid.* p. 523. Os autores também chamam a atenção para a mobilização dos próprios empresários e das classes de trabalhadores dessas indústrias, que pressionam em outros foros.

exemplo dessa atuação encontra-se na indústria de pneumáticos, composta por empresas com interesses distintos (liberalização *versus* protecionismo) e que, portanto, reúnem-se em associações específicas. De um lado, a Associação Nacional da Indústria de Pneumáticos (ANIP) congrega, basicamente, as multinacionais instaladas no país (Subseção 2.1.1.), de outro lado, a Associação Brasileira da Indústria de Pneus Remoldados (ABIP) e a Associação Brasileira do Segmento de Reforma de Pneus (ABR) somam, aproximadamente, 1600 pequenas e médias empresas produtoras de pneus reformados (Subseção 2.1.2.).

2.1.1. Pneus novos: a Associação Nacional da Indústria de Pneumáticos (ANIP)

A ANIP reúne as quatro grandes marcas mundiais de pneus para veículos (Bridgestone-Firestone, Goodyear, Michelin e Pirelli) e outras quatro fábricas nacionais com ênfase nos setores de motocicleta (Rinaldi), bicicletas (Levorin), tratores e implementos agrícolas (Maggion) e câmaras de ar (Tortuga)¹³⁴. A ANIP representa 74% do mercado nacional total de pneus e 97% da indústria de pneus novos. Em 2008, produziu 64,2 milhões de unidades avaliadas em mais de 10 bilhões de reais¹³⁵.

A ANIP congrega 14 fábricas no Brasil. Dez delas são multinacionais. A Pirelli possui uma indústria no Rio Grande do Sul, duas em São Paulo e uma na Bahia. A Goodyear está presente com duas fábricas em São Paulo e a Michelin com duas no Rio de Janeiro. A Bridgestone-Firestone tem uma unidade produtiva na Bahia e outra em São Paulo. As outras quatro indústrias de pneus novos são marcas nacionais, que possuem somente uma unidade produtiva cada, assim distribuídas: Rinaldi no Rio Grande do Sul, Maggion e Levorin em São Paulo e Tortuga no Paraná. (Ver Mapa 1.)

¹³⁴ Cf. endereço eletrônico da ANIP, *link* Associados <www.anip.com.br/?cont=associados>. Disponibilidade: 07/07/2009.

¹³⁵ Fonte: IBGE *Apud*. sítio eletrônico ANIP.

Mapa 1. Fábricas de pneus novos associadas à ANIP



Fonte: ANIP. Modificado pelo autor.

Para aferir o poder que essas indústrias agregam à ANIP, é útil como ferramenta analítica descrever, brevemente, suas histórias individuais e cotejar alguns números do mercado de pneumáticos, assim como identificar outros ramos em que essas empresas estão presentes e, por isso, catapultam o poder desse grupo de interesse. Por meio dessa abordagem, almeja-se obter um quadro que sirva como modelo comparativo para o poder disponível ao grupo de interesse contraposto - ABIP e ABR - (Subseção 2.1.3.).

A análise se deterá às multinacionais pelo peso que representam na indústria nacional de pneus novos. Além do parque industrial multinacional representar 71% do número de fábricas de pneus novos no Brasil, a indústria de capital nacional tem sua produção destinada a setores específicos não-concorrentes. A Levorin e a Rinaldi não produzem pneus para automóveis, a primeira atua no setor de motocicletas e bicicletas, e a segunda no de motocicletas, agrícolas e industriais. A Tortuga é uma indústria de câmaras de ar, portanto, não compete no setor específico de pneus. A Maggion, única a produzir pneus para automóveis, tem seu foco no setor agrícola e de carga. Apesar da

imprescindibilidade de se detalhar os números do setor, já se pode inferir que a produção de pneus novos para automóveis no Brasil está concentrada nas multinacionais.

I. Goodyear

A *Hevea Brasiliensis* (Seringueira) da floresta amazônica constituiu a primeira fonte do material conhecido como borracha ou *caa-o-chu* na linguagem indígena¹³⁶. Em 1745, o naturalista francês Charles Marie de La Condamine relatou, na Academia de Ciências da França, que “os índios fabricam garrafas, botas e bolas ocas, que se achatam quando apertadas, mas que tornam a sua primitiva forma desde que livres”¹³⁷, identificando as principais propriedades do elemento: a elasticidade, a restituição à forma original e a possibilidade de moldagens simples.

A seiva da *Hevea Brasiliensis* ou látex, em sua forma natural, é pegajoso, viscoso e instável, por isso não é propício à moldagem em forma definitiva e funcional como se requer para a fabricação do pneu. Desde um simples incidente até a pesquisa incansável em busca da estabilização do látex, diferentes histórias rondam o método como o estadunidense Charles Goodyear descobriu o processo de vulcanização da borracha em 1841¹³⁸.

¹³⁶ O termo é referente à árvore Caucho, como também é conhecida a Seringueira na Amazônia peruana. Segundo Pio Corrêa, *caa-o-chu* representa o “pau que dá leite”. Rejeita-se a hipótese de proveniência Tupi do termo. CORRÊA, Manuel Pio. *Dicionário das plantas úteis do Brasil e das exóticas cultivadas*. Rio de Janeiro: IBDF, 1984. Apud. HOUAISS, Antônio. *Dicionário Eletrônico Houaiss da língua portuguesa 2.0*. São Paulo: Objetiva, 2007.

¹³⁷ Tradução livre pelo autor. Biografia de Charles Marie de La Condamine disponível no sítio eletrônico da Academia das Ciências da França <www.academie-sciences.fr/archives/fonds_archives/Condamine/archives_Condamine_oeuvre.htm>. Disponibilidade: 13.07.09. A tradução completa deste trecho do relatório de La Condamine pode ser consultada no livro FIGUEIREDO, Aldrin Moura de. *O cotidiano e a Sociedade da Borracha*. São Paulo: Atual, 1997, p. 6.

¹³⁸ O processo de vulcanização da borracha natural é responsável por reorganizar as moléculas de forma a definir o grau de elasticidade e estabilidade do produto final. Há divergências acerca da forma como o processo foi descoberto por Charles Goodyear, contudo a versão mais difundida refere-se a uma encomenda recebida do governo americano para produzir 150 malotes de borracha para os correios. Um desses malotes ficou, por descuido, exposto ao calor do forno de sua residência, sobre o qual despencou. O contato da borracha às altas temperaturas do forno deu estabilidade ao material sem que perdesse a elasticidade. FURTADO, Cristina; NUNES, Regina; COSTA, Helson; VISCONTE, Leila. Aspectos Históricos da Vulcanização. In: *Polímeros: Ciência e Tecnologia*, Vol. 13, No. 2, 2003, p. 125-129. Ver também: Departamento de Assuntos Corporativos. *Goodyear do Brasil – 90 anos rumo ao futuro*. Abril: 2009. Versão eletrônica <www.goodyear.com.br/local/90_anos/livro/pdf/Goodyear_90Anos.pdf>, p. 11. Disponibilidade: 15.07.09.

Muito provavelmente, Charles Goodyear não suporia que, por decisão do empresário Frank Seiberling em homenageá-lo, seu sobrenome estamparia uma das maiores indústrias de pneumáticos do mundo. A *The Goodyear Tire and Rubber Company* foi fundada em 1898 nos Estados Unidos. Passados 110 anos, a empresa tem 60 indústrias em 25 países com um total de 75 mil funcionários e vendas na ordem de 19,6 bilhões de dólares. Na América Latina, além das fábricas brasileiras, tem plantas industriais no Chile, na Colômbia, no Peru e na Venezuela. A empresa ainda produz e vende, em mais de 185 países, outras cinco marcas de pneus: Dunlop, Kelly, Fulda, Sava e Debica¹³⁹.

Em 1919, a história da Goodyear no Brasil iniciou com a instalação de um escritório na capital do país (Rio de Janeiro) para comercializar os pneus produzidos nos Estados Unidos¹⁴⁰. Por meio de negociações entre a sede americana e o governo brasileiro, a empresa inaugurou sua primeira indústria no país em 1939¹⁴¹, confluindo com a chegada dos primeiros automóveis importados. Em 1973, nasceu a segunda unidade fabril (SP) e, no ano 2000, adentrou o mercado de recauchutagem de pneus com a instalação de uma indústria em Santa Bárbara D'Oeste, quando atingiu a marca de 1 bilhão de reais em faturamento no país. Hoje, a Goodyear do Brasil é a maior operação da empresa fora dos Estados Unidos.

A indústria de pneus está vinculada diretamente à automobilística. Por isso, desde a instalação das montadoras no país, na década de 1950, a Goodyear atuou junto à indústria de veículos por meio do Departamento de Equipamento Original¹⁴².

¹³⁹ Sítio eletrônico da Corporação Goodyear <www.goodyear.com/corporate/about/about_quickfacts.html>. Disponibilidade: 15.07.09.

¹⁴⁰ Departamento de Assuntos Corporativos. *Op. cit.* p. 23.

¹⁴¹ Havia uma motivação estratégica por parte do governo americano para a instalação de fábricas de pneus no Brasil. A Segunda Guerra Mundial implicou a conquista, pelos japoneses, dos maiores seringais da época, então na Malásia, ocasionando uma escassez de borracha para a fabricação de pneus e de toda a sorte de produtos para a guerra (correias, cilindros, direções, mangueiras e etc). Com o transporte internacional prejudicado, incentivava-se a instalação das fábricas próximas às matérias-primas, desde que o governo se filiasse ao estadunidense. Grande parte dos pneus para os aviões utilizados na guerra foi fabricada no Brasil. Há importante bibliografia acerca da reativação dos seringais da Amazônia nesse período para servir à indústria da guerra. MORALES, Lúcia Arrais. *Vai e Vem, Vira e Volta: As rotas dos soldados da borracha*. São Paulo: Anna Blume, 1999. WARREN, Dean. *A Luta pela Borracha no Brasil*. Studio Nobel: São Paulo, 1989, p. 131-145. Um meritório documentário foi produzido acerca do traslado de 54 mil agricultores nordestinos para o centro da floresta amazônica durante a segunda guerra mundial para trabalhar na extração do látex a ser enviada aos Estados Unidos. OLIVERIA, Wolney. *Borracha para a Vitória*. Cultura: 2004.

¹⁴² Departamento de Assuntos Corporativos. *Op. cit.* p. 51.

Atualmente, essa estratégia da companhia traduz-se nos 7 Centros de Montagem que, próximos às unidades produtivas de veículos, entregam os conjuntos completos de pneus e rodas à linha de montagem¹⁴³. Dessa forma, todo veículo produzido ou montado no país recebe os pneus da indústria multinacional.

A Goodyear do Brasil, nas décadas seguintes à instalação, se expandiu por vários setores. Além dos investimentos ligados à indústria dos pneus, como uma fazenda própria para a produção de borracha no Pará¹⁴⁴, a Goodyear implantou a Vitafilm¹⁴⁵, indústria de filmes plásticos de PVC para embalagens, a Airsprings¹⁴⁶, fabricante de molas pneumáticas para os ônibus Volvo, Scania e Mercedes, e a Seawing¹⁴⁷ para produzir mangotes utilizados no transporte de petróleo *offshore* quando a Petrobrás especializou-se na exploração da plataforma marítima. A partir dos anos 2000, com o ingresso da empresa na indústria de recauchutagem, ela restringiu o foco de sua atuação aos pneumáticos, transferiu a presidência da Goodyear América Latina para São Paulo e se retirou dos mercados alheios aos pneus.

II. Bridgestone-Firestone

A Firestone, fundada em 1900 nos Estados Unidos por Harvey Firestone, foi a primeira indústria a equipar os veículos de Henry Ford. A ascensão da Firestone no mundo, assim como das demais indústrias de pneus, se iniciou durante a II Guerra Mundial quando inaugurou diversas fábricas (inclusive a brasileira) e produziu asas de avião, esteiras para tanques, canhões antiaéreos e tanques de oxigênio para as batalhas¹⁴⁸.

¹⁴³ *Ibid.* p. 97.

¹⁴⁴ Departamento de Assuntos Corporativos. *Op. cit.* p. 50.

¹⁴⁵ *Ibid.* p. 68.

¹⁴⁶ *Ibid.* p. 95.

¹⁴⁷ *Ibid.* p. 107.

¹⁴⁸ Conquanto a Bridgestone-Firestone constitua uma única empresa, ela mantém dois domínios eletrônicos que exibem o mesmo conteúdo: <www.bridgestone.com.br> e <www.firestone.com.br>. A história da companhia, portanto, no Brasil e no mundo, pode ser acessado sem modificações em ambos endereços no *link* história. Disponibilidade: 16.07.09. A história da empresa pormenorizada e organizada com fotos, gráficos e dados abundantes dos segmentos em que atua pode ser conferida no sítio virtual da Corporação Bridgestone, exclusivamente, em inglês <www.bridgestone.com/corporate/history/index.html>. Disponibilidade: 16.07.09.

Do outro lado do Pacífico, no Japão, Shojiro Ishibashi¹⁴⁹ fundou, em 1931, a primeira fábrica de pneus do país nomeada com o significado de seu sobrenome em inglês: ponte de pedra, ou seja, Bridgestone. A empresa se expandiu rapidamente pelo Japão e montou suas próprias fazendas de borracha na China. Na década de 1980, comprou três grandes indústrias da Austrália e passou a configurar entre as seis maiores do mundo.

O grande salto da Bridgestone ocorreu com a aquisição da estadunidense Firestone em 1988, quando passou a disputar com a Michelin o posto de maior produtora mundial de pneus. No Brasil, a Bridgestone adquiriu o legado da Firestone iniciado com a instalação de um escritório para importação de pneus em São Paulo, em 1923, e de uma fábrica em Santo André inaugurada em 1939.

Em 2007, a segunda planta no país começou a operar na Bahia. Somadas as duas unidades brasileiras, a empresa emprega 3 mil e 600 funcionários, produz 40 mil pneus por dia em diversos segmentos (carro de passeio, camionete, transporte de carga, agrícola e industrial) e obteve faturamento de 1 bilhão de dólares.

No mundo, a Bridgestone-Firestone, com sede em Tóquio, emprega 134 mil funcionários e faturou 32 bilhões de dólares em 2008. A corporação tem plantas em 26 países constituídas por 182 fábricas: 76 de pneus, 20 de matérias-primas e 86 de produtos conexos (autopeças, semicondutores, equipamentos para golfe e tênis, bicicletas e etc.)

A Firestone adentrou o segmento de recapagem de pneus em 31 de maio de 2007 por meio de uma fusão com a Bandag¹⁵⁰: indústria multinacional de recapagem de pneus. A Bandag foi fundada nos Estados Unidos, na cidade de Muscatine, em 1957, onde está sua sede. A partir dos anos 2000, a Bandag passou a figurar entre as 500 empresas mais valiosas do mundo com 18 fábricas e 1300 concessionárias, das quais 171 no Brasil.

¹⁴⁹ Shojiro Ishibashi é avô, por parte de mãe, do atual Primeiro Ministro Japonês, Yukio Hatoyama, eleito em Agosto de 2009.

¹⁵⁰ Sobre o processo de fusão Cf. <www.firestone.com.br/corp_a_bandag.aspx>; outras informações acerca da Bandag podem ser conferidas no endereço eletrônico da empresa <www.bandag.com.br>. Disponibilidade: 30.07.09.

III. Pirelli

A Pirelli foi fundada em 1901 em Milão, que acolhe a sede da multinacional. Em 1929, a Pirelli aportou um escritório para importação no Brasil e, em 1941, inaugurou sua primeira fábrica de pneus no país. Nas décadas de 1970 e 1980, adquiriu indústrias de pneus concorrentes, dentre as quais a Tropical – indústria brasileira de pneus sediada em Feira de Santana - onde, hoje, se encontra a planta da Pirelli no estado da Bahia.

Logo, firmou-se como a maior indústria de pneus instalada no Brasil e uma das mais importantes unidades do Grupo Pirelli no mundo. Até 2005, atuou também nos segmentos de cabos, sistemas e telecomunicações¹⁵¹ quando vendeu parte desses investimentos para se dedicar à indústria de pneus, assim como ocorria com outras multinacionais instaladas no país (Goodyear e Bridgestone-Firestone).

A produção de pneus da Pirelli no país está voltada para amplos segmentos: automóveis, camionetes, motos, bicicletas, caminhões, ônibus, tratores, máquinas agrícolas, veículos pesados, inclusive para construção civil e uso industrial. Além disso, as maiores fábricas do mundo de pneus Pirelli para caminhões e ônibus estão instaladas no Brasil, assim como as únicas unidades produtivas dedicadas às bicicletas e aos tratores. Para tanto, conta com mais de 10 mil funcionários, que geraram um faturamento de 4,16 bilhões de dólares em 2007.

A Pirelli vende seus produtos em 160 países com 23 fábricas, sendo que, no Brasil, está instalado o maior número de unidades: cinco (Ver distribuição das indústrias no Mapa 1.). Atualmente, 50% dos automóveis produzidos no país saem das montadoras com pneus Pirelli, que alcança o índice monopolístico de 97% do fornecimento de pneumáticos para a indústria de motocicletas.

¹⁵¹ Em 2001, a Pirelli adentrou o mercado da telefonia celular ao comprar parte da Telecom Itália. O Brasil tornou-se um dos focos da empresa por meio da operadora TIM. Nos primeiros anos de atuação, a empresa saltou de 5,3 milhões de usuários (2002) para 23,1 milhões (2006), tornando-se líder no fornecimento de tecnologia GSM e segunda empresa com maior participação no mercado de celulares (25,4%), obtendo faturamento na ordem de 3,96 bilhões de euros. Ver relatório dos investimentos do Grupo Pirelli no setor telefônico no mundo e, principalmente, no Brasil <www.pirelli.com/en_IT/browser/attachments/pdf/Pirelli_in_Telecom_Italia_2001_to_2007.pdf>, p. 1 e 2. Disponibilidade: 16.07.09.

IV. Michelin

Iniciada sua história de produção de pneus na França, na virada do século XX, concomitantemente às unidades que afluíam na Itália, nos Estados Unidos e no Japão, a Michelin foi a última grande multinacional a aportar uma fábrica no Brasil. Apesar da instalação de um escritório para a importação de pneus em São Paulo em 1927, os primeiros investimentos para a produção voltada ao mercado interno se deram com a aquisição de plantações de seringueira no Mato Grosso (1979) e na Bahia (1981) ¹⁵². Garantido o acesso à matéria prima e a evidência da opção do transporte de longas distâncias no país por meio rodoviário, inaugurou uma fábrica de pneus para veículos de carga (caminhões e ônibus) no Estado do Rio de Janeiro (Campo Grande) em 1981.

A expansão para os setores de veículos de passeio e caminhonete ocorreu com o início do funcionamento de outras duas unidades no Rio de Janeiro (Itatiaia) em 1998, que incluiu uma fábrica de bandas de rodagem e um centro de recapagem. Pela importância do Brasil no desenvolvimento da empresa, que tem sua sede em Clermont-Ferrand na França, decidiu fazer do país o centro administrativo dos negócios voltados para a América do Sul.

A Michelin detém diversas marcas de pneus que são direcionadas para áreas geográficas específicas do globo, dividido, pela empresa, em cinco regiões, e para os segmentos mais importantes em cada uma delas. Portanto, pertencem à empresa, além dos pneus Michelin, as marcas: BFGoodrich, Uniroyal, Kleber, Laurent, Taurus, Riken, Kormoran, Encore, Euromaster, Recamic, TCI e Warrior.

Em 2008, a Michelin foi considerada a maior indústria mundial de pneus com 17,1% de todo o mercado global. As indústrias, em 19 países, empregam 117 mil e

¹⁵² A unidade agrícola da Michelin no Mato Grosso, na cidade de Itiquira, é o maior seringal da América Latina e um dos maiores do planeta com 8 mil e 500 hectares de área plantada e produção de mais de 10 mil e 500 toneladas de borracha por ano. A unidade da Bahia (Costa do Dendê) tem cerca de 9 mil hectares, dos quais cerca de 6 mil são de área plantada. Cf. <www.michelin.com.br> link *unidades agrícolas*. Apesar de no endereço eletrônico da Michelin no Brasil constar apenas duas unidades agrícolas, o sítio mundial afirma que a empresa possui três plantações de seringueiras no país, além de outras 13 plantações na África: 18 mil hectares na Costa do Marfim, 12 mil hectares em Gana, 12 mil hectares na Nigéria e não há informações disponíveis sobre as plantações na Libéria. Cf. <www.michelin.com> link *Michelin worldwide - sites*. A exploração da borracha na África é feita por meio da empresa *Societe Internationale de Plantations d'Heveas*, na qual a Michelin tem uma participação e atua como supervisor técnico. Cf. <<http://siph.com/>>. Disponibilidade: 30.07.2009.

500 pessoas que produzem e vendem 177 milhões de pneus por ano para 170 países. No Brasil, a empresa emprega 5 mil pessoas distribuídas entre as unidades agrícolas e industriais e no escritório regional para a América do Sul¹⁵³.

2.1.2. Pneus reformados e suas associações

Os pneus novos, desde que utilizados em estradas suficientemente conservadas e pela quilometragem determinada pelo fabricante, podem ser reutilizados para a fabricação dos pneus reformados. Isso significa que, após o desgaste do pneu novo, a estrutura restante, chamada de carcaça (Ver Figura 1.), serve como base para a confecção de um pneu reformado.

A carcaça do pneu pode passar por processos industriais distintos e, portanto, diferenciar-se conforme o método de reforma utilizado: a recapagem, a recauchutagem e a remoldagem¹⁵⁴. Na recapagem, o pneu é reformado somente com a substituição da banda de rodagem. Na recauchutagem, procede-se a troca da banda de rodagem e dos ombros (prosseguimento da banda de rodagem até que se una aos flancos) e na remoldagem, a operação mais completa, são reconicionados a banda de rodagem, os ombros e toda a superfície dos flancos. Por isso, conforme o processo utilizado o pneu reformado será classificado em recapado, recauchutado ou remoldado.

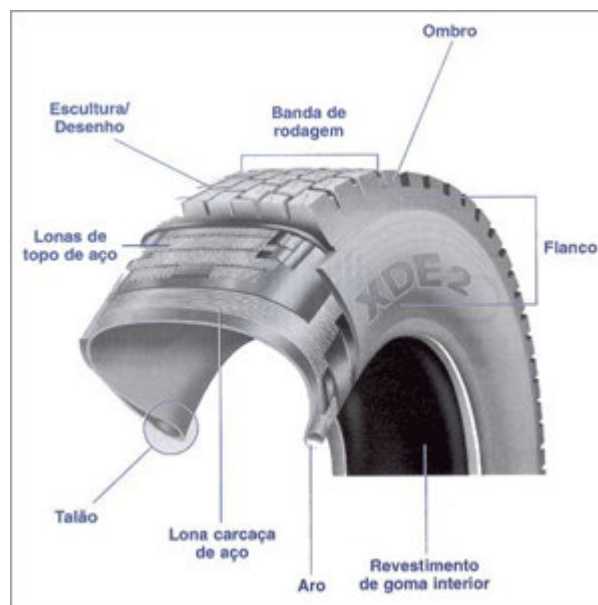
A Figura 1. mostra o corte de um pneu radial de automóvel e auxilia a visualização de partes que o compõe e a sua estrutura. A banda de rodagem é a parte do pneu que entra diretamente em contato com o solo; oferece grande resistência ao desgaste devido à composição de borracha e agentes químicos; seus desenhos criteriosamente estudados visam proporcionar tração, estabilidade e segurança ao veículo. As lonas de aço ou cinturão são anéis circunferenciais e inextensíveis tem a função de estabilizar a

¹⁵³ Cf. <www.michelin.com.br> link *Institucional*. Disponibilidade: 30.07.2009.

¹⁵⁴ No Brasil, ainda existe um quarto método que possibilita a reutilização do pneu usado, chamado de frisagem ou resulcagem. Esse método ilegal consiste na utilização de uma pequena máquina aplicada manualmente sobre o pneu velho após o desaparecimento das linhas anti-derrapagem ou de aderência (escultura/desenho, conforme Figura 1.). Esse mecanismo as reproduz sobre a carcaça do pneu usado, por isso nada é reposto, somente os desenhos são refeitos a fim de burlar as vistorias automotivas e as polícias nas fiscalizações de rotina no trânsito, fazendo com que um pneu inadequado para as condições de rodagem passe despercebido e aumente os riscos de segurança para motoristas e pedestres. Esse método foi verificado *in locuo*, pelo autor, em conversas informais nas borracharias em diversas cidades do Rio Grande do Sul.

carcaça. A carcaça é composta de cordões de nylon, poliéster ou aço, formando a parte resistente do pneu; tem a função de reter o ar sob pressão, que suporta o peso total do veículo. O talão é constituído por arames de aço de grande resistência; tem a finalidade de manter o pneu acoplado firmemente ao aro, impedindo-o de ter movimentos independentes. Por último, os flancos, constituídos de um composto de borracha de alto grau de flexibilidade, buscam proteger a carcaça contra os agentes externos.

Figura 1. Corte de pneu radial de automóvel



No Brasil, o segmento de reforma de pneus se estabeleceu em duas associações distintas. As indústrias de pneus remoldados agregaram-se na Associação Brasileira da Indústria de Pneus Remoldados (ABIP), enquanto as indústrias de recapados e recauchutados formaram a Associação Brasileira do Segmento de Reforma de Pneus (ABR). Há forte convergência das Associações para a atuação nas instituições democráticas em defesa do comércio dos pneus reformados e de políticas de desenvolvimento comuns, apesar da ABIP e a da ABR guardarem particularidades, principalmente, no tocante à composição societária (porte e número das indústrias filiadas).

I. A Associação Brasileira da Indústria de Pneus Remoldados (ABIP)

A ABIP foi o segmento da indústria de pneus que se organizou mais tardiamente no Brasil, sendo fundada em 1993. No fim da década de 1980, a abertura econômica implicou a expansão e a diversificação do comércio de pneumáticos com o início da importação de três itens: pneus reformados, pneus usados ou “meia-vida” e carcaças de pneus. Os pneus reformados importados eram submetidos aos processos de recapagem, recauchutagem ou remoldagem no exterior, já os pneus usados ou “meia-vida” não tinham sua estrutura recuperada por nenhum desses processos e eram comercializados no mercado nacional até o término de sua vida útil, quando então poderiam ser submetidos aos processos de recauchutagem ou recapagem. As indústrias de pneus remoldados filiadas à ABIP utilizavam-se do terceiro item da pauta importadora - a carcaça do pneu usado – para construir sobre ela o pneu remoldado.

A ABIP é formada por um pequeno número de empresas remoldadoras, cujo total não ultrapassa 20 unidades produtivas¹⁵⁵. A principal indústria do segmento de remoldados era a BS Colway que representava 40% da produção total do setor. Em 18 de dezembro de 2007, a empresa terminou o processo de demissão de seus 1200 funcionários na fábrica de Piraquara¹⁵⁶, região metropolitana de Curitiba, devido ao julgamento, em caráter liminar, pelo Superior Tribunal Federal (STF) da ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)¹⁵⁷ que proibiu a importação de carcaças de pneus usados utilizados como matéria-prima pela indústria.

¹⁵⁵ O número de indústrias remoldadoras não é um dado fornecido com transparência pela ABIP, pois a Associação era presidida pelo Diretor da maior indústria do segmento, a BS Colway, e as demais empresas parecem não se engajar com ênfase na disputa com as multinacionais por um espaço no mercado brasileiro. Dentre os fatores que se relacionam ao isolamento da BS Colway na frente de batalha está a ampla predominância da empresa no mercado interno e, por isso, a possibilidade de sofrer os maiores prejuízos decorrentes das ações contrárias ao comércio de remoldados no Brasil. O número estimado de 20 afiliadas foi obtido em entrevista ao Presidente da ABIP. Entrevista realizada por Fabio Morosini com Francisco Simeão (ABIP/ BS Colway). Casoteca FGV <www.gvdireito.com.br>; seguindo os links: Casos; Guerra dos Pneus; anexos principais; íntegra de entrevistas realizadas; Francisco Simeão - Presidente da ABIP. Em: 20 de março de 2006, Piraquara, p. 2. Disponibilidade: 01.10.09.

¹⁵⁶ Ver: VALLE, Dimitri do. *BS Colway anuncia demissão de 700 funcionários no Paraná*. Folha de São Paulo: São Paulo, 18.12.2007; JORNAL DO ESTADO. *População de Piraquara se mobiliza em favor da BS Colway*. Curitiba, 18.12.2007; FURLAN, Nájia. *BS Colway pisa no Freio – Fábrica demite 700 funcionários e encerra programas sociais*. Tribuna do Paraná: Curitiba, 18.12.2007.

¹⁵⁷ O trâmite da ADPF será objeto de análise detalhado no Capítulo 3. desta dissertação. Deve-se adiantar, contudo, que a ADPF foi julgada procedente no mérito acarretando a proibição do ingresso de carcaças de pneus usados para a indústria de remoldado e, portanto, o conseqüente fechamento da BS Colway que

A BS Colway teve origem na empresa fundada em 1991 por Francisco Simeão Rodrigues e Luiz Bonacin Filho, que iniciaram a importação de pneus da marca inglesa Colway Tyres em 1994. Em 1999, os dois empresários que emprestaram as iniciais do segundo nome à empresa, B e S, além do sócio João Resende, formaram uma *joint venture* com a indústria inglesa de pneus remoldados Colway para a fabricação dos produtos no Brasil.¹⁵⁸ A Colway inglesa participou com a transferência de tecnologia e técnicas para a produção do pneu remoldado, o treinamento dos funcionários e a marca da empresa, enquanto os sócios brasileiros realizaram os investimentos em infraestrutura. O contrato da *joint venture*, contudo, previa a regulamentação do setor mediante aprovação de Lei no Congresso Nacional que permitisse o ingresso de carcaças de pneus usados para a remoldagem, o que não ocorreu, acarretando a cisão da associação com o direito de uso da marca inglesa pelos sócios brasileiros¹⁵⁹.

O início do funcionamento da fábrica da BS Colway em Piraquara ocorreu em julho de 2000 e, nos cinco anos seguintes, a indústria cresceu em média 65% ao ano. No fim do ano de 2005, a indústria atingiu a capacidade máxima de produção em 238 mil unidades por mês e passou a representar 10% do mercado nacional de pneumáticos com um produto que ganhava consumidores por ofertar um preço 40% menor que o pneu novo da indústria multinacional, além da garantia de 5 anos de uso.

A BS Colway tornou-se a maior fábrica de pneus remoldados do mundo, conquistou o consumidor brasileiro pelos preços inferiores aos pneus novos e passou a ser alvo de ações das multinacionais nas instituições democráticas para impedir a

passou a atuar no segmento de importação de pneus da marca Maxxis, após uma breve tentativa de importação de pneus chineses, logo barrada por medidas antidumping impostas pela CAMEX.

¹⁵⁸ Conforme Maria Bernadete e Clovis Antonio “A característica essencial do contrato de *joint venture* é a realização de um projeto comum, empreendimento cuja duração pode ser curta ou longa, porém com prazo determinado. É a celebração de um contrato entre duas ou mais empresas, que se associam, criando ou não uma nova empresa para realizar uma atividade econômica produtiva ou de serviços, com fim lucrativo”. Os atores ainda destacam que “sua importância é indiscutível em face da grande utilização como estratégia para alcançar mercados externos, transferência de tecnologia, aporte de capital e uso de franquias”. MIRANDA, Maria Bernadete; MALUF, Clovis Antonio. *O contrato de joint venture como instrumento jurídico de internacionalização das empresas*. In: <www.saraivajur.com.br> link doutrina; artigos, publicado em 29.09.2003. Disponibilidade: 30.09.09.

¹⁵⁹ Entrevista realizada por Fabio Morosini com Francisco Simeão (ABIP/ BS Colway). Casoteca FGV <www.gvdireito.com.br>; seguindo os links: Casos; Guerra dos Pneus; anexos principais; íntegra de entrevistas realizadas; Francisco Simeão - Presidente da ABIP. Em: 20 de março de 2006, Piraquara, p. 15. Disponibilidade: 01.10.09. Essa informação também está disponível em entrevista de Francisco Simeão para a FAE Centro Universitário <www.fae.edu/intelligentia/includes/imprimir.asp?lngIdNoticia=15935>. Disponibilidade: 01.10.09.

obtenção da matéria prima necessária para a produção do pneu remoldado, ou seja, a carcaça de pneu usado europeu¹⁶⁰. É sintomático que, durante a pesquisa desta dissertação, o endereço eletrônico da ABIP e o escritório da Associação em Brasília foram desativados como consequência do banimento desse setor econômico da economia nacional, após 20 anos de batalhas no Executivo, Legislativo e Judiciário (Seção 2.2).

II. A Associação Brasileira do Segmento de Reforma de Pneus (ABR)

A ABR foi criada em 1985 para representar, além das indústrias reformadoras de pneus, os fabricantes de produtos para reforma (banda de rodagem, flancos, etc). Em 15 de setembro de 2009, a ABR contava com duzentos e vinte associados¹⁶¹, todavia dados da Associação apontam para cerca de 1600 micro e pequenas empresas prestadoras de serviço no setor, a grande maioria de caráter familiar, como as recauchutadoras e recapadoras presentes, comumente, ao longo das rodovias do país, conforme Tabela 2.

Tabela 2. Empresas de reforma brasileiras e respectivas capacidades produtivas

ESTADO	Nº TOTAL EMPRESAS	TOTAL/MÊS REFORMAS	MÉDIA DE PNEUS REFORMADOS POR EMPRESA
SUDESTE			
São Paulo	299	202.600	678
Minas Gerais	188	97.800	529
Rio de Janeiro	39	30.700	787
Espírito Santo	27	21.600	800
SUL			
Paraná	124	66.800	539

¹⁶⁰ A carcaça do pneu europeu é utilizada para a produção do pneu remoldado, pois tem melhor qualidade e durabilidade que a nacional, uma vez que é fabricado para rodar a velocidades de até 250km/h por até 10 horas contínuas. Além disso, a boa conservação das estradas na Europa, assim como a cultura da substituição dos pneus pela quilometragem indicada para o uso seguro, faz com que as carcaças sejam entregues aos postos de coleta em perfeito estado para receber o remolde. Nesse sentido, a Nota Técnica do INMETRO/DQUAL/DIPAC/Nº 83 de 03.10.2000 esclarece: “A indústria nacional de reforma de pneus, principalmente a indústria do pneu remoldado, necessita importar pneu usado pra a utilização da carcaça como matéria prima. É dado facilmente comprovado que a utilização de pneu usado nacional para obtenção de carcaça é economicamente inviável face as nossas condições de uso.”

¹⁶¹ Fonte dos dados: <www.abr.org.br>, link associados.

Santa Catarina	88	36.850	419
Rio Grande do Sul	99	53.900	544
CENTRO-OESTE			
Goiás	64	32.100	502
Distrito Federal	8	7.000	875
Tocantis	6	3.000	500
Mato Grosso	39	22.900	587
Mato Grosso do Sul	21	10.800	514
NORTE			
Amapá	1	500	500
Pará	27	15.500	574
Amazonas	8	6.100	763
Rondônia	14	7.300	521
Acre	2	500	250
Roraima	3	950	317
NORDESTE			
Bahia	47	24.000	511
Sergipe	10	4.700	470
Alagoas	12	6.500	542
Pernambuco	33	16.500	500
Paraíba	20	9.000	450
Rio Grande do Norte	11	4.500	409
Ceará	30	15.000	500
Piauí	18	7.000	389
Maranhão	19	9.000	474

O Brasil é o segundo maior mercado do mundo de pneus reformados, o qual é liderado pelos Estados Unidos. O setor, apesar de contar com algumas indústrias importantes, funciona de modo bastante informal e emprega, em geral, um grande número de pessoas com menor qualificação, possibilitando oportunidades de renda. A indústria da reforma representa também os pequenos vendedores, fornecedores de matérias pra reforma e locais para serviços rápidos de manutenção dos pneus.. Apesar de não dispor da informação total dos segmentos vinculados à indústria da reforma por sua descentralização e parca aderência à ABR (das 1600 empresas, somente 220 são associadas), a Tabela 3. compara o volume da produção de pneus reformados de caminhão e ônibus com número de empresas presentes no setor, da qual se pode inferir uma fotografia da distribuição do segmento no país.

Tabela 3. Relação entre a quantidade de pneus de caminhão e ônibus reformados por mês e o número de indústrias

Número de pneus de caminhão e ônibus reformados por mês	Número de Empresas	Porcentagem %
Acima de 4000	6	0,5%
3000 a 3999	10	0,8%
2000 a 2999	48	3,8%
1500 a 1999	53	4,2%
1000 a 1499	173	13,8%
500 a 999	439	34,9%
1 a 499	528	42%

Fonte: ABR <www.abr.org.br>. Disponibilidade: 05.10.09

Da Tabela 2. e 3. se infere que de forma bastante diversa da indústria de pneus novos, composta basicamente por quatro grandes multinacionais (Subseção 2.1.1), o segmento da indústria de pneus reformados é formado por um amplo número de pequenas empresas com produção local. Os números da indústria da reforma, difundido e desconcentrado por todas as regiões do Brasil, são vultosos. O setor faturou 4 bilhões de reais em 2008, gera 40 mil empregos diretos e 200 mil empregos indiretos, a grande maioria de baixa renda¹⁶².

Os números da Tabela 3., colhidos da reforma de pneus de ônibus e caminhão, totalizam 7,6 milhões de pneus por ano. Além disso, somam-se outros segmentos expressivos no mercado da reforma: 8 milhões de pneus para automóveis, 2 milhões de pneus para motocicletas e 300 mil unidades de pneus para o setor agrícola (números por ano)¹⁶³. Ao fim de 2008, a produção nacional da indústria da reforma (recapagem e recauchutagem) perfez, portanto, 17.9 milhões de pneus.

¹⁶² Fonte: Associação Brasileira da Indústria de Reforma (ABR).

¹⁶³ Todos os dados foram fornecidos pela ABR referentes ao ano de 2008.

2.1.3. Pneus novos *versus* Pneus reformados

As indústrias de pneus novos e de pneus reformados se estabeleceram e se desenvolveram no Brasil em diferentes momentos históricos e floresceram sob políticas de desenvolvimento distintas. No início do século, a indústria de pneus novos se instalou no país com escritórios para importação de pneus: Goodyear em 1919, Bridgestone-Firestone¹⁶⁴ em 1923, Michelin em 1927 e Pirelli em 1929. A partir do fim da década de 1930, dois fatores principais impulsionaram essas indústrias a produzir pneus no Brasil. Um fator de origem externa emoldurado nos incentivos dos países-sede das empresas para se instalarem em Estados que dispunham de matéria-prima (borracha) e pudessem produzir, além dos pneus, artefatos de borracha para as batalhas da Segunda Guerra Mundial e um fator de origem interna constituído na política de substituição de importações assentada no nacional-desenvolvimentismo. Essa conjugação de forças externas e internas resultou na abertura das fábricas da Goodyear (1939), Bridgestone-Firestone¹⁶⁵ (1939) e Pirelli (1941).

A partir de meados da década de 1950, a continuidade da política de substituição de importações aliada ao incentivo para a instalação de montadoras de veículos no Brasil criou as condições para a expansão das indústrias multinacionais de pneus. Em 1960, as multinacionais se reuniram para a formação da Associação Nacional da Indústria de Pneumáticos (ANIP) e tornaram-se um importante elo para a emergência do transporte automotivo do país. Dispondo de incentivos setoriais do governo para o aumento da produção ou se beneficiando das facilidades ofertadas às montadoras de veículos, as fábricas instalaram novas unidades com o fim de suprir a demanda interna de pneumáticos: a Pirelli em 1970, a Goodyear em 1973 e a Michelin em 1981.

É importante salientar que, desde o início da instalação das indústrias multinacionais durante a Segunda Guerra Mundial, passou a funcionar também o segmento informal e desprovido de incentivos setoriais da reforma de pneus. Os pneus

¹⁶⁴ À época, o escritório pertencia a Firestone, posteriormente, fundida à Bridgestone.

¹⁶⁵ A indústria pertencia à Firestone, cuja origem é estadunidense. A Bridgestone, de origem japonesa, espalhou suas fábricas próximas às matérias-primas da Malásia e outras regiões da Ásia, que foram dominadas pelos japoneses. Como os Estados Unidos e o Japão eram adversários na Segunda Guerra Mundial e os seringais asiáticos estavam sob comando japonês, os Estados Unidos investiram no Brasil para produzir a borracha necessária para a guerra.

novos, quando desgastados pelo uso, passaram a ser consertados para aumentar-lhes a vida útil, uma vez que o pneu novo constituía-se em item caro para aquisição. De início, a reforma ocorria por processos bastante rudimentares, contudo, com o aperfeiçoamento e a busca de técnicas de reforma nos países que já as utilizavam, surgiu o segmento dos recapadores e recauchutadores de pneus (Ver diferença de técnicas na Figura 1.). Esse segmento utilizava-se do material que já não servia para as indústrias multinacionais – o pneu velho – para dotá-lo de sobrevida. Por ser formado, em sua grande maioria, de pequenas e numerosas indústrias com pouco capital, apesar de estar presente no mercado nacional desde a década de 1960, o segmento da reforma só se organizou na Associação Brasileira do Segmento da Reforma de Pneus (ABR) em 1985.

Outro período da indústria de pneumáticos iniciou com as crises financeiras e fiscais da década de 1980 e o exaurimento do modelo nacional-desenvolvimentista e da política de substituição de importações. A abertura do mercado brasileiro à concorrência estrangeira possibilitou o ingresso no país de três itens concorrentes com a indústria multinacional de pneus novos:

- pneus reformados importados (recapados, recauchutados e remoldados);
- pneus usados ou meia-vida;
- carcaças de pneus usados para a reforma no território nacional;

Os pneus reformados importados passavam, no exterior, pelos mesmos processos de reforma empregados no Brasil e ofereciam preços bastante competitivos aos pneus novos da indústria multinacional instalada no país, além de qualidade similar. Os pneus usados ou “meia-vida” não passavam por nenhum processo de reforma ou implementação de sua estrutura no exterior; chegavam ao país para encerrar o seu período de vida útil e tinham preços ainda menores, além de possibilitar a futura recapagem ou recauchutagem (a remoldagem desses pneus não era possível pelo processo necessitar de carcaças em bom estado de conservação, o que não ocorria devido ao uso prolongado dos pneus nas estradas brasileiras mal conservadas). Já as carcaças de pneus usados constituía a matéria-prima para a indústria de pneus remoldados que iniciava seu funcionamento no Brasil.

A utilização da técnica da remoldagem é mais avançada por possibilitar a reforma do pneu de talão a talão (Ver Figura 1.), enquanto que a recapagem e a recauchutagem se constituem, basicamente, na sobreposição de uma camada extra de borracha sobre a parte dos pneus que entram em contato direto com o solo (a banda de rodagem e os ombros). O processo de remoldagem possibilita a constituição de um pneu com as características de durabilidade, segurança e qualidade bastante similares a de um pneu novo e por um preço 40% inferior, uma vez que não exige a produção de uma nova carcaça de pneu. A carcaça é proveniente de um pneu usado em boas condições, ou seja, que não sofreu deformações estruturais por rodar em estradas bem conservadas, que foi utilizado pela quilometragem e tempo determinados pelos fabricantes e que, em geral, foi produzido para suportar velocidades de rodagem de até 250 quilômetros por hora em períodos de até 10 horas contínuas.

O início da importação dos pneus remoldados se deu em 1991 e, em 1993, se formou a Associação Brasileira da Indústria de Pneus Remoldados (ABIP). Após a segunda metade da década de 1990, os pneus remoldados passaram a ser produzidos por um pequeno número de empresas brasileiras que obtiveram a tecnologia do remolde. Por disponibilizarem um produto de qualidade similar ao pneu novo e com preço bastante inferior, conquistaram rapidamente uma fatia do mercado nacional. As indústrias multinacionais de pneus novos passaram, então, a pressionar o governo para criar barreiras tarifárias e não-tarifárias aos dois produtos concorrentes: o pneu remoldado importado e a carcaça de pneu usado para a indústria nacional de remoldados. As batalhas entre as multinacionais de pneus novos e a indústria de remoldados duraram 18 anos (1991-2009) e ocorreu no Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (Seção 2.2).

Os pneus remoldados se constituíram no alvo principal das multinacionais, pois era o único segmento de pneus em que elas não competiam, uma vez que, a partir da segunda metade da década de 1990, as multinacionais também passaram a atuar no mercado de recapados e recauchutados. Em 1998, a Michelin inaugurou uma fábrica de bandas de rodagem (Ver. Figura 1.) para suprir com matéria-prima o centro de recapagem de pneus estabelecido no Rio de Janeiro no mesmo ano. A Goodyear adentrou o segmento dos recauchutados com a fábrica em Santa Bárbara D'Oeste, São Paulo, e,

atualmente, possui recauchutadores autorizados em todos os estados do Brasil¹⁶⁶. A Bridgestone-Firestone, em 2007, comprou a Bandag, uma indústria multinacional de recapagem de pneus sediada em Campinas e com 171 concessionárias no Brasil¹⁶⁷.

Além dos investimentos que a indústria multinacional aportou no setor de recapados e recauchutados, desde o ano de 2004 as indústrias de pneus novos vêm aumentando em 30% sua capacidade produtiva. Conforme dados no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), entre os anos de 2004 e 2007, a indústria multinacional aportou no país 3 bilhões de reais em investimentos na ampliação de suas fábricas e na construção de novas unidades¹⁶⁸. Dentre esses investimentos, salienta-se a chegada ao Brasil da marca multinacional Continental, que inaugurou uma fábrica em Camaçari na Bahia, embora não tenha se associado à ANIP. A produção de pneus das multinacionais tem três destinos: 26% da produção atende diretamente às montadoras de automóveis do país, 42% são vendidos nas lojas de reposição de pneus e 32% das vendas são exportadas¹⁶⁹. Portanto, a única parcela do mercado interno que as multinacionais disputam com as reformadoras é o setor de reposição de pneus. Essa segmentação do mercado nacional entre as indústrias multinacionais e as reformadoras resulta no exposto na Tabela 4.

Tabela 4. Comparação entre a indústria multinacional de pneus novos e a indústria de pneus reformados

	Indústria de Pneus Novos	Indústria de Pneus Reformados
Associações empresariais	ANIP	ABIP e ABR
Ano de Fundação	1960	1985 (ABR) 1993 (ABIP)
Número de empresas	8*	1609
Faturamento	11,9 bilhões	2,3 bilhões
Empregos diretos	20 mil	40 mil
Empregos indiretos	100 mil	200 mil

¹⁶⁶ A Goodyear disponibiliza um *link* sobre o funcionamento da fábrica de recauchutados e um mapa onde se pode encontrar o recauchutador autorizado mais próximo do cliente em: <www.goodyear.com.br/catalogo_pneus/recauchutagem/>. Disponibilidade: 05.10.09.

¹⁶⁷ Ver Seção 2.1.1. desta dissertação.

¹⁶⁸ BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. GOLDENSTEIN, Marcelo; ALVES; Marcelo Figueiredo de; BARRIOS, Mariana Toniolo. Panorama da Indústria de Pneus no Brasil: Ciclo de Investimentos, Novos Competidores e a Questão do Descarte de Pneus Inservíveis. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 25, mar. 2007, p. 107-130.

¹⁶⁹ *Ibid.* p. 3.

Número de pneus comercializados no Brasil	38,4 milhões	19,2 milhões
Número de pneus exportados	18,2 milhões	Não exporta
Número de carcaças de pneus importadas	Não importa	10,5 milhões
Número de pneus novos importados	3,2 milhões	Não importa
Total de Pneus Produzidos	55 milhões (comercializados no Brasil + exportados)	19,2 milhões

*Bridgestone-Firestone, Goodyear, Michelin, Pirelli, Levorin, Maggion, Rinaldi e Tortuga
 Fonte dos dados: Revista da Indústria. São Paulo: FIESP, Março 2006.

Conforme o histórico da indústria de pneus no Brasil, apresentado nesta Seção do Capítulo, pode-se dividir em quatro fases o desenvolvimento desse setor econômico. A primeira fase constituiu a abertura de escritórios para a importação de pneus no período de 1919 até 1930. A segunda fase iniciou com a pressão causada pela escassez da borracha durante a Segunda Guerra Mundial, que transferiu as primeiras indústrias multinacionais de pneus para o Brasil em 1939, e se prolongou até o exaurimento do modelo nacional-desenvolvimentista, que propiciou investimentos no setor até a primeira metade da década de 1980. A terceira fase irrompeu com a abertura econômica, na década de 1990, ao inserir no mercado doméstico os pneus reformados importados e possibilitar o surgimento de uma indústria brasileira de pneus remoldados, mesmo que dependente das carcaças de pneus usados do exterior. Essa fase foi marcada pela batalha entre as multinacionais de pneus novos e as indústrias de pneus reformados pelo mercado consumidor brasileiro. A quarta fase imiscui-se na terceira e é marcada pelos investimentos da indústria multinacional, a partir de 1998, no setor de recapagem e recauchutagem e, desde 2004, na ampliação e construção de outras unidades produtivas de pneus novos.

Na próxima Seção (2.2.), investiga-se a atuação das indústrias multinacionais de pneus durante a terceira e quarta fases de forma a identificar os mecanismos utilizados nas instituições políticas para pressionar o governo pela introdução de barreiras tarifárias e não-tarifárias ao comércio de pneus reformados. No sentido oposto, se identificarão os canais que a indústria de reformados utilizou para

barrar as iniciativas das indústrias multinacionais, além das suas ofensivas para a conquista do mercado brasileiro.

SEÇÃO 2.2. A ATUAÇÃO DOS GRUPOS DE INTERESSE DA INDÚSTRIA DE PNEUMÁTICOS NAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS

Os efeitos distributivos internos da política externa comercial costumam ter custos difusos e bastante diversos nos setores da economia. Particularmente, as políticas comerciais que implicam o acesso ou a restrição a mercados incidem sobre os grupos de exportadores e importadores de maneira divergente: uns buscam maior proteção do mercado interno, enquanto outros desejam o alargamento do mercado externo. Esses grupos de interesse se associam para pressionar as instituições políticas em busca de marcos regulatórios que os beneficiem por um lado, e/ou, por outro lado, restrinjam a presença do grupo de interesse oposto.

No caso da indústria de pneus, pode-se identificar que a mobilização política ocorre nas três esferas do poder estatal. Pelo tema da proteção ou liberalização comercial pertencer à esfera do Executivo, essa instituição é demandada como estratégia principal da indústria multinacional de pneus e da indústria reformadora (Subseção 2.2.1). De forma alternativa, a pressão é canalizada ao Poder Legislativo para aprovar ou obstruir Projetos de Lei que, respectivamente, beneficiem o setor demandante ou aumentem os custos do setor oposto (Subseção 2.2.2). Por fim, o Poder Judiciário tem sido acionado, reiteradamente, com fim de suspender os efeitos dos atos normativos do executivo que vão de encontro aos objetivos das associações representativas dos interesses da indústria de pneus (Subseção 2.2.3). Apesar desta Seção do trabalho ser organizada em três partes com o fim de verificar a hipótese da atuação dos grupos de interesse nas três esferas de poder para a conformação da política de comércio exterior, a interdependência entre os atos emanados do Executivo e do Legislativo e as ações propostas no Judiciário torna imprescindível que se adentre as influências recíprocas entre os Poderes de forma a dar inteligibilidade e sentido à análise. Por esse motivo principal, mesmo que o foco esteja direcionado para a atuação em determinada instituição democrática, faz-se necessário adentrar as reações nos demais Poderes, uma vez que estão conectadas.

Além disso, deve-se, antecipadamente, atentar para o fato de que a atuação dos grupos de interesse não implica o alheamento do Estado às pressões exercidas. Na

Parte II deste trabalho, se verificará que, somado ao forte *lobbying* das indústrias de pneus, a presença da vontade do Estado em benefício de determinado segmento, ou melhor, de certo modelo de desenvolvimento econômico, é decisivo para a configuração das políticas setoriais. Apesar da intrincada relação que envolve o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, as políticas resultantes desse jogo de poder, muitas vezes, não se coaduna com os acordos internacionais em que o Brasil é parte. Desse embate, resultam conflitos em que o Estado é demandado internacionalmente pelas políticas adotadas no âmbito interno que foram resultado de amplas e longas batalhas domésticas. Por isso, o resultado dos conflitos entre a indústria de pneus novos e a indústria reformadora nas instituições políticas internas (Executivo, Legislativo e Judiciário) transcende as fronteiras nacionais e exige a mobilização do Estado no cenário internacional para a adaptação da política doméstica aos esquemas de comércio internacional em que o Brasil participa (PARTE II).

2.2.1. A mobilização no Poder Executivo

A decisão tomada, no governo de Fernando Collor de Mello, de alargar a abertura do mercado nacional à concorrência estrangeira, além da realização de reformas institucionais nos órgãos responsáveis pela política externa comercial mobilizou o empresariado nacional para a imposição de limites à política econômica defendida pelo governo. Desde a década de 1970, a política comercial estava fortemente concentrada na Carteira de Comércio Exterior do Bando do Brasil (CACEX), desmantelada pelo governo Collor em 1990, que transferiu a competência para decidir acerca dos incentivos setoriais e das tarifas de importação e exportação ao Departamento de Comércio Exterior (DECEX) lotado no Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento¹⁷⁰.

A abertura econômica não previu, em seu processo, mecanismo específico que regulasse a comercialização de bens usados estrangeiros em território nacional. O início da importação, principalmente, de automóveis usados fez com que as montadoras nacionais, logo aliadas a outros setores, como o de pneumáticos, se mobilizassem para a

¹⁷⁰ Ver Subseção 1.1.2. desta dissertação.

imposição de barreiras a esses bens¹⁷¹. Dessa mobilização, se editou a Portaria DECEX N° 8, de 14 de maio de 1991, que previa a proibição genérica da importação de bens usados em seu artigo 27, que assim dispunha: “Art. 27. Não será autorizada a importação de bens de consumo usados.”¹⁷²

A interpretação da norma é bastante nítida quando se trata de bens como eletrodomésticos e computadores, pois esses bens ou são novos ou são usados, e não existe propriamente uma indústria de reforma desses produtos que os recolhem no mercado por meio da restituição de suas características originais, sendo descartados após o término da vida útil. Contudo, a classificação dos pneus reformados tornou-se nebulosa, uma vez que o pneu após passar por um dos processos de remoldagem, recauchutagem ou recapagem, não é, conceitualmente, um bem usado. O pneu reformado é um bem que contém uma base (a carcaça do pneu) que foi utilizada por um período de vida útil e sobre a qual foi construída uma nova estrutura dando origem a um novo produto: o pneu remoldado, o pneu recauchutado ou o pneu recapado. Essa era a argumentação defendida pelos importadores de pneus reformados. De outro lado, as multinacionais defendiam que os pneus reformados não deixavam de ser pneus usados que passaram por um processo que permite a reutilização da mesma carcaça de pneu. Portanto, o pneu usado seria o gênero, mais amplo, que englobaria as diferentes espécies - recauchutados, recapados e remoldados – devendo a importação de todos, conforme a Portaria DECEX N° 8 de 1991, estar proibida.

Essa incerteza em torno da classificação de pneu reformado permitiu a continuidade da importação do produto, que disputava mercado com a indústria multinacional de pneus novos. Em 22 de dezembro de 1992, o IBAMA, por meio da Portaria 138-N, realizou uma tentativa frustrada de inibir a importação de pneus

¹⁷¹ BONELLI, Regis; VEIGA, Pedro da Motta. *Op. cit.* In: *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, No. 75 –abril/junho de 2003. Por exemplo, a proibição da importação de automóveis usados foi ditada pela Portaria N° 8, de 13.05.91 do Ministério da Fazenda. A questão guarda muitas semelhanças com a dos pneumáticos, pois a indústria automobilística é capaz de desmembrar as peças dos veículos usados e retificá-las de forma a restituir-lhes de sobrevida.

¹⁷² O Supremo Tribunal Federal (STF) criou um banco de dados específico com a legislação e os documentos correlatos ao caso dos pneus. Desse momento da dissertação para adiante, quando a legislação ou documento estiver disponível no banco de dados do STF, far-se-á referência para consulta rápida nesse sítio eletrônico. Ver a Portaria DECEX N° 8, de 14 de maio de 1991 em <www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=processoAudienciaPublicaAdpf101>. Disponibilidade: 08.10.09.

reformados com base na Convenção da Basiléia sobre o Controle dos Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Disposição (CB). A Portaria do IBAMA exigia autorização prévia do órgão para a importação de resíduos perigosos elencados na CB, que prevê a possibilidade soberana das Partes de ampliarem, unilateralmente, o rol de resíduos proibidos para além das Listas estabelecidas pela CB.¹⁷³ Contudo, quando da edição da Portaria do IBAMA, a CB ainda não estava internalizada no ordenamento pátrio, o que veio a ocorrer no ano seguinte por meio do Decreto Presidencial N° 875, de 19 de Julho de 1993¹⁷⁴. A Portaria, portanto, foi questionada pelas empresas importadoras quanto à inovação da matéria legal no ordenamento pátrio perante o Tribunal Regional Federal da Quarta Região (TRF-4) que, por decisão unânime, declarou-a sem efeitos jurídicos e concedeu liberdade para importação dos pneus usados, assim decidindo “A proibição da importação de pneus usados não pode prevalecer, eis que consta ela de mera Portaria, com visível agressão ao princípio da reserva legal.”¹⁷⁵

A primeira tentativa do Executivo em barrar o ingresso dos pneus usados por meio de Lei, e não mais mediante portarias do IBAMA e do DECEX, ocorreu com o Projeto de Lei 4109/93 proposto pelo Ministério da Indústria e Comércio (MIC). O aumento da pressão do governo contra os importadores de pneus usados causou a reação do setor que, no mesmo ano, fundou a Associação Brasileira da Indústria de Pneus Remoldados (ABIP). Uma das primeiras ações da ABIP foi contratar e treinar 30 pessoas que realizaram *lobbying* profissional no Congresso Nacional, fornecendo documentos, esclarecendo dúvidas e munindo os parlamentares com estudos que desabonavam o

¹⁷³ Os pneus usados estão classificados na Convenção da Basiléia (CB) como resíduos não-perigosos na Lista B, sob o código B3140, ou seja, a importação e a exportação não são proibidas desde que alcance uma destinação ambientalmente adequada, conceito que engloba o encaminhamento dos pneus aos fornos das cimenteiras por economizar recursos naturais. Apesar disso, o acordo traz, além da possibilidade de inserção unilateral de produtos proibidos pelas Partes, um conceito de resíduo perigoso bastante amplo, baseado nas legislações nacionais e que se irradia para todos os países envolvidos no comércio desses bens. Se um produto recebe a classificação de perigoso pela legislação do país exportador ou do país importador, ou ainda de países por onde esses produtos transitarão para alcançar o destino, a adjetivação atingirá todos os demais países da relação, que deverão controlar esse comércio. Tal medida favorece a padronização do controle desses materiais e reforça o conceito de responsabilidade pós-consumo, uma vez que incentiva o gerenciamento desses produtos nas áreas onde foram produzidos. Por não se constituir num produto proibido de transação, a Convenção da Basiléia regula o comércio dos pneus usados pela edição de uma diretriz específica intitulada: Diretrizes Técnicas para a Identificação e Gestão de Pneus Usados. Acesso aos acordos da CB em <www.basel.int>. Disponibilidade: 08.10.09.

¹⁷⁴ Disponível no banco de dados específico do STF.

¹⁷⁵ Ver íntegra da decisão em <www.trf4.jus.br/trf4/jurisprudencia/sumulas/sumula_19/92.04.26271-0.pdf>. Disponibilidade: 08.10.09.

Projeto de Lei 4109/93. O *lobbying* da ABIP fez com que o Ministério da Indústria e Comércio requeresse a retirada da votação em plenário do PL 4109/93, tendo em vista a grande possibilidade de não aprovação¹⁷⁶.

Naufragada a tentativa do Projeto de Lei 4109/93, uma nova Portaria foi editada em trabalho conjunto do Ministério da Fazenda com o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, que passou a sediar o DECEX. A Portaria Interministerial MICT/MF N° 3/95 repetiu a fórmula de proibição genérica da importação de bens de consumo usados, contudo aliou-se a edição da Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) N° 23, de 12 de dezembro 1996, que vetou, especificamente, a importação de pneus usados em seu artigo quarto: “Art. 4°. Os Resíduos Inertes - Classe III não estão sujeitos a restrições de importação, à exceção dos pneumáticos usados cuja importação é proibida”¹⁷⁷. Esse dispositivo representou um nítido enfrentamento à indústria importadora de pneus usados, uma vez que duas Resoluções anteriores do órgão, a Resolução N° 7/1994 e a N° 37/1994¹⁷⁸, foram revogadas para dar passo à Resolução N° 23/ 1996 que, basicamente, trazia como modificação a excepcionalidade da proibição, mesmo que para reciclagem, da importação de pneus usados.

Em 1997, outros atos do DECEX liberaram a importação de bens usados, desde que fossem destinados em processos de reciclagem, contudo excepcionaram dessa liberalidade os pneus usados. É a inteligência da leitura conjunta do Comunicado DECEX N° 02/97, que permitiu, de maneira ampla, a importação de materiais usados para fins de reciclagem, com o Anexo ao Comunicado DECEX N° 37/97, que

¹⁷⁶ A desativação do sítio eletrônico da ABIP, no mês de agosto de 2009, apesar de constar como um fato favorável, no plano geral dessa dissertação, para comprovar a predominância da atuação das multinacionais dos pneus na formulação da política externa comercial brasileira e a tese da reserva mercadológica como razão principal das batalhas entre a ANIP e a ABIP, também trouxe alguns prejuízos para o trabalho, uma vez que impossibilita remeter o leitor para a vasta fonte documental que a ABIP mantinha em seu sítio eletrônico. Esses documentos foram salvos pelo autor em acervos pessoais na fase de coleta de dados da dissertação. Dentre eles, um link chama-se “Guerra dos Pneus – Linha do Tempo”, que descreve o histórico da atuação das Associações ano a ano entre 1991 e 2004. A informação sobre a contratação de lobbistas pela ABIP para dissuadir o Congresso Nacional da aprovação do PL 4109/93 foi colhida do sítio eletrônico da Associação e refere-se ao ano de 1993. Quando se fizer referência a esse documento, constará: ABIP. Guerra dos Pneus – Linha do Tempo, seguido do ano a que se remete a informação prestada pela Associação.

¹⁷⁷ Cf. íntegra das Resoluções do CONAMA em <www.mma.gov.br/port/conama/legi.cfm>. Disponibilidade: 09.10.09.

¹⁷⁸ Essa duas Resoluções foram editadas não para proibir a importação de pneus usados, mas somente para informar que a importação estava proibida pela Portaria 08/91, editada pelo DECEX.

impossibilitava a importação de pneus para a indústria da reforma por restrição imposta na Resolução Conama N° 23/1996.

É importante enfatizar que as empresas associadas à ABIP, até o ano de 1994, atuavam, principalmente, na importação de pneus usados, enquanto as empresas vinculadas à ABR utilizavam esses pneus para a indústria de recapagem e recauchutagem. No ano de 1995, uma mudança importante ocorreu nesse cenário, pois a ABIP passou a importar, além dos pneus usados, os pneus remoldados, ou seja, passou a comercializar um item que já chegava ao país com as características de qualidade e segurança similares ao pneu novo. Essa opção da ABIP aliou-se à decisão de investir na produção local dos pneus remoldados, que passou a utilizar das carcaças de pneus importadas para fazer o remolde no Brasil. Essa nova dinâmica, logo teve reação dos órgãos do Executivo.

Três medidas do Executivo, em especial, merecem atenção nesse período: a Resolução CONAMA N° 258, de 1999 (item I), o Decreto Presidencial N° 3919, de 14 de setembro de 2001 (item II), e a Portaria SECEX N° 8, de 2000 (item III).

I. Resolução CONAMA N° 258, de 1999

A Resolução N° 258/99 do CONAMA estabeleceu a obrigatoriedade do recolhimento de pneus inservíveis, tanto pelos fabricantes de pneus novos quanto pelos importadores de pneus novos ou reformados, além de atribuir-lhes responsabilidade sobre a destinação ambientalmente adequada dos pneus recolhidos. A Resolução foi comemorada pela ABIP e ABR como uma conquista, já que atribuiu a obrigatoriedade também às indústrias multinacionais de pneus novos (associadas à ANIP) e eximiu da responsabilidade da coleta e destinação as empresas que realizam processos de reforma¹⁷⁹. A Resolução determinou, ainda, metas graduais, ano a ano, de recolhimento e

¹⁷⁹ O artigo primeiro da Resolução 258/99 dispõe: “Art 1° As empresas fabricantes e as importadoras de pneumáticos para uso em veículos automotores e bicicletas ficam obrigadas a coletar e dar destinação final, ambientalmente, adequada, aos pneus inservíveis existentes no território nacional, na proporção definida nesta Resolução relativamente às quantidades fabricadas e/ou importadas. Parágrafo único: as empresas que realizam processos de reforma ou de destinação final ambientalmente adequada de pneumáticos ficam dispensadas de atender ao disposto neste artigo, exclusivamente no que se refere a utilização dos quantitativos de pneumáticos coletados no território nacional.”

destinação de pneus inservíveis para a produção de pneus novos, além de condicionar a liberação da importação à comprovação de destinação adequada das carcaças de pneus.

O artigo terceiro da Resolução CONAMA N° 258/99 informou os prazos e as quantidades para coleta e destinação final dos pneumáticos em relação à produção ou à importação. Para o ano de 2002, a Resolução estabeleceu a proporção de quatro para um, ou seja, para cada quatro pneus novos fabricados no país ou importados (novos ou reformados), um pneu deveria ter destinação final ambientalmente adequada. Para o ano de 2003, a proporção estabelecida tornou-se mais rigorosa, dois para um, tanto para o produtor quanto para o importador (a cada dois pneus novos produzidos no Brasil ou novos e reformados importados, um pneu inservível deveria ter destinação ambientalmente adequada comprovada). A partir do ano de 2004, a Resolução impôs metas diferenciadas conforme a classificação dos pneus em novos ou reformados: para os pneus novos, a proporção era de um para um, enquanto que, para pneus reformados importados, era de quatro para cinco, o que equivale a uma obrigação 20% superior para os importadores de pneus reformados. Ressalte-se que as metas de 2002 e 2003 são equivalentes para os associados à ANIP, ABIP e ABR, contudo, a partir do ano de 2004, os importadores de pneus reformados (ABIP) têm sua obrigação majorada em relação às multinacionais fabricantes de pneus novos (ANIP). Para o ano de 2005, a resolução determina que os fabricantes ou importadores reciclem um número maior de pneus do que produzem ou importem, contudo, mantém a desigualdade de obrigação entre os segmentos em detrimento dos importadores de pneus reformados¹⁸⁰.

¹⁸⁰ O artigo terceiro da Resolução 258/99 dispõe: Art. 3° Os prazos e quantidades para coleta e destinação final, de forma ambientalmente adequada, dos pneumáticos inservíveis, de que trata esta Resolução, são os seguintes: I – a partir de 1° de janeiro de 2002: para cada quatro pneus novos fabricados no País ou pneus importados, inclusive aqueles que acompanham os veículos importados, as empresas fabricantes e as importadoras deverão dar destinação final a um pneu inservível; II – a partir de 1° de janeiro de 2003: para cada dois pneus novos fabricados no País ou pneus importados, inclusive aqueles que acompanham os veículos importados, as empresas fabricantes e as importadoras deverão dar destinação final a um pneu inservível; III – a partir de 1° janeiro de 2004: a) para cada pneu novo fabricado no País ou pneu novo importado, inclusive aqueles que acompanham os veículos importados, as empresas fabricantes e as importadoras deverão dar destinação final a um pneu inservível; b) para cada quatro pneus reformados importados, de qualquer tipo, as empresas importadoras deverão dar destinação final a cinco pneus inservíveis; IV – a partir de 1° de janeiro de 2005: a) para cada quatro pneus novos fabricados no País ou pneus novos importados, inclusive aqueles que acompanham os veículos importados, as empresas fabricantes e as importadoras deverão dar destinação final a cinco pneus inservíveis; b) para cada três pneus reformados importados, de qualquer tipo, as empresas importadoras deverão dar destinação final a quatro pneus inservíveis.

Conforme a proposta da ABIP para a Resolução CONAMA N° 258/1999, as indústrias e importadores de pneus dispunham de um período de seis meses após a sua publicação para adaptação às novas regras e, principalmente, para estabelecerem a rede de coleta e os métodos de destinação ambientalmente adequados dos pneus recolhidos¹⁸¹. Apesar dos importadores de pneumáticos reformados estarem obrigados a uma contrapartida maior de coleta e destinação que os fabricantes de pneus novos, foram esses últimos que se insurgiram contra o período de 6 meses para dar cumprimento à Resolução. Por pressão da ANIP, o prazo para que as empresas cumprissem as metas foi dilatado para 2 anos e meio¹⁸², com início previsto para 1° de janeiro de 2002. Todavia, em 21 de março de 2002, foi editada a Resolução CONAMA N° 301, que alterou a Resolução 258/1999. Dentre as mudanças que aportou, a mais significativa refere-se à inserção do dispositivo A ao artigo 12, que dispôs:

Art. 12. O não cumprimento do disposto nesta Resolução implicará nas sanções estabelecidas na Lei N° 9605, de 12 de fevereiro de 1998, e no Decreto N° 3.179, de 21 de setembro de 1999.

Art. 12-A. As regras desta Resolução aplicar-se-ão também aos pneus usados, de qualquer natureza, que ingressarem em território nacional por força de decisão judicial.

A pressão da ANIP pela dilação do prazo requer uma atenção perspicaz na análise dos fatos. Conforme a Resolução 258/1999, as reformadoras estavam dispensadas das obrigações impostas aos fabricantes de pneus, e as importadoras de pneus reformados só obteriam o desembaraço alfandegário do produto de posse de documento do IBAMA que confirmasse a prévia destinação final dos pneus inservíveis. A ABIP, não obstante a proibição da importação de pneus usados pela Resolução CONAMA N° 23/1996, obteve liminares na justiça permitindo o ingresso desses itens. Por esse meio, a ABIP utilizava o artifício de promover a destinação ambientalmente adequada dos pneus inservíveis que importava junto com as carcaças de pneus usados em bom estado, que eram utilizados na indústria da reforma. Esse procedimento era possível, pois não se realizava um controle rígido do estado de conservação dos pneus usados importados no embarque, ou seja, a

¹⁸¹ ABIP. Guerra dos Pneus – Linha do Tempo, 1999.

¹⁸² *Ibid.*

ABIP, ao importar carcaças de pneus usados para a indústria da reforma, recebia também pneus inservíveis que eram utilizados para cumprir com as metas da Resolução 258/99. Cabia à ANIP, portanto, que não importava pneus usados nem carcaças para reforma, criar métodos de coleta eficazes dos pneus inservíveis no território nacional. Nesse sentido, pode-se dizer que a ABIP conseguiu, com a aprovação da Resolução CONAMA 258/1999 impingir um duro golpe, apesar de efêmero, na ANIP, que, durante os dois anos de adaptação para o cumprimento da legislação, pressionou pela inserção do Art. 12-A, que atribuiu também às empresas associadas à ABIP e ABR a responsabilidade de contrapartida ambiental pelos pneus usados importados.

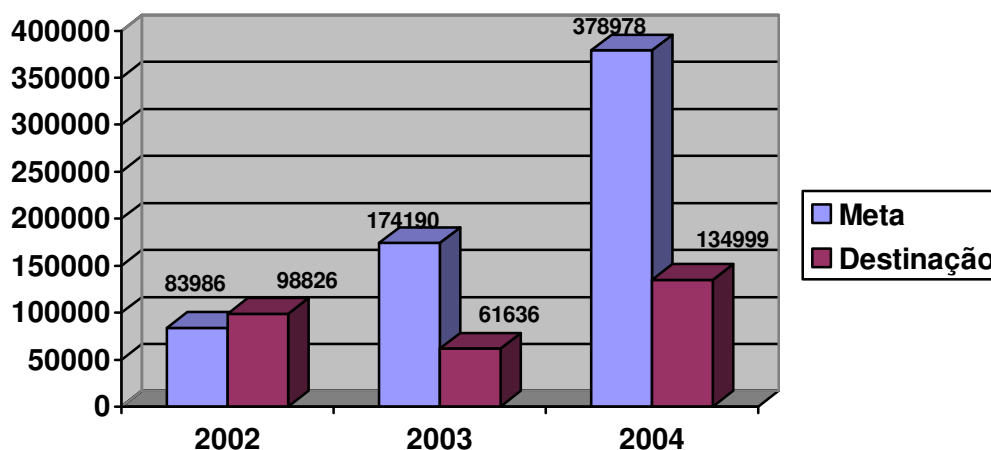
Com a edição da Resolução CONAMA N° 301/2002 criaram-se quatro situações distintas:

- os fabricantes de pneus novos (ANIP) com metas específicas de recolhimento e destinação ambientalmente adequada de pneus inservíveis para não incorrer nas penas previstas no Art. 12 a partir de 2002 (Resolução CONAMA N° 258/1999); *Situação 1*;
- os importadores de pneus novos (ANIP) que só conseguiriam realizar o comércio de posse de documento do IBAMA que assegurasse o prévio recolhimento e destinação adequada dos pneus inservíveis para não incorrer nas penas administrativas a partir de 2002 (Resolução CONAMA N° 258/1999); *Situação 2*;
- os importadores de pneus reformados (ABIP e ABR) que só conseguiriam realizar o comércio de posse de documento do IBAMA que assegurasse o prévio recolhimento e destinação adequada dos pneus inservíveis para não incorrer nas penas administrativas a partir de 2002 (Resolução CONAMA N° 258/1999); *Situação 3*;
- e os importadores de pneus usados (ABIP e ABR) que, se por decisão judicial obtivessem o direito de ingressar com esse produto em território nacional, deveriam comprovar ao IBAMA, previamente ao embarque, o recolhimento e a destinação de pneus inservíveis apanhados no território nacional para não incorrer na multa prevista no Art. 12 a partir do ano de 2003 (Resolução CONAMA N° 301/2002); *Situação 4*;

II. O Decreto Presidencial N°. 3919, de 2001

Em 2002, primeiro ano de vigência da Resolução CONAMA N° ° 258/1999, a indústria de pneus novos (ANIP), assim como os importadores de pneus novos e reformados cumpriram a meta estabelecida pelo CONAMA (*Situação 1, Situação 2 e Situação 3*). Contudo, nos anos de 2003 e 2004, com o aumento escalonado da relação entre o número de pneus inservíveis que foram coletados e destinados e os pneus novos produzidos, os índices não foram atingidos. O gráfico 2. demonstra a relação entre a meta estabelecida pela Resolução, ano a ano, e as quantidades (em toneladas) efetivamente destinadas pelos fabricantes de pneumáticos novos (*Situação 1*).

Gráfico 2. ANIP. Meta e destinação de pneumáticos inservíveis pelos fabricantes de pneus novos (em toneladas) – Situação 1



Fonte: Dossiê dos pneus do Ministério do Meio Ambiente¹⁸³

O descumprimento das metas estabelecidas pela Resolução CONAMA 258/1999 por todos os fabricantes de pneus novos associados à ANIP levou o IBAMA a multá-los conforme tabela abaixo (Tabela 5.), de acordo com o art. 44 do Decreto 3179, de 21 de setembro de 1999:

¹⁸³ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Dossiê dos Pneus*, p. 11. Disponível em: Casoteca FGV <www.gvdirreito.com.br>; seguindo os links: Guerra dos Pneus; anexos principais. Disponibilidade: 11.10.09.

Tabela 5. ANIP. Multas aplicadas às indústrias de pneus novos pelo não-cumprimento da Resolução CONAMA 258/1999

EMPRESA	VALOR DA MULTA (em reais)	TOTAL NÃO DESTINADO EM 2003 E 2004 (em toneladas)	EQUIVALENTE EM PNEUS DE AUTOMÓVEIS (em unidades)	Valor da Multa por Pneu
Pirelli	R\$ 6.508.828,80	108.480,48	21.696.096	R\$0,30
Goodyear	R\$ 6.069.792,60	101.163,21	20.232.642	R\$0,30
Bridgestone-firestone	R\$ 4.270.812,00	71.180,20	14.236.040	R\$0,30
Michelin	R\$ 3.389.340,60	56.489,01	11.297.802	R\$0,30
Maggion	R\$ 138.359,40	2.305,99	461.198	R\$0,30
Rinaldi	R\$ 131.820,60	2.197,01	439.402	R\$0,30
Levorin	R\$ 1.812,00	129,72	6.040	R\$0,30

Fonte: Os dados “Valor da Multa” e “Total não Destinado em 2003 e 2004 (em toneladas)” foram obtidos no documento: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Dossiê dos Pneus*. As informações “Equivalente em Pneus de automóveis” e “Valor da Multa por Pneu” foram coletados de: RAUPP, Valdir. Relatório do Projeto de Lei N° 216/2003 do Senador Flávio Arns. In: COSTA, Ricardo Alípio da. *A importação de pneus usados: aspectos legais e ambientais*. Curitiba: UnicenP, Dissertação de Mestrado, 2007, p. 92.

Segundo entrevista concedida por Francisco Semeão, representante da ABIP, a imposição de multa às indústrias multinacionais pelo IBAMA deveu-se a uma ação criminal impetrada contra o presidente do órgão, assim como, contra os presidentes das multinacionais, conforme destaca o entrevistado:

Quando ingressamos com representação criminal no dia 14 de março de 2005, e que o Ministério Público Federal acatou nossa representação criminal e encaminhou o processo para a Polícia Federal para oitiva dos acusados, e essa representação criminal foi por crime ambiental contra os presidentes da Goodyear, da Firestone, da Pirelli... e por crime de prevaricação contra o presidente do IBAMA. Quando a polícia federal iniciou o trabalho de oitiva dos acusados, o IBAMA se apressou a fiscalizá-los, sem dúvida, porque se não ficaria provado o crime. E não teve outra opção, e aí multou as multinacionais, no equivalente a quase 70 milhões de pneus não coletados (...)¹⁸⁴

¹⁸⁴ Entrevista realizada por Fabio Morosini com Francisco Simeão (ABIP/ BS Colway). Casoteca FGV <www.gvdireito.com.br>; seguindo os links: Casos; Guerra dos Pneus; anexos principais; íntegra de entrevistas realizadas; Francisco Simeão - Presidente da ABIP. Em: 20 de março de 2006, Piraquara, p. 4. Disponibilidade: 01.10.09.

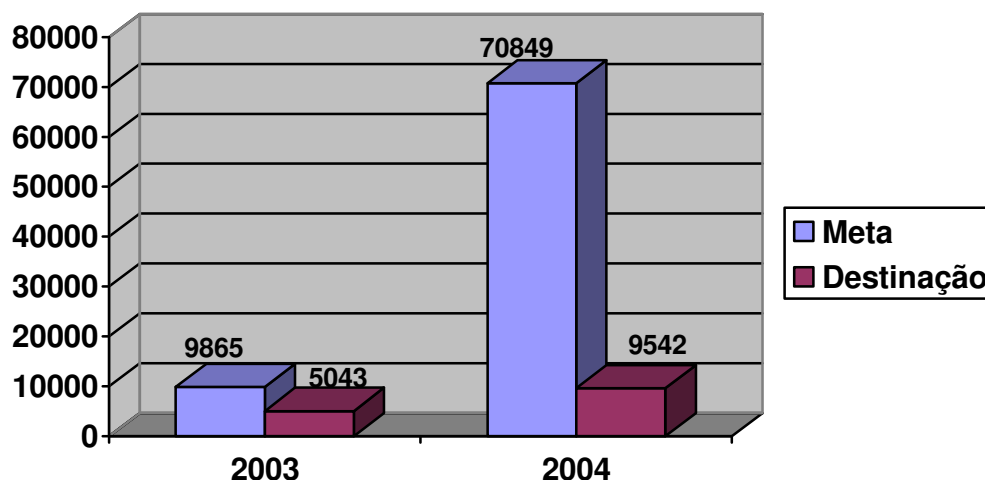
Os importadores de pneus novos e reformados adimpliram com as obrigações impostas pela Resolução durante os anos detalhados no Gráfico 1 (2002, 2003 e 2004), por isso não foram multados (*Situação 2 e Situação 3*). Contudo, o que se deve investigar são os métodos utilizados pelos importadores de pneus novos e reformados para cumprir com a Resolução CONAMA 258/99. Os importadores de pneus novos tiveram que criar redes de coleta de pneus inservíveis e destiná-los adequadamente para liberar, junto ao IBAMA, a respectiva importação (*Situação 2*). Os importadores de pneus reformados (*Situação 3*) também criaram redes de coleta no território nacional, todavia, como essas empresas importavam, igualmente, pneus usados (*Situação 4*) por meio das medidas liminares impetradas contra o DECEX, que não comunicava ao IBAMA da liberação da importação pela ação judicial¹⁸⁵, elas se utilizavam de um subterfúgio para cumprir as metas de recolhimento e destinação dos pneus inservíveis. No mesmo contêiner de pneus usados provinham pneus inservíveis importados, uma vez que no embarque não se realizava uma rígida análise da qualidade dos pneus. O contêiner de pneus liberado por meio das medidas liminares para servir como matéria-prima à indústria de reforma brasileira continha: pneus usados ou também chamados meia-vida (para revenda direta), inservíveis (utilizados para cumprir as metas da Resolução CONAMA 258/99 e, dessa forma, liberar a importação de pneus reformados ao invés de recolhê-los no território nacional) e ainda carcaças de pneus em bom estado destinado à indústria de remoldagem (*Situação 3*)^{186 187}.

¹⁸⁵ As medidas liminares serão objeto de análise nessa seção no item 2.2.3.

¹⁸⁶ Esse dado é confirmado, apesar de algum desacordo quanto aos números, em entrevista ao presidente da ANIP e ao presidente da ABIP. Questionados quanto aos montantes de pneus usados importados com relação ao ano de 2005 e as respectivas destinações, o Presidente da ANIP informa: “Na realidade, você não consegue fazer uma seleção. Vem um pacote grande, selecionado, mas mesmo assim uma parte grande não dá para aproveitar.” O entrevistado explica: “Desses 10 milhões e 500 mil pneus importados usados [refere-se ao ano de 2005], nós temos informação – é a capacidade que existe das empresas de remoldagem no Brasil – apenas 4 milhões foram efetivamente remoldados. Os demais basicamente tiveram dois destinos: uma grande parte, (...) na ordem de 5 a 6 milhões, foram pneus vendidos sem fazer nada, o chamado pneu meia vida, pneu que ainda tinha boa condição e se vende nas borracharias, um pneu importado usado. Segundo, uma pequena parte – 1 milhão ou alguma coisa assim – isso é lixo, não tem aproveitamento nenhum [são os pneus inservíveis].” Respondendo com base nos mesmos dados o presidente da ABIP destaca que dos “10, 5 milhões de pneus importados, foram mais de 5 milhões para as indústrias de remoldagem. (...) Uma parte desses pneus foi destinada à fabricação de pneus recapados e recauchutados [são os pneus meia vida ou usados, que não servem para a remoldagem e, portanto, passam por um processo mais simples de reforma] e 2 milhões de pneus foram estoque reguladores [pneus inservíveis]. Você mesmo vai ver hoje aqui na BS Colway mais de 1 milhão de pneus estocados aqui, e nós temos 15 mil metros de armazéns fora, que têm outro tanto [refere-se ao número de pneus], até maior do que este. E imagina-se que no ano passado, cerca de 1 milhão de pneus foram mesmo comercializados

Com a evasiva das liminares impetradas contra o DECEX e a falha na comunicação entre esse órgão e o IBAMA, os importadores de pneus usados obtiveram êxito nesse comércio sem cumprir com a contrapartida ambiental do recolhimento e destinação adequada dos pneus inservíveis, conforme estabelecido pela Resolução 301/2002 (*Situação 4*). Apesar disso, em 2004, o IBAMA solicitou informações ao DECEX sobre as empresas que obtiveram liminares para a importação de pneus usados, assim como o número de pneus usados importados para auferir o cumprimento da Resolução CONAMA 301/2002. O Gráfico 3. demonstra a relação entre a meta estabelecida pela Resolução 301/2002 e as quantidades (em toneladas) efetivamente destinadas pelos importadores de pneus usados (*Situação 4*).

Gráfico 3. ABIP e ABR. Meta e destinação de pneumáticos inservíveis pelos importadores de pneus usados (em toneladas) – Situação 4



Fonte: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Op. cit.* p. 11

como meia vida, sem qualquer industrialização.” Entrevistas realizadas por Fabio Morosini com Vilien Soares (ANIP) e Francisco Simeão (ABIP/ BS Colway). Casoteca FGV <www.gvdireito.com.br>; seguindo os *links*: Casos; Guerra dos Pneus; anexos principais; íntegra de entrevistas realizadas; Vilien Soares (ANIP) e Francisco Simeão (ABIP). Em: 09 de março e 20 de março de 2006, respectivamente. Os trechos foram extraídos, nessa ordem: Vilien Soares p. 3; Francisco Simeão, p. 5. Disponibilidade: 01.10.09.

¹⁸⁷ É importante ressaltar, antecipadamente, que, após 2002, a importação de pneus reformados era permitida somente se proveniente de países do Mercosul por decisão do Laudo Arbitral que resolveu a controvérsia estabelecida entre o Uruguai e o Brasil, que será o objeto principal da análise da Seção 3.2.

Do gráfico, se infere que, em 2003 e 2004, os importadores de pneus usados descumpriram as metas estabelecidas pela Resolução 301/2002, motivo pelo qual o IBAMA lavrou as multas, conforme Tabela 6., de acordo com o art. 44 do Decreto 3179, de 21 de setembro de 1999.

Tabela 6. ABIP e ABR. Multas aplicadas às importadoras de pneus usados pelo não-cumprimento da Resolução CONAMA 301/2002

EMPRESA	VALOR DA MULTA (em reais)	TOTAL NÃO DESTINADO (Ago/2003 à Out/2005 em toneladas)	EQUIVALENTE EM PNEUS DE AUTOMÓVEIS (em unidades)	Valor da Multa por Pneu
Pneus Hauer Ltda.	R\$ 173.688,00	2.894,8	578.960	R\$0,30
Perfil Pneu Grande Center Recapagens Ltda.	R\$ 3.540,00	50	10000	R\$0,35
B.S Colway Pneu Ltda.	R\$ 3.891.666,00	64.861,1	12.972.220	R\$0,30
Auto Tec Recauchutagem Imp. e Exp. Ltda.	R\$ 125.928,00	2098,8	419.760	R\$0,30
Betica Comercial Imp. e Exp. Ltda.	R\$ 685.770,00	11.429,5	2.285.900	R\$0,30

Fonte: Os dados “Valor da Multa” e “Quantidade de Pneus (em toneladas)” foram obtidos no documento: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Dossiê dos Pneus*. Os cálculos para obter a equivalência em unidades foram feitas pelo autor por meio da fórmula retirada da tabela publicada em: RAUPP, Valdir. Relatório do Projeto de Lei N° 216/2003 do Senador Flávio Arns. In: COSTA, Ricardo Alípio da. *A importação de pneus usados: aspectos legais e ambientais*. Curitiba: UnicenP, Dissertação de Mestrado, 2007, p. 92. Admite-se que a carcaça de pneu inservível equivalha, em média, a cinco quilos

Concomitantemente ao processo de adaptação das empresas às exigências de recolhimento e destinação dos pneus inservíveis da Resolução Conama N° 258/1999, editou-se o Decreto N° 3919, de 14 de setembro de 2001, de autoria do Ministério do Meio Ambiente, que introduziu ao Decreto 3179, de 21 de setembro de 1999, o texto do Art. 47-A, citando que:

Art. 47-A. Importar pneu usado ou reformado:

Multa de R\$400,00 (quatrocentos reais), por unidade.

Parágrafo único: incorre na mesma pena, quem comercializa, transporta, armazena, guarda ou mantém em depósito pneu usado ou reformado, importado nessas condições.

O artigo tinha o objetivo de ampliar a infração ambiental para além dos importadores de pneus usados e desencorajar a cadeia logística desse comércio por meio de aplicação de uma multa 1334 vezes superior àquelas da Resolução N° 301/2002. Para tanto, incluiu no texto os comerciantes, os transportadores, os armazéns alfandegados que acondicionavam esses produtos e deu azo para a aplicação, pelo IBAMA, de uma segunda série de multas às empresas associadas à ABIP e à ABR, conforme Tabela 7.:

Tabela 7. ABIP e ABR. Multas aplicadas às importadoras de pneus usados pelo não-cumprimento do disposto no Art. 47-A do Decreto 3919 de 2001 – Situação 4

EMPRESA	VALOR DA MULTA	EQUIVALÊNCIA (em toneladas)	QUANTIDADE DE PNEUS (em unidades)	Valor da Multa por pneus
Ribor Imp. Exp. Comércio e Repres. Ltda	R\$10.288.400,00	128.605	25.721	R\$400,00
Miranda e Miranda Com. e Renov. De Pneus Ltda.	R\$ 2.530.400,00	31.630	6.326	R\$400,00
Pneus Green Indústria e Comércio Ltda	R\$ 1.828.400,00	22.855	4.571	R\$400,00
Maratona Comércio de Pneus e Carcaças Ltda.	R\$ 1.801.600,00	22.520	4.504	R\$400,00
BS Colway Remoldagem de pneus Ltda.	R\$ 1.450.400,00	18.130	3.626	R\$400,00
PHS Comércio de Pneus Ltda	R\$ 800.800,00	10.010	2.002	R\$400,00
Novabresso Remoldagem de Pneus Ltda	R\$ 800.000,00	10.000	2000	R\$400,00
O Universo Pneus – Centro Autom. Ltda.	R\$ 776.000,00	9.700	1.940	R\$400,00
Carla Roberta Vilas Boas Redino Santander	R\$ 732.800,00	9.160	1.832	R\$400,00
Rosseti e Souza Ltda -ME	R\$ 722.400,00	9.030	1.806	R\$400,00
Pneuback Indústria e	R\$ 600.000,00	7500	1500	R\$400,00

Comércio de Pneus Ltda.				
Vicente Dias Vecina Junior	R\$ 404.000,00	5.050	1.010	R\$400,00
Vale Pneus Comércio e distribuição Ltda.	R\$ 369.200,00	4.615	923	R\$400,00
Jurandir e Borges com. E representações Ltda.	R\$ 360.000,00	4.500	900	R\$400,00
Auto Tec Recauchutagem	R\$ 328.000,00	4100	820	R\$400,00
Ebrp Empresa Brás. CE reciclagem de pneus Ltda.	R\$ 161.400,00	2.020	404	R\$400,00

Fonte: Os dados “Valor da Multa” e “Quantidade de Pneus (em unidades)” foram obtidos no documento: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Dossiê dos Pneus*. Os cálculos para obter a equivalência em toneladas foram feitas pelo autor por meio da fórmula retirada da tabela publicada em: RAUPP, Valdir. Relatório do Projeto de Lei N° 216/2003 do Senador Flávio Arns. In: COSTA, Ricardo Alípio da. *A importação de pneus usados: aspectos legais e ambientais*. Curitiba: UnicenP, Dissertação de Mestrado, 2007, p. 92. Admite-se que a carcaça de pneu inservível equivalha, em média, a cinco quilos.

Quando comparadas as multas aplicadas às indústrias multinacionais de pneus novos, com base na Resolução N° 301/2002 (R\$ 0,30; trinta centavos de real por pneu), àquelas aplicadas aos importadores de pneus usados prevista no Decreto N° 3919, de 2001 (R\$ 400,00; quatrocentos reais por pneu), pode-se questionar acerca da iniquidade de tratamento e da eficácia da multa de trinta centavos de real por pneu. Estudos do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) em parceria com o Compromisso Empresarial para Reciclagem (CER) demonstram que o custo mínimo para a destinação ambientalmente adequada do pneu encontra-se nos fornos das cimenteiras, que são capazes de tratar uma tonelada de pneus por R\$200,00 reais. Esse cálculo baseia-se na equivalência de duzentos pneus para cada tonelada, que resulta no custo de R\$1,00 (um real) por pneu para a destinação ambientalmente adequada nos fornos de cimento. No caso de aplicação de multa de 30 centavos, o pagamento da infração do IBAMA é menos oneroso que o processo que envolve a coleta dos pneus, o encaminhamento para a destinação adequada e, ainda, o tratamento dos resíduos restantes dos processos. Tal mecanismo reflete na preferência das multinacionais em pagar as multas a cumprir as metas da Resolução CONAMA N° 258/1999. De outro lado, a multa de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) aos importadores de pneus usados e aos partícipes da cadeia logística visa, terminantemente, proibir esse comércio. Ou seja, se às multinacionais de pneus novos é dispensado um tratamento complacente por meio da atribuição de irrisória multa por pneu não descartado de forma ambientalmente adequada, aos importadores de usados

o não-cumprimento da legislação tem o condão objetivo da extinção de um segmento industrial no país.

III. A Portaria SECEX N° 8, de 2000

Como visto até o momento, durante a década de 1990, uma série de atos normativos infra-legais (Resoluções e Portarias) proibiram a importação de pneus usados, a despeito dos quais o comércio persistiu por meio de ações judiciais que liberavam a entrada do produto¹⁸⁸. Até a edição da Portaria N° 8, de 2000, da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), as proibições eram bastante amplas, utilizando-se da expressão “bens usados” ou, quando específicas aos pneus, não os diferenciavam em recauchutados, reformados e remoldados.

A Portaria SECEX N° 8, de 2000, constituiu o primeiro ato normativo em que foi inserido a proibição explícita aos pneumáticos recauchutados, assim dispondo seu artigo 1° “Não será deferida licença de importação de pneumáticos recauchutados e usados, seja como bem de consumo, seja como matéria prima, classificados na posição 4012 da Nomenclatura Comum do Mercosul –NCM.” Contudo, a utilização do termo recauchutado na Portaria demonstra a falta de acuidade com a terminologia do segmento de pneus, uma vez que os pneus recauchutados não compõem um item específico da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), pois estão inseridos no item 4012.10, que relaciona os pneus reformados. Incauta a Portaria, que buscava a proibição dos pneus reformados e usados, foi editada com a classificação de recauchutado na posição dos reformados.

A classificação da NCM é internalizada no Brasil por meio do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO), que editou a Portaria N° 133, de 2001, para tratar da certificação dos pneus comercializados no país. A NCM, que permite especificar os bens que fazem ou não parte do livre comércio entre os países do bloco, dispõe os pneus na posição 4012 com as seguintes subclassificações: 4012.10 para os pneus reformados (recapados, recauchutados e remoldados) e 4012.20

¹⁸⁸ Ver Subseção 2.2.3.

para os pneus usados. Diante dessa lista de produtos, portanto, a Portaria SECEX N° 8, de 2000, que proibiu, além dos pneus usados, os pneus recauchutados, estaria ampliando as restrições ao comércio de bens no MERCOSUL, uma vez que, pela Portaria N° 08, de 1991, somente os pneus usados estavam proibidos da comercialização no bloco.

Dentre as conseqüências da edição da Portaria SECEX N° 8, de 2000, destacou-se a interrupção do comércio de pneus reformados uruguaios para o Brasil. Diante dessa barreira imposta ao comércio regional, o Uruguai requereu, em 2002, a instauração de um procedimento arbitral contra o Brasil no âmbito do Sistema de Solução de Controvérsias do MERCOSUL para remover a proibição brasileira¹⁸⁹.

Percebe-se, portanto, que, desde o início da concorrência interna entre a indústria multinacional de pneus novos e a indústria de reforma, múltiplos órgãos da administração pública alocados no Poder Executivo foram ativados e estimulados a barrar a importação de pneumáticos que prejudicassem a reserva mercadológica das multinacionais. Nesse sentido, destacou-se a edição de Portarias e Resoluções da DECEX, hoje SECEX, do IBAMA, do CONAMA, do INMETRO e do Ministério da Fazenda. Além desses atos normativos, demonstrou-se o interesse da Presidência da República convergente ao da ANIP, por meio do Decreto Presidencial N° 3919, de 2001, que estabeleceu multas desproporcionais entre as indústrias de pneus novos e a indústria da reforma, assim como, a tentativa fracassada do MDIC de aprovar um Projeto de Lei que proibia a importação de pneus usados. Apesar da atuação dos grupos de interesse focar no Poder Executivo, que concentra o poder decisório em política externa, o tema alcançou as esferas Legislativa e Judiciária.

¹⁸⁹ A aprovação da Decisão No. 22 do Conselho Mercado Comum (CMC) do MERCOSUL, de 24 de junho de 2000, trouxe uma nova diretriz acerca do tema: “os Estados Partes não adotarão nenhuma medida restritiva ao comércio recíproco, qualquer que seja a sua natureza”. Portanto, como a portaria SECEX N° 8, de 2000, foi editada em 25 de setembro, alguns meses após a Decisão No. 22 do CMC, o Tribunal Arbitral do Mercosul concluiu por sua incompatibilidade com normativa do bloco, uma vez que ampliava as restrições ao comércio, devendo ser extirpada da legislação brasileira. As disputas no âmbito do bloco, as medidas tomadas pelo governo brasileiro para se adaptar ao Laudo Arbitral emitido pelo MERCOSUL e a necessidade de ativar as instituições democráticas para o seu cumprimento serão objeto de análise da Subseção 3.2.3. desta dissertação.

2.2.2. As tentativas frustradas de regulação do mercado de pneus no Legislativo

Os grupos de interesse demandam políticas setoriais em diversos órgãos do Poder Executivo que possuem competência legal para definir as medidas que afetam diretamente a política externa comercial. Apesar disso, o Poder Executivo pode não atender as demandas dos grupos de interesse ou apenas atender às pressões de um segmento, fato que provocará conflitos distributivos internos refletidos no Poder Legislativo.

Normalmente, quando se trata de política externa comercial é difícil a convergência dos grupos de interesse em torno de questões que envolvem maior liberalização ou proteção do mercado interno. Os conflitos distributivos, nesse caso, alcançam a arena legislativa, uma vez que a aprovação de Leis em benefício de um setor, ou que minimize as vantagens obtidas pelo segmento oposto, constitui um mecanismo de pressão sobre o Executivo para que regule ou altere a política setorial. No Poder Legislativo, as pressões são direcionadas de forma mais explícita por meio de contribuição de campanhas e pelo vínculo direto dos congressistas aos estados federados, onde os eleitores sofrem as conseqüências de políticas setoriais distributivas, que incentivam investimentos de determinados segmentos e paralisam outros, gerando desemprego e insatisfações no eleitorado ou vice-versa.

A tese explicitada no Capítulo 1. desta dissertação acerca da divergência ou convergência de interesses entre o Executivo e o Legislativo para explicar uma participação mais enfática do Legislativo nas questões de política externa comercial se adéqua à análise do conflito distributivo entre o segmento das multinacionais fabricantes de pneus novos e as indústrias reformadoras de pneus. Segundo essa tese, quando há concordância entre os Poderes Executivo e Legislativo em tema de política externa comercial ocorre uma delegação de função do segundo em direção ao primeiro, contudo, em havendo discordância quanto aos rumos da política externa, o Legislativo se tornaria mais ativo na defesa da representação dos interesses em risco. No caso da indústria de reforma de pneus esse conflito é bastante evidente, uma vez que o setor está presente em todos os estados do Brasil e gera duas vezes mais empregos diretos e indiretos que a

indústria de pneus novos e, portanto, multiplica-se o número de eleitores que sofrem conseqüências diretas das políticas para o setor.

A não delegação ao Executivo da política setorial do segmento de pneus se reflete no grande número de Projetos de Lei propostos por senadores e deputados pertencentes a diferentes partidos e regiões, fato que evidencia a importância da indústria da reforma de pneus em todos os Estados federados no Brasil. O mapeamento dos Projetos de Lei referentes à política comercial dos pneus, alguns liberalizando a importação de pneus usados para a indústria de reforma, outros criando barreiras para esse comércio, ou ainda regulando a utilização dos pneus reformados em veículos públicos, pode ser conferido na Tabela 8.:

Tabela 8. Projetos de Lei de Proposta do Legislativo para regular o segmento de pneus novos, reformados e usados

Projeto – Autor	Matéria
203/1991 Senador Francisco Rollemberg (PFL/SE)	Dispõe sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final de resíduos sólidos (inclusive pneumáticos) e hospitalares.
1259/1995 Deputado Pedro Novaes (PMDB-MA)	Dispõe que as empresas fabricantes e as importadoras de pneus são responsáveis pela coleta e reciclagem dos produtos inservíveis.
988/1999 Deputado Cunha Bueno (PP-SP)	Condiciona a venda de pneus para consumidores finais à entrega, pelo comprador, da mesma quantidade de pneus usados.
1.610/1999 Deputado Pompeo Mattos (PDT-RS)	Obriga o Poder Público federal a reaproveitar, mediante recapagem, os pneus utilizados em sua frota.
1.677/1999 Deputado Ronaldo Vasconcelos (PFL-MG)	Dispõe sobre a destinação de pneus usados, de forma a responsabilizar os fabricantes e os importadores de pneus pela coleta e destino final dos pneus após o uso pelo consumidor.
2.075/1999 Deputado Luiz Bittencourt (PMDB-GO)	Obriga os fabricantes e importadores de pneus a coletarem e darem destinação final ambientalmente adequada aos pneus usados.
5.574/2001 Deputado Roberto Jefferson (PTB-RJ)	Determina que as empresas fabricantes, importadoras e as que realizam processos de reforma de pneumáticos colem e dêem destinação final ambientalmente adequada aos pneumáticos usados existentes em território nacional.
5.765/2001 Deputado Márcio Bittar	Obriga as empresas fabricantes e importadoras de pneumáticos a coletar e dar destinação final,

(PPS-AC)	ambientalmente adequada, a pneus inservíveis existentes no território nacional.
6.011/2001 Deputado Virgílio Guimarães (PT-MG)	Cria a Programa Nacional de Reaproveitamento de Pneumáticos, que objetiva promover estudos e oferecer diretrizes para a reutilização de pneumáticos usados ou seus componentes.
13/2003 Deputada Iara Bernardi (PT- SP)	Estabelece condições para a entrada de pneus importados no país.
216/2003 Senador Flávio Arns	Dispõe sobre as exigências de contrapartida ambiental para colocação de pneus no mercado interno, sejam eles importados ou fabricados no Brasil.
449/2003 Deputado Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB/SP)	Altera a Lei N° 6.938/1981 para incluir o art. 13-A, que proíbe a importação de bens usados.
637/2003 Deputado José Borba (PMDB-PR)	Proíbe as importações de pneus usados para comercialização tal qual importados e permite as importações de carcaças de pneus usados para serem utilizadas como matéria prima ou insumo na fabricação de pneus remoldados no Brasil.
822/2003 Deputado Colombo (PT-PR)	Obriga as empresas e órgãos públicos a utilizarem no mínimo 20% de pneus remoldados em suas frotas automotivas.
1072/2003 Deputado José Carlos Araújo (PR-BA)	Tipifica a importação de pneus usados ou reformados como crime.
1.169/2003 Deputado Carlos Nader (PFL-RJ)	Obriga empresas e órgãos públicos a utilizar pneus reformados em suas frotas de veículos, na proporção de 20% da frota até 2005 e de 35% até 2015.
4.356/2004 Deputado Carlos Nader (PFL-RJ)	Determina o uso de pneumáticos inservíveis para a produção de pavimentação asfáltica.
5.231/2005 Deputado Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP)	Proíbe a importação de pneus usados, em carcaça, recauchutados, recapados e remoldados.
5.745/2005 Deputado Leodegar Tiskoski (PP-SC)	Obriga a utilização de borracha reciclada de pneus inservíveis na produção de misturas e concretos asfálticos para pavimentação.
6.014/2005 Deputado Jorge Pinheiro (PL-DF)	Proíbe a importação de pneus usados.

Fonte: A tabela foi desenvolvida a partir de dois trabalhos prévios que mapearam os Projetos de Lei em trâmite no Congresso e no Senado. Costa, Ricardo Alípio da. *Op. cit.* p. 75; e EQUIPE EDITORIAL PONTES. O Caso dos pneus: um litígio em aberto. In: *Pontes entre o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável*. Agosto, 2007, Vol. 4, No. 4 p. 3. Para aferição dos dados fornecidos pelos autores, utilizou-se o Relatório da Comissão Especial da Política Nacional de Resíduos ao encargo do Deputado Ivo José.

O primeiro Projeto de Lei incluído na Tabela 8. (PL 203/1991 de autoria do Senador Francisco Rollemberg; PFL/SE) é o único que não trata, exclusivamente, do segmento dos pneus, uma vez que busca regular a destinação ampla dos resíduos sólidos. Para tratar do PL 203/1991, constituiu-se a Comissão Especial da Política Nacional de Resíduos Sólidos, que apensou todos os demais Projetos de Lei acerca da destinação dos pneus, das pilhas, das baterias, das lâmpadas, dos suprimentos de computadores, das embalagens, dos resíduos hospitalares, dentre outros temas, totalizando 106 projetos reunidos em 2005¹⁹⁰.

O Projeto de Lei 6.136, de 2005, de autoria do Poder Executivo¹⁹¹, que visava proibir a importação de pneus usados, reformados e inservíveis, ressalvados a importação dos pneus reformados provenientes do MERCOSUL (Capítulo 3.), foi posto para tramitação em regime de urgência por determinação do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, contaminando todos os demais 106 projetos com o objetivo de terminar com a discussão que se acirrava no Poder Legislativo.

O relatório da Comissão Especial da Política Nacional de Resíduos, a cargo do Deputado Ivo José, proferido em 13 de Dezembro de 2005, aporta importante contribuição acerca da percepção do Poder Legislativo de que o verdadeiro mote de estímulo ao Executivo, na tramitação urgente do PL 203/1991, se constituía na problemática em torno das indústrias de pneus, a despeito de outros importantes temas apensados. Nesse sentido, cabe ressaltar a seguinte passagem:

No contexto da leitura das proposições, identificamos um vasto cenário de convergências e até superposições da mesma natureza, o que nos indicou a “largura” do caminho a percorrer. No entanto, dois visíveis conflitos estreitaram abruptamente a estrada por onde trilhávamos, produzindo

¹⁹⁰ Além desses temas, foram apensados ao PL 203/1991 temas referentes à coleta seletiva, à compostagem de resíduos orgânicos, ao apoio creditício e fundos para gestão de resíduos sólidos, à importação de resíduo nuclear, à mineração e construção civil e à obrigação de compra governamental de papel reciclado e etc. SENADO FEDERAL. Comissão Especial da Política Nacional de Resíduos. Relator: Deputado Ivo José; 13 de dezembro de 2005, p. 2. Pode-se acessar o relatório da Comissão Especial da Política Nacional de Resíduos em <www.camara.gov.br/sileg/integras/402931.pdf>. Disponibilidade: 17.10.09.

¹⁹¹ Ver Projeto de Lei 6.136/05 no bando de dados do STF: <www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=processoAudienciaPublicaAdpf101>. Disponibilidade: 17.10.09.

um “gargalo”, que no nosso entendimento consiste no cerne da inércia que se abateu sobre as análises do PL 203/91. O primeiro deles diz respeito à questão da importação de pneus usados para serem utilizados como matéria-prima ou insumo pela indústria nacional de reforma e remoldagem de pneus. O segundo aborda a polêmica questão da incineração de resíduos, curiosamente focada na utilização de pneus, como coadjuvante energético no processo de fabricação de cimento, denominada co-processamento.¹⁹²

Para se apropriar do conhecimento necessário à percepção dos interesses em conflito e concluir que, apesar da amplitude e importância do tema em pauta – a Política Nacional de Resíduos Sólidos – o fato desencadeador da atuação do Poder Executivo foi o conflito entre as multinacionais de pneus e as reformadoras, o Legislativo promoveu audiências públicas com a participação de acadêmicos, cientistas, empresários e burocratas¹⁹³. A crítica que se faz ao Poder Legislativo de não conhecer tecnicamente os temas de política externa comercial demonstra-se inverossímil, como se destaca da frase que consegue resumir o embate:

Nesse contexto conflituoso, agentes econômicos confrontam-se sob a égide sagrada do meio ambiente. De um lado, dois grupos econômicos, que vêm ameaçados seus interesses; do outro lado, órgãos governamentais, sob pressão, ressentem da ausência de parâmetros legais¹⁹⁴.

A síntese da problemática proferida pelo legislativo dá conta dos interesses centrais ao debate. O Relatório ressalta que, por um lado, os dois grupos de interesses com fortes objetivos econômicos têm seus mercados ameaçados e, por isso, se confrontam mediante preceitos ambientais, ou seja, a questão ambiental não é o foco do debate, apenas retórica das multinacionais e das reformadoras. Por outro lado, afirma que os órgãos governamentais estão sob pressão desses grupos de interesse e não são capazes de delinear uma política para o setor, uma vez que, sendo os debates no Legislativo

¹⁹² SENADO FEDERAL. *Op. cit.* p. 23. *Grifo nosso.*

¹⁹³ Dentre eles, destaca-se a presença do Presidente da ABIP, Francisco Simeão, do Presidente da ANIP, Villien Soares, do representante da ABR, Guilherme Duque Estrada, e do Chefe do Departamento de Meio Ambiente da Federação das Indústrias de São Paulo, Ricardo Garcia.

¹⁹⁴ SENADO FEDERAL. *Op. cit.* p. 23. *Grifo nosso.*

acirrados, lhes faltam instrumentos legais. Dessa forma, o Executivo faz uso de atos normativos infralegais, como as Portarias e Resoluções do IBAMA, CONAMA, INMETRO, SECEX, que são atacadas por um grupo de interesse ou por outro no poder judiciário, suspendendo-lhes o efeito (ver Subseção 2.2.3.).

Ao verificar que o relatório da Comissão Especial da Política Nacional de Resíduos, estabelecida no Poder Legislativo, se inclinava na defesa da indústria de reforma, o Poder Executivo percebeu que a estratégia de propor o Projeto de Lei 6.136/2005 em regime de urgência para proibir a importação de pneus usados poderia, em sentido contrário, regularizar o setor. Alerto ao tema, exatamente no dia posterior à divulgação do Relatório, em 14 de dezembro de 2005, foi deferida a Mensagem N° 854/2005, da Presidência da República, solicitando a retirada deste Projeto de Lei dos apensados. Foi a segunda tentativa abortada pelo Executivo de passar um Projeto de Lei que proibia a importação dos pneus usados, reformados e inservíveis e que se alinhava à pressão das multinacionais pela exclusividade de mercado brasileiro (acerca da primeira tentativa ver Subseção 2.2.1.). Nesse sentido, o depoimento, em entrevista, de dois membros do Ministério do Meio Ambiente (MMA) retoma a história dos embates entre o Executivo e o Legislativo:

(...) na gestão anterior, o Emerson Kapaz era o relator. Ele tentou aprovar um projeto, mas não conseguiu [4.109/1993]. Quando foi encaminhado o PL sobre os pneus [6.136/2005], não se queria que esse projeto fosse apensado ao PL 203/1991. Foi feita uma articulação para evitar o apensamento, mas ele acabou sendo apensado (...).¹⁹⁵

O outro membro do MMA complementa:

O relator estava elaborando um substitutivo para ser votado na Comissão [da Política Nacional de Resíduos], com a urgência constitucional do PL dos pneus. O relator teve que agilizar o substitutivo, pois faltavam poucos dias para não trancar a pauta. Daí, o substitutivo elaborado pelo relator

¹⁹⁵ Entrevista realizada por Fabio Morosini com Maria Grécia Grossi e Geraldo Siqueira (Ministério do Meio Ambiente) em 21 de Março de 2006, Brasília. Esse trecho é retirado da fala de Maria Grécia Grossi. A íntegra da entrevista pode ser acessada em <www.gvdireito.com.br> seguindo os *links*: Casos; Guerra dos Pneus; anexos principais; Integra de entrevistas realizadas. Disponibilidade: 18.10.09.

acabava permitindo a importação de pneus usados. Na ocasião, nós fizemos uma operação de última hora para retirar o projeto, para tirar a urgência constitucional e evitar a liberação de pneus usados.(...) ¹⁹⁶

O Poder Legislativo não está imune à pressão que identifica, conforme o relatório citado, nos órgãos do Poder Executivo. Estudo recente elaborado por Amâncio Jorge de Oliveira e Janina Onuki a partir da seleção de 13 matérias de política comercial que tramitaram no Legislativo e foram agrupados entre os de “atuação intensa de grupos de interesse e empresariado” e os de “baixa mobilização”, apontou a indústria de pneumático e, especificamente, a questão da multa aplicada aos pneus usados (ver Tabelas 6. e 7.), como o segundo tema comercial mais influente no Legislativo, atrás apenas dos produtores de trigo, que pressionavam pela inclusão do grão na Tarifa Externa Comum do Mercosul ¹⁹⁷.

Além disso, a organização dos trabalhos no Poder Legislativo em pequenos grupos e comissões temáticas favorece a participação dos congressistas que respondem pelos interesses de determinado setor e região ¹⁹⁸. Um exemplo dessa configuração pode ser extraído da entrevista retro citada, quando se refere ao Projeto de Lei 216/2003, de autoria do Senador Flávio Arns (ver Tabela 8.), e da participação na Comissão formada para debater o tema de uma ampla maioria de membros em suporte às indústrias reformadoras, que constituiu no principal motivo do encaminhamento do PL 6.136/2005 em regime de urgência:

(...) foi sugestão do próprio Flávio Arns criar um grupo de trabalho, no Senado, para tentar buscar um consenso. E isso aconteceu; mas, a gente percebeu que, na comissão, havia cinco ou seis senadores, todos eram a favor da liberação da importação e tinha um representante do meio ambiente. Nós brigamos para que tivesse um de cada Ministério envolvido, como da Saúde, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior [que são a favor da proibição da importação de pneus reformados]. Eles fizeram um cronograma de trabalho, mas a gente percebeu que, apesar de termos duas oportunidades de encaminhar nossas

¹⁹⁶ Resposta de Geraldo Siqueira. *Ibid.*

¹⁹⁷ OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. *Op. cit.* p. 12.

¹⁹⁸ Ver Subseção 1.2.1., principalmente, a abordagem olsuniana ali exposta.

propostas, elas praticamente não foram acatadas, com exceção de alguns pontos que eram irrelevantes, mas a questão da importação [de pneus reformados] estava liberada.(...) Foi aí que nós tomamos a decisão de encaminhar o Projeto de Lei na Câmara de Deputados [6.136/2005]. Foi, mais ou menos, esse o cenário.¹⁹⁹

A forte polarização do Legislativo, acerca da liberação ou da proibição do comércio internacional de pneus usados para uso da indústria reformadora, bloqueou as tentativas do Executivo em aprovar Projetos de Lei que regulasse esse mercado. Essa dinâmica refletiu no envolvimento de diversos órgãos regulatório do executivo (CAMEX, CONAMA, IBAMA, INMETRO, SECEX) para interferir na política externa comercial com significativa tendência ao encontro dos interesses das indústrias multinacionais (Subseção 2.2.1.). Na ausência de Lei, o Poder Judiciário constituiu-se no palco dos combates entre as indústrias multinacionais e as indústrias reformadoras de pneus, ambas interagindo com as estruturas domésticas, cada uma em busca de seus interesses próprios.

2.2.3. A transferência dos conflitos para o Judiciário

Duas estratégias principais foram utilizadas pelos grupos de interesse no poder judiciário para defender suas preferências. A indústria reformadora, a cada ato infralegal emanado pelos órgãos do executivo no sentido da proibição da importação dos pneus usados, buscava, na justiça federal, a suspensão de seus efeitos para a continuidade do comércio (Tabela 9.). Ao mesmo tempo em que combatiam na justiça federal, os reformadores mobilizavam os agentes competentes para atuar no Supremo Tribunal Federal, por meio de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIn; Tabela 10.), para suprimir os atos normativos do ordenamento jurídico pátrio. No sentido oposto, a indústria multinacional de pneus novos e os órgãos do executivo conseguiram mobilizar a opinião pública e as organizações civis para a causa ambiental atrelada ao comércio de pneus resultando em seu ingresso como parte interessadas nas ADIns (Tabela 10.).

¹⁹⁹ Resposta de Maria Grícia Grossi em entrevista de Fábio Morosini. Para acesso à íntegra da entrevista: Casoteca FGV <www.gvdireito.com.br>; seguindo os *links*: Casos; Guerra dos Pneus; anexos principais; íntegra de entrevistas realizadas; Maria Grícia Grossi e Geraldo Siqueira (Ministério do Meio Ambiente). Em: 21 de março de 2006. p. 3. Disponibilidade: 01.10.09

No sentido da primeira estratégia, ou seja, o ajuizamento de ações judiciais na justiça federal pela indústria de reforma de pneus, a cada ato normativo emanado das autarquias federais restringindo o ingresso das carcaças de pneus usados no país, assistia-se a uma multiplicidade de demandas que requeriam o não cumprimento da norma e a respectiva autorização de importação do produto. Essa estratégia foi utilizada, sucessivamente, em oposição direta contra as seguintes normas proibitivas da importação de pneus usados: Portaria DECEX N° 08/91; Portaria IBAMA N° 138-N/92; Resolução CONAMA N° 23/96; Resolução CONAMA N° 235/98; Resolução CONAMA N° 258/99; Portaria SECEX N° 08/00; Decreto N° 3.919/01; Portaria SECEX N° 02/02; Resolução CONAMA N° 301/02; Portaria SECEX N° 17/03; Portaria SECEX N° 14/04 e Portaria SECEX N° 35/2006.

A análise das ações judiciais, dispostas na Tabela 9., demonstra que a indústria de reforma de pneus, mesmo mediante a edição contínua de atos normativos pelo governo federal para proibir a importação de pneus usados, obteve autorização judicial para o procedimento baseado nos seguintes fundamentos:

- Ofensa ao regime constitucional de livre iniciativa e da liberdade de comércio (art. 170, IV, parágrafo único, da Constituição Federal de 1998, CF/88);
- Ofensa ao princípio da isonomia (art. 5°, caput, CF/88), uma vez que o Poder Público estaria autorizando a importação de pneus remoldados provenientes de países integrantes do MERCOSUL (o tema é tratado no Capítulo 3 desta dissertação);
- Os mencionados atos normativos só abarcariam pneus usados, nos quais não estariam compreendidos os pneus recauchutados;
- Tais restrições não poderiam ser veiculadas por meio de ato regulamentar, mas apenas por Lei em sentido formal;
- A Resolução CONAMA n.º 258/99, com a redação determinada pela Resolução CONAMA n.º 301/02, teria revogado a proibição de importação de pneus usados, na medida em que teria previsto a destinação ambientalmente adequada de pneus importados reformados.

O levantamento das ações judiciais constantes Tabela 9. e dos fundamentos legais retro mencionados não é exaustivo, corresponde, unicamente, a uma amostragem para fins de exemplificação da estratégia utilizada pela indústria reformadora em que o objetivo de importação de pneus usados foi alcançado. Estudos focados nessas ações judiciais inferiram alguns números relevantes dessa estratégia. Ênio Saraiva Leão afirma que a ação utilizada pela indústria reformadora é o Mandado de Segurança com pedido de liminar para a importação de pneus usados, a qual foi concedida em 84% dos casos pelos juízes de primeiro grau, porcentagem que demonstra uma grande aceitação da tese defendida pela indústria da reforma de pneus²⁰⁰.

Apesar do alto índice de acolhimento, em caráter liminar, das ações propostas pelas reformadoras, outro estudo encomendado pelo governo brasileiro e utilizado na defesa do país na Organização Mundial do Comércio (ver Capítulo 4 dessa dissertação) afirma que o governo conseguiu reverter a decisão nos Tribunais Federais de Segunda Instância em 92,5% dos casos em que medidas liminares foram concedidas para a importação dos pneus usados. Além disso, o levantamento apontou que 67% das liminares concedidas pelos juízes de primeiro grau foram caçadas quando do julgamento do mérito da ação²⁰¹. Esses números, apesar de surpreendentes, não guardam muitas dificuldades de análise, uma vez que a competente Advocacia Geral da União (AGU) foi mobilizada na defesa na posição do governo de proibir a importação de pneus usados, obtendo uma reversão significativa já no julgamento de mérito da medida liminar e, ainda mais proeminente, quando a ação alcançou os colegiados dos Tribunais Federais. A Tabela 9. oferece exemplos de ações judiciais que mantiveram o entendimento do julgado em primeiro grau no sentido de autorizar a importação de pneus usados, ou seja, são aquelas ações em que a AGU não obteve êxito na reversão da matéria julgada.

²⁰⁰ LEÃO, Ênio Saraiva. *Op. cit.* p. 12.

²⁰¹ DEMAREST & ALMEIDA ADVOGADOS; Memorandum on Brazilian Judiciary's Position on Importation of Used Tires. Documento apresentado pelo governo brasileiro à OMC sob a sigla Exhibit BRA-86). Ver banco de dados do Ministério das Relações Exteriores no endereço eletrônico www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1409&Itemid=1262; Petição Inicial do Brasil (português), para. 153. Disponibilidade: 11.01.10. Acesso disponível também no banco de dados do STF.

Tabela 9. Ações ajuizadas na Justiça Federal que autorizaram a importação de pneus usados pela indústria reformadora e que foram mantidas pelos Tribunais Superiores a despeito de norma proibitiva

	Sociedade Importadora	Processo Judicial	Justiça Federal
01	All Victor Importadora e Distribuidora Ltda.	2003.50.01.003302-3 2004.50.01.011427-1	3° Vara ES 3° Turma
02	Auto Tec Recauchutagem Importação e Exportação Ltda.	2004.51.01.013327-9 2006.02.01.000974-5	5° Vara RJ 6° Turma
03	Baptista Pneus Indústria e Comércio Ltda.	2004.51.01.018271-0 2004.02.01.011669-3	2° Vara RJ 6° Turma
04	Bética Comercial Importadora e Exportadora Ltda.	2002.51.01.014707-5 2002.51.01.022492-6 2002.61.00.004306-9	5° Vara RJ 4° Turma 8° Vara RJ 7° Turma 4° Vara SP 4° Turma
05	BS Colway Pneus Ltda.	2002.51.01.014705-1 2003.51.01.020151-7 2000.51.01.015268-2 2000.02.01.049640-0 2001.02.01.000846-9	14° Vara RJ 8° Turma 24° Vara RJ 8° Turma 3° Vara RJ 3° Turma 8° Turma
06	Camargo Trading Imp.	2003.51.01.009085-9 2004.02.01.007769-9 2001.51.01.001651-1	16° Vara RJ 6° Turma 18° Vara RJ 3° Turma
07	Casa Amaro – Remoldagem de Pneus	2003.51.01.020151-7 2006.02.01.004929-9 2006.51.01.006669-0	7° Vara RJ 4° Turma 16° Vara RJ
08	Conquest Pneus	2002.51.01.021336-9 2003.02.01.003495-7 2003.51.01.028108-2 2006.51.01.005790-0 2006.02.01.004450-2	28° Vara RJ 28° Vara RJ 16° Vara RJ 16° Vara RJ 6° Turma
09	EBRP – Empresa Brasileira de Reciclagem de Pneus Ltda.	2003.51.01.005169-6	29° Vara RJ
10	Jabur Recapagens de Pneus Ltda.	2002.51.01.005700-5 2003.02.01.006804-9	11° Vara RJ 6° Turma
11	Novabresso Remoldagem de Pneus Ltda.	2002.51.01.022377-6 2004.51.01.011794-8	5° Vara RJ 8° Turma 17° Vara RJ

12	Pneus Hauer Brasil	95.0022905-6 96.05.27638-0 245552 – AI 411318- REXT	5° Vara CE 1° Turma STF STF
----	--------------------	--	--------------------------------------

Além da estratégia do ajuizamento de Mandados de Segurança com pedido liminar pelas indústrias reformadoras para a continuidade da importação de pneus usados, mesmo na presença de Portarias, Resoluções e Decretos que a proibiam, esse grupo de interesse mobilizava agentes competentes para a propositura de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIns) no Supremo Tribunal Federal com o fim de extirpar a norma jurídica proibitiva. As ADIns tem por objeto principal a declaração de inconstitucionalidade do ato normativo questionado que, assim sendo feito, será expurgado do mundo jurídico e declarado nulo. Portanto, é inteligível que as indústrias reformadoras, enquanto de posse de uma medida liminar que permitia a importação de pneus, mas que produzia efeitos, exclusivamente, para a indústria proponente do Mandado de Segurança, também movesse a ADIn do ato normativo que as prejudicavam, objetivando o seu completo banimento da estrutura legal, pois a ADIn irradia efeitos para todos os prejudicados pelo ato normativo e não somente para a empresa sujeito da ação.

Contudo, a ADIn, diferentemente do Mandado de Segurança que pode ser ajuizado por qualquer pessoa que se sinta lesada em seu direito pela ilegalidade ou abuso de poder por autoridade pública²⁰², exige a representação por um dos legitimados no Art. 103 da CF/88, quais sejam:

- I – pelo Presidente da República
- II- pela Mesa do Senado Federal;
- III- pela Mesa da Câmara dos Deputados;
- IV- pela Mesa da Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
- V- pelo Governador de Estado ou do Distrito Federal
- VI- pelo Procurador-Geral da República;
- VII- pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- VIII- pelo partido político com representação no Congresso Nacional

²⁰² Art. 5º., LXIX, CF/88.

IX – pela confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional

O rol de atores competentes para propor a ADIn exige que os grupos de interesse pressionem para mobilizá-los na defesa de suas preferências. No caso da indústria reformadora de pneus, as opções eram bastante diminutas, uma vez que o Poder Executivo, representado pela Presidência da República (Art. 103, inciso I), era oposto à importação de pneus e atuou, fortemente, para barrar esse comércio²⁰³ mediante o ajuizamento de outra ação constitucional no STF (a ADPF²⁰⁴), o Poder Legislativo era divergente quanto à questão e, dificilmente, conseguiria que uma das mesas do congresso encampasse a batalha judicial²⁰⁵ (Art. 103, inciso II e III), assim como, a ABIP e a ABR não detinham poder suficiente para movimentar a Confederação Nacional da Indústria no auxílio ao segmento econômico específico²⁰⁶ (Art. 103, inciso IX).

A localização da maior empresa do mundo de pneus remoldados no Paraná, a BS Colway²⁰⁷, justifica o interesse do Governador do Estado (Art. 103, inciso V) em propor três das cinco ADIns em trâmite no STF com o objetivo de defender o emprego e renda da população vinculada direta ou indiretamente à cadeia produtiva da empresa e ter sua imagem atrelada à conquista da continuidade do desenvolvimento do setor. Além do Governador do Estado do Paraná, o Partido da Frente Liberal (PFL) impetrou a primeira ADIn em defesa dos interesses das empresas remoldadoras, apesar do tema ser logo assumido pelo governo estadual em ação seqüente (conforme Tabela 10.).

Excepcionalmente, a ADIn n.º 3801, proposta pelo Procurador Geral da República, não guarda uma conexão direta pró ou contra a proibição da importação de pneus usados para a indústria de remolde, uma vez que, nela, se discute a invasão da competência legislativa do Estado do Rio Grande do Sul em matéria privativa da União. A legislação gaúcha era mais restritiva que a nacional, pois proibia completamente o comércio de pneus usados, mesmo que proveniente do MERCOSUL, desse modo confluía com o posicionamento defendido pelo governo federal, contudo a ADIn n.º

²⁰³ Ver Subseção 2.2.1.

²⁰⁴ Explora-se a utilização da ADPF como mecanismo de implementação de política comercial doméstica no capítulo 3. desta dissertação.

²⁰⁵ Ver Subseção 2.2.2.

²⁰⁶ Ver Subseção 1.2.2., item I.

²⁰⁷ Ver Subseção 2.1.2., item I.

3801 tinha o propósito de harmonizar a legislação nacional no que se refere ao tratamento do comércio de pneus usados com os países membros do bloco regional e desencorajar a proliferação de outras legislações estaduais que dificultassem o trabalho regulador do governo no âmbito federal.

A figura do “Amicus Curiae” no processo de controle concentrado de constitucionalidade, como é o caso das ADIns elencadas na Tabela 10., configura-se em entendimento bastante recente do STF²⁰⁸. O objetivo do tribunal em ampliar, mesmo que limitadamente, a participação de outros órgãos e entidades nas ADIns é aportar maior legitimidade às decisões, democratizar e pluralizar o acesso à corte de forma a contribuir para um entendimento amplo das questões em pauta. Por meio da consolidação do instituto do *Amicus Curiae*, abriu-se a possibilidade de participação às associações de classe do segmento de pneus (ANIP, ABIP e ABR) na defesa de seus interesses comerciais, mas também às organizações civis no resguardo dos direitos ambientais e de saúde pública ao encontro da posição do governo de proibir o comércio de pneus usados.

A posição do governo brasileiro, no início das tentativas de evitar o ingresso de pneus usados e remoldados que concorriam com a indústria multinacional de pneus novos instaladas no país, baseava-se em legislação estritamente comercial a partir de Portarias editadas pelos órgãos de comércio exterior. Como esses atos normativos eram facilmente questionáveis do ponto de vista constitucional, no âmbito interno, e do ponto de vista das normas internacionais de comércio nos órgãos de solução de controvérsias (MERCOSUL e OMC), uma vez que causavam uma restrição injustificada a determinado item da pauta comercial²⁰⁹, a transferência do debate para a área ambiental e dos direitos humanos promoveu o envolvimento da opinião pública na defesa desses valores, que tinham melhor acolhimento nas duas esferas (doméstica e internacional). Portanto, mesmo que o interesse fulcral do governo brasileiro, que era atender as demandas do setor de pneus novos, não correspondesse ao objetivo da sociedade civil,

²⁰⁸ Segundo Pedro Lenza, o instituto do *amicus curiae* se consolidou no julgamento da ADIN n.º 2.130-MC/SC, no voto do Ministro Celso de Mello (DJ. 02.02.2001). LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 10º Ed. rev. atual. e ampl. Editora Método: São Paulo, mar./ 2006, p. 142. A possibilidade de admissão no processo de terceiros interessados está expressa no Art. 7º, § 2º, da Lei n.º 9868/1999, que estabelece que “o relator considerando a relevância e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, (...), a manifestação de outros órgãos ou entidades”.

²⁰⁹ Essa argumentação será desenvolvida quando se tratar das controvérsias surgidas no âmbito do MERCOSUL e da OMC no Capítulo 3.

que era a defesa do meio ambiente, a indissociabilidade dos interesses trouxe as organizações civis ao suporte da posição governamental.

O Poder Executivo mostrou-se capaz de agregar atores e promover processos de coalizão que privilegiavam sua posição, mesmo que não compartilhassem os mesmos objetivos primordiais, tendo em vista a forte ameaça que as indústrias remoldadoras representavam mediante a ativação do Poder Judiciário para anular os atos emanados dos órgãos do Executivo. Dentre os setores da sociedade civil organizada que adentraram o processo de barganha política na sustentação da posição do Poder Executivo, destacam-se a Conectas Direitos Humanos e a Justiça Global.

Na Tabela 10., abaixo, verifica-se o sujeito competente mobilizado pelas associações das indústrias de reforma de pneus para propor as ADIns, a legislação questionada pela ação, o ingresso de outras “partes interessadas” no processo (Amicus Curiae), além do resultado final da ação, que, por ainda não haver decisão final, aguardam julgamento pelo STF.

Tabela 10. Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIn)

N° da ADI	Proponente	Objeto da ADIn	Amicus Curiae	Resultado final
3241	Partido da Frente Liberal (PFL), hoje, denominado DEMOCRATAS	Art. 47-A do Decreto 3919 de 2001, que estabeleceu a multa de R\$400,00 por pneu usado importado em desconformidade com a Resolução CONAMA 258/99.		Aguarda julgamento
3938	Governador do Estado do Paraná	Art. 47-A do Decreto 3919 de 2001, que estabeleceu a multa de R\$400,00 por pneu usado importado em desconformidade com a Resolução CONAMA 258/99.	ABIP ANIP	Aguarda julgamento, foi redistribuída para ter andamento junto a ADIn 3241
3801	Procurador Geral da República	Art. 1° da Lei 12.114 do Estado do Rio Grande do Sul, que proibiu a comercialização de pneus	Conectas Direitos Humanos; Justiça	Aguarda julgamento

		usados importados no Estado.	Global; Associação de Proteção ao Meio Ambiente de Cianorte	
3939	Governador do Estado do Paraná	Art. 041 da Portaria nº 035, de 24 de novembro de 2006, da Secretaria de Comércio Exterior, que diz: “Não será deferida licença de importação de pneumáticos recauchutados e usados, seja como bem de consumo, seja como matéria-prima, classificados na posição 4012 da NCM, à exceção dos pneumáticos remoldados, classificados nas NCM 4012.11.00, 4012.13.00 e 4012.19.00, originários e procedentes dos Estados Partes do Mercosul(…).”	ABIP ABR ANIP	Aguarda julgamento
3947	Governador do Estado do Paraná	Art. 4º da Resolução nº 23, de dezembro de 1996 do CONAMA, que reza: “Os resíduos inertes – classe III – não estão sujeitos a restrições de importação, à exceção dos pneumáticos usados cuja importação é proibida.	Conectas Direitos Humanos; Justiça Global; Escritório de Direitos Humanos do Estado de Minas Gerais; ABIP	Aguarda julgamento

Como, até o presente momento, nenhuma das ADIns foi julgada, uma análise mais profunda dos questionamentos seria superficial e futurística. Apesar disso, pode-se afirmar que, por coerência lógica, já que a ADPF 101 foi julgada no mérito e

cassou todas as decisões judiciais que permitiam o ingresso de pneus usados, inclusive aquelas transitadas em julgado, ademais de declarar inconstitucional a interpretação judicial que viabilize a importação de pneus usados²¹⁰, o arcabouço legal emoldurado no STF consiste na harmonização da legislação nacional no sentido da manutenção das restrições normativas ao comércio de pneus remoldados. Pelo entendimento expresso no julgamento da ADPF 101, o STF deve julgar as ADIns números 3241, 3938, 3939 e 3947 improcedentes, ou seja, no sentido de manutenção das multas e das restrições à importação dos pneus usados e a ADIns n.º 3801 procedente para banir a legislação gaúcha mais restritiva e assentá-la à normativa federal e ao bloco mercosulino.

²¹⁰ Ver Capítulo 3.

Conclusão Parte I

No Capítulo 1. desta dissertação defendeu-se que, a partir da década de 1990, a redemocratização do Brasil, o gradual fortalecimento das instituições democráticas e a internacionalização da economia desencadearam um processo de politização da política externa. Especificamente, esse processo permitiu que atores organizados, a exemplo dos grupos de interesse empresariais, participassem com maior intensidade do processo decisório da política externa comercial brasileira. Os efeitos distributivos internos variados das decisões tomadas sobre os rumos política externa comercial do país impulsionaram os grupos de interesse para um amplo conflito em defesa de suas preferências nas instituições democráticas.

Além disso, abordou-se o método de análise avançado por Thomas Rissen-Kapen para o campo da teoria das relações internacionais que trata do processo decisório da política externa em contextos democráticos. O autor assentou o método de análise em três fatores, que se mostra adequado à realidade brasileira após a década de 1990. O primeiro fator corresponde ao grau de centralização do processo decisório em política externa, as relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo e o grau de controle de um sobre o outro. O segundo fator refere-se à organização dos grupos de interesse para influir na política externa. E o terceiro corresponde ao entrelaçamento entre as agências governamentais e as demandas da sociedade.

Diante desse desenho de pesquisa, procedeu-se à análise dos três fatores a partir do contexto da redemocratização do Brasil e da atuação dos grupos de interesse empresariais na política externa comercial do país. Inferiram-se as mudanças ocorridas na formulação da política externa comercial no Poder Executivo, a retomada do interesse do Poder Legislativo sobre o tema e a participação da sociedade civil organizada e das associações empresariais nas instituições democráticas para imprimir suas preferências nos desígnios do país.

No Capítulo 2, efetuou-se um estudo de caso atinente à atuação e ao conflito dos grupos de interesse da indústria de pneumáticos nas instituições democráticas brasileiras, que teve início no processo de liberação econômica e de redemocratização do Brasil, portanto, no mesmo recorte temporal que o marco teórico se

ajusta. Para tanto, num primeiro momento, definiu-se os atores e suas respectivas preferências na política externa comercial brasileira para o segmento e, num segundo momento, investigou-se os mecanismos de atuação desses atores nas instituições democráticas de modo a inferir-se o processo de politização da política externa segundo o modelo proposto no Capítulo 1.

Ao fim, demonstrou-se que, com relação ao primeiro fator definido por Thomas Rissen-Kapen, muito embora o processo decisório em política externa esteja concentrado no Poder Executivo, identifica-se um debate crescente no Poder Legislativo, assim como a pressão dos grupos de interesse, no Poder Judiciário, pela alteração dos atos normativos provenientes do Executivo e que não lhes beneficiam. Mais especificamente, no caso da indústria de pneumáticos, não se pode identificar um controle do Executivo sobre Legislativo, uma vez que o Senado Federal funcionou como um ponto de veto às intenções do Executivo. Além da profícua atuação dos deputados e senadores impulsionados pelos grupos de interesse, as tentativas do Executivo em regular o comércio de pneus foram frustradas no Legislativo, forçando o Executivo a utilizar-se de manobras políticas de urgência para evitar a definição da política externa comercial em contraposição ao posicionamento favorável à indústria multinacional.

A equiparação de forças entre o Executivo e o Legislativo, que transferiu parte do conflito para o Judiciário, muito se deve ao segundo fator ressaltado por Rissen-Kapen para a análise do processo decisório em política externa. No Brasil, coexistem dois sistemas paralelos e complementares de organização e representação dos interesses empresariais na política externa. Além do sistema corporativista, regulado pelo Estado, identifica-se uma forte diplomacia empresarial, que atua por meio de associações voluntárias, independentes e autofinanciadas, as quais dispõem de múltiplos mecanismos de participação nas instituições democráticas para canalizar suas preferências. Nesse sentido, a ANIP, ABIP e ABR demonstraram ser capazes de atuar em diversos Ministérios no Poder Executivo, fazer *lobbying* profissional no Legislativo e defender seus interesses no Judiciário, que deixa patente a politização da política externa no Brasil.

Por fim, quanto ao terceiro fator exposto por Rissen-Kapen, identificou-se um forte engajamento entre as agências governamentais e as demandas da sociedade para formar processos de coalizão na construção da posição do Estado. Evidenciou-se esse

fator nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, em que diversos segmentos da sociedade reunidos em organizações não-governamentais (ONGs), como ambientalistas e associações protetoras dos direitos humanos, adentram o processo de barganha política na sustentação das posições do Poder Executivo.

O cenário advindo dessa conjuntura de fatores representa um modelo de processo decisório de política externa comercial em que as instituições políticas e as organizações sociais estão em contínuo processo de barganha e que os resultados refletem um encontro de vontades entre os grupos de interesse politicamente organizados e as burocracias governamentais. O fortalecimento das instituições democráticas brasileiras, assim como a percepção da permeabilidade entre as decisões de política externa e a política doméstica, passou a exigir a legitimação social dos interesses do Estado. O cenário revela que, apesar da concentração do processo decisório em política externa ainda estar bastante insulado no Poder Executivo, identifica-se uma crescente politização do debate pelo envolvimento dos Poderes Legislativo e Judiciário, pelos múltiplos canais de comunicação disponíveis no governo e pela organização dos grupos de interesse na defesa de suas preferências.

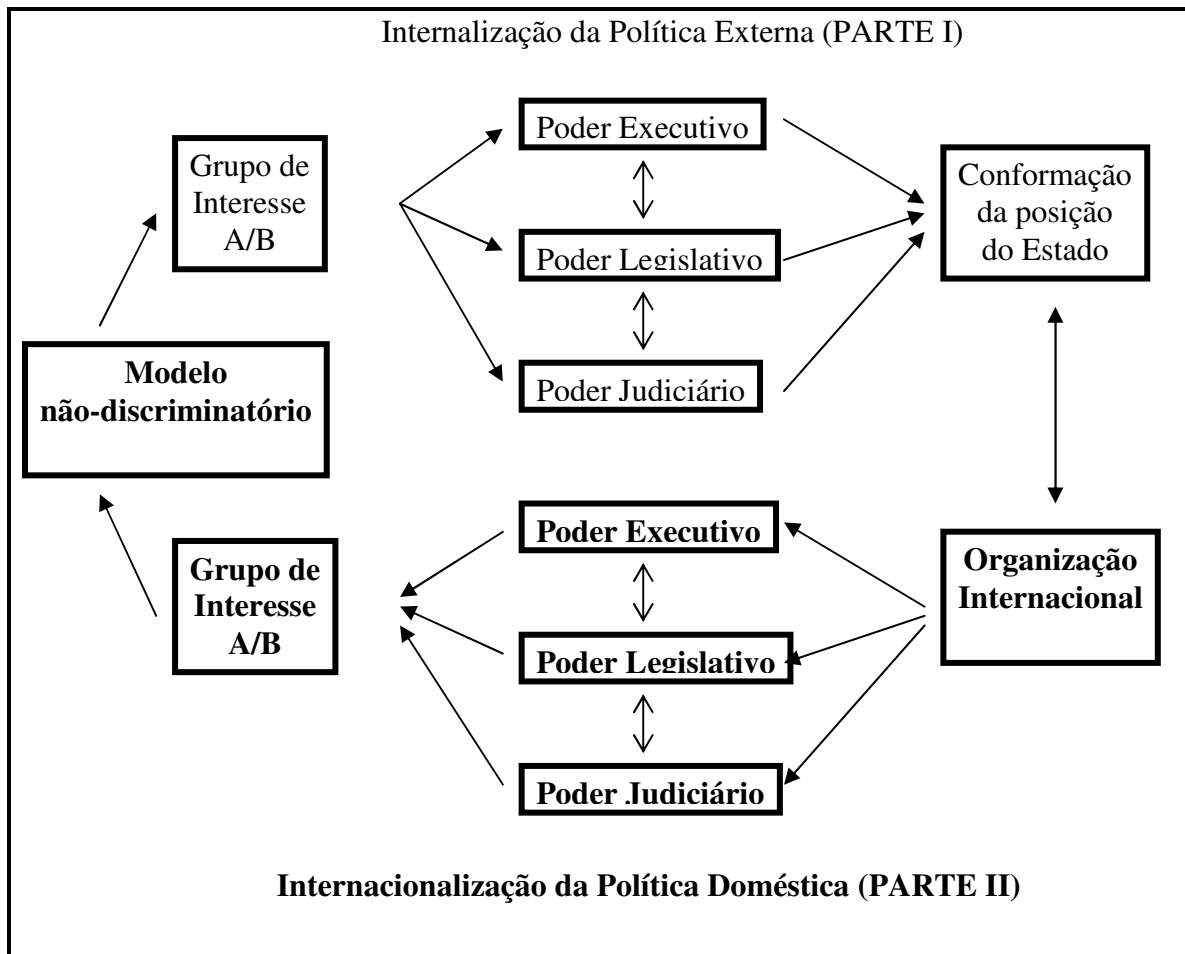
PARTE II – INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS, ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICA COMERCIAL DOMÉSTICA

Se na Parte I investigou-se a politização da política externa por meio da participação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, na Parte II, faz-se o caminho reverso e especular, investiga-se a exigência de atuação dos três Poderes do Estado para adequar a política gestada internamente aos esquemas internacionais que o Brasil participa.

A partir de estudos de caso concernentes ao segmento da indústria de pneumáticos, cujas políticas e métodos de pressão foram investigados na Parte I, gira-se o foco da análise para a reação das instituições democráticas às exigências provenientes dos organismos internacionais. Busca-se elucidar o mecanismo de adequação das políticas gestadas nas instituições democráticas com os esquemas internacionais que o Brasil faz parte. Ou seja, ao mesmo tempo em que as instituições democráticas sofrem pressão dos grupos de interesse domésticos para moldar a política externa em seu benefício, essas mesmas instituições são demandas a atuar, desta vez constrangidas por decisões provenientes do âmbito regional ou multilateral, para adequar a política doméstica às normativas internacionais e, dessa forma, distender a influência dos grupos de interesse, tornando o mercado não-discriminatório (Capítulo 3.). É esse processo circular, que ocorre nas instituições democráticas do Estado, que se almeja, ao fim, tornar mais nítido. A análise dos contenciosos internacionais, tanto na esfera do MERCOSUL quanto na OMC, agrega o exame das experiências concretas às construções teóricas desenvolvidas acerca da relação entre os grupos de interesse, as instituições democráticas do Estado e o funcionamento das organizações internacionais em destaque (Seção 3.1.).

Na seqüência, procede-se a um estudo de caso de resolução de controvérsias atinente ao comércio de pneus no MERCOSUL (Seção 3.2.) e, posteriormente, analisa-se outro contencioso internacional, referente ao mesmo segmento industrial, que se desenrolou no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC (Seção 3.3.). Em ambos os contenciosos, o Brasil teve sua legislação declarada incompatível com as normas internacionais de comércio, o que permite a análise das instituições domésticas ativadas para a adequação normativa às reivindicações internacionais.

Desenho de Pesquisa da Parte II (em negrito)



CAPÍTULO 3. – DESENHO INSTITUCIONAL E DISTENÇÃO DE INTERESSES PROTECIONISTAS NO MERCOSUL E NA OMC

Na década de 1990, ao mesmo tempo em que o debate acerca da politização da política externa avolumava-se no âmbito doméstico brasileiro, na esfera internacional, os Estados negociavam a construção de organizações internacionais aptas a promover o desenvolvimento econômico por meio da liberalização das trocas comerciais. Além da conjugação de esforços para definir o desenho institucional de organização internacional que os Estados consentiriam em fazer parte, tornou-se imprescindível a instituição de instrumentos de solução de controvérsias com normas e procedimentos claros para resolver as diferenças entre os Estados-membros, principalmente, pelo temor que distintas formas de protecionismo pudessem impregnar e solapar as expectativas depositadas no sistema recém estabelecido. Esse movimento repercutiu tanto na formação de blocos regionais quanto no fortalecimento do multilateralismo e dirigiu-se para a constituição de mecanismos jurisdicionais de solução de controvérsias, cada vez mais capacitados para distinguir o protecionismo disfarçado com o objetivo de extirpar esses benefícios discriminatórios advindos da pressão dos grupos de interesse domésticos nas instituições democráticas.

SEÇÃO 3.1. DESENHO INSTITUCIONAL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E GRUPOS DE INTERESSE PROTECIONISTAS EM CONTEXTOS DEMOCRÁTICOS: MODELO REGULATÓRIO *VERSUS* MODELO NÃO-DISCRIMINATÓRIO

3.1.1. Desenhos institucionais: o modelos não-discriminatório e regulatório em confronto

Em meados da década de 1990, intensificou-se o debate quanto ao desenho institucional a ser adotado pelas organizações internacionais responsáveis pela liberalização dos mercados e pelos processos de integração, tanto em escala regional, a exemplo do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), quanto em escala global, como a

Organização Mundial do Comércio (OMC)²¹¹. Uma das principais causas para o recrudescimento desse debate diz respeito ao alargamento da agenda temática dessas organizações, que passou a incluir preocupações ambientais, trabalhistas, sanitárias e fitossanitárias²¹².

Dois desenhos institucionais disputavam espaço nas organizações internacionais. De um lado, advogava-se pela formação de modelos regulatórios supranacionais (como presente na União Européia) com competência para a formulação de normas diretamente aplicáveis aos países-membros, sem a necessidade de internalizá-

²¹¹ A despeito do debate acerca do modelo institucional permear ambas organizações internacionais, não se negligencia os desenvolvimentos particulares e multidimensionais de cada organismo ou sistema. Diante das especificidades dos contextos dessas organizações, a doutrina os classifica como instituições pertencentes a diferentes movimentos internacionais: o MERCOSUL ao regionalismo e a OMC ao multilateralismo. Para parte da academia, esses dois processos são entendidos como movimentos antagônicos no cenário internacional: ao mesmo tempo em que o multilateralismo se caracterizaria como uma força centrípeta, que tenta aglutinar os países em torno de objetivos e valores comuns, o regionalismo constituiria uma resposta centrífuga ao processo, uma defesa frente aos riscos dos multilateralismo. Do ponto de vista do protecionismo, o regionalismo e o multilateralismo também podem ser interpretados como movimentos antagônicos, conforme observa Tatiana Prazeres: “Sob nova roupagem, (...), o regionalismo teria como essência viabilizar a proteção a mercados domésticos e a indústrias locais, não mais no âmbito nacional, mas sim numa esfera ampliada, a regional. E justamente o fato de não ser nacional, mas sim regional a abrangência da suposta proteção, o viés protecionista do regionalismo seria diluído ou mesmo dissimulado, levantando menos resistências quanto à sua incompatibilidade com a lógica liberal que orienta o multilateralismo comercial”. PRAZERES, Tatiana Lacerda. *A OMC e os blocos regionais*. São Paulo: Aduaneiras, 2008, p. 106. Amado Luiz Cervo observa que o Brasil se insere nessa vertente teórica ao notar que “A política exterior do Brasil reflete, precisamente, o dilema de opção entre o multilateralismo universal indutor da ordem do capitalismo e a integração regional como elemento de controle de efeitos”. CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 152 e 153. Não se pode ignorar o fato, contudo, que os Estados adentram os dois processos, tanto o regionalismo quanto o multilateralismo, como uma estratégia para realizar, defender ou potencializar seus interesses e que o conceito de cooperação está presente na origem desses dois movimentos. Nas Seções 3.2. e 3.3., quando se adentram os estudos de caso transcorridos, respectivamente, no MERCOSUL e na OMC, se procederá a uma análise mais detalhada acerca das particularidades do regionalismo e do multilateralismo. De antemão, vale ressaltar que a intensificação do debate acerca do modelo institucional nessas duas organizações internacionais em meados da década de 1990, reverberou na entrada em vigor do Protocolo de Ouro Preto, no âmbito do Mercosul, e na incorporação do GATT à OMC no mesmo ano de 1995.

²¹² Ressalta-se que, mesmo sendo distinto o escopo das organizações internacionais em tela, a ampliação dos temas abarcados é constante. Destaca-se a criação, na estrutura institucional do MERCOSUL, dos Subgrupos de Trabalho (SGT) em diversas áreas da integração: Comunicações; Finanças; Transportes; Meio Ambiente; Agricultura; Energia; Assuntos Trabalhistas, Emprego e Segurança Social; Saúde; Investimentos; Comércio Eletrônico; e Mineração. No âmbito da OMC, são exemplos o Acordo sobre Obstáculos Técnicos ao Comércio (TBT), o Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS), a inserção do tema da Propriedade Intelectual por meio do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPS), além disso, a inclusão de padrões trabalhistas na organização, a chamada Cláusula Social, constitui-se em debate acirrado, perene e sem perspectivas de abrandamento no curto prazo.

las via parlamento²¹³ e decididas por uma instituição independente dos Estados-Membros, de outro lado, justificava-se a continuidade de arranjos intergovernamentais assentados no modelo não-discriminatório, em que representantes diretos dos países tomavam assento para a tomada de decisões por consenso, pela razão principal de se fortalecer as instituições do Estado nas democracias jovens e arrefecer a influência dos grupos de interesse protecionistas na ordem doméstica²¹⁴.

Em tese, os modelos não-discriminatórios fortaleceriam as instituições democráticas, ao mesmo tempo em que limitariam o poder dos grupos de interesse protecionistas e promoveriam a responsabilidade governamental sobre os atos internalizados, enquanto os modelos regulatórios seriam, mais facilmente, capturados pelos grupos de interesse pela possibilidade de *lobbying* direto nessas instituições, não teriam o condão de fortificar as instituições nacionais e, por conseguinte, pulverizariam a responsabilidade governamental perante a sociedade. Dessa forma, os modelos não-discriminatórios tornariam os governos nacionais responsáveis pela evolução das normas de comércio internacional e, ao confrontar-se com o interesse de outros Estados, a influência dos grupos de interesse protecionistas domésticos seria reduzida pela pluralidade de atores e fatores de barganha presentes no âmbito dos acordos internacionais (regional ou multilateral)²¹⁵.

A expansão da agenda temática das organizações internacionais de comércio relaciona-se, em parte, à pressão dos grupos de interesse que, incapacitados de justificar a manutenção de tarifas mais elevadas para produtos estrangeiros com base nas normas comerciais, passaram a sustentar a adoção do protecionismo disfarçado em leis

²¹³ GUZMAN, Andrew. Global Governance and the WTO. *Harvard Journal of International Law*. Volume 45, Number 2, Summer 2004, p. 303-351. SHELL, Richard. Trade Legalism and International Relations Theory: An Analysis of the World Trade Organization. *Duke Law Journal*, Volume 44, 1995, p. 829-913. ABBOTT, Frederick. International Trade and Social Welfare: The New Agenda. *Comparative Labor Law Journal*, Volume 17, 1996, p. 338-368.

²¹⁴ A classificação dos modelos institucionais das organizações internacionais do comércio adotada nesta dissertação foi proposta e desenvolvida por John McGinnis e Mark Movsesian em: MCGINNIS, John; MOVSESIAN, Mark. The World Trade Constitution. *Op. cit.* p. 517. Ver também texto dos autores em que contra-argumentam os benefícios do modelo regulatório: MCGINNIS, John; MOVSESIAN, Mark. Against Global Governance in the WTO. *Harvard Journal of International Law*. Volume 45, Number 2, Summer 2004, p. 353-365.

²¹⁵ MCGINNIS, John; MOVSESIAN, Mark. The World...*Op. cit.* p. 514.

ambientais, de segurança ao consumidor e outras que alcançassem o mesmo fim²¹⁶. Nesse sentido, observam McGinnis e Movesesian:

Reduced tariffs force protectionist interest groups to seek other import barriers. One typical approach is to lobby for measures that protect domestic industry covertly – measures that are ostensibly designed to serve labor, environmental, health, or safety goals, but that are really intended to impede competition from abroad.²¹⁷

Por conseguinte, a multiplicação de leis nacionais que impõem restrições às trocas internacionais assentadas em valores não-comerciais impulsionou as organizações internacionais do comércio a adentrar esses temas e desenvolver regras procedimentais para a identificação do protecionismo disfarçado, assim como exigir a conformidade dessas normas ao âmbito internacional²¹⁸. Nesse sentido, se, de um lado, os grupos de interesse protecionistas pressionam por legislações, no âmbito nacional, que restrinjam a entrada de produtos baseados em requisitos sanitários ou ambientais, de outro lado, os esquemas de livre comércio mitigam seus efeitos exigindo que as instituições democráticas atuem para adequar a reserva imposta aos acordos internacionais.

Fenômeno similar observou-se no âmbito regional. Enquanto alguns bens adentravam o livre comércio na esfera do processo de integração, esses mesmos itens, se provenientes de países extra-bloco, sofriam com barreiras não-tarifárias assentadas em requisitos de métodos de produção, riscos à saúde pública ou ao meio ambiente. As normativas regionais protecionistas erigidas por pressão dos grupos de interesse internos foram catapultadas à dimensão multilateral pelos países prejudicados em seu comércio com o objetivo de identificar e eliminar as barreiras ao mercado regional consideradas discriminatórias. Semelhantemente às decisões provenientes dos processos de integração, as decisões originadas da OMC exigiam a atuação das instituições democráticas do

²¹⁶ *Ibid.* p. 516. Ver Subseção 1.2.1. desta dissertação.

²¹⁷ *Ibidem.*

²¹⁸ *Ibid.* p. 572-573. Nas Subseções 3.2.3. item II e 3.3.3. item II, examinam-se as regras procedimentais aplicadas para identificar o protecionismo disfarçado nas controvérsias acerca do comércio de pneumáticos que transcorreram, respectivamente, nos âmbitos do MERCOSUL e da OMC. A conformidade da legislação nacional aos organismos internacionais aqui tratados incumbe às Subseções 3.2.4. e 3.3.4.

Estado para adaptar-se à normativa multilateral, a exceção da União Européia que uniformiza as regras no âmbito supranacional²¹⁹.

Nessa linha de raciocínio, alguns teóricos avançaram a tese que, ao invés das organizações internacionais voltadas à liberalização e integração dos mercados evoluírem no desenvolvimento de métodos procedimentais para a identificação do protecionismo disfarçado e exigirem sua posterior compatibilização à ordem doméstica, seria mais profícuo agregar esforços na construção de *standards* regionais ou multilaterais em diversas áreas (trabalhistas, ambientais, sanitárias e etc.) relacionadas ao comércio internacional.

Dentre os defensores do modelo regulatório, Andrew Guzman destacou-se ao publicar um detalhado estudo na *Harvard Journal of International Law* intitulado *Global Governance and the WTO*. O autor propunha um novo desenho institucional para a OMC com o fim de possibilitar o alargamento da competência e da autoridade da organização, que passaria a tratar de temas não-comerciais como meio-ambiente, direitos trabalhistas, saúde pública e direitos humanos²²⁰.

A proposta de Guzman concentra-se em dois mecanismos de barganha: departamentos temáticos especializados e “*Mega-Rounds*”. Os departamentos

²¹⁹ Dentre os contenciosos internacionais que adentraram os temas de saúde pública e medidas sanitárias, um particularmente exaltou a comunidade acadêmica e as sociedades influenciadas pela decisão das OMC. Em 1996, os Estados Unidos da América instauraram uma reclamação relativa à proibição, pelas Comunidades Européias, da importação de carne e produtos derivados de carne provenientes de rebanhos tratados com seis tipos de hormônios, no que ficou conhecido como “Caso dos Hormônios”; registrado na OMC como “Comunidades Européias – Medidas que afetam carne e produtos derivados de carne (DS26)”. Apesar dos problemas referentes à produção de carne já enfrentados na Europa e que, por isso, além de manter um controle bastante rígido de toda a cadeia de alimentos, proíbe a utilização daqueles hormônios, a OMC considerou que as medidas restritivas ao comércio de carne eram injustificadas e que, portanto, o bloco deveria modificar suas diretivas de forma a permitir o ingresso do produto anabolizado. Welber Barral tece pertinente comentário em relação ao Caso dos Hormônios que “gerou muita polêmica sobretudo nos países europeus, cujo grau de exigência quanto à qualidade dos alimentos é, por questões culturais, maior que nos Estados Unidos (onde a população come qualquer coisa sólida ou pastosa). O caso é também um bom exemplo de como as práticas comerciais não são culturalmente neutras, e refletem muitas vezes a percepção nacional do que, ou do que deveria ser, a relação entre o comércio e outros valores da sociedade.”. BARRAL, Welber. O Comércio Internacional. *Op. Cit.* p. 93. Os contenciosos acerca do comércio de pneumáticos, no MERCOSUL e na OMC, abordaram temas ambientais e de saúde pública, o que será exposto mais detalhadamente nas próximas Seções desta dissertação.

²²⁰ GUZMAN, Andrew. *Op. cit.* Trabalhos anteriores ao do autor defendiam a inclusão de áreas específicas relacionadas ao comércio à OMC, contudo não advogavam por uma governança global assentada na organização. À guisa de exemplo, o trabalho de Robert House defende que o Sistema de Solução de Controvérsias da OMC deveria ser utilizado para possibilitar a retaliação comercial de países que não cumprissem com as convenções da Organização Internacional do Trabalho. HOUSE, Robert. The World Trade Organization and the Protection of Workers’ Rights. *The Journal of Small and Emerging Business Law*, Vol. 3, 1999, p. 131-172.

especializados em direitos humanos, trabalhistas e sanitários seriam compostos por expertos indicados por cada país com mandatos bastante autônomos para negociar acordos e preparar regulações globais²²¹. Nos “*Mega-Rounds*”, os países poderiam barganhar normativas entre os departamentos especializados. Por exemplo, alguns Estados poderiam reduzir suas barreiras tarifárias por concessões nas áreas ambientais e trabalhistas²²². O autor defende que, pela razão dos interesses dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento serem em grande medida opostos, alcançar um acordo na área de subsídios à agricultura ou acerca do nível de proteção ambiental se constituiria em negociações infundáveis. Portanto, no modelo regulatório dos “*Mega-Rounds*” se avançariam alguns passos, uma vez que os países desenvolvidos ofertariam suprimir os subsídios agrícolas em troca de *standarts* de proteção mais elevados ao meio-ambiente nos países em desenvolvimento²²³.

Além disso, o modelo regulatório proposto por Guzman sugere que a padronização, no nível internacional, de regras mínimas trabalhistas, ambientais, de segurança e saúde para o consumidor, impediria um afrouxamento das legislações nacionais que buscam atrair investimentos ofertando condições normativas menos rigorosas. Ou seja, o modelo regulatório das organizações internacionais impediria que os países concorressem por investimentos ofertando legislações que geram menos custos econômicos às empresas, o que inclui a proteção ao trabalhador, as licenças ambientais, os direitos sociais, a utilização de matérias-primas controladas, que, ao fim, acarretaria uma degradação contínua na proteção dos direitos humanos.

Esse suposto processo de concorrência entre os Estados por legislações nacionais mais atraentes aos investimentos externos, mas que desamparariam os trabalhadores, os consumidores e o meio-ambiente foi reunido no conceito de “race-to-

²²¹ GUZMAN, Andrew. *Op. cit.* p. 307-308.

²²² *Ibid.* p. 308.

²²³ Apesar dessa proposta inserir-se no contexto do modelo regulatório de Guzman, Marcelo Dias Varella identifica que essa barganha ocorre já com certa intensidade desde a instituição da Rodada Tóquio (1979) no âmbito do GATT, portanto vinculada ao modelo não-discriminatório de McGinnis e Movsesian. O autor observa que “o meio ambiente tornou-se moeda de troca para o acesso aos mercados do Norte dos produtos do Sul, uma vez que os países do Sul aceitam o avanço das normas ambientais na ordem jurídica internacional econômica em troca de regras mais favoráveis para os seus produtos nos mercados do Norte. Este cenário está presente na evolução da discussão ambiental, tanto nas negociações do GATT 94 quanto nas reuniões ministeriais, a exemplo de Doha, em 2001.” VARELLA, Marcelo Dias. *Direito Internacional Econômico Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 257.

the-botton”, amplamente utilizado pela academia, que pode ser traduzido como uma “corrida para o fundo do poço”. Essa “corrida para o fundo do poço” ocorreria pela promulgação de normas nacionais que, para diminuir os custos de produção dos grupos de interesse, não se intimidariam em erodir alguns direitos sociais. Os defensores do modelo regulatório sustentam que, para evitar esse resultado pernicioso, os Estados deveriam conceder às organizações internacionais o poder de regular diretamente essas matérias de forma a assegurar um nível de proteção mínimo aos trabalhadores, ao meio-ambiente e à saúde pública.

O modelo não-discriminatório indica inconsistências teóricas e empíricas na previsão desse movimento em direção a legislações mais frouxas quanto ao controle de direitos e valores considerados importantes pelas sociedades contemporâneas. Estudos financiados pela OMC apontam que, mesmo nos países desenvolvidos em que o custo do controle da destinação ambientalmente adequada dos resíduos é mais elevado, ele nunca ultrapassa 1% dos custos de produção total do bem, fator que não pode ser considerado relevante para a transferência de plantas industriais entre os países²²⁴. No mesmo sentido, Thomas Schoenbaum observa que “cost differences in environmental standards play little part in companies’ location decision”²²⁵. Outros estudos, na área de direitos trabalhistas, concluíram que, além de não existir uma relação lógica entre o aumento do comércio global e um declínio nas condições trabalhistas, não se pode identificar um efeito direto entre o custo mais barato da mão de obra nos países em desenvolvimento e o mercado de trabalho nos países desenvolvidos²²⁶.

Os riscos do modelo regulatório ser capturado pelos grupos de interesse, que passariam a auferir vantagens no âmbito regional ou global em detrimento dos

²²⁴ NORDSTRÖM, Hakan; VAUGHAN, Scott. *Special Studies 4: Trade and Environment*. WTO Publications. Centre William Rappard: Geneva, p. 44-46. Acesso em <http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/environment.pdf>. Disponibilidade: 30.01.2010.

²²⁵ SCHOENBAUM, Thomas. International Trade and Protection of the Environment: The Continuing Search for Reconciliation. *American Journal of International Law*. Vol. 91, 1997, p. 298.

²²⁶ ERICKSON, Christopher; MITCHELL, Daniel. The American Experience with Labor Standards and Trade Agreements. *The Journal of Small and Emerging Business Law*, Vol. 3, 1999, p. 44-45. Não se pode desprezar, contudo, a larga controvérsia existente acerca do tema. No sentido inverso do argumento, ou seja, da presença de uma migração de empresas para países em desenvolvimento onde os custos trabalhistas são menores e o nível de sindicalização é baixo, destaca-se, pela riqueza dos dados apresentados, a pesquisa de Katherine Stone: STONE, Katherine Van Wezel. To the Yukon and Beyond: Local Laborers in a Global Labor Market. *The Journal of Small and Emerging Business Law*, Vol. 3, 1999, p. 95-98.

consumidores em toda a região de alcance do acordo, torna o modelo não-discriminatório mais prudente com relação às instituições democráticas e à responsabilidade do Estado. McGinnis e Movsesian ressaltam que os grupos de interesse detêm, comparativamente, mais poder nos âmbitos regionais e multilaterais que nas instituições democráticas domésticas. Isso se deve ao fato do “cidadão-médio” considerar o processo decisório de constituição das regulações internacionais ainda mais distante e difícil de adentrar que o processo legislativo nacional, o que o afasta das esferas em que considera sua participação inócua. Tal atitude tem como conseqüência o abandono do âmbito internacional por parte da sociedade civil, que se considera despossuída de poder de influência e, por conseguinte, a presença dos grupos de interesse protecionistas se faz marcante, já que apostam pesadamente na impressão de suas preferências num âmbito que lhe garanta mais vantagens e, ao mesmo tempo, uma incidência territorial mais ampla²²⁷.

Uma das vantagens apontada pelos defensores do modelo não-discriminatório é maior facilidade de aproximação e intercâmbio com a sociedade civil. Ao contrário do modelo regulatório, que elabora normas em grau crescente de complexidade e de diversidade de áreas do conhecimento num corpo institucional independente e, por isso, dificulta à sociedade tomar parte do processo decisório da organização internacional, o modelo não-discriminatório trabalha em ciclos de liberalização dos entraves comerciais e estabelece procedimentos transparentes para identificá-los. Dessa forma, quando a sociedade conhece o procedimento para auferir se determinada lei nacional está ou não de acordo com a normativa internacional, ela se capacita para avaliar os custos e benefícios dessa legislação, além de sentir-se mais próxima ao processo democrático doméstico de elaboração legislativa. O modelo não-discriminatório torna as normativas regionais e multilaterais menos opacas à sociedade doméstica, que passa a se sentir parte dos processos internacionais em que o Estado está envolvido e, por isso, estimula a sociedade à participação nos domínios não-nacionais²²⁸.

Portanto, enquanto o modelo regulatório das organizações internacionais se constitui numa esfera propícia à atuação dos grupos de interesse organizados e

²²⁷ MCGINNIS, John; MOVSESIAN, Mark. *Against Global Governance in the WTO. Op. cit.* p. 357.

²²⁸ *Ibid.* p. 534-535; 547-548; 573-575 e 597.

dispostos a desembolsar amplas quantias para *lobbying* em suas instituições. O modelo não-discriminatório permite um maior equilíbrio entre as forças da sociedade, uma vez que a relativa simplicidade das normas e dos procedimentos permite à sociedade compreender quais valores, dentre os ambientais, trabalhistas e de saúde pública, estão em barganha com os comerciais.

As duas organizações internacionais em que se desenrolaram os estudos de caso abordados nesta dissertação, o MERCOSUL e a OMC, apesar de possuírem objetivos distintos e poderem ser classificadas como provenientes de movimentos internacionais de forças antagônicas, ou seja, a premissa de que da reação ao multilateralismo se fortalece o regionalismo, adotam modelos assentados nos princípios não-discriminatórios de desenho institucional. Tanto uma quanto a outra negociam com todos os Estados-Partes os novos acordos, que são transpostos por processos domésticos à ordem interna.

A presença comum, nos dois arranjos internacionais, de sistemas de solução de controvérsias que elaboram procedimentos para auferir a presença do protecionismo disfarçado e do enquadramento da norma nacional à norma internacional estão assentados no modelo não-discriminatório. Além disso, a presença de mecanismos de compensação econômico-comercial, nos casos de descumprimento dos acordos internacionais, tem como pedra de toque o modelo não-discriminatório. O objetivo último da compensação é enfraquecer o grupo de interesse que, no contexto doméstico, agregou forças para patrocinar uma legislação discriminatória ao produto concorrente, ao mesmo tempo em que reconduz as instituições democráticas à responsabilidade pelas conseqüências das regulações comerciais, adequando-as aos acordos internacionais.

Como visto na Parte I desta dissertação, o grupo de interesse representante das indústrias multinacionais de pneus novos no Brasil (ANIP) alcançou, por meio de pressão no Poder Executivo, além de batalhas no Legislativo e no Judiciário, impor inúmeros custos às empresas reformadoras de pneus (ABIP e ABR) e, dessa forma, constituíram uma reserva mercadológica assentada na discriminação de produtos estrangeiros. A participação do Brasil nesses modelos não-discriminatórios de comércio (MERCOSUL e OMC) teve como conseqüência a ativação dos sistemas de solução de controvérsias das duas organizações com o fim de extirpar o tratamento discriminatório

aos produtos provenientes tanto dos parceiros do bloco (Seção 3.2.) quanto dos exportadores europeus (Seção 3.3.). Nas próximas seções, a partir do desenvolvimento histórico particular de cada organização internacional, passa-se a analisar os contenciosos e a forma como os mecanismos não-discriminatórios atuaram nas instituições democráticas domésticas para arrefecer a pressão do grupo de interesse dominante. Antes disso, na Subseção 3.1.2., verificam-se os principais traços dos sistemas de solução de controvérsias nos âmbitos dos acordos regionais e multilaterais de liberalização comercial assentados no modelo não-discriminatório, mediante a avaliação dos princípios e procedimentos para dirimir os litígios entre os Estados-membros e para identificar o protecionismo disfarçado.

3.1.2. Os Sistemas de Solução de Controvérsias no modelo não-discriminatório e o protecionismo disfarçado

As organizações internacionais baseadas no modelo não-discriminatório, assim como os Sistemas de Solução de Controvérsias (SSC) que lhe são anexos estão assentados em alguns princípios basilares para a liberalização das trocas. O princípio fundamental que empresta título ao próprio modelo institucional é o princípio da não-discriminação. Esse princípio, de tão essencial à construção dos espaços das relações comerciais internacionais desobstaculizadas, por vezes confunde-se com o propósito ou o objetivo da organização internacional em liberalizar a circulação dos fatores econômicos²²⁹.

O princípio da não-discriminação a orientar os Sistemas de Solução de Controvérsias (SSC) regionais e multilaterais desdobra-se em dois outros princípios que objetivam realizar o princípio fundamental, além de conferir unidade ao conjunto normativo que sustenta os acordos de preferência comerciais. São eles: o princípio da cláusula da nação mais favorecida e o princípio do tratamento nacional²³⁰.

²²⁹ PRAZERES, Tatiana Lacerda. *Op. cit.* p. 61.

²³⁰ DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito Internacional Público*. 2. Ed. Fundação Calouste Gulbekian: Lisboa, 2003, p. 1137. Além desses princípios, a academia destaca, como pilares das organizações internacionais do comércio, o princípio da obrigatoriedade do limite tarifário ou princípio do desarmamento tarifário, o princípio da eliminação das restrições quantitativas e o princípio da transparência, que será tratado mais adiante nesta Subseção. Mesmo assim, como observa Welber Barral:

A cláusula da nação mais favorecida estabelece que no caso de um Estado-parte de um acordo de preferência comercial conceder a qualquer outro Estado-parte desse acordo uma vantagem comercial, essa vantagem deve ser estendida a todos os demais membros desse acordo. O objetivo da cláusula da nação mais favorecida é disponibilizar o mesmo tratamento para produtos similares provenientes dos países do acordo de preferência comercial e impedir, por conseguinte, a discriminação do bem comercializado por motivo de sua proveniência. Esse princípio estende-se, como observam Quoc Dinh, Daillier e Pellet “não só aos direitos aduaneiros, mas a diversos obstáculos não tarifários, às trocas (os nascidos da regulamentação e das formalidades pertencentes às importações e às exportações) e a fiscalidade interior dos produtos importados”²³¹.

É importante referir, aqui, os importantes temperamentos à cláusula da nação mais favorecida percebidos por Tatiana Prazeres ao classificá-la como “elemento central na compreensão do relacionamento entre o multilateralismo e regionalismo”²³². A autora observa que “a própria essência de um acordo regional que conceda preferências tarifárias contraria a lógica da não-discriminação, uma vez que é de sua natureza a concessão de vantagens a um grupo limitado de países, ou seja, a discriminação com fundamento na origem do produto”²³³. Nesse mesmo sentido, Félix Peña observa que:

O “Regionalismo” (...) é resultante de acordos preferenciais (e, portanto, discriminatórios) celebrados por um grupo de

“Os dois princípios, que são o espírito e a alavanca de todo o sistema, são a cláusula da nação mais favorecida e o princípio do tratamento nacional.” BARRAL, Welber. *O Comércio Internacional*. *Op. cit.* p. 30.

²³¹ DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Op. cit.* p. 1137.

²³² PRAZERES, Tatiana Lacerda. *Op. cit.* p. 93. Marcelo Dias Varella também percebe no princípio da não-discriminação o elo a conectar o regionalismo ao multilateralismo. O autor, em passagem bastante explicativa, observa que “A integração regional é, ao mesmo tempo, uma exceção à integração global e ferramenta para possibilitar a integração global. De um lado, é uma exceção à integração global, porque cria benefícios para alguns Estados, diferentes daqueles previstos no acordo multilateral. Um dos princípios basilares da integração econômica, a exemplo da Organização Mundial do Comércio, é o princípio da nação mais favorecida (...). Os sistemas regionais de integração são, portanto, exceções ao princípio da nação mais favorecida, porque desde a forma simples de integração existem tributos diferenciados para os Estados-Partes da integração regional em relação àqueles aplicados aos demais Estados. Por outro lado, é uma ferramenta para a integração global, porque possibilita que os Estados cedam espaços gradativamente à concorrência internacional. Ao abrir os mercados aos poucos, podem fortalecer suas indústrias locais e regionais, procurando sinergias, para depois aceitarem a redução definitiva de barreiras e a concorrência com outras indústrias de todo o mundo.” VARELLA, Marcelo Dias. *Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 341.

²³³ PRAZERES, Tatiana Lacerda. *Ibid.*

dois ou mais Estados, próximos ou não, quaisquer que sejam suas modalidades e objetivos, além dos econômicos e comerciais. Nessa conformidade, são exceções ao princípio da não-discriminação e do tratamento de Nação Mais Favorecida(...)²³⁴.

Apesar de se concordar com os autores e essa realidade não ser ignorada nesta dissertação, ao tratar da não-discriminação por meio de estudos de caso nos SSC no MERCOSUL e na OMC, busca-se averiguar a importância dos modelos não-discriminatórios para aplacar a pressão dos grupos de interesse protecionistas e para o fortalecimento das instituições democráticas do Estado. Portanto, mesmo que se filie a tese de que a cláusula da nação mais favorecida transformou-se no “Tratamento da Nação menos Favorecida”²³⁵, a importância da aplicação desse princípio econômico-comercial, quando tomado da perspectiva dos SSC regionais e multilaterais, tem uma função política de controle do poder dos grupos de interesse domésticos e de fortalecimento das instituições democráticas. Sob esse aspecto político e tomados os acordos preferências de comércio de modo singular, a cláusula da nação mais favorecida segue incumbida de especial significado, uma vez que se constitui no vértice de todo o sistema que confere unidade aos acordos regionais e multilaterais de liberalização comercial, mesmo que entre esses esquemas possa-se apontar imbricações discriminatórias.

O segundo princípio elementar a informar os SSC nos modelos não-discriminatórios é o princípio do tratamento nacional²³⁶. Esse princípio dispõe que o produto importado deve receber o mesmo tratamento tributário, administrativo, fiscal ou de qualquer outra natureza que o similar doméstico. Ou seja, além da tarifa negociada para o ingresso do produto estrangeiro, uma vez dentro das fronteiras do Estado, outras barreiras internas à circulação desse bem não podem ser impostas de modo a discriminá-lo do similar nacional.

²³⁴ PEÑA, Félix. Sistemas Regionais e Multilaterais de Solução de Controvérsias – Alguns Elementos para uma Análise Comparativa. In: BAPTISTA, Luiz Olavo; JUNIOR, Umberto Celli; YANOVICH; Alan. *10 anos de OMC*. São Paulo: Lex Editora, 2007, p. 50.

²³⁵ Tatiana Prazeres defende a tese que a cláusula da nação mais favorecida “passou a consistir basicamente no pior tratamento que um país pode receber de outro parceiro do regime multilateral. Trata-se da consequência de um cenário em que, sob vários aspectos, a regra da não-discriminação tornou-se a exceção diante da proliferação de esquemas preferenciais”. PRAZERES, Tatiana Lacerda. *Op. cit.* 381.

²³⁶ DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Op. cit.* p. 1138.

O conceito de similaridade entre os produtos, pressuposto para a aplicação do princípio do tratamento nacional, constitui-se em ponto fulcral de grande parte das controvérsias internacionais²³⁷. Justamente, a exigência de licenças ambientais com requisitos diferenciados, o recolhimento prévio de resíduos para liberalização da importação e as dificuldades alfandegárias intransponíveis para alguns bens importados constituem protecionismo disfarçado que confere tratamento desigual ao similar estrangeiro. Como bem observa Tatiana Prazeres:

De fato, as novas formas de protecionismo, sob uma análise mais rigorosa, podem trazer, na substância, violações ao princípio do tratamento nacional, uma vez que países parecem estar fazendo exigências – que não fazem aos seus próprios produtos – para importação do similar estrangeiro.²³⁸

Nesse mesmo sentido e com o foco da análise nos processos de integração regionais, Martha Olivar Jiménez defende que a matéria ambiental “pode dar lugar à expedição de medidas nacionais suscetíveis de obstaculizar a circulação de produtos entre os Estados-membros, medidas que eventualmente podem ser discriminatórias ou restrições disfarçadas ao comércio(...)”²³⁹

De fato, os SSC nos modelos não-discriminatórios para cumprir com os objetivos de fortalecer as instituições democráticas, ao mesmo tempo em que aplaca a pressão dos grupos de interesse protecionistas domésticos, tem que capacitar seus órgãos para distinguir o protecionismo disfarçado das legislações que, genuinamente, buscam proteger os direitos ambientais, trabalhistas, de segurança e saúde pública exigidos pela sociedade. Um procedimento orientado a identificar o protecionismo mascarado, também chamado de discriminação implícita, das verdadeiras exigências do “interesse-público” permite que a sociedade escolha os níveis de proteção ambiental, trabalhista e de saúde pública que almeja, sem que tal seja considerado como uma medida discriminatória²⁴⁰.

²³⁷ Como visto na Parte I desta dissertação, a nomenclatura dos pneumáticos em remoldados, reformados, recapados, recauchutados ou usados influencia diretamente no tratamento nacional que lhes é dispensado.

²³⁸ PRAZERES, Tatiana Lacerda. *Op. cit.* p. 89.

²³⁹ OLIVAR JIMÉNEZ, Martha Lucia. O estabelecimento de uma política comum de proteção do meio ambiente: sua necessidade num mercado comum. Brasília: Associação Brasileira de Estudos de Integração, 1994, p. 27.

²⁴⁰ MCGINNIS, John; MOVSESIAN, Mark. The World.... *Op. cit.* p. 572.

A primeira exigência atribuída aos SSC nos modelos não-discriminatórios para extirpar o protecionismo disfarçado imposto pelos grupos de interesse domésticos é defini-lo e delimitá-lo conceitualmente. McGinnis e Movsesian apontam duas qualidades distintivas nas legislações emanadas para camuflar o protecionismo comercial que contribuem para identificá-lo. A primeira é a própria condição de promulgação de determinado ato normativo pelo motivo exclusivo de beneficiar um segmento doméstico e, por conseguinte, barrar a competição com os produtos importados. A segunda qualidade distintiva do protecionismo mascarado é a ausência de interesse público na proibição de comercialização de determinado produto que, portanto, só vem a beneficiar o grupo de interesse agraciado pela medida restritiva em prejuízo da maioria dos consumidores²⁴¹.

Definida e delimitada a base conceitual do que se entende por protecionismo disfarçado segundo o modelo não-discriminatório, procede-se a um exame de critérios (requisitos) presentes na legislação para verificar se ela foi posta em vigor com fins de proteger as demandas do interesse público ou, simplesmente, para beneficiar determinado segmento industrial²⁴².

Segundo McGinnis e Movsesian, o modelo não-discriminatório propõe três requisitos mínimos para que a legislação nacional se coadune com os processos internacionais de liberalização do comércio: a transparência do processo de elaboração da legislação; uma orientação clara da política nacional acerca do tema (ambiental, trabalhista, saúde pública e etc.); e a exigência de coerência entre as normas aplicadas aos bens similares produzidos no âmbito doméstico e aqueles fornecidos pelos países da esfera do acordo internacional, que nada mais é que o princípio, já abordado anteriormente, do tratamento nacional²⁴³. Esses três requisitos serão detalhados a seguir.

A exigência de transparência no processo de elaboração da legislação pressupõe outros dois sub-requisitos: o debate e o convite a participação dos diversos grupos afetados pela lei, além da publicidade do processo legislativo em veículos midiáticos amplamente acessíveis. Transparência significa que as medidas

²⁴¹ Ibid.

²⁴² Como se verá nas Seções seguintes, os SSC do MERCOSUL e da OMC estabeleceram exigências para as legislações domésticas não constituírem protecionismo disfarçado e, dessa forma, adequarem-se aos esquemas de liberalização comercial.

²⁴³ MCGINNIS, John; MOVSESIAN, Mark. *The World....* Op. cit. p.573 – p. 577.

condicionantes ao comércio de determinados bens devam ser profundamente conhecidas por aqueles que serão afetados no caso da legislação ser aprovada. Esse conceito inclui o direito dos cidadãos serem informados que não acessarão determinados bens pelas medidas restritivas em debate no país, assim como, os motivos para que esses bens não estejam mais disponíveis. O requisito da transparência assegura que todas as exigências para comercialização de determinado produto sejam nítidas, contribuindo para que as empresas interessadas em comercializar esse item em debate possam se adaptar aos níveis de satisfação eleitos pela sociedade²⁴⁴.

O princípio da transparência contribui, igualmente, para reduzir a probabilidade de captura do Poder Legislativo por parte dos grupos de interesse protecionistas. Esse princípio, ao exigir nitidez e acessibilidade aos termos da legislação, torna-a menos opaca e auxilia na familiarização da sociedade com as conseqüências da aprovação das leis, contribuindo para a diminuição dos custos da participação plural no processo decisório legislativo ao facilitar o acesso à informação clara e precisa. Dessa perspectiva, o princípio da transparência impede que o rebuscamento da linguagem dos atos normativos seja utilizado pelos grupos de interesse para, na falta de clareza dos termos, aprovar brechas legais que os permitam construir barreiras protecionistas discriminatórias²⁴⁵.

Uma política pública definida para o setor ao qual a legislação se refere constitui o segundo requisito para a conformidade da legislação nacional aos esquemas internacionais assentados no modelo não-discriminatório²⁴⁶. A política nacional deve basear-se em objetivos ambientais, trabalhistas, de saúde pública e de direitos humanos que os países desejam alcançar. A política nacional estruturada em termos do nível de proteção dos direitos requerido pela sociedade impede que os produtos comercializados internacionalmente sejam diretamente alvo de protecionismo disfarçado, pois desde que cumpram com os requisitos da política nacional, não serão discriminados. Em sentido contrário, uma política doméstica baseada em métodos de produção de produtos similares, e não no objetivo da proteção que se deseja alcançar, tende a estar mesclada

²⁴⁴ *Ibid.* p. 573.

²⁴⁵ *Ibid.* p. 574.

²⁴⁶ Como se verificará na Subseção 3.3.3. item II, a definição do objetivo que a política nacional almeja constitui um dos pilares para a solução de controvérsias na OMC.

com normas discriminatórias que beneficiam, exclusivamente, alguns grupos de interesse. Como os processos de produção de bens variam muito de país para país ou, até mesmo, métodos diversos de produção são empregados pela indústria doméstica, a política nacional assentada em termos de processos industriais, e não de objetivos que a sociedade almeja, tende a conter medidas protecionistas discriminatórias²⁴⁷.

O terceiro requisito, que os SSC dos modelos não-discriminatórios deveriam adotar para a identificação do protecionismo mascarado, constitui-se na verificação da coerência entre as regulações aplicáveis aos produtos nacionais e aquelas incidentes sobre os produtos similares importados dos países-membros dos acordos internacionais de liberalização dos mercados, que se traduz no princípio do tratamento nacional, delineado em momento prévio desta Seção. Muito provavelmente, se um Estado aplica normas incoerentes para comercialização de produtos similares domésticos e importados, pode-se inferir que o país está filiado ou plasmado às pressões dos grupos de interesse protecionistas internos. O requisito da coerência de tratamento para produtos similares domésticos e importados pelos SSC auxiliaria na redução do poder dos grupos de interesses protecionistas, que absorvem renda de toda a população do país ao oferecer produtos por um preço superior àqueles produzidos alhures ou de qualidade inferior, pois dispõe de uma reserva mercadológica assentada na legislação discriminatória.

Para os SSC dos modelos não-discriminatórios verificarem o requisito da coerência das regulações aplicáveis aos produtos similares domésticos e importados, segundo o modelo proposto por McGinnis e Movsesian, eles teriam que adentrar as políticas públicas nacionais que se relacionam à comercialização de determinado produto. Portanto, esse requisito, inevitavelmente, invadiria, de algum grau, a análise do processo decisório interno do Estado e, dessa forma, se aproximaria da proposta do modelo regulatório. Apesar disso, desde que a legislação aplicada aos produtos domésticos e importados fosse coerente, o nível de proteção trabalhista, ambiental e de saúde pública

²⁴⁷ MCGINNIS, John; MOVSESIAN, Mark. *The World...* *Op. cit.* p.575. De antemão, vale lembrar que a legislação acerca do comércio de pneumáticos estava assentada no modo de produção dos pneus (novos ou reformados) e não em objetivos ou metas das políticas ambientais, de saúde pública ou destinação de produtos usados a serem alcançadas. A discriminação se dava diretamente sobre o produto, sem possibilidades de adequação à norma nacional.

escolhida por um país seria compatível e, por isso, válida perante o SSC²⁴⁸. Caso o SSC declarar a legislação nacional incompatível com o esquema internacional de comércio que o país participa, não seria o caso do SSC regular determinada política nacional, mas deferir ao país que determine o nível de proteção que deseja para sua população e aplique-a, preventivamente, em todos os níveis de troca comerciais: domésticas, regionais e multilaterais. Ou seja, o requisito da coerência, apesar de adentrar a análise da política nacional para determinado setor, não a regula, apenas exige a compatibilidade de tratamento entre os produtos nacionais e os importados similares, não implicando o afrouxamento do rigor do nível de proteção exigido por um Estado.

Pela razão principal exposta acima - da não-invasão pela organização internacional da competência do Estado para regular o nível de proteção que melhor lhe convir - os autores defendem que o teste da medida menos restritiva ao comércio é adequada para verificar o requisito da coerência entre a legislação aplicada aos produtos domésticos e aos importados dos países membros do acordo internacional²⁴⁹. O teste da medida menos restritiva ao comércio permite ao SSC investigar a disponibilidade razoável de outros meios para alcançar os objetivos almejados pela política nacional sem que se opte pelo nível mais elevado de restrição ao comércio entre os países. Caso alternativas menos restritivas estiverem disponíveis, sem que se aumentem os custos das políticas nacionais nem se distorçam os objetivos políticos, o SSC concluiria que a escolha do país por uma medida que restringe desnecessariamente o acesso ao mercado doméstico está assentada na proteção aos grupos de interesse. O teste em tela adentra a análise da política nacional de forma limitada, pois, se o país empregou a medida menos restritiva, mesmo que o nível de proteção escolhido seja máximo, e aplicou-a igualmente aos produtos domésticos e importados, ela seria declarada compatível com os esquemas

²⁴⁸ Sobre esse requisito, vale a pena antecipar o posicionamento do Órgão de Apelação da OMC a respeito desse tema ao observar no contencioso dos pneus entre o Brasil e a Comunidade Européia que “desde o início, os participantes não contestaram o fato de que é prerrogativa do Membro da OMC estabelecer os objetivos ambientais ou de saúde pública que busca atingir, bem como o nível de proteção que deseja obter por meio da medida ou política que escolher adotar”. Relatório final do Órgão de Apelação (WT/DS332/R para. 140), versão não-oficial em português traduzida pelo MRE, acesso em <www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1409&Itemid=1262>. Disponibilidade: 22.03.10.

²⁴⁹ Esse teste é também chamado pela academia como “teste da intercambialidade”. Nas palavras de Alberto do Amaral Junior, o teste da intercambialidade constitui em “averiguar se uma medida menos gravosa ao comércio é capaz de realizar o mesmo objetivo.”. AMARAL JUNIOR, Alberto do. *A Solução de Controvérsias na OMC*. São Paulo: Atlas, 2008, p.144.

internacionais de comércio. Logo, o teste da medida menos restritiva ao comércio, desde que implantado conforme os parâmetros delineados, invalidaria o protecionismo disfarçado sem suplantando as políticas nacionais.

Nos modelos de não-discriminatórios, a solução dos conflitos conforme a análise do princípio da transparência, dos objetivos perquiridos pelas políticas públicas e do princípio do tratamento nacional, eliminaria o protecionismo disfarçado em benefício dos grupos de interesse de forma a não prejudicar as preferências legítimas da sociedade quanto aos valores ambientais, de saúde pública e de segurança dos produtos. Além disso, a aplicação desses critérios promoveria o fortalecimento das instituições democráticas ao exigir que se compatibilizem os atos normativos provenientes do patrocínio dos grupos protecionistas e, por isso, refletiria as preferências plurais da sociedade, além de tornar o Estado responsável por adequar o ordenamento doméstico às organizações internacionais as quais se engaja.

Segundo o modelo não-discriminatório de SSC aqui desenhado, tendo por base o desenvolvimento teórico dos Professores John McGinnis e Mark Movsesian, analisa-se, nas próximas Seções, duas soluções de controvérsias envolvendo o segmento brasileiro de pneumáticos: uma no âmbito do SSC do MERCOSUL (Seção 3.2.) e outra no domínio do SSC da OMC (Seção 3.3.). Identificam-se os princípios eleitos por cada SSC para dirimir as controvérsias, assim como sua adequação ao modelo aqui exposto. Por fim, averigua-se se as decisões do MERCOSUL e da OMC foram pronunciadas em sentido contrário aos interesses dos grupos protecionistas domésticos; e quais instituições democráticas brasileiras foram ativadas para cumprir com essas decisões, de forma a compatibilizar a ordem doméstica com as normas internacionais.

SEÇÃO 3.2. O CONTENCIOSO DOS PNEUMÁTICOS NO ÂMBITO DO MERCOSUL

Para a análise o contencioso dos pneumáticos no âmbito do MERCOSUL, é imprescindível o resgate histórico da formação do bloco (Subseção 3.2.1) e da composição de seu desenho institucional com ênfase no sistema de solução de controvérsias (Subseção 3.2.2.). A partir dos procedimentos utilizados para dirimir o contencioso dos pneumáticos, verifica-se a adequação do MERCOSUL à perspectiva do modelo não-discriminatório e a conformidade de seu SSC para a identificação do protecionismo disfarçado (Subseção 3.2.3.). Ao fim, investigam-se quais as instituições democráticas ativadas e quais os meios utilizados para que se cumprisse ou não o Laudo Arbitral do MERCOSUL (Subseção 3.2.4), assim como a hipótese do abrandamento do poder dos grupos de interesse domésticos e do fortalecimento das instituições democráticas (Subseção 3.2.5).

3.2.1. MERCOSUL: estágio embrionário e pós-fundacional

Em meados da década de 1980, a redemocratização do Brasil e o início do processo de politização da política externa brasileira (Parte I desta dissertação) coincidiram com a retomada do poder pelos civis na Argentina²⁵⁰. Além desse fator político de aproximação, fatores econômicos concorreram para o afastamento das rivalidades e para o incremento da cooperação entre esses dois importantes países do Cone Sul, como observa Ricardo Seitenfus:

Na década de 80, dois fatores convergentes alteram a postura do Brasil e da Argentina, acerca da competição entre os dois países. O primeiro, de cunho econômico, é a crise latino-americana durante tal período, com o

²⁵⁰ Refere-se, aqui, em destaque a retomada do poder pelos civis na Argentina, pois dos acordos firmados entre o Brasil e aquele país que se concebeu o MERCOSUL. Vale lembrar, não obstante, que os futuros parceiros do MERCOSUL, o Uruguai e o Paraguai, promoveram suas primeiras eleições democráticas pós-ditaduras nesse mesmo período, o Uruguai em 1985 e o Paraguai em 1989. Por conseguinte, o Estado Democrático de Direito é elemento comum e de particular relevância para os quatro países no momento da concepção do bloco regional. VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, Integração e Processo Negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002, p. 72 – 82.

crescimento descontrolado das dívidas interna e externa, além da inoperância de um Estado maximizado, que intervém – sem eficácia – em todos os setores da sociedade e da economia. (...) O segundo fator é o reencontro, quase simultâneo, ocorrido no Brasil e na Argentina, com o governo civil, compreendendo a alternância de poder, a democracia e o afastamento do militarismo do comando de ambos os países.²⁵¹

Em 1985, o encontro dos Presidentes brasileiro e argentino, respectivamente, José Sarney e Raul Afonsín, na cidade de Foz do Iguaçu, marcou a nova fase da relação entre os vizinhos assentada na promessa de desenvolvimento conjunto e na construção do projeto integracionista²⁵². Após esse primeiro encontro presidencial, outros cinco se sucederam entre 30 de Julho de 1986 - quando foram assinados os 12 protocolos de cooperação considerados o eixo em torno do qual se criou o MERCOSUL - e novembro de 1988²⁵³, totalizando, ao fim, 23 protocolos e outras 40 Atas e Anexos que selavam processos de cooperação em diversas áreas²⁵⁴.

Em 1990, os presidentes eleitos no Brasil, Fernando Collor de Mello, e na Argentina, Carlos Menem, deram continuidade ao projeto integracionista, ao qual convidaram a fazer parte o Uruguai e o Paraguai. Em 26 de março de 1991, os quatro

²⁵¹ SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *Manual das Organizações Internacionais*. 5. ed. rev., atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 293.

²⁵² Nesse encontro, os presidentes assinaram a Declaração de Iguaçu que estabeleceu a Comissão Mista Binacional de Alto Nível para acelerar o processo de integração bilateral. HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações Internacionais: histórias e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 201. Vale lembrar que o processo de superação das rivalidades entre Brasil e Argentina iniciou-se ainda na década de 1970, após a fase conhecida como diplomacia da obstrução, por meio do alcance de entendimentos acerca da construção das usinas hidrelétricas Itaipu-Corpus e da concertação acerca dos programas nucleares desenvolvidos pelos dois países. A fase iniciada em 1985 é caracterizada, então, por um avanço qualitativo nas relações internacionais entre os dois países: de projetos de cooperação rumo à integração regional. Nesse sentido, Amado Luiz Cervo observa que, nos anos 1970, “a rivalidade entre Brasil e Argentina não era o paradigma de relações bilaterais a nortear as iniciativas em todos os terrenos. Essa última interpretação, largamente divulgada, incorre no erro de simplificar e distorcer uma rica e complexa gama de visões e iniciativas políticas da bacia do Prata.” Ainda, nesse mesmo período, o autor destaca que o amplo volume de trocas comerciais entre Brasil e Argentina “produzia a convergência das posições dos dois países nos órgãos multilaterais universais e regionais, nos quais defendiam seus interesses comerciais como, também, em outros órgãos multilaterais voltados ao exame das relações internacionais e de questões específicas, como a não-proliferação nuclear.” CERVO, Amado Luiz. *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. 2.ed. rev. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 187 e p. 189.

²⁵³ Nessa data foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento que expressava a vontade de criar, em 10 anos, um espaço econômico comum. HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Op. cit.* p. 201.

²⁵⁴ SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *Op. cit.* p. 294.

países assinaram o acordo internacional nomeado Tratado de Assunção, que criou o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e estabeleceu os objetivos e as metas, em prazos bastante curtos, para a constituição do Mercado Comum. Às determinações genéricas do documento se acrescentou, em junho do mesmo ano, o Cronograma de Las Leñas com o propósito de operacionalizar, nos prazos determinados, a integração dos mercados²⁵⁵.

A motivação dos governos da Bacia do Prata com a idéia que a integração regional finalmente ocorresse, após as experiências anteriores da ALALC e ALADI²⁵⁶, animou os parceiros ao estabelecimento, ainda no mesmo ano dos referidos Tratado de Assunção e do Cronograma de Las Leñas, de um Sistema para a Solução de Controvérsias entre os membros do bloco, o qual se materializou no Protocolo de Brasília, de 17 de dezembro de 1991²⁵⁷. É sobre o abrigo deste Protocolo que transitou o contencioso requerido pelo Uruguai para dirimir a controvérsia acerca da proibição brasileira de importação de pneus reformados (Subseção 3.2.3.).

O Sistema de Solução de Controvérsias (SSC) prescrito pelo Protocolo de Brasília (PB) permitia a ativação dos procedimentos para dirimir as querelas quando um dos Estados-parte divergisse de outro Estado-parte sobre “a interpretação, a aplicação ou o descumprimento das disposições contidas no Tratado de Assunção, dos acordos

²⁵⁵ Nesse sentido, Ricardo Seitenfus observa que “a adoção do cronograma de Las Leñas em junho de 1991 complementa e reforça as decisões tomadas em Assunção. A partir desse momento, os objetivos genéricos incluídos no Tratado de Assunção adquirem uma operacionalização visando a cumpri-los.” SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. Considerações sobre o Mercosul. *Estudos Avançados*. Vol. 6. no. 16, São Paulo; Set. Dez., 1992, p. 8.

²⁵⁶ A Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) foi criada em 1960 com o objetivo de estabelecer, em 12 anos, uma área de livre comércio entre, Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Passados 20 anos e não alcançado o objetivo, os países extinguiram a ALALC e constituíram a Associação Latino-Americana de Integração e Desenvolvimento (ALADI) por meio do Tratado de Montevideú, de 1980, que, em seu artigo primeiro, declara “como objetivo de longo prazo o estabelecimento, em forma gradual e progressiva, de um mercado comum latino-americano”. O acervo normativo desenvolvido mediante o Tratado de Montevideú de 1980 foi, em grande parte, incorporado ao Tratado de Assunção. Nesse sentido Ricardo Seitenfus observa que a ALADI “serve de cenário para que, de forma mais restrita e buscando uma maior eficácia operacional, alguns de seus membros alcancem outras maneiras de inserir-se coletivamente nas relações internacionais.” SEITENFUS, Ricardo. Manual das.... *Op cit.* p. 285. Sem dúvida, o MERCOSUL usufruiu da experiência histórica e dos avanços integracionistas aprimorados no seio da ALADI, inclusive tomando-lhe emprestado o dispositivo do Tratado de Montevideú acerca das exceções ao livre comércio (art. 50), tema a ser tratado nas Subseções 3.2.3. item III e 3.3.3 item III.

²⁵⁷ O Tratado de Assunção, já estabelecia, em seu artigo terceiro, que “durante o período de transição, que se estenderá desde a entrada em vigor do presente Tratado até 31 de dezembro de 1994, e a fim de facilitar a constituição do Mercado Comum, os Estados Partes adotam (...) um Sistema de Solução de Controvérsias”, que consta no Anexo III do Tratado. O Anexo III esteve em vigência entre 29 de novembro de 1991 e 22 de abril de 1992, quando o Protocolo de Brasília o substituiu.

celebrados no âmbito do mesmo, bem como das decisões que emanem do Conselho Mercado Comum”²⁵⁸. No capítulo V do PB, se previu a possibilidade de reclamações de particulares (pessoa física ou jurídica) ao sistema de solução de controvérsias, contudo de forma indireta. Ou seja, o particular não poderia demandar diretamente ao SSC, mas deveria fazê-lo mediante um intrincado processo de mobilização de órgãos domésticos (no caso, a Seção Nacional do Grupo Mercado Comum), o que, por fim, o impossibilitava de exercer essa faculdade²⁵⁹.

O protocolo previa três fases para a solução das controvérsias. Primeiramente, negociações diretas entre os Estados-Partes da contenda por um prazo máximo de 15 dias a contar da data em que foi suscitada a controvérsia²⁶⁰. Em não havendo acordo nessa fase e desde que motivado por um dos Estados-partes interessados, passava-se para a intervenção do Grupo Mercado Comum (GMC) que, no prazo máximo de 30 dias, formulava recomendações para uma solução entre os Estados²⁶¹. Por fim, se nem pelas negociações diretas e nem pelas recomendações do GMC os Estados-partes alcancem uma composição para o conflito, estabelecia-se um Tribunal Arbitral. As decisões desse Tribunal eram inapeláveis e obrigatórias para os Estados-partes da controvérsia, que deveriam cumprir as decisões em 30 dias, ou se sujeitavam à aplicação de medidas compensatórias, como forma de pressionar pela satisfação do Laudo Arbitral²⁶².

Emitiram-se nove laudos arbitrais durante a vigência do PB, que se estendeu até 1º de janeiro de 2004, quando entrou em vigor o Protocolo de Olivos modificando o Sistema de Solução de Controvérsias (SSC) do MERCOSUL. Esse pequeno número de laudos desperta a atenção para a escassa utilização do SSC, uma vez que esteve à disposição dos membros do bloco por cerca de 12 anos. Conforme destacam Luiz Otávio Pimentel e Adriana Dreyzin de Klor, é consenso entre as delegações dos

²⁵⁸ Protocolo de Brasília (PB).Art. 1.

²⁵⁹ Nesse sentido, Marcelo Dias Varella ao tratar sobre o tema destaca que “existem diferentes níveis de apreciação dos poderes públicos sobre a pretensão do particular. A norma regional é tão restritiva que apresenta, na prática, poucas possibilidades de ser acionada”. VARELLA, Marcelo Dias. Direito Internacional Público. *Op. cit.* p. 352. Na verdade, esse processo é bem mais complexo do que esse sobrevôo sobre o tema revela. Para uma análise pontual e atualizada consultar: *Ibid*, p. 351-352.

²⁶⁰ PB. Arts. 2 e 3.

²⁶¹ *Ibid.* Arts. 4, 5 e 6.

²⁶² *Ibid.* Arts. 7, 21 e 22.

quatro Estados-partes que os motivos para a pouca credibilidade dada ao SSC, sob a égide do PB, foram “o controle de cumprimento dos laudos, as eventuais sanções por não cumprimento dos mesmos, a composição das listas de árbitros e o cômputo dos prazos estabelecidos no PB.”²⁶³. Tatiana Prazeres acrescenta como razão para a parca utilização do SSC do MERCOSUL, além das dúvidas quanto à efetividade do sistema, o fato de que:

Historicamente, os países da região resolviam suas divergências pela via diplomática, sem que tenham construído uma tradição de solução de conflitos pela via das normas. Também é de se considerar que em vários momentos o Mercosul teve suas normas flexibilizadas por interesse de seus membros, o que pode ter evitado litígios.²⁶⁴

3.2.2. MERCOSUL: a consolidação da estrutura formal

Superado o período de transição, em que os Estados-partes, apesar de perseguiram os objetivos do Tratado de Assunção com postura firme, não lograram estabelecer o Mercado Comum na data acordada²⁶⁵, o Protocolo de Ouro Preto, de 17 de dezembro de 1994, aperfeiçoou a estrutura jurídico-institucional do bloco de modo a torná-lo compatível com as suas metas, além de conferir-lhe personalidade jurídica. Como observam Mônica Herz e Andrea Hoffmann, é “apenas com a entrada em vigor do Protocolo de Ouro Preto em dezembro de 1995 que se pode falar no Mercosul como uma organização internacional.”²⁶⁶

²⁶³ KLOR, Adriana Dreyzin de ...[et al.]. *Solução de Controvérsias : OMC, União Européia e Mercosul*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stifung, 2004, p. 145. Percebe-se uma equivalência entre as insatisfações dos Estados-partes do MERCOSUL quanto ao SSC regido pelo PB e aquelas atribuídas pelos Estados-partes do GATT ao SSC na esfera multilateral no período anterior a OMC. Ver Subseção 3.3.1.

²⁶⁴ PRAZERES, Tatiana Lacerda. *Op. cit.* p. 227. A posição da autora é compartilhada por Andrés Malamud que, a partir da análise de três controvérsias surgidas entre os membros do bloco, demonstra a forte presença da intervenção presidencial direta para a solução de conflitos e, portanto, um contorno à opção pelo SSC. MALAMUD, Andrés. Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination. In: *Latin American Research Review*, Vol. 40, No. 1. February, 2005.

²⁶⁵ O fato dos países não constituírem um Mercado Comum na data prevista pelo Tratado de Assunção se deve muito mais à ambição desmesurada do Tratado, aliada à ausência de metas para o alcance do objetivo, que a própria vontade política dos países.

²⁶⁶ HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Op. cit.* p. 202.

O Protocolo de Ouro Preto não modificou o caráter intergovernamental do MERCOSUL ajustado no Tratado de Assunção. O sistema decisório instituído nos órgãos do bloco foi o consenso com a presença de todos os Estados-Partes. Essa estrutura requer que os atos normativos emanados dos órgãos do Mercosul com poder deliberativo sejam submetidos às instituições domésticas para internalização. De fato, como afirmam Ricardo Seitenfus e Deisy Ventura: “tratando-se de uma organização intergovernamental típica, a existência de uma ordem jurídica supranacional está *absolutamente excluída* no caso do Mercosul”²⁶⁷. Nesse mesmo sentido, Mônica Herz e Andrea Hoffman notam que “o desenho institucional do Mercosul tem um caráter intergovernamental, *não incluindo nenhuma instituição supranacional* e exigindo a tomada de decisão por consenso com a presença de todos os Estados-parte(...)”²⁶⁸ ²⁶⁹ Conforme ressalta Alcides Costa Vaz, a institucionalidade intergovernamental do MERCOSUL refletia a preferência dos grupos de interesse empresariais:

A preferência por esse tipo de arranjo [intergovernamental], por parte dos empresariados argentino e brasileiro, refletia a preocupação de manter formas de interlocução direta com os tomadores de decisão, como meio de resguardar e promover seus interesses no contexto das mudanças a que o Mercosul se associava²⁷⁰.

Ainda acerca da institucionalidade intergovernamental do MERCOSUL, e ao encontro da tese defendida nessa dissertação, é importante observar outra passagem de Alcides Costa Vaz que, ao referir os meios pelos quais as preferências dos atores empresariais foram agregadas ao processo integrativo do bloco regional, afirma:

²⁶⁷ SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. *Direito Internacional Público*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006, p. 221. *Grifo nosso*.

²⁶⁸ HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Op. cit.* p. 205. *Grifo nosso*.

²⁶⁹ Em sentido oposto aos atores retro citados, André de Carvalho Ramos percebe elementos de supranacionalidade no MERCOSUL desde o Protocolo de Brasília, ao defender que: “No Mercosul, os elementos intergovernamentais preponderam: todas as decisões são realizadas por consenso e os órgãos decisórios são compostos por representantes dos Estados. Contudo, o sistema de solução de controvérsias, agora aprimorado pelo Protocolo de Olivos, fornece já um elemento de supranacionalidade: os árbitros, mesmo que indicados pelos Estados, devem exercer as funções decisórias com independência funcional. Com efeito, já no Protocolo de Brasília os tribunais *ad hoc* eram órgãos de natureza supranacional, uma vez que os árbitros atuavam com independência funcional, os laudos eram emitidos por maioria e obrigavam os Estados mesmo contra a vontade deles.” RAMOS, André de Carvalho. Restrições ambientais ao livre-comércio e as decisões arbitrais no Mercosul. *Revista de Direito Ambiental*. Ano 12. n.º. 45. jan-mar., 2007, p. 41.

²⁷⁰ VAZ, Alcides Costa. *Op. cit.* p. 269 – 270.

(...) os interesses dos setores privados foram canalizados não pelos meios institucionais, formalmente concebidos para fazê-lo no contexto da integração do Mercosul, e sim por entidades de representação setorial que atuaram junto às burocracias governamentais das áreas econômicas envolvidas com os temas em negociação²⁷¹.

Os órgãos previamente criados pelo Tratado de Assunção – o Conselho Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum, a Comissão Parlamentar Conjunta e a Secretaria Administrativa – foram lapidados pelo Protocolo de Ouro Preto (POP), que reafirmou e sofisticou suas estruturas, além de definir, mais claramente, suas competências, composições, sistemas de tomada de decisões e funcionamento. O Protocolo de Ouro Preto deu o sentido e a direção ao projeto integracionista esboçado no Tratado de Assunção. Além disso, o POP prescreveu outros dois órgãos: a Comissão de Comércio do Mercosul e o Foro Consultivo Econômico e Social²⁷².

Os órgãos do MERCOSUL podem ser classificados entre aqueles que detêm poder decisório, ou seja, que elaboram atos normativos para o funcionamento do bloco, e os órgãos consultivos, que elaboram recomendações. Têm poder decisório o Conselho Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e Comissão de Comércio. São órgãos consultivos a Comissão Parlamentar Conjunta e o Fórum Consultivo Econômico e Social²⁷³. A seguir, se traçará, resumidamente, as principais características dos órgãos mais relevantes para essa pesquisa, de forma a dar inteligibilidade à estrutura institucional do bloco.

²⁷¹ VAZ, Alcides Costa. *Op. cit.* p.283.

²⁷² Deisy Ventura chama atenção para o fato de que “na verdade, a CCM [Comissão de Comércio do Mercosul] foi criada em 4 de agosto de 1994 pelo Conselho Mercado Comum, de modo que o POP não fez mais que reconhecer sua existência. Em compensação, ele realmente institui o Fórum Consultivo Econômico e Social (...)”. VENTURA, DEISY. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: (os desafios de uma associação inter-regional)*. Barueri: Manole, 2003, p. 86. Mais detalhes acerca da constituição dessas duas estruturas institucionais ver: VAZ, Alcides Costa. *Op. cit.* p. 223.

²⁷³ Pertencem, ainda, à estrutura institucional do bloco conforme o POP, os seguintes órgãos consultivos ou administrativos: a Secretaria Administrativa do MERCOSUL, as Reuniões de Ministros e as Reuniões Especializadas. VENTURA, DEISY. *Op. cit.* p. 92. Esses órgãos não desfrutarão de uma análise mais perspicaz nessa dissertação com o objetivo de restringir o foco da análise àqueles com poder deliberativo. Para consultar um quadro completo, pontual e atualizado da estrutura institucional do MERCOSUL, ver: SEITENFUS, Ricardo. *Manual...* *Op. cit.* p. 299-301. Para uma abordagem detalhada, consultar: VENTURA, DEISY. *Op. cit.* p. 75-126. *Grifo nosso.*

O Conselho Mercado Comum (CMC) é o órgão superior do MERCOSUL, responsável por dirigir o processo de integração e tomar as decisões para alcançar os objetivos traçados no Tratado de Assunção e para constituir o mercado comum²⁷⁴. O CMC elabora *Decisões* que são obrigatórias para os Estados-membros²⁷⁵. A obrigatoriedade dos atos normativos do MERCOSUL significa que os países devem internalizá-los no ordenamento doméstico, apesar da não-transposição do direito do MERCOSUL para o direito interno não gerar, automaticamente, uma sanção ao país faltante. Dessa perspectiva, infere-se que o cumprimento da obrigação de internalizar os atos normativos do bloco se constitui em interesse do Estado em avançar o processo de integração regional. O CMC é o titular da personalidade jurídica do MERCOSUL, dispõe de competência para negociar acordos com outros Estados, outros blocos e organizações internacionais²⁷⁶, exercendo, desse modo, uma função representativa do bloco.

O Grupo Mercado Comum (GMC) é o órgão executivo do MERCOSUL, ao qual compete tomar as medidas necessárias para o cumprimento das decisões adotadas pelo CMC. Para alcançar os objetivos determinados, o GMC pode criar, modificar ou extinguir subgrupos de trabalho e reuniões especializadas²⁷⁷. O GMC manifesta-se por *Resoluções*, que são obrigatórias aos Estados-membros, além de dispor de iniciativa legislativa, uma vez que pode propor projetos de decisão ao CMC que, portanto, não tem caráter obrigatório, mas simplesmente recomendatório²⁷⁸.

A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) é responsável por cuidar da aplicação dos instrumentos de política comercial comum para o funcionamento da união aduaneira²⁷⁹, por isso lhe compete propor normas ao GMC para o avanço do arcabouço legal do comércio mercosulino. Estão sob a supervisão da CCM temas como: direito da concorrência intra-bloco, regulações tarifárias, políticas públicas de incentivos, competitividade e defesa do consumidor. De antemão, vale ressaltar que a CCM pela função de acompanhar e revisar as políticas comerciais comuns e o comércio dos Estados-

²⁷⁴ Protocolo de Ouro Preto (POP). Art. 2° e 3°.

²⁷⁵ *Ibid.* Art. 37.

²⁷⁶ *Ibid.* Art. 8°.

²⁷⁷ *Ibid.* Arts. 10° e 14.

²⁷⁸ *Ibid.* Art. 15.

²⁷⁹ *Ibid.* Art. 16.

membros dentro e fora do bloco se assemelha ao Órgão de Revisão de Políticas Comerciais da OMC (ver Subseção 3.3.2.) A CCM manifesta-se mediante *Diretrizes* de caráter obrigatório²⁸⁰. Uma função particular confiada ao CCM pelo Protocolo de Ouro Preto dizia respeito à solução de litígios comerciais quando se relacionassem aos artigos 1º ou 25 do Protocolo de Brasília e desde que tratasse de matérias de competência do órgão²⁸¹. Essa função foi removida, posteriormente, pelo Protocolo de Olivos. Apesar disso, a CCM exerce uma função preventiva das controvérsias ao revisar a compatibilidade das políticas comerciais domésticas em relação à política comum do bloco, dando possibilidade para sanear, antecipadamente, as desarmonias.

O Protocolo de Olivos Para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL (PO), assinado em 18 de fevereiro de 2002, entrou em vigor, em 1º de janeiro de 2004, revogando o Protocolo de Brasília (PB), embora alguns procedimentos sofreram parca alteração, como, por exemplo, as fases das negociações diplomáticas (Subseção 3.2.1.). Ricardo Seitenfus destaca como as duas mudanças principais aportadas pelo Protocolo de Olivos a cláusula da eleição de foro e a criação do Tribunal Permanente de Revisão²⁸². A cláusula de eleição de foro visa impedir que a mesma demanda provoque dois SSC autônomos, ou seja, se o Estado-membro optou por acionar o SSC do Mercosul para resolver uma controvérsia surgida com um parceiro do bloco, essa demanda não pode ser reapresentada perante outro SSC, como o da OMC por exemplo, com o fim de se evitar interpretações contraditórias sob um mesmo contencioso²⁸³.

Ao Tribunal Permanente de Revisão (TPR) foi atribuída a função principal de rever a aplicação do direito do MERCOSUL e dos princípios e disposições de direito internacional suscitado nos Laudos dos Tribunais *Ad Hoc*, ademais, por acordo mútuo entre os Estados litigantes, o TPR pode servir como instância única para a resolução da

²⁸⁰ *Ibid.* Art. 20.

²⁸¹ *Ibid.* Art. 21.

²⁸² SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. Direito Internacional Público. *Op. cit.* p. 219.

²⁸³ Além da necessidade teórica de se evitar conflitos entre laudos emitidos pelo bloco regional e pela esfera multilateral, a imprescindibilidade da inserção da cláusula de escolha de foro tornou-se patente quando dois litígios submetidos ao SSC do MERCOSUL foram reapresentados perante o SSC da OMC. O Laudo Arbitral III (têxteis) e o Laudo Arbitral IV (frangos inteiros) emitidos pelos SSC do MERCOSUL, ambos tendo o Brasil como demandante e a Argentina como demandada, provocaram também o SSC da OMC. Tal fato gerou fortes incertezas quanto aos rumos do processo de integração, uma vez que os Estados-membros não fortaleciam o sistema mercosulino ao reapresentá-los perante outro SSC, impondo incertezas acerca da legitimidade do sistema regional de solução de controvérsias.

controvérsia, em qualquer caso a decisão do TPR é inapelável. O Tribunal é composto por cinco árbitros e seus respectivos suplentes, que devem estar permanentemente disponíveis para analisar os pedidos que lhe são submetidos. Os Estados-membros podem solicitar, ainda, ao TPR “recurso de esclarecimento” quando restarem dúvidas quanto à decisão do Tribunal ou quanto à forma para o seu cumprimento e “opiniões consultivas” quanto à aplicação do direito.

O sistema para a solução de controvérsias instaurado pelo Protocolo de Olivos, portanto, é composto por duas instâncias jurisdicionais. A primeira é a formação de um Tribunal Arbitral *Ad Hoc*, cujos árbitros são designados caso a caso mediante a apresentação de uma lista prévia de especialistas pelos Estados-membros. Na hipótese de uma das partes ou mais não se satisfazer com o Laudo do Tribunal *Ad Hoc*, recorre-se à segunda instância constituída pelo Tribunal Permanente de Revisão, que é composto por no mínimo três dos cinco árbitros, ou seja, não são designados árbitros circunstanciais caso a caso²⁸⁴.

A partir da entrada em vigor do Protocolo de Olivos, o SSC do MERCOSUL passou a assemelhar-se em muito ao SSC da OMC, como observa Marcelo Dias Varella: “a estrutura do conjunto de instancias, da composição do mecanismo de solução de controvérsias e das regras processuais lembra o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, porém, com menor densidade jurídica”²⁸⁵. No mesmo sentido, Tatiana Prazeres, ao comentar as mudanças inseridas pelo Protocolo de Olivos, observa que “esse aperfeiçoamento do sistema parece de fato se inspirar no modelo da OMC (...)”²⁸⁶.

Decidido pelo TPR que a normativa nacional questionada pelo Estado-membro não se adéqua ao arcabouço normativo do MERCOSUL, o país demandado deve modificar ou derrogar a norma incompatível no prazo estipulado pelo Tribunal de modo a coordenar o ordenamento doméstico ao mercosulino. No caso de não cumprimento do Laudo proferido pelo TPR no prazo concedido, a solução eleita para forçar o restabelecimento das normas regionais constitui-se na possibilidade de compensação

²⁸⁴ POP. Arts. 10° e 18.

²⁸⁵ VARELLA, Marcelo Dias. *Direito Internacional Público*. *Op. cit.* p. 350.

²⁸⁶ PRAZERES, Tatiana Lacerda. *Op. cit.* p. 227.

comercial, também chamada de “retaliação”, a incidir sobre qualquer setor econômico do país faltante²⁸⁷.

O desenho institucional do MERCOSUL descrito, acima, se subsume ao modelo não-discriminatório, que visa o fortalecimento das instituições democráticas e o abrandamento da força dos grupos de interesse protecionistas domésticos. A possibilidade de compensação comercial sobre qualquer setor econômico, quando uma norma regional não é observada, abre caminho para a oposição interna entre grupos de interesse de modo a restabelecer um equilíbrio entre as forças domésticas.

Num caso hipotético, se suponha que o Brasil desrespeitou a normativa do bloco mercosulino ao conferir tratamento discriminatório para o trigo proveniente da Argentina e, por isso, esse país recebeu o direito de exercer compensações comerciais. Suponha-se, então, que a Argentina decida impor restrições ao ingresso do algodão proveniente do Brasil. A reação natural é que os cotonicultores brasileiros não aceitem perder receita tendo em vista as restrições discriminatórias que o Brasil impinge ao trigo argentino. Ou seja, o desenho institucional colocará dois grupos de interesse brasileiros politicamente bem organizados em disputa: os produtores de trigo e os produtores de algodão que, no início, não estavam relacionados à controvérsia, mas que foram escolhidos pela Argentina como alvo para a retaliação. Logicamente, os produtores de algodão pressionarão o governo para excluir as discriminações ao trigo argentino e, inevitavelmente, criará uma instabilidade política interna ao opor dois setores econômicos influentes, fato que não é conveniente para a sustentação do governo. Nesse embate hipotético, segundo a teoria do modelo não-discriminatório, é bastante provável que o Brasil subtraia o protecionismo concedido aos produtores de trigo de forma a equacionar a crise doméstica e fortalecer o âmbito regional, o qual também corresponde ao interesse do Estado, que prefere uma perda pontual a desintegrar o sistema de liberalização comercial que possibilita ganhos difusos por inúmeros segmentos.

Nesse formato de desenho institucional, o país que recebe o direito de retaliar comercialmente busca imputar a medida a um grupo de interesse doméstico com

²⁸⁷ Essa é a previsão do Artigo 31, número 2 do Protocolo de Olivos que reza “Art. 31.2. O Estado-parte beneficiado pelo laudo procurará, em primeiro lugar, suspender as concessões ou obrigações equivalentes no mesmo setor ou setores afetados. Caso considere impraticável ou ineficaz a suspensão no mesmo setor, poderá suspender concessões ou obrigações em outro setor, devendo indicar as razões que fundamentam essa decisão.

grande poder de *lobbying* e com forte atuação política, pois o embate de forças dentro do Estado retaliado tende a promover a exclusão da medida discriminatória ao colocar segmentos econômicos domésticos em conflito. O modelo não-discriminatório sugere que, desse embate, as instituições democráticas e os processos de liberalização comercial saem fortalecidos, uma vez que os grupos de interesse capazes de influenciar a política externa comercial de forma discriminatória são contidos por meio da oposição interna. Além disso, reposiciona-se a responsabilidade pela regulação comercial nas instituições democráticas que, para não incorrer reiteradamente nas penalidades impostas pela organização internacional, se pautarão por maior equidade de tratamento nas trocas comerciais.

3.2.3. O Modelo não-discriminatório e o Laudo Arbitral do contencioso dos pneumáticos reformados no MERCOSUL

I. Breve histórico dos fatos

Em 2002, iniciaram-se as controvérsias acerca do comércio de pneumáticos reformados no âmbito do MERCOSUL quando o Uruguai requereu a instauração de um procedimento arbitral contra o Brasil. O motivo foi a proibição brasileira de importação de pneumáticos recauchutados e usados de origem uruguaia, por meio da Portaria N° 8, de 2000, (8/00) da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). O Laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* para dirimir essa controvérsia determinou que o Brasil retirasse as barreiras ao ingresso dos pneus reformados uruguaios, declarando a Portaria SECEX N° 8/00 incompatível com a normativa do MERCOSUL e, portanto, determinando a liberalização do comércio de pneus reformados²⁸⁸ entre o Brasil e o Uruguai.

²⁸⁸ Ver Subseção 2.1.2. desta dissertação, especialmente, a Figura 1., em que se aborda a diferença entre os métodos para a reforma dos pneus: a recauchutagem, a recapagem e a remoldagem. A legislação brasileira nem sempre demonstrou acuidade com o uso correto desses termos. Em particular, a Portaria SECEX N° 8, de 2000, utiliza a expressão “pneumáticos recauchutados e usados” que corresponde, na verdade, a uma espécie de reforma, quando pretendia se referir aos “pneus reformados” como se infere do Decreto Presidencial 3919, de 14 de setembro de 2001 e do Decreto Presidencial 4592, de 11 de fevereiro de 2003 (os Decretos são analisados na Subseção 3.2.4.). A luz da inconsistência terminológica da legislação brasileira, mas diante da realidade da aplicação dessas legislações a todo o segmento de reforma e não,

No mesmo ano em que o Uruguai iniciou o procedimento no SSC do MERCOSUL para desobstruir a proibição brasileira à importação de pneus reformados uruguaios, a Argentina, em atitude similar à brasileira, barrou o ingresso desse produto em seu mercado. Naquele momento, contudo, o comércio de pneus reformados do Uruguai em direção ao Brasil guardava relevância ímpar, fato que preponderou na opção do Uruguai em questionar a restrição brasileira e preterir a restrição argentina. Somente após o lapso de três anos e meio da decisão do Laudo Arbitral *Ad Hoc* entre o Uruguai e o Brasil acerca dos pneumáticos reformados é que se colocou a restrição argentina em pauta. Em outubro de 2005, emitiu-se o segundo Laudo Arbitral acerca do comércio de pneumáticos reformados no MERCOSUL para solucionar a controvérsia entre Uruguai e a Argentina. O objeto do contencioso era a Lei Argentina 25.626 de 2002²⁸⁹ que proibia a importação de pneus reformados, inclusive os provenientes do Mercosul. Nessa ocasião, o Tribunal Arbitral acatou a argumentação argentina de proibir o ingresso de pneus reformados uruguaios em seu território e declarou a Lei 25.626 compatível com a normativa mercosulina, portanto, em entendimento contrário ao Laudo Arbitral emitido entre o Uruguai e o Brasil.

Em 2005, convocou-se o Tribunal Permanente de Revisão (TPR) pela primeira vez na história do bloco mercosulino. O recurso foi apresentado pelo Uruguai contra o Laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* que proibiu a exportação de pneus uruguaios reformados para a Argentina. O Laudo número 01/05 do TPR revogou o Laudo do Tribunal *Ad Hoc* e determinou a liberalização do comércio de pneus reformados no MERCOSUL.

Apesar desse breve histórico ser necessário para uma compreensão da amplitude do conflito no MERCOSUL, o foco desta dissertação encontra-se nas instituições democráticas brasileiras e a pressão exercida, no âmbito interno, pelos grupos

exclusivamente, aos pneus recauchutados ou remoldados e para facilitar a compreensão do leitor, utiliza-se em toda a extensão do texto o termo “reformado” em sua acepção correta para evitar confusão com as alterações terminológicas que, na prática, não modificavam a grade de produtos sobre a qual incidia a proibição. Sobre os problemas terminológicos da legislação brasileira e sua aplicabilidade ver, em especial, o Anexo 1 do Relatório Final do Painel no caso *Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres* (WT/DS332), em que se requereu explicações ao Brasil acerca do uso dos termos reformados, recapados, remoldados e recauchutados (WT/DS332/R (I)(A)(Question 1.). Acesso ao documento em <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds332_e.htm>. Disponibilidade: 16.03.10.

²⁸⁹ Acesso em: <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/76688/norma.htm>>. Disponibilidade: 29.03.10

de interesse da indústria de pneumáticos e, no âmbito internacional, pelas organizações internacionais do comércio em que o Brasil está engajado. Importa investigar, nessa perspectiva, como as instituições democráticas brasileiras reagem frente a uma decisão do MERCOSUL que vai de encontro à longa batalha doméstica abordada na Parte I dessa dissertação. Busca-se averiguar o modo como as instituições democráticas reagem às fortes pressões internas das multinacionais para restringir o comércio de pneus reformados e à pressão das decisões internacionais que exigem a desobstrução das barreiras brasileiras ao comércio desse produto em busca de estabelecer um modelo não-discriminatório de integração regional.

Sem dúvida, esse processo ocorre por meio da atuação das instituições democráticas, uma vez que o MERCOSUL não regula diretamente a matéria, mas exige que o país torne a normativa interna compatível à normativa do bloco, portanto, é no âmbito das instituições democráticas que as pressões domésticas e externas atuam. Cabe perscrutar os mecanismos utilizados pelas instituições democráticas para harmonizar pressões provenientes de esferas distintas e que estão em direção de choque frontal, além de identificar em quais instituições gestou-se a ponderação das pressões em conflito.

II. O Laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* requerido pelo Uruguai sobre a proibição brasileira de importação de pneus reformados

O Laudo Arbitral proferido pelo Tribunal *Ad Hoc* para resolver a controvérsia apresentada pela República Oriental do Uruguai a República Federativa do Brasil sobre a proibição de importação de pneus reformados provenientes do Uruguai seguiu o rito estabelecido pelo Protocolo de Brasília, uma vez que a solicitação para o início das negociações diretas entre as partes²⁹⁰ ocorreu em 15 de março de 2001. Em 9 de janeiro de 2002, se emitiu o Laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* que acatou a argumentação uruguaia de que a Portaria SECEX N° 8, de 2000, ao não permitir a concessão de “licença de importação de pneumáticos recauchutados e usados, seja como

²⁹⁰ Sobre o procedimento de consultas ver Subseção 3.2.1.

bem de consumo, seja como matéria prima²⁹¹”, era incompatível com as normas do MERCOSUL, devendo o Brasil adaptar sua legislação doméstica de forma a sanar o conflito normativo.

Conforme demonstrou o Uruguai, a exportação de pneus reformados provenientes daquele país para o Brasil constituía um fluxo “importante, contínuo e crescente”²⁹² desde a formação do MERCOSUL pelo Tratado de Assunção. A matéria estava regulada no Brasil pela Portaria DECEX N° 8, de 14 de maio de 1991, que previa a proibição genérica da importação de bens usados em seu artigo 27, que assim dispunha: “Art. 27. Não será autorizada a importação de bens de consumo usados.”. Portanto, até a edição da Portaria SECEX N° 8, de 2000, não se encontrava barreira alguma na comercialização de pneus reformados entre os dois Estados-membros.

O Brasil argumentou que o ingresso de pneus reformados ocorria por falhas no Sistema Informatizado de Comércio Exterior do Brasil (SISCOMEX), já que para o país os pneus reformados são, tecnicamente, bens de consumo usados sobre os quais se adicionou novas camadas de borracha. Nessa esteira, o Brasil defendeu que a classificação adotada pelo INMETRO, em âmbito nacional, corresponde, na esfera regional, à Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), que permite especificar os bens que fazem ou não parte do livre comércio entre os países do bloco. Os pneus estão na posição 4012 da NCM; os pneus usados na 4012.20; e os pneus reformados (recapados, recauchutados e remodelados) na 4012.10. Portanto, o Brasil considerava que os itens constantes tanto na posição 4012.20 e 4012.10 estavam proibidos mediante a Portaria DECEX N° 8, de 1991.

Mesmo com as alegações brasileiras de que o fluxo de comércio ocorria à revelia da legislação nacional, o Uruguai comprovou, por meio de farta prova documental, que as autoridades brasileiras diferenciavam os pneus usados dos pneus reformados. De antemão, o Uruguai fez prova que, no dia 19 de setembro de 2000, ou

²⁹¹ Artigo 1° da Portaria N° 8, de 25 de Setembro de 2000, da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) do Brasil. Ver análise da Portaria SECEX N° 8, de 2000, na Subseção 2.2.1. item III.

²⁹² Laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* do MERCOSUL, constituído para decidir na controvérsia apresentada pela República Oriental do Uruguai à República Federativa do Brasil sobre “Proibição de importação de pneumáticos remodelados (remolded) procedentes do Uruguai”, p. 174.. In: SECRETARIA DO MERCOSUL. *Laudos, Aclarações e Opiniões Consultivas dos Tribunais do Mercosul*. Montevideu. Setembro de 2007.

seja, uma semana antes da edição da Portaria SECEX N° 8, de 25 de setembro 2000, os operadores de comércio exterior brasileiros foram informados, por meio do SISCOMEX, que se dava início à cobrança de licenças de importação prévia para os pneus reformados classificados na posição 4012.10 da NCM²⁹³. Essa informação foi de grande importância, pois demonstrou que o Brasil proibia os itens classificados na posição 4012.20 e, portanto, conhecia que os pneus reformados não sofriam qualquer barreira na comercialização.

Além disso, o Uruguai, em consulta a órgãos da administração pública brasileira para verificar o tratamento dispensado ao setor de pneus, comprovou que as autoridades do país classificavam e tratavam de forma distinta os pneus usados e os pneus reformados. Em nota à Divisão de Legislação Nacional da Coordenação Geral do Sistema Aduaneiro da Secretaria da Receita Federal (DILEG-COANA), o órgão brasileiro respondeu, em 6 de abril de 1998, que “as Subposições 4012.10 (pneumáticos reformados) e 4012.20 (pneumáticos usados) não se confundem e nem guardam entre si relação de gênero e espécie.”²⁹⁴. Em outro esclarecimento dirigido à Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente brasileiro, o Uruguai obteve que “a preocupação ambiental se restringe à importação de pneumáticos usados e que a importação de pneumáticos reformados não está proibida pela Resolução CONAMA 23/96.”²⁹⁵.

O Brasil apresentou, ainda, a tese de que os Estados-membros dispunham de autonomia para legislar sobre o comércio de bens usados. Esse entendimento se pautava nos esforços empreendidos pelo bloco para harmonizar as políticas nacionais de importação de bens usados²⁹⁶ e que resultaram na Resolução Grupo Mercado Comum (GMC) No. 109/94, que estabelecia, em seu artigo segundo que, enquanto não forem concluídos os trabalhos de harmonização sobre o tema, os Estados-partes aplicarão suas respectivas legislações nacionais sobre a importação de bens usados.

O Tribunal afirmou que a Resolução GMC No. 109/94 constitui uma exceção à normativa genérica do Mercosul, uma vez que permite às legislações nacionais

²⁹³ *Ibid.* p. 161.

²⁹⁴ *Ibid.* p. 175.

²⁹⁵ *Ibid.* p. 176.

²⁹⁶ Vale lembrar que o Brasil, conforme a Tabela 8. desenvolvida na Subseção 2.2.2. não dispõe de uma política nacional de bens usados, por isso, a legislação para a comercialização desses bens se desenvolve segundo as pressões exercidas por cada setor econômico.

dispor sobre o tratamento desses bens. No entanto, a aprovação da Decisão No. 22/00 do Conselho Mercado Comum (CMC) sobre o “Acesso aos Mercados” afirmou que “os Estados Partes não adotarão nenhuma medida restritiva ao comércio recíproco, qualquer que seja a sua natureza, sem prejuízo do previsto no artigo 2 alínea b) do Anexo I ao Tratado de Assunção”²⁹⁷. Diante disso, o Laudo Arbitral definiu que, se os pneus reformados faziam parte do livre comércio entre o Brasil e o Uruguai até a data da aprovação da Decisão No. 22/00 do CMC, assim deveriam permanecer e, portanto, se impunha ao Brasil a mudança da legislação, a fim de eliminar qualquer restrição ao ingresso de pneus reformados provenientes do Uruguai. Além das provas materiais e da normativa particular mercosulina, essa conclusão baseou-se nos princípios que informam a integração do bloco, a ser tratado a seguir.

III. Os princípios utilizados pelo Laudo Arbitral e a subsunção ao modelo não-discriminatório

Inicialmente, o Laudo Arbitral fixou que, em um processo de integração como o MERCOSUL, a proibição de restrições ao livre comércio possui caráter absoluto. Ou seja, os Estados-membros não podem restringir o comércio de bens nem mesmo se a medida não se destine a discriminação do produto estrangeiro. Ademais, observou que “todas as restrições e medidas de efeito equivalente constituem barreiras e obstruções ao comércio e são incompatíveis com o livre comércio e a formação do mercado comum.”²⁹⁸.

A controvérsia acerca do comércio de pneus reformados estava pautada, portanto, na compatibilização entre a norma fundamental do Mercosul, mais especificamente, a livre circulação de bens e as normas domésticas para comercialização dos produtos. Em outras palavras, o contencioso ocupa o domínio entre o engajamento do Estado numa organização internacional que prevê normas específicas para a integração dos mercados e a política comercial doméstica.

²⁹⁷ O tema das exceções ao livre comércio no MERCOSUL será retomado nesta seção. Apesar disso, confere-se uma análise mais detalhada ao tema na Subseção 3.3.3. quando os critérios de aplicabilidade das exceções ao comércio forem verificados segundo a controvérsia dos pneumáticos na OMC entre o Brasil e a Comunidade Européia.

²⁹⁸ SECRETARIA DO MERCOSUL. *Op. cit.* p. 173.

Para dirimir a controvérsia o Laudo baseou-se em quatro princípios gerais em matéria de integração: o princípio da proporcionalidade, o princípio da razoabilidade, o princípio da limitação da reserva de soberania e o princípio da previsibilidade comercial²⁹⁹. Para essa pesquisa, mais importante que a nomenclatura dada aos princípios é conhecer o sentido e o significado que eles guardam e informam, de modo a possibilitar a verificação de seu conteúdo e sua adequação à teoria dos SSC dos modelos não-discriminatórios proposta por McGinnis e Movsesian, que busca apelar a poder dos grupos de interesse domésticos e fortalecer as instituições democráticas.

Pelo motivo principal exposto acima, cumpre extrair o conteúdo dos princípios do próprio texto do Laudo Arbitral na busca de manter a significação utilizada pelos árbitros para dirimir a controvérsia. Segundo a decisão, o princípio da proporcionalidade informa que, pela lógica do processo de integração, não se admitem entraves ao comércio para a proteção de outros bens jurídicos, como os direitos do consumidor ou do meio-ambiente, desde que esses bens possam ser resguardados por meios menos restritivos ao livre comércio. À guisa de exemplo, o Tribunal cita o caso de se informar ao consumidor acerca do produto que está comprando, suas especificidades e qualidades para que esse escolha, de posse do conhecimento, se deseja adquiri-lo ou não³⁰⁰. Esse princípio guarda relação com o requisito da transparência, exposto por McGinnis e Movsesian, para a legislação nacional se compatibilizar com os processos internacionais de liberalização do comércio, assim como com o princípio do tratamento nacional.

²⁹⁹ Apesar do laudo se referir a esses quatro princípios como “princípios gerais em matéria de integração”, na verdade, eles constituem a aplicação dos “princípios gerais de direito”, fonte do direito internacional, aos SSC. Esses princípios servem de referência para guiar as decisões da grande maioria das Cortes Internacionais e dos SSC das organizações internacionais não apenas em matéria de integração, mas também no direito internacional penal, no direito internacional humanitário e etc. É importante ressaltar que o Laudo Arbitral acertou ao referir-se aos princípios gerais de direito, uma vez que o reconhecimento dos princípios é um processo progressivo e contínuo das práticas dos Estados em suas relações externas. Dessa perspectiva, portanto, a referência a esses princípios reforça a unidade do direito internacional e integra o MERCOSUL nas regras amplamente aceitas pela comunidade internacional. Ressente-se, contudo, diante da prova documental apresentada pelo Uruguai da não-utilização do princípio da boa-fé, baluarte das relações comerciais. Os princípios da não-discriminação, da cláusula da nação mais favorecida e do tratamento nacional constituem, igualmente, princípios relacionados ao tema de comércio internacional amplamente aceitos pela comunidade internacional e invocados reiteradamente para a solução de controvérsias internacionais. Sobre os quatro princípios utilizados pelo Tribunal Arbitral *Ad Hoc*, suas respectivas evoluções históricas e a ampla aplicação pelos Órgãos de Solução de Controvérsias Internacionais, ver: AMARAL JUNIOR, Alberto do. *Op. cit.* p. 136 - 150.

³⁰⁰ SECRETARIA DO MERCOSUL. *Op. cit.* p. 173.

O Tribunal reconheceu que no processo de integração está presente o princípio da reserva de soberania que permite aos Estados-membros a imposição de barreiras por decisão unilateral³⁰¹. No entanto, as possibilidades da reserva de soberania são restritas às situações previstas pelo artigo 2º alínea b), do Anexo I do Tratado de Assunção, que remete ao art. 50 do Tratado de Montevidéu de 1980³⁰².

Com relação ao princípio da razoabilidade³⁰³, o Tribunal invocou que as decisões das autoridades dos Estados-membros não podem exceder a margem do necessário para alcançar os objetivos das políticas nacionais. Segundo o Laudo, o princípio da razoabilidade deve orientar as ações dos Estados de modo a não torná-las arbitrárias e tem como objetivo resguardar a segurança jurídica do processo de integração, assim como, a prudência e o próprio princípio da proporcionalidade.

Para dirimir a controvérsia, o Tribunal considerou, por fim, como princípio geral fundamental à integração, o princípio da previsibilidade comercial. Conforme entendeu o Laudo, a segurança jurídica, a clareza e a objetividade são condições imprescindíveis e elementos essenciais para as atividades comerciais dos Estados-membros e para a confiança no mercado comum.

Os princípios e critérios utilizados pelo Tribunal Arbitral *Ad Hoc* para dirimir a controvérsia entre o Uruguai e o Brasil acerca do comércio de pneus reformados se coadunam ao modelo não-discriminatório dos SSC exposto por McGinnis e Movsesian. O princípio da reserva de soberania e o teste da intercambialidade permitem ao Estado estabelecer os níveis de proteção no grau exigido pela sociedade para cumprir com os objetivos das políticas nacionais desde que meios menos restritivos ao comércio não estejam disponíveis. O teste da intercambialidade está embasado nos princípios da

³⁰¹ *Ibidem*.

³⁰² Artigo 50: Nenhuma disposição do presente Tratado será interpretada como impedimento à adoção e no cumprimento de medidas destinadas à:

a- proteção da moral pública;
 b- aplicação de leis e regulamentos de segurança;
 c- regulação das importações ou exportações de armas, munições e outro materiais de guerra e, em circunstâncias excepcionais, de todos os demais artigos militares;
d- proteção a vida e saúde das pessoas, dos animais e dos vegetais;
 e- importação e exportação de ouro e prata metálicos;
 f- Proteção do patrimônio nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico;
 g- Exportação, utilização e consumo de materiais nucleares, produtos radioativos ou qualquer outro material utilizável no desenvolvimento ou aproveitamento da energia nuclear.

Grifo nosso.

³⁰³ SECRETARIA DO MERCOSUL. *Op. cit.* p. 174.

proporcionalidade e da razoabilidade, portanto, caso os atos normativos dos órgãos governamentais domésticos imponham discriminações arbitrárias, elas serão consideradas como medidas não razoáveis que, muito provavelmente, atuam para disfarçar intenções protecionistas em favor de grupos de interesse domésticos.

A Portaria SECEX N° 8, de 2000, além de estabelecer uma barreira discriminatória e arbitrária os pneus reformados provenientes do Uruguai, estava desvinculada de qualquer política ambiental ou de saúde pública que pudesse motivar essa restrição ao comércio, conforme o art. 50 do Tratado de Montevidéu de 1980. A razão para a edição da Portaria SECEX N° 8/00 deve ser buscada no ingresso de duas grandes multinacionais (Michelin e Goodyear) no mercado de pneus reformados brasileiros, além do anúncio da concentração dos seus investimentos no país no setor de pneumáticos, retirando-se dos demais segmentos industriais em que atuavam (telecomunicações, filmes plásticos, mangotes para exploração de petróleo na plataforma marítima e etc)³⁰⁴. Dessa forma, os pneus uruguaios concorriam diretamente em dois setores brasileiros dominados pela indústria multinacional: em primeiro lugar, concorriam com a recém instalada indústria de pneus reformados e, em segundo lugar, com a indústria de pneus novos, uma vez que abria a possibilidade para o consumidor brasileiro escolher entre pagar 40% menos por um pneu reformado uruguaio ou comprar um pneu novo. Diante da pressão exercida pela multinacionais, a edição da Portaria SECEX N° 8, de 2000, que proibiu a importação de pneus reformados uruguaios, tinha o claro objetivo de transferir esse setor para a indústria multinacional de reforma recém instalada no Brasil, além de impedir uma concorrência no setor de pneus novos.

A conclusão do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* pela incompatibilidade da Portaria SECEX N° 8, de 2000, constituiu-se na primeira tensão entre o domínio internacional pela liberalização do mercado brasileiro de pneus e a pressão doméstica exercida pelo grupo de interesse vinculado à indústria multinacional pneumática nas instituições democráticas. A exigência do SSC do MERCOSUL para o Brasil compatibilizar a legislação doméstica à normativa do bloco possibilitou a continuidade da concorrência no mercado brasileiro dos pneus novos e reformados. Essa análise coloca em evidência as tensões existentes entre os interesses do Estado em participar da

³⁰⁴ Ver Subseções 2.1.1. e 2.1.3.

formação de um mercado comum e as pressões políticas domésticas para limitar a livre concorrência. Cumpre investigar, portanto, quais as instituições democráticas ativas e quais os meios utilizados para que se cumprisse ou não com a determinação do Laudo (Subseção 3.2.4.), assim como, até que ponto as instituições cederam às pressões das indústrias multinacionais por manter restrito o mercado brasileiro de pneus (Subseção 3.2.5).

3.2.4. Instituições democráticas e o arrefecimento do poder dos grupos de interesse domésticos

O Laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* afirmou a obrigação do Brasil em adaptar sua legislação interna para compatibilizá-la à ordem regional mercosulina. Tecnicamente, essa disposição declara que os atos normativos emanados do Executivo que frustram a importação dos pneus reformados uruguaios sejam desfeitos. Ou seja, o Laudo exige uma atuação do Executivo em sentido contrário e frontal à forte pressão doméstica exercida pelas multinacionais produtoras de pneus novos (ANIP). Para compatibilizar a política comercial doméstica à regional, o Executivo modificou dois atos normativos: a Portaria SECEX N° 8, de 2000, e o Decreto N° 3919, de 2001³⁰⁵. Nesse contexto, duas instituições democráticas tomaram parte do processo, por um lado, o executivo buscou cumprir com as determinações do Tribunal (item I) e, por outro lado, no judiciário tentou-se impedir o adimplemento das determinações do Laudo Arbitral (item II).

I. A compatibilização no Executivo

Em cumprimento ao Laudo do Tribunal *Ad Hoc* para decidir o contencioso dos pneumáticos no MERCOSUL, a isenção da proibição de importações e das penalidades pecuniárias impostas pelo Brasil aos pneus reformados do Uruguai foi ditada pela Portaria SECEX N° 2, de 08 de março de 2002, ou seja, exatamente ao sexagésimo dia após a exalação do Laudo, prazo final concedido pelo Tribunal para a

³⁰⁵ Sobre essas legislações, as motivações e circunstâncias de aprovação ver Subseção 2.2.1. itens II e III.

compatibilização³⁰⁶. É importante mencionar o texto da Portaria SECEX N° 2, de 2002, pois é bastante nítido quanto aos motivos de sua necessidade, principalmente, nos “*Considerandos*”:

A SECRETÁRIA DE COMÉRCIO EXTERIOR, no uso da competência que lhe foi conferida (...) e tendo em vista a decisão do Tribunal Arbitral Ad Hoc na controvérsia entre a República Oriental do Uruguai e a República Federativa do Brasil sobre a proibição de importação de pneumáticos remoldados procedentes do Uruguai, proferido de conformidade com o Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL, resolve:

Art. 1° Fica autorizado o licenciamento de importação de pneumáticos remoldados, classificados nas NCM 4012.11.00, 4012.12.00, 4012.13.00 e 412.19.00³⁰⁷, **procedentes dos Estados Partes do MERCOSUL (...)**

Art. 2° As importações a que se refere o artigo 1° deverão obedecer ao disposto nas normas constantes do regulamento técnico aprovado pelo Instituto de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO) para o produto, assim como as relativas ao Regime de Origem do MERCOSUL e as estabelecidas por autoridades do meio ambiente.³⁰⁸

³⁰⁶ O fato do cumprimento do Laudo consubstanciar-se ao ultimo dia concedido pelo Tribunal não pode ser tomado como irrelevante para indicar o posicionamento dos interesses acerca da matéria. Mesmo adimplido, prorrogou-se até ultimo dia possível o cumprimento das determinações do Tribunal, o que indica a inclinação do Brasil em manter as barreiras ao comércio de pneus reformados que, ao fim, beneficia as indústrias multinacionais de pneus novos.

³⁰⁷ A NCM para os pneus reformados segue as normas de nomenclatura internacionais para o comércio adotado pela Organização Mundial do Comércio (HS). A subclassificação dos pneus reformados que estão registrados sob a seção 4012.10 são diferenciados por normas técnicas que se aplicam conforme a destinação de uso conferida ao pneu. Os pneus para veículos de passageiros como ônibus ou peruas (4012.12) podem ser reformados apenas uma vez, enquanto os pneus para veículos comerciais (4012.11) e para aviões (4012.13) não há limitação para o número de reformas. A subclassificação 4012.19 é empregada para todos os demais tipos de pneus reformados como de bicicletas ou de máquinas agrícolas, por exemplo. Outra diferença na classificação diz respeito à idade da carcaça utilizada na reforma. Para os veículos de passageiros não está autorizada a utilização de carcaças de mais de sete anos, enquanto para veículos comerciais e aviões não pende tal restrição. Ver: Anexo 1 do Relatório Final do Painel da Organização Mundial do Comércio para resolver a controvérsia entre Brasil e Comunidade Européia acerca da proibição da importação de pneus reformados, p. 250, Questão 4: endereçada as duas partes na controvérsia. Acesso em <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds332_e.htm>. Disponibilidade: 27.03.10.

³⁰⁸ A Portaria ao mencionar as normas “estabelecidas por autoridades do meio ambiente” refere-se, basicamente, à Resolução CONAMA N° 258, de 1999, e às modificações aportadas pela Resolução CONAMA N° 301, de 2002. Sobre essas Resoluções ver Subseção 2.2.1. item I.

Posteriormente, em 1º de dezembro de 2003, a Portaria SECEX N° 17 revogou as Portarias SECEX N° 8, de 2000, e N° 2, de 2002, conferindo condição especial aos pneus remoldados provenientes do MERCOSUL em seu artigo 39, que dispôs:

Art. 39. Não será deferida licença de importação de pneumáticos recauchutados e usados, seja como bem de consumo, seja como matéria-prima, classificados na posição 4012 da NCM, à exceção dos pneumáticos remoldados, classificados nas NCM 4012.11.00, 4012.12.00, 4012.13.00 e 4012.19.00, originários e procedentes dos Estados Partes do Mercosul(...)

Parágrafo único. As importações originárias e procedentes do Mercosul deverão obedecer ao disposto nas normas constantes do regulamento técnico aprovado pelo Instituto de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – Inmetro para o produto, assim como nas relativas ao Regime de Origem do Mercosul e nas estabelecidas por autoridades de meio ambiente³⁰⁹.

Além da liberalização dos pneus remoldados provenientes do MERCOSUL, o Decreto Presidencial N° 3919, de 2001, que incorporou ao texto do Decreto Presidencial N° 3179, de 1999, a multa de R\$400,00 (quatrocentos reais) por pneu importado usado ou reformado³¹⁰, deveria ser modificado com o fim de não penalizar os pneus provenientes do bloco.

Nesse sentido, foi editado o Decreto Presidencial N° 4592, de 11 de fevereiro de 2003, que providenciou:

Art. 1º O art. 47-A do Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo, renumerando-se o atual parágrafo único para § 1º:

³⁰⁹ A Portaria SECEX N° 17, de 2003, foi expressamente revogada pelo Artigo 167 da Portaria SECEX N° 14, de 17 de novembro de 2004. Após um ano, o texto sofreu nova revogação expressa no Artigo 233 da Portaria SECEX N° 35, de 24 de novembro de 2006. Os diferentes diplomas mantiveram inalterado o texto do Artigo 39 da Portaria SECEX N° 17, de 2003., aqui, transcrito, modificando-se, exclusivamente, a sua posição: Artigo 40 (Portaria SECEX N° 14, de 2004) e Artigo 41 (Portaria SECEX N° 35, de 2006).

³¹⁰ Sobre os Decretos Presidenciais aqui referidos e seus respectivos textos ver Subseção 2.2.1. item II.

§ 2°. **Ficam isentas do pagamento da multa a que se refere este artigo as importações de pneumáticos reformados** classificados nas NCM 4012.1100, 4012.1200, 4012.1300 e 4012.1900, **procedentes dos Estados Partes do MERCOSUL**, ao amparo do Acordo de Complementação Econômica nº 18.

As Portarias do SECEX em conjunção com o Decreto Presidencial retro mencionados desagravaram a importação dos pneus reformados no âmbito do bloco e moldaram a política comercial brasileira à normativa regional. Nesse sentido, a estrutura do MERCOSUL permitiu às empresas reformadoras sediadas no Uruguai³¹¹, Paraguai e Argentina de competir pelo mercado brasileiro de pneus e arrefeceram a pressão das multinacionais instaladas no Brasil para obter uma reserva mercadológica exclusiva no país. Apesar disso, cumpre destacar que as consecutivas Portarias da SECEX e o Decreto Presidencial N° 4592, de 2003, mantém um tratamento discriminatório em relação aos países que não são membros do MERCOSUL, uma vez que somente aos pneus reformados do bloco é concedida licença de importação e isenção de multa, ou seja, qualquer transação comercial de pneus reformados com países não-membros do MERCOSUL permaneceu proibida.

Na subseção 3.2.5. se investigará qual é o real tamanho e a importância do mercado brasileiro em que competem as indústrias reformadoras do Estados-membros do MERCOSUL. Desvendar essa informação oferece o condão para conhecer porque não houve uma reação mais contundente das multinacionais ao cumprimento do Laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc*. Antes disso, é ainda imprescindível ressaltar as ações levadas a cabo para obstruir as determinações do Laudo Arbitral no poder judiciário.

II. A oposição no Judiciário

Em 1° de julho de 2003, o Ministério Público Federal ingressou com uma Ação Civil Pública (ACP) contra a União Federal na 6° Vara Federal de Porto Alegre, tendo como objeto uma obrigação de não-fazer, ou seja, de não-cumprir o Laudo Arbitral

³¹¹ É importante destacar que no âmbito doméstico uruguaio o ator responsável pela mobilização do Estado para pleitear no MERCOSUL a desobstrução do mercado brasileiro constitui-se, basicamente, numa única empresa de pneus reformados: a SERISUR S.A.

do Tribunal *Ad Hoc* do MERCOSUL no contencioso dos pneumáticos³¹². O Ministério Público Federal fundamentou seu pedido em quatro pontos:

- é público e notório que são grandes e graves os danos causados pelo descarte e acumulação, a céu aberto, de pneumáticos usados, resultando em sério risco ao meio ambiente e à saúde pública;³¹³
- a importação de pneumáticos usados não visa garantir nenhum direito fundamental ou suprir uma demanda que não possa ser satisfeita de outra maneira, menos gravosa ao meio ambiente. Desta forma, se alejaria o princípio da razoabilidade ao sacrificar a proteção do meio ambiente para atender questões puramente econômicas, de interesses eminentemente privados;³¹⁴
- a liberação da importação de pneumáticos usados lesiona os princípios da precaução e da prevenção, sendo que, (...) por não se conhecer exatamente a potencialidade do dano ao meio ambiente, em vista da inexistência de um estudo de impacto ambiental, se deve aplicar o princípio da precaução para prevenir um futuro risco;³¹⁵
- Existe norma de exceção disposta no Tratado de Montevidéu, segundo a qual está vedada a adoção de uma medida econômica quando for incompatível com uma norma de proteção à saúde humana ou ao meio ambiente;³¹⁶

O Ministério Público Federal (MPF) defendeu a tese, portanto, que o Laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* não se coaduna com a ordem doméstica brasileira, uma vez que a controvérsia foi analisada puramente do ponto de vista comercial, sem ater-se aos princípios de direito comercial ambiental e à Constituição Federal Brasileira (CF/88) que prevê, em seu artigo 225, a proteção do meio ambiente. Do julgamento da ação, que não acatou o pedido do MPF, cabe ressaltar importante passagem de onde se infere as pressões às quais as instituições democráticas estão submetidas:

³¹² Autor: Ministério Público Federal. Réu: União Feral. 6° Vara Federal de Porto Alegre. Ação Civil Pública (ACP) N° 5027. Autos 2003.71.00.033004-2. Juíza: Ana Inês Algorta Latorre . A previsão legal da proposição de Ação Civil Pública por obrigação de não-fazer consta no art. 11 da Lei 7.347/85.

³¹³ ACP N° 5027 (Vistos, parágrafo 3°).

³¹⁴ *Ibid.* (Vistos, parágrafo 4°)

³¹⁵ *Ibid.* (Vistos, parágrafo 5°)

³¹⁶ *Ibid.* (Vistos, parágrafo 10°)

a proibição da importação de pneumáticos remoldados dos países do MERCOSUL, contrariando a determinação do Tribunal Arbitral, provavelmente viria a gerar problemas no processo de integração, o que não seria desejável, ainda mais tratando-se de uma decisão a que cabe recurso.³¹⁷

Constata-se da passagem que, mesmo sendo relevante o argumento ambiental, o juiz nacional deve estar ciente das implicações da decisão na esfera regional e, principalmente, nas suas conseqüências políticas. De fato, como previu a Juíza, a Procuradoria Regional da República, em agravo regimental ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região, invocou a tese que o Laudo Arbitral não é executável por incompatibilidade com a legislação doméstica. O Procurador Regional da República Elton Ghersel afirmou que o Tribunal somente declarou haver uma incompatibilidade entre a normativa regional e a norma brasileira e que não se pode falar em cumprimento coercitivo da decisão internacional.

Nesse sentido, o Procurador Regional da República defendeu que, pela incompatibilidade do laudo com a proteção constitucional ao meio ambiente, direito fundamental na CF/88, o Estado Brasileiro deveria adotar compensações, segundo o SSC do Mercosul, seguindo o princípio da reciprocidade que informa as relações no bloco. Destaca-se a seguinte passagem do agravo regimental:

O que não tem suporte, tanto no Direito Internacional quanto no direito interno, é afirmar que o cumprimento das obrigações externas não se submete às limitações do direito interno. Bem ao contrário, a própria validade do Direito Internacional no plano interno decorre da normatividade do ordenamento jurídico nacional, não havendo prevalência das normas externas, que se incorporam ao ordenamento jurídico com força de lei – devendo, portanto, obediência às diretrizes constitucionais.³¹⁸

Como explorado na Seção 3.1.2. desta dissertação, nos modelos não-discriminatórios como o MERCOSUL, o dispositivo da compensação também chamado de retaliação comercial é concebido mais como um mecanismo para forçar o país faltante

³¹⁷ *Ibid.* (Mérito, parágrafo 1º)

³¹⁸ AgRg em Ação Civil Pública. Autos 2003.04.01.033742-9, TRF 4ª Reg., 3ª T., Agravante: Ministério Público Federal, Agravada: União Federal, de 10.12.2003, fls. 12 da petição.

a adimplir com os acordos internacionais (a pressão externa) do que como uma possibilidade aberta ao não-cumprimento da decisão. Mesmo a compensação se constituindo em um mecanismo que possibilita ao Estado permanecer nos acordos internacionais de liberalização comercial, principalmente nos casos em que a pressão doméstica é tão enfática que impossibilita a adequação às decisões internacionais³¹⁹, o seu mau uso repercute na erosão do sistema de liberalização das trocas construído por meio de um longo agregado de esforços³²⁰.

Em março de 2007, foi encerrada a Ação Civil Pública com sucessivas vitórias da União Federal diante do pedido formulado pelo MPF, dessa forma não frustrando o cumprimento do Laudo Arbitral. Apesar de se identificar essa oposição à decisão emanada do SSC do MERCOSUL, pode-se afirmar que as multinacionais dos

³¹⁹ A incapacidade do Estado em cumprir com decisões internacionais quando essas vão ao encontro de um grupo de interesse fortemente organizado na política do país ficou bastante nítida no Caso do Algodão instaurado na OMC pelo Brasil contra os Estados Unidos (WTDS267/AB/R). Resumidamente, o Brasil conseguiu provar que os subsídios americanos à produção de algodão distorciam o preço no mercado mundial gerando perdas para produtores de diversos países do mundo. O Brasil recebeu o direito de retaliar comercialmente os Estados Unidos e requereu que parte da retaliação ocorresse no segmento de propriedade intelectual (retaliação cruzada). O objetivo brasileiro era opor, no âmbito doméstico estadunidense, o grupo de interesses dos produtores de algodão à poderosa indústria fonográfica, de medicamentos e computadores que, sendo retaliados por causa do algodão, pressionariam o governo federal a retirar os subsídios algodoeiros. Mesmo a inteligente estratégia brasileira não foi suficiente para arrefecer a pressão dos produtores de algodão no legislativo e executivo dos Estados Unidos, de forma que os subsídios agrícolas foram mantidos. Diante desse cenário, o Brasil editou a Portaria CAMEX N° 15, de 5 de março de 2010, na qual consta a lista de produtos estadunidenses a ser retaliado. Dentre eles, incluem-se cremes, xampus, maquiagens, veículos, carnes, sucos, frutas e suas polpas, soro de leite e, logicamente, o algodão e seus sub-produtos. Além disso, o governo editou a Medida Provisória N° 482, de 10 de fevereiro de 2010 para retaliar em propriedade intelectual programas de computador, medicamentos, vacinas e sementes transgênicas, além da possibilidade de bloqueio temporário de remessa de royalties e a alteração na forma de obtenção e manutenção dos direitos de propriedade intelectual no Brasil. Até o término desta dissertação, Brasil e Estados Unidos mantinham negociações bilaterais para evitar a aplicação da retaliação comercial, mesmo com todos os instrumentos internacionais e domésticos autorizados e, devidamente, aprovados para o seu início. Acerca do contencioso do algodão, na perspectiva defendida nessa dissertação consultar: OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *Op. cit.*; BARRAL, Welber. O comércio.. *Op. cit.* p. 66-68; INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Caso do Algodão: Brasil divulga produtos para retaliação. *Pontes Quinzental*, Vol. 5. No. 2 – 08 de março de 2010.

³²⁰ No âmbito internacional, verifica-se que a opção do Estado em arcar com os custos da retaliação ao invés de adequar sua legislação nacional às decisões dos Tribunais consiste, realmente, em comportamento de exceção, na maioria das vezes embasado em amplas preferências da sociedade. No “contencioso dos hormônios” entre Estados Unidos (EUA) e União Européia na OMC, o bloco optou em ter os queijos e vinhos franceses exportados para os EUA sobretaxados em 100% a receber a carne estadunidense aditivada com hormônios. No caso dos pneumáticos, não se fez presente um amplo apóio doméstico ao banimento dos pneus reformados, muito pelo contrário, do aumento gradual da fatia de mercado atendida por esse segmento se infere a aprovação do produto importado. Nessa perspectiva, é bastante remota que a opção do Estado em sofrer a retaliação comova amplas camadas da sociedade para aceitá-la como ocorreu no “caso dos hormônios”.

pneus filiadas à ANIP não se engajaram numa forte campanha nas instituições domésticas para pressionar pelo não-cumprimento do Laudo. A compatibilidade da ordem doméstica à ordem mercosulina ocorreu num prazo curto e sem maiores óbices. Desse modo, cabe investigar a aparente apatia das multinacionais diante do aumento da concorrência no mercado brasileiro com os pneus reformados provenientes dos países do MERCOSUL.

3.2.5. As razões da indiferença das indústrias multinacionais de pneumáticos instaladas no Brasil diante da decisão do MERCOSUL

As compatibilidades na legislação brasileira geradas pelo Laudo Arbitral liberaram as importações de pneus reformados do MERCOSUL, contudo mantiveram as restrições quanto aos pneus provenientes de outros países do mundo. A Portaria da SECEX e o Decreto Presidencial liberalizaram o mercado brasileiro de pneus até o limite do bloco regional, persistindo o tratamento discriminatório quanto aos Estados extra-bloco. Na verdade, conforme as Tabelas 11. e 12. apontam, as proibições com maior relevância para as multinacionais instaladas no Brasil foram mantidas.

Segundo a Tabela 11., o pico da importação de pneus reformados para o Brasil foi atingido entre 1997 e 2000, quando, então, foram editados a Portaria SECEX N° 8, de 2000, e o Decreto N° 3919, de 2001, fazendo com que, nos anos seguintes, esse comércio caísse pela metade duas vezes consecutivas, como se observa nos dados referentes aos anos de 2001 e 2002, ou seja, após a edição daqueles atos normativos a importação de pneus reformados reduziu em 75% em apenas 2 anos. Ademais, deve-se observar que, gradualmente, a União Européia foi aumentando sua participação na pauta de importação de pneus reformados ao mercado brasileiro em detrimento do MERCOSUL. Os índices mostram que, no ano em que o Laudo Arbitral foi emitido (2002), a porcentagem desse comércio, além de já reduzida a 20% quando comparada ao ano de 1999 (Total: ano 1999 – 18.455; ano 2002 – 3.907), menos de 5% deste montante provinha dos países do MERCOSUL, que perdiam espaço gradualmente desde 1995 para a União Européia. Percebe-se, ainda, na Tabela 11. que, mesmo com a proibição da importação de pneus reformados de países não-pertencentes ao MERCOSUL, em decorrência das normativas que compatibilizaram o ordenamento brasileiro à normativa

mercosulina, os números do comércio com os países do bloco seguiu em queda no ano de 2003, recuperando-se timidamente em 2004.

Tabela 11. Importações pelo Brasil de Pneus Reformados entre 1995 e 2004 - NCM 4012.10.00 - (em toneladas)

Ano	União Européia (EU)	Total	EU/Total - %	MERCOSUL/Total - %
1995	2.532	3.868	65.47	34.53
1996	6.474	8.538	75.82	24.18
1997	12.307	18.654	65.97	34.03
1998	17.816	27.272	65.32	34.68
1999	12.805	18.455	69.39	30.61
2000	13.559	17.598	77.04	22.96
2001	7.832	8.181	95.73	4.27
2002	3.724	3.907	95.31	4.69
2003	0	1507	0	100
2004	0	2.274	0	100

Fonte: MDIC. Apud. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Dossiê dos Pneus*, p. 4.

Além de que se deva atentar para o reduzido montante da importação pelo Brasil de pneus reformados provenientes dos países do MERCOSUL como fator explicativo do desânimo das multinacionais para pressionar o governo em busca de proteção, outro fato guarda relevância impar nessa análise. Relembre-se que, no ano de 2000, inaugurou-se a maior fábrica de pneus remoldados³²¹ do mundo no Brasil: a BS Colway. Essa indústria tomou grande parte do mercado que era atendido pelos pneus reformados provenientes do MERCOSUL e da União Européia. A BS Colway utilizava-se dos pneus usados provenientes da União Européia para produzir o pneus remoldados no Brasil. A Tabela 12. demonstra o aumento expressivo da importação de pneus usados da União Européia, utilizado como matéria-prima para produção dos pneus remoldados pelas indústrias associadas à ABIP. Percebe-se que o número de pneus reformados importados perdia espaço no mercado brasileiro enquanto a concorrência interna desse segmento aumentava, uma vez que a indústria brasileira de remoldados mostrou-se capaz de produzir um pneu de qualidade superior ao importado por um preço competitivo.

³²¹ Vale refrisar que o pneu remoldado é uma espécie de pneu reformado.

Tabela 12. Importação de pneus usados e reformados da Comunidade Européia (em unidades)

Ano	Pneus usados (em unidades) NCM 4012.20.00	Pneus Reformados (em unidades) NCM 4012.10.00
1996	6.149.537	970.136
1997	1.683.020	2.248.153
1998	911.237	3.334.362
1999	1.207.100	2.022.912
2000	1.407.618	2.002.578
2001	2.396.898	896.764
2002	2.659.704	32.491
2003	4.240.474	0
2004	7.564.360	0
2005	10.478.466	0

Fonte: MDIC. Apud. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Dossiê dos Pneus*. p. 4.

Portanto, o fator maior de preocupação das multinacionais estava no aumento brusco da importação de pneus usados, em parte utilizado para o remolde³²². Nos três últimos anos da Tabela 12. (2003-2005) ingressaram no Brasil cerca de 22 milhões de pneus usados, mais que o total importado no somatório de todos os anos anteriores (1996-2002). Todos esses pneus foram importados mediante ações judiciais, uma vez que a importação de pneus usados estava proibida desde a edição da Resolução CONAMA 23, de 1996³²³. Na verdade, a preocupação das multinacionais de pneus novos estava voltada para a indústria de reforma instalada no Brasil e não no fluxo comercial de pneus reformados proveniente do MERCOSUL. Para as multinacionais, era mais interessante combater a importação de pneus usados utilizados pela indústria de reforma brasileira que empregar esforços no descumprimento do Laudo Arbitral, cujo objeto da controvérsia pouco influenciava o mercado interno.

Para bem dimensionar o mercado de pneus, basta afirmar que, no ano de 2002, enquanto ingressaram no país 2 milhões e 700 mil pneus usados da União Européia, além de outros 32 mil pneus reformados europeus, do MERCOSUL provieram o pífio número de 2578 pneumáticos reformados, ou seja, o equivalente a 1% do

³²² Acerca das diferentes destinações dadas às cargas de pneus usados importados ver Subseção 2.2.1. item II.

³²³ Sobre a Resolução CONAMA 23, de 1996, ver Subseção 2.2.1. Sobre as ações judiciais ver Subseção 2.2.3.

comércio total de pneus reformados e usados³²⁴. Ou seja, o MERCOSUL não se constituía em ator importante para motivar as multinacionais, que produziam cerca de 40 milhões de pneus novos por ano, a pressionar as instituições democráticas pelo não cumprimento do Laudo Arbitral do Tribunal *Ad Hoc*.

Apesar desta constatação, é inegável que a atuação do executivo em sentido contrário à vontade das multinacionais e no sentido da integração regional demonstra uma autonomia do Estado para guiar a política comercial doméstica independente da pressão dos grupos de interesse protecionistas. Esse processo levado a cabo pelo modelo não-discriminatório de liberalização comercial fortalece as instituições democráticas ao torná-las condutoras e responsáveis pelo interesse do Estado e não, exclusivamente, fantoches das preferências privadas. Além disso, o modelo não-discriminatório impossibilita a tomada da máquina estatal pelos grupos de interesse que visam auferir renda de toda a população ao reduzir o mercado unicamente àqueles produtos que ofertam, uma vez que as organizações internacionais pressionam pela compatibilidade da norma nacional aos esquemas liberalizantes.

Outro dado relevante a ser extraído da Tabela 11. e 12. é a interrupção abrupta do fluxo de pneus reformados da Comunidade Européia para o Brasil a partir da Portaria SECEX N° 2, de 2002, e do Decreto Presidencial N° 4592, de 2003, editados para licenciar os pneus reformados do MERCOSUL, mas que proibiram o ingresso desse item provenientes de outros países. O estabelecimento de uma medida discriminatória aos pneus reformados extra-bloco impulsionou a Comunidade Européia a questionar os atos normativos brasileiros perante o Sistema de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio.

³²⁴ MDIC. *Apud*. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Dossiê dos Pneus.p. 3 e 4.

SEÇÃO 3.3 O CONTENCIOSO DOS PNEUMÁTICOS NO ÂMBITO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC)

Para a análise do contencioso dos pneumáticos no âmbito da OMC, é imprescindível o resgate histórico das origens do regime multilateral de comércio (Subseção 3.3.1) e da constituição de seu desenho institucional com ênfase no sistema de solução de controvérsias (Subseção 3.3.2.). A partir das normas e procedimentos utilizados para dirimir a diferença em análise, verifica-se a adequação da OMC à perspectiva do modelo não-discriminatório e a conformidade de seu SSC para a identificação do protecionismo disfarçado (Subseção 3.3.3.). Ao fim, investigam-se as instituições democráticas brasileiras ativadas e quais os meios utilizados para a compatibilização da política comercial doméstica ao direito da OMC (Subseção 3.2.4), assim como a hipótese do abrandamento do poder do grupo de interesse doméstico e do fortalecimento das instituições democráticas (Subseção 3.2.5).

3.3.1. GATT: origens recentes do regime multilateral de comércio

A percepção histórica de que os acordos firmados ao término da Primeira Guerra Mundial, a crise de 1929, o avanço de medidas protecionistas no entre guerras, a ascensão dos regimes totalitários e a eclosão da Segunda Guerra Mundial foram fatos relacionados entre si impulsionou os Estados para a construção de uma ordem internacional que evitasse a repetição desses acontecimentos com base na cooperação. Essa nova ordem internacional exigiu a redefinição das relações internacionais em dois âmbitos: o político e o econômico. No domínio político, baseado no princípio da igualdade soberana de todos os Estados, estabeleceu-se, em 25 de junho de 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU). Concomitantemente às reuniões que definiram os contornos políticos da ONU, os Estados se reuniram para estabelecer as bases econômicas da nova ordem internacional, que deveria abarcar as matérias financeira, monetária e comercial. Nos meses de julho e agosto de 1944, realizaram-se as “Conferências de Bretton Woods”, que lograram a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), também chamado Banco Mundial (BM), dando conta dos âmbitos monetário e

financeiro, respectivamente. A regulação do comércio internacional foi postergada para uma ocasião em que os Estados reunissem tempo e condições suficientes para as negociações, apesar de ficar patente, em Bretton Woods, a sua imprescindibilidade³²⁵.

O primeiro passo rumo à institucionalização da proposta de uma Organização Internacional do Comércio (OIC) foi dado em Genebra, em 30 de outubro de 1947, por meio da negociação e assinatura do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1948³²⁶. Para finalizar o tripé econômico multilateral, se acertou que os países, entre novembro de 1947 e março de 1948, reunir-se-iam, em Havana, para negociar os termos da OIC, a qual o Acordo GATT se incorporaria. Ao término das reuniões em Cuba, resultou o documento intitulado “Carta de Havana Instituído a Organização Internacional do Comércio” que, como se pretendia, incluiu o Acordo GATT em seu “Capítulo IV – Política Comercial”³²⁷. O último passo para vivificar a OIC se constituiria na ratificação da Carta de Havana pelos Estados signatários e pelos demais países interessados em fazer parte da organização internacional. Nos meses seguintes, todavia, os Estados Unidos, que propuseram o texto da Carta e foram os grandes impulsionadores da negociação em Havana, retiraram o apoio a consolidação da OIC, que sucumbiu na ausência de ratificação do texto pelo seu maior incentivador e potência econômico-comercial da época³²⁸. Das negociações

³²⁵ Para um histórico detalhado das negociações que culminaram com a criação do “Sistema de Bretton Woods” ver: ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações internacionais e política externa do Brasil: história e sociologia da diplomacia brasileira*. 2. ed. rev. ampl. atual. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004, p. 111-115. Ver, também, sobre as reuniões que deram origem à ONU, FMI, BIRD e OMC: SEITENFUS, Ricardo. *Manual das... Op. cit.* p. 127 – 137 e p. 188 – 203; DAL RI JUNIOR, Arno. *História do Direito Internacional; Comércio e moeda; Cidadania e nacionalidade*. Florianópolis: Boiteux, 2004, p. 113 – 167; BÉLANGER, Michel. *Instituições Econômicas Internacionais*. Lisboa: Instituto Piaget, 1997, p. 59 – 102.

³²⁶ O lançamento da proposta foi motivada pelos Estados Unidos. Ver: DAL RI JUNIOR, Arno. *Op. cit.* p. 119 e 120; ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Op. cit.* p. 115.

³²⁷ PRAZERES, Tatiana Lacerda. *Op. cit.* p. 60.

³²⁸ Arno Dal Ri Júnior aponta três fatores estruturais para a bancarrota da OIC. O primeiro fator refere-se à mudança da situação mundial entre 1945 e 1950, em que já se delineava a divisão bipolar do mundo. O segundo fator corresponde à situação política nos Estados Unidos no final da década de 1940, quando o Partido Republicano, historicamente mais protecionista, se tornou maioria no Congresso. E o terceiro fator remete às pressões de setores econômicos internos dos Estados Unidos, como observa o autor “algumas das principais organizações no panorama econômico, como a Câmara de Comércio dos Estados Unidos, a Associação Nacional das Indústrias, o Conselho Nacional do Comércio Exterior, e o Conselho dos Estados Unidos das Câmaras de Comércio Internacionais, apresentaram uma oposição ferrenha à Carta. (...) os vários membros do Congresso financiados por estas organizações, independente da filiação partidária, também se tornaram indiferentes ou contrários à aprovação do documento. Ainda pode ser salientada, neste âmbito, a mobilização dos parlamentares financiados pelos empresários agrícolas dos Estados do Sul.” DAL RI JUNIOR, Arno. *Op. cit.* p. 128.

levadas a cabo desde o término da Segunda Guerra Mundial, restou o GATT³²⁹, que se tornou o documento responsável pela regulação do comércio internacional por meio século, até a formação da Organização Mundial do Comércio em 1994.

Desde o início do funcionamento do GATT, a expansão do comércio internacional, as reduções das barreiras tarifárias e a inclusão de novos setores e temas no livre comércio ocorrem em ciclos de negociação, bastante instáveis, chamados de “Rodadas”. Após a primeira rodada que institui o GATT (Genebra, 1947 – 1948), outras oito se sucederam³³⁰ perseguindo o modelo de concessões comerciais mútuas que alcançam todos os países do acordo.

O sistema de solução de controvérsias (SSC) constante no Capítulo VIII da Carta de Havana era bastante avançado e refinado, já que o desenho institucional proposto era fruto direto das experiências dos Estados decorrente do forte uso do protecionismo, foco de combate da Carta, no período entre as duas guerras mundiais³³¹. Com o malogro da Carta de Havana, o GATT, que tinha o caráter de “Capítulo” específico sobre as políticas comerciais, dispunha, excepcionalmente, de dois artigos (XXII e XXIII) para tratar das controvérsias surgidas entre as partes³³².

³²⁹ O GATT entrou em vigor em 1° de janeiro de 1948 entre os Estados Unidos e outros sete países signatários.

³³⁰ Rodada Anney (1949), Rodada Torquay (1950 – 1951), Rodada Genebra (1956), Rodada Dillon (1960 – 1962), Rodada Kennedy (1964 – 1967), Rodada Tóquio (1973 – 1979), Rodada Uruguai (1986 – 1994) e Rodada Doha (2001 – inconclusa).

³³¹ Como é de praxe nos SSC, a Carta de Havana regulava uma fase inicial de negociações diretas entre as partes da controvérsia para tentar compor um acordo. Se a fase de negociação diplomática não alcançasse êxito, recorria-se à arbitragem. Na hipótese em que as conclusões da arbitragem não satisfizessem os interesses em litígio das partes, o Conselho Executivo da OIC se pronunciaria sobre o tema, cabendo recurso da decisão do Conselho à Conferência, que reunia todos os Estados-membros e decidiam a contenda pelo voto majoritário. Mesmo já suficientemente elaborado o SSC proposto na Carta de Havana, o dispositivo que guardava os maiores avanços se constituía na possibilidade de solicitação de parecer consultivo à Corte Internacional de Justiça (CIJ), que vinculava a OIC ao parecer da CIJ, ou seja, a Carta incitava a um verdadeiro diálogo entre os Tribunais internacionais, tema que permeia e exalta os estudiosos de distintas áreas das relações internacionais contemporâneas. AMARAL JUNIOR, Alberto do. *Op. cit.* p. 93 – 94.

³³² A origem dos artigos XXII e XXIII do GATT retrocede à lei estadunidense de 1934 intitulada “Trade Agreement Act”. Conforme observa Julio Muró “No final dos anos 30, sob a égide do Trade Agreement Act de 1934, os Estados Unidos firmaram um número considerável de acordos bilaterais baseados na aplicação incondicional da cláusula da nação mais favorecida. Tais acordos permitiam aos países signatários apresentar reclamações todas as vezes que um ou outro considerasse que uma medida aplicada pela outra parte tivesse o efeito de anular ou ainda alterar qualquer objeto do acordo. (...) Os arquitetos do GATT, ao negociarem-no em 1947 (...) encontraram boa parte de sua inspiração no modelo dos acordos recíprocos, que transpuseram para o contexto multilateral”. MURÓ, Júlio A. Lacarte. Os primeiros anos do órgão de apelação e do sistema de solução de controvérsias na OMC: uma perspectiva histórica. In: BAPTISTA, Luiz Olavo; JUNIOR, Umberto Celli; YANOVICH; Alan. *Op. cit.* p.31. Vale, igualmente,

De início, no vazio institucional em que o GATT operou, uma vez que possuía características muito mais de um acordo entre os Estados contratantes que de uma organização internacional, a solução das disputas coube às negociações diplomáticas diretas entre as partes ou por meio de mediação de outro Estado. Estavam ausentes, portanto, pelo menos durante a primeira década de vigência, mecanismos de solução de disputas mais sofisticados. Quando as negociações diplomáticas não avançavam, constituía-se um Grupo de Trabalho composto por representantes dos próprios Estados em contenda para analisar a presença de infração às regras do acordo. Configurada a violação, recomendava-se a adequação da política comercial do Estado às regras do GATT e, em caso de não compatibilização, havia a possibilidade de suspensão de vantagens do acordo com o país faltante³³³.

O sistema de arbitragem retornou ao GATT em meados da década de 1950. Dessa forma, a solução do litígio escapou da atuação direta dos representantes dos Estados-partes, como ocorria nos Grupos de Trabalho, para a apreciação por painéis compostos por três ou cinco árbitros com independência funcional. Nas décadas seguintes, apesar de uma evolução contínua, fruto das práticas dos painéis³³⁴, em direção a métodos de resolução de controvérsias guiados por normas e procedimentos jurídicos e distanciando-se das soluções negociadas, o SSC do GATT só veio a aportar mudanças realmente significativas ao fim da Rodada Uruguai com o início do funcionamento da OMC.

As críticas ao SSC do GATT passaram a ser mais severas a partir de 1980, decorrentes do aumento brusco do número de controvérsias que lhe foi submetido combinado ao declínio do cumprimento das decisões pelos Estados-partes. Esses dois fatores, em síntese, revelavam os limites da eficácia do sistema e tornavam suas falhas

ressaltar a análise de John Jackson, ao comentar o caráter de capítulo do Gatt e compará-lo ao Sistema da Carta de Havana, afirmando que “the original intention was for the GATT to be placed in the institutional setting of an International Trade Organization (ITO), whose draft Charter called for a rigorous dispute settlement procedure involving effective (though not always mandatory) use of arbitration, and even appeal to the World Court in some circumstances.(...) Although the ITO Charter (which never came into force) would have established a rather elaborate dispute settlement procedure, the GATT had only a few paragraphs devoted to this subject” JACKSON, John. The case of World Trade Organization. In: *International Affairs*, Vol. 84:3, 2008, p. 441 – 442.

³³³ AMARAL JUNIOR, Alberto do. *Op. cit.* p. 97.

³³⁴ JACKSON, John. *Op. cit.* p. 442.

mais nítidas e, portanto, sujeitas às pressões por alterações nas regras e procedimentos da solução de controvérsias.

As principais críticas direcionadas, nessa época, ao SSC do GATT enfatizavam³³⁵:

- a linguagem vaga, com incerteza quanto aos objetivos e procedimentos, além da ausência de prazos claros quanto às consultas, à constituição do painel e ao julgamento final da controvérsia;
- a prática adotada da necessidade de aprovação por consenso da instauração de um painel e de sua adoção pelo Conselho de Representantes do GATT, formado por todos os Estados-contratantes. O país condenado pelo painel, como participava do Conselho de Representantes, poderia bloqueá-lo ao não oferecer seu consentimento, o que refletia na incerteza quanto à eficácia do estabelecimento da controvérsia, caso já não tivesse sido bloqueada no momento da instauração;
- a pressão dos governos sobre os painelistas;
- ausência de rigor e clareza nas decisões;

Foram feitas duas tentativas principais para sanar algumas das críticas dirigidas ao SSC do GATT. Em 1979, ao fim da Rodada Tóquio, aprovou-se um documento intitulado “Entendimento Relativo a Notificações, Consultas, Solução de Controvérsias e Vigilância” com o objetivo de corrigir falhas no procedimento e estabelecer prazos precisos para a resolução das controvérsias, mas cujos resultados frustraram os Estados-partes. O tema retornou à pauta na Conferência Ministerial de 1982, na qual não se obteve sucesso em implementar modificações significativas. Não obstante, o aumento escalonado da pressão dos Estados por um SSC condizente com o vulto que tomavam os fluxos comerciais internacionais, além da nova configuração do poder global que se antevia ao fim dos anos 1980, tornava imprescindível a reforma do

³³⁵ JACKSON, John. *Op. cit.* p. 444. AMARAL JUNIOR, Alberto do. *Op. cit.* p. 98. PRAZERES, Tatiana Lacerda. O Sistema de Solução de Controvérsias. In: BARRAL, Welber [Org]. *O Brasil e a OMC: os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais*. Florianópolis: Diploma Legal, 2000, p. 46.

SSC do GATT para a continuidade da eliminação das barreiras tarifárias, para o combate ao protecionismo e para a expansão do sistema. O tema tornou-se central para o sucesso de uma nova rodada de negociações, o que veio a acontecer com a sua inserção na agenda da Declaração de Punta del Este, que deu início a Rodada Uruguai em 1986.

3.3.2. OMC: a sucessão do GATT na Rodada Uruguai

A Rodada Uruguai, iniciada em 1986, em meio a uma onda de ceticismo quanto aos rumos do multilateralismo econômico, encerrou, em 1994, com a assinatura dos Acordos de Marraqueche, dentre os quais se estabelecia a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) com início de seu funcionamento para 1º de janeiro do ano seguinte. A nova organização carrega em seu bojo a experiência do GATT aliada ao espírito universalista do desenvolvimento econômico da Carta de Havana.

Alguns temas especiais ensejaram o lançamento da Rodada Uruguai. De um lado, os países desenvolvidos buscavam um regime mais amplo que abarcasse, além dos bens comerciais, os direitos de propriedade intelectual e o comércio de serviços, de outro lado, os países em desenvolvimento desejavam pleitear a inserção da agricultura e dos têxteis nos acordos com o objetivo de aplacar as barreiras tarifárias e não-tarifárias para esses produtos. Ademais, a estrutura jurídico-institucional do GATT se mostrava defasada em relação aos objetivos e funções do Acordo, o que demandava uma reforma em seu desenho.

Pelos resultados da Rodada Uruguai, consolidados nos Acordos de Marraqueche, os países desenvolvidos obtiveram sucesso em seu pleito por meio da aprovação do Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPS) e do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS), além do Acordo sobre Medidas de Investimento relacionados ao Comércio (TRIMS). Já os países em desenvolvimento ficaram com a promessa da integração da agricultura e dos têxteis (com previsão de eliminação do Acordo Multifibras) ao sistema multilateral do comércio³³⁶.

³³⁶ A agricultura foi reinserida na agenda na Rodada Doha, iniciada em 2001, e se constituiu no tema-chave para os avanços das negociações, uma vez que os países em desenvolvimento não estão dispostos a liberalizar outros setores de suas economias na ausência de contrapartida nos produtos agrícolas, além de se ressentirem da promessa não cumprida pela Rodada Uruguai.

Outrossim, criou-se a OMC fortalecida pelo Entendimento sobre Solução de Controvérsias (ESC) e pelo Mecanismo de Revisão de Política Comercial.

Dentre as principais mudanças efetivadas, ressalta-se a transição de um sistema em que cada Estado optava pelos acordos em que se engajaria, o chamado “GATT *à la carte*”, para um sistema do pacote único ou “*single undertaking*”. Essa nova estrutura legal informa que o Estado-membro da OMC obrigatoriamente é parte nos três primeiros anexos do acordo que constitui a organização. O primeiro anexo contém o TRIPS, o GATS e o TRIMS; o segundo anexo dispõe sobre o ESC; e o terceiro anexo prevê as regras e procedimentos do Mecanismo de Revisão de Política Comercial. O quarto e último anexo é facultativo e encerra os “acordos plurilaterais” que versam, atualmente, sobre compras governamentais e aeronaves civis³³⁷.

A estrutura institucional da OMC está alicerçada na Conferência Ministerial e no Conselho Geral. A Conferência Ministerial (CM) é o órgão máximo de deliberação da organização, em que tomam assento todos os Estados-membros no mínimo a cada dois anos, e a ela incumbe o lançamento de uma nova Rodada, assim como a aprovação dos resultados alcançados durante o ciclo de negociações. O Conselho Geral também é composto por representantes de todos os Estados-membros sendo um órgão permanente e, além de reunir-se no ínterim entre as Conferências Ministeriais para adotar decisões que guiem e facilitem o processo negociador, desempenha as funções especiais de Órgão de Exame de Políticas Comerciais (OEPC) e de Órgão de Solução de Controvérsias (OSC)³³⁸.

As duas especializações funcionais do Conselho Geral demonstram um avanço significativo em relação à estrutura do GATT. O OEPC visa analisar as políticas comerciais dos Estados-membros para verificar sua compatibilidade com os acordos da OMC. O relatório sobre a política comercial do país em exame é elaborado pela Secretaria da OMC, mas também está aberta a possibilidade de submissão de consultas pelo próprio Estado quanto à implementação de sua política comercial e a respectiva

³³⁷ No início do funcionamento da OMC, estavam presentes outro dois “acordos plurilaterais”: o da carne bovina e o dos produtos lácteos. Ambos perderam vigência em 1997. Esses acordos compõem uma tipologia específica na estrutura da OMC: os “acordos multilaterais” correspondem aos de adesão obrigatória, enquanto que os “acordos plurilaterais” são facultativos.

³³⁸ Art. IV do Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio. In: SEITENFUS, Ricardo. *Legislação Internacional*. Barueri: Manole, 2004, p. 1749.

adequação ao sistema multilateral. Apresentado o relatório pela Secretaria, o Estado avaliado deve esclarecer as dúvidas suscitadas a respeito de sua política comercial, tanto as provenientes da própria organização quanto aquelas advindas de outros Estados-membros. O relatório referente a qualquer Estado-membro é público. Esse fator contribui para a transparência da organização, além de promover o amplo acesso à informação quanto às políticas nacionais adotadas para diversos segmentos econômicos. Verificada alguma inconformidade nas políticas nacionais em relação à OMC, qualquer membro pode movimentar as engrenagens do sistema de solução de controvérsias (SSC) na busca de efetividade do acordo. Pela possibilidade de consultas ao OEPC quanto às políticas nacionais e a divulgação do relatório, esse órgão exerce um papel preventivo quanto à provocação do SSC, uma vez que o Estado pode adequar-se ao relatório e às demandas dos demais Estados evitando o procedimento contencioso.

Conforme o artigo 2º do Entendimento sobre Solução de Controvérsias (ESC), o Conselho Geral também exerce a função de Órgão de Solução de Controvérsias (OSC). Dentre as competências do OSC destacam-se: autorizar a instalação dos painéis arbitrais; aprovar os relatórios dos painéis e do Órgão de Apelação; supervisionar a aplicação das decisões e recomendações dos relatórios; e autorizar a suspensão de concessões comerciais para o Estado-membro que não cumpra com os Acordos da OMC³³⁹.

Para muitos autores, a criação de um mecanismo jurisdicional rigoroso para verificar o cumprimento das normas do acordo é a peça central do sistema multilateral de comércio instituído pela OMC. Na verdade, o próprio texto do ESC destaca em seu artigo 3º. 2. “O sistema de solução de controvérsia da OMC é elemento essencial para trazer segurança e previsibilidade ao sistema multilateral de comércio(...)”³⁴⁰.

A principal característica do SSC instituído na OMC consiste na sucessão de um mecanismo baseado nas negociações diplomáticas, que prevalecia no modelo do

³³⁹ Entendimento sobre a Solução de Controvérsias (ESC). Art. 2º. In: SEITENFUS, Ricardo. Legislação Internacional. *Op. cit.* p. 1759

³⁴⁰ *Ibid.* Art. 3º. 2.

GATT, para um sistema baseado em normas e procedimentos jurídicos³⁴¹. Apesar dessa guinada rumo a um sistema jurisdicional, os traços diplomáticos do GATT não estão suprimidos no ESC. A primeira fase obrigatória prevista no acordo para a resolução das controvérsias consiste, justamente, na realização de consultas³⁴² entre os Estados-partes com o objetivo de não desencadear o processo formal do SSC. Com relação a essa etapa, Marcelo Dias Varella faz importante apontamento quanto ao seu formato, ao afirma que se trata “de um instrumento político, operado pelos diplomatas, em conjunto com representantes dos interesses privados envolvidos e dos técnicos de cada governo (...)”³⁴³.

Outro procedimento não-contencioso facultado às partes para negociar um acordo consiste no recurso aos bons ofícios, à conciliação e à mediação (instrumentos não-jurisdicionais). É importante salientar duas características dessa fase diplomática das negociações (consultas e instrumentos não-jurisdicionais): o caráter de confidencialidade e a possibilidade de se recorrer a qualquer tempo aos instrumentos não-jurisdicionais de solução de controvérsia, mesmo já estabelecido o Grupo Especial que a analisará já na fase jurisdicional.

A confidencialidade das consultas e dos instrumentos não-jurisdicionais é considerada uma característica fundamental para o sucesso das negociações diplomáticas. Como observa Alberto do Amaral Junior, caso as consultas fossem públicas “a modificação da postura que o Estado inicialmente sustentou pode ser interpretada como

³⁴¹ O caráter jurisdicional do SSC da OMC não é consenso na teoria jurídica. No início do funcionamento do OSC em 1995, a grande maioria dos estudiosos do direito internacional econômico defendia que o sistema instituído na OMC consistia num órgão de arbitragem ou conciliação. Rapidamente, a percepção da efetividade dos primeiros relatórios, os estudos acerca do instituto da retaliação econômico-comercial aproximando-o do conceito de sanção jurídica no direito interno e a relevância da constrição sobre o comportamento dos Estados que a OMC exercia, levou a academia a utilizar, com bastante cautela, a expressão “quase-judicial” para descrever o SSC da OMC. Nessa fase, no Brasil, Celso Lafer num artigo seminal introduziu a expressão “adensamento de juridicidade” para diferenciar o SSC da OMC em relação àquele do GATT, que passou a ser amplamente utilizada: LAFER, Celso. O Sistema de Solução de Controvérsias na Organização Mundial do Comércio. In: CASELLA, Paulo Borba; MERCADANTE, Araminta. *Guerra Comercial ou integração mundial pelo comércio? A OMC e o Brasil*. São Paulo: LTR, 1998, p. 729 – 755. A produção teórica contemporânea, apesar de ainda se referir às dúvidas suscitadas sobre o caráter do SSC da OMC, não se intimida em utilizar a expressão sistema jurisdicional para mencioná-lo e o termo sanção para referir-se à retaliação econômico-comercial ou compensação comercial. Portanto, na atualidade, a academia alcança um alto grau de consenso, apesar de se fazerem presentes opiniões dissonantes, quanto à juridicidade do regime internacional de comércio instituído na OMC. Ver: AMARAL JUNIOR, Alberto do. *Op. cit.* Em especial, capítulo 1 e 2. PRAZERES, Tatiana Lacerda. *Op. cit.* Capítulo 1. VARELLA, Marcelo Dias. *Direito Internacional Público. Op. cit.* p. 416.

³⁴² Entendimento sobre a Solução de Controvérsias (ESC). Art 4. In: SEITENFUS, Ricardo. *Legislação (...)*. *Op. cit.* p. 1763.

³⁴³ VARELLA, Marcelo Dias. *Direito Internacional Público. Op. cit.* p. 419.

um sinal de recuo (...). Sob esse aspecto, a solução do conflito não se realiza porque nenhuma das partes quer ser vista como perdedora (...)”³⁴⁴. Ou seja, as consultas permitem que os Estados-membros transijam sobre o objeto da controvérsia sem que a comunidade internacional expresse um juízo de valor acerca da matéria ou do comportamento imputado às partes, uma vez que a fase consiste, acima de tudo, em negociações. Manter a confidencialidade previne que os Estados, entes preocupados com a sua reputação internacional, não possam recuar da reivindicação inicialmente assumida para não ter seu “poder” no sistema internacional questionado.

O caráter *perene* do recurso aos bons ofícios, à conciliação e à mediação para a solução de controvérsia constitui elemento favorável à composição não-litigiosa dos interesses. Vale ressaltar que, mesmo provocado o processo formal de solução de controvérsias, não se impede que os Estados persigam, paralelamente, os mecanismos não-jurisdicionais. Ademais, dentre as funções do Grupo Especial estabelecido para resolver a controvérsia, se definiu que ele deve consultar regularmente as partes para propiciar-lhes oportunidades de conciliar seus interesses. Ou seja, no transcorrer dos procedimentos para dirimir as controvérsias da OMC, preferem-se as soluções mutuamente acordadas às decisões arbitrais³⁴⁵.

O malogro da fase das consultas permite a deflagração do procedimento contencioso na OMC, cuja primeira etapa consiste na formação de um Grupo Especial ou Painel composto por três especialistas para analisar a matéria. O painel examina os fatos levantados pelos Estados e sua adequação aos acordos da OMC (questões de fato e questões de direito). Em síntese, o painel perquire a coerência entre a política comercial do Estado em relação ao direito da OMC e determina se a legislação doméstica deverá ser alterada para adequar-se ao regime multilateral do comércio ou não. O painel emite sua

³⁴⁴ AMARAL JUNIOR, Alberto do. *Op. cit.* p. 97.

³⁴⁵ Um exemplo consistente e atual desse comportamento dos Estados verifica-se no “Caso do Algodão”, que opõe o Brasil aos Estados Unidos na OMC. Com o montante da retaliação a ser aplicada pelo Brasil já arbitrado pela OMC e efetuadas as modificações na legislação brasileira que possibilitam a aplicação da medida, o Brasil recebeu a visita da delegação chefiada pelo Ministro de Comércio Exterior estadunidense, Gary Locke, em 9 de março de 2010, e para o início de abril, data prevista para o início das retaliações, está marcada a visita do Chefe da Representação dos Estados Unidos para o Comércio (USTR), órgão que comanda a política externa comercial daquele país, para negociações com o fim de encontrar uma solução diplomática para a controvérsia. Agência Senado. Senadores aprovam retaliação brasileira a produtos norte-americanos em defesa do algodão. 12 de março de 2010. Acesso em: www.senado.gov.br/agencia. Disponibilidade: 13.03.09.

decisão por meio de um relatório final, ao qual antecedem um anteprojeto de relatório e um relatório provisório, ambos confidenciais às partes da controvérsia que, ainda nessa fase, podem oferecer comentários à estrutura e argumentos expostos pelo painel³⁴⁶. Cabe ressaltar que os painéis da OMC, assim como os laudos do MERCOSUL, são emitidos por Tribunais *Ad Hoc*, ou seja, constituídos exclusivamente para analisar uma controvérsia específica.

O relatório final do painel, na ausência de recurso ao Órgão de Apelação (OPA), é adotado pelo Órgão de Solução de Controvérsias (OSC). Nessa etapa, operou-se uma das mudanças fundamentais em relação aos SSC do GATT. No sistema antigo, o relatório do painel dificilmente era adotado, pois se exigia que os Estados-partes aprovassem o documento por consenso (consenso positivo). Como o Estado desprestigiado pelo painel também deveria aprová-lo, era alta a probabilidade da não adoção do relatório. No sistema atual da OMC, inverteu-se essa lógica (consenso negativo), ou seja, para um relatório não ser adotado, ele deve ser rejeitado por todos os Estados-membros, o que dificilmente ocorrerá, pois pelo menos uma das partes auferirá vantagens com a decisão.

Caso uma das partes se demonstrar insatisfeita em relação ao relatório final, pode-se acionar a segunda fase contenciosa por meio de recurso ao OPA³⁴⁷. O Tribunal só se pronunciará sobre aquilo que acreditar se constituírem questões de direito, mesmo que persista um entendimento bastante variável acerca dos limites conceituais entre o que corresponde a questões de fato e a questões de direito. Nessa perspectiva, a “Declaração de Apelação”³⁴⁸ deve estar bem definida, delimitada e embasada no direito da OMC e na legislação doméstica considerada incompatível para ser conhecida pelo tribunal. Para estabelecer um diálogo com o âmbito do MERCOSUL, cumpre observar

³⁴⁶ Apesar do caráter de confidencialidade do relatório provisório, os Estados costumam divulgar algumas das conclusões alcançadas, normalmente aquelas que lhes são favoráveis. Essa atitude é motivada pela baixa probabilidade de alterações fulcrais entre as conclusões emanadas do relatório provisório e aquelas aguardadas do relatório final. Contudo, como se verificará mais adiante no “Caso dos Pneus”, a divulgação prévia dessas conclusões confunde a sociedade e, por ser precipitada, pode acarretar análises prévias das decisões que, futuramente, não corresponderão às expectativas dos setores privados.

³⁴⁷ O OPA é composto por sete juízes permanentemente disponíveis com mandatos de nove anos.

³⁴⁸ A Declaração de Apelação é a notificação ao OSC, pelo Estado que deseja apelar, dos pontos principais de desacordo com a decisão.

que o OPA da OMC e o TPR do MERCOSUL são Tribunais Permanentes, ou seja, compostos por membros com mandatos definidos e independência funcional para analisar as controvérsias. Os desenhos institucionais dos SSC das duas organizações internacionais em muito se assemelham, perfazendo os objetivos dos modelos não-discriminatórios de liberalização comercial.

Divulgado o relatório do OPA, à exceção pouco provável da obtenção de um consenso negativo, o documento é adotado pelo OSC. Após sua adoção, os Estados-membros devem compatibilizar a legislação doméstica e a política comercial com as conclusões alcançadas pelo relatório, dispondo, para tanto, de um prazo razoável definido caso a caso³⁴⁹. Caso a incompatibilidade doméstica com o direito da OMC não seja sanada no prazo recomendado, está aberto o caminho para a retaliação comercial. À retaliação na OMC cabe a mesma lógica explanada para o âmbito do MERCOSUL, ou seja, as retaliações tendem a atingir os setores melhores organizados politicamente e economicamente mais importantes. Dessa forma, o setor econômico retaliado pressionará o governo para a compatibilidade da política comercial doméstica às normas internacionais, pois ficará insatisfeito ao sofrer perdas comerciais derivadas de legislação que beneficiam outro segmento econômico. Nesse sentido, Marcelo Dias Varella ao tratar da escolha do setor econômico a ser retaliado, destaca que:

Em determinados casos, em que setores afetados [retaliados] são politicamente mais fortes, pode haver mais resistência ao cumprimento [das decisões internacionais]. O Estado pode preferir arcar com as retaliações a mudar sua legislação (...). Nesses casos, a opção existente está na escolha bem feita dos setores que serão afetados [retaliados], de forma a colocar o setor politicamente forte com outro ainda mais forte para os decisores. Trata-se,

³⁴⁹ A partir da negociação com os Estados envolvidos na controvérsia, o país que deve cumprir com a decisão pode propor um prazo para a adequação da política comercial doméstica ao regime multilateral de comércio. Em não havendo um acordo quanto ao prazo, um árbitro o define levando em consideração vários fatores, como o trâmite legislativo que a compatibilidade exige, a agenda do Congresso do país, a contrariedade a preceitos Constitucionais e etc. Esse prazo não deve exceder os 15 meses do painel do OPA, apesar de flexibilidades estarem previstas conforme circunstâncias particulares. Art. 21.3 (c) do Entendimento sobre a Solução de Controvérsias. In: SEITENFUS, Ricardo. Legislação (...). *Op. cit.* p. 1776. Para uma análise completa e aprofundada sobre os fatores que implicam uma variação no prazo concedido para o cumprimento do Painel, realizada a partir do estudo de duas dezenas de controvérsias na OMC, consultar : PENG, SHIN-YI. How Much Time is Reasonable? – The Arbitral Decisions under Article 21.3(c) of the DSU. In: *Berkeley Journal of International Law*, Vol. 26, Issue 1, 2008, p. 323-351.

pois, de usar de forma politicamente sabia as margens de manobra jurídica do sistema³⁵⁰.

O contencioso dos pneumáticos na OMC que confrontou o Brasil e a Comunidade Européia percorreu grande parte das fases expostas nesta Subsecção. Do início das “consultas” ao cumprimento do relatório final do OPA pelo Brasil, passaram-se quatro anos. Na perspectiva desta dissertação, busca-se extrair dessa longa controvérsia, principalmente, o procedimento utilizado para solucioná-la de modo a inferir a subsunção ao modelo não-discriminatório de SSC proposto pelos Profs. Movsesian e McGinnis (Subsecção 3.3.3.). Ademais, investigam-se as instituições democráticas brasileiras e os instrumentos eleitos para compatibilizar a decisão da OMC à política comercial doméstica (Subsecção 3.3.4.) e, finalmente, a efetividade ou não do modelo proposto para aplacar o poder do grupo de interesse protecionista vinculado à indústria pneumática multinacional (Subsecção 3.3.5.).

3.3.3. Modelo Não-Discriminatório e os Relatórios do contencioso dos pneumáticos na OMC

I. Breve histórico dos fatos

Em 1996, quando o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) iniciou o controle do volume da importação de pneus reformados pelo Brasil, a Comunidade Européia (CE) exportava cerca de um milhão de unidades por ano. No período de cinco anos entre 1997 e 2001, a CE vendeu aproximadamente 10 milhões e 500 mil pneus reformados para o Brasil. A partir de 2003, esse comércio foi exterminado, ou seja, o Brasil não importou nenhum pneu reformado da CE (Ver Tabela 12. na Subsecção 3.2.5.). Essa mudança no fluxo comercial originou-se da adequação da legislação brasileira ao laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* do MERCOSUL, quando o Brasil editou a Portaria SECEX N° 2, de 2002, e o Decreto Presidencial N° 4592, de 2003, que, respectivamente, proibiu a importação de pneus reformados de países não-

³⁵⁰ VARELLA, Marcelo Dias. Direito Internacional Público. *Op. cit.* p. 465.

membros do MERCOSUL e isentou os parceiros do bloco da aplicação das multas incidentes sobre esse bem³⁵¹.

Diante dessa barreira imposta aos pneus reformados extra-bloco, o *Bureau International Permanent des Associates de Vendeurs et Rechapeurs de pneumatiques* (BIPAVER) - uma associação dos produtores de pneus reformados que reúne a indústria de 10 países da CE (Portugal, Espanha, Itália, Inglaterra, Dinamarca, Suécia, Finlândia, Alemanha, República Tcheca e Holanda) - pressionou as estruturas do bloco europeu para promover a desobstrução do mercado brasileiro mediante o acionamento do SSC da OMC³⁵².

No dia 20 de junho de 2005, a Comunidade Européia requereu o início da fase das “consultas” para negociar um acordo diplomático à obstrução brasileira³⁵³. O insucesso das conversações motivou o bloco comunitário a desencadear o processo litigioso na OMC por meio da solicitação da formação de um Painel Arbitral em 17 de novembro de 2005³⁵⁴, o qual foi composto em 16 de março de 2006 (*Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres – DS 332*)³⁵⁵.

Resumidamente, nas petições apresentadas pelas partes ao painel, a Comunidade Européia destacou os artigos do direito da OMC que o Brasil desrespeitava ao banir os pneus reformados europeus de seu mercado interno, assim como identificava a fonte da discriminação na legislação brasileira, enquanto a defesa do Brasil pautou-se na necessidade de aplicação das exceções ao livre-comércio para a defesa do meio-ambiente e da saúde pública de sua população, assim como na legitimidade da condição

³⁵¹ Ver Subseção 3.2.4.

³⁵² No endereço eletrônico da BIPAVER, no link “EU legislation”, pode-se ler: “*BIPAVER is also committed to tackling anti-competitive practices against retreaded tyres and is currently involved in a Barrier to Trade action against Brazil.*” No link “objectives”, a associação deixa claro que seu objetivo é exercer pressão política, inclusive por meio de representações fixas em Bruxelas e Genebra e influenciar diretamente os governos nas esferas nacionais, regionais e internacionais. Abaixo, transcreve-se o texto disponível no sítio eletrônico:

“*In summary BIPAVER’s main objectives are:*

- *directly influence Governments, whether National, European or International.*
- *Influence EU legislation on all tyre retreading related matters”*

Acesso: <www.bipaver.org> Disponibilidade: 13.03.10.

³⁵³ WT/DS332/1. Todos os documentos citados podem ser consultados no endereço eletrônico da OMC específico para a controvérsia dos pneumáticos entre o Brasil e a Comunidade Européia: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds332_e.htm>. Disponibilidade: 13.03.10.

³⁵⁴ WT/DS332/4.

³⁵⁵ WT/DS332/5.

privilegiada aos países do MERCOSUL³⁵⁶. Em 12 de março de 2007, circulou o relatório preliminar do painel, em que se percebia uma tendência à não aceitação da tese brasileira pela OMC. Em 12 de junho de 2007, a OMC divulgou o relatório final³⁵⁷, que foi recebido com surpresa pela comunidade nacional e internacional ao reconhecer as exceções levantadas pelo Brasil e possibilitar a proibição do ingresso dos pneus reformados europeus³⁵⁸. Não obstante, o relatório final exigiu que o Brasil compatibilizasse a legislação doméstica ao GATT para a proibição da importação de

³⁵⁶ A petição da Comunidade Européia baseava-se, sobretudo, no que tange à incompatibilidade da legislação brasileira com a OMC, no Art. XI: 1 do GATT 1994, assim como nos Arts I: 1 e. XIII:1 para argüir a inconformidade do tratamento privilegiado concedido aos parceiros do MERCOSUL. O Brasil defendeu-se em relação à legislação nacional com base no Art. XX (b) do GATT e utilizou o Art. XXIV e XX (d) do justificar a possibilidade de tratamento especial aos membros do MERCOSUL. WT/DS332/R paras. 3.1 e 3.2. Esse tema será explorado no próximo item desta Subseção (II). A Coordenação-Geral de Contenciosos do Ministério das Relações Exteriores criou um *link* específico para a controvérsia entre o Brasil e a Comunidade Européia na OMC em que divulga os principais documentos, ou parte deles, em versão não-oficial na língua portuguesa. <www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1409&Itemid=1262>. Disponibilidade: 22.03.10. Nesta dissertação, foram consultadas as versões dos documentos originais em inglês, para cujos parágrafos (paras.) se faz remissão à fonte. O texto do GATT pode, igualmente, ser consultado em português no sítio eletrônico do MRE: <www2.mre.gov.br/dai/multicom.htm>. Disponibilidade: 15.03.10.

³⁵⁷ WT/DS332/R

³⁵⁸ Essa reação tem origem, principalmente, na circulação do relatório preliminar do painel, confidencial as partes, mas cujos resultados foram divulgados pelos representantes do Brasil e da Comunidade Européia. Alguns centros de pesquisas divulgaram análises derivadas das informações obtidas do relatório preliminar, em que apontam para a incompatibilidade da legislação brasileira em relação ao regime multilateral de comércio. Nesse sentido, por exemplo, ver análise do International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) organização não-governamental credenciada junto as Nações Unidas e com assento nas conferências da OMC, que afirma “o relatório preliminar favorece a União Européia no contencioso dos pneus reformados (...) o relatório que circulou entre as partes no último dia 12 de março decidiu que a legislação brasileira ao permitir importações do Mercosul, mas proibi-las do resto do mundo está inconsistente com as regras da OMC”. INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Relatório do painel da OMC na disputa dos pneus contra o Brasil. *Pontes Quinzanal*, Vol. 2. No. 1, p. 1., 28 de março de 2007. Três meses mais tarde, com a divulgação do relatório final, a análise do documento pelo ICTSD o define como “as estranhas trezentas páginas”, em que trata da rara ocasião em que a OMC inverteu as considerações do relatório preliminar. INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Brazil Loses Used Tyres Dispute. *Bridges Trade Biores* Vol. 7. No. 12, p. 10. Análises em <www.icts.org>. Disponibilidade 13.03.10. No Brasil, no dia 13 de março de 2007, um dia após a circulação do relatório preliminar, o jornal O Estado de São Paulo publicou reportagem de primeira página com a epígrafe “Europa vence Brasil e força importação de pneus usados”; no mesmo sentido, jornal O Globo publicou “Brasil perde disputa sobre importação de pneus na OMC”; Jornal de Brasília, primeira página, “Brasil vira lixo para pneus”. Em 13 de junho, um dia após a divulgação do relatório final, a notícia se inverteu diametralmente: Folha de São Paulo, primeira página, “OMC afirma que Brasil pode proibir compra de pneus velhos”; O Globo “País vence guerra dos pneus na OMC”; Jornal de Brasília “OMC apóia veto a pneu usado”. No sítio do MRE <www.mre.gov.br>, *link* imprensa, pode-se acessar a íntegra das reportagens retro citadas. Disponibilidade: 13.03.10.

pneus reformados europeus não constituir uma medida discriminatória ao livre-comércio³⁵⁹.

A Comunidade Européia, insatisfeita com algumas interpretações legais do relatório final do Painel, provocou o Órgão de Apelação (OPA) da OMC em 3 de setembro de 2007³⁶⁰. O relatório do OPA, divulgado em 3 de dezembro de 2007, apesar de manter em grande parte as decisões do relatório do Painel, tornou a compatibilização da legislação brasileira com relação ao direito da OMC mais restritiva³⁶¹. Portanto, após a circulação do relatório do OPA, as modificações no direito doméstico que o Brasil teria que efetuar para adequar os atos normativos internos ao GATT exigiria um esforço político mais intenso nas instituições democráticas brasileiras se comparado às conclusões do relatório final emitido pelo Painel. Ademais, o relatório do OPA não acatou a tese brasileira da condição especial auferida ao MERCOSUL, concluindo que a excepcionalidade da importação de pneus reformados do bloco não se adequava a OMC, devendo ser compatibilizada³⁶².

Em 17 de dezembro de 2007, o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) adotou o relatório do OPA e o relatório final do Painel na parte não modificada pelo relatório da apelação³⁶³, e o Brasil, em 15 de janeiro de 2008, afirmou a intenção de cumprir com as recomendações e decisões do OSC compatibilizando a legislação doméstica e o tratamento dispensado aos países do MERCOSUL às normas do GATT³⁶⁴. Como o Brasil e a Comunidade Européia não alcançaram um acordo quanto ao prazo para o Brasil adimplir com as decisões da OMC, foi instituído um procedimento de arbitragem, em 29 de Agosto de 2008, com mandato para defini-lo, o qual concedeu o período de 12 meses após a adoção dos relatórios pelo OSC, ou seja, 17 de dezembro de 2008³⁶⁵. Até a data prevista pela arbitragem, o Brasil não obteve sucesso em cumprir com as decisões e recomendações do OSC da OMC, o que abriu a possibilidade da

³⁵⁹ WT/DS332/R paras. 7.29, 7.390, 8.1(a)(ii) e 8.1(b).

³⁶⁰ WT/DS332/9

³⁶¹ Welber Barral destaca que “praticamente todos os relatórios dos painéis foram objeto de recurso, que pode confirmar, modificar ou revogar as conclusões do painel. Em muitos casos até agora, o OPA concorda com as conclusões do painel, mas não com a fundamentação adotada”. KLOR, Adriana Dreyzin de ...[et al.]. Solução de Controvérsias. *Op. cit.* p. 37. Essa prática se confirmou na controvérsia ora em análise.

³⁶² WT/DS332/AB/R paras. 258(b)(ii) e 258(b)(iv).

³⁶³ WT/DS332/12

³⁶⁴ WT/DS332/16 para. 1.

³⁶⁵ WT/DS332/16 para. 91.

Comunidade Européia requerer a aplicação de retaliações comerciais ao Brasil. Diante dessa perspectiva, as partes acordaram, em 5 de janeiro de 2009, a manutenção de diálogos de forma a evitar a aplicação das sanções³⁶⁶. Em 14 de setembro de 2009, o Brasil comunicou a OMC a completa compatibilização da legislação doméstica às decisões do OSC³⁶⁷.

II. Os relatórios do Painel e do Órgão de Apelação da OMC requeridos pela Comunidade Européia sobre a proibição brasileira de importação de pneus reformados

A CE argumentou ao painel que os dois atos normativos emanados para adimplir com a decisão do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* do MERCOSUL, quais sejam, a Portaria SECEX N° 2, de 2002, e o Decreto Presidencial N° 4592, de 2003, eram incompatíveis com o direito da OMC³⁶⁸. A leitura coordenada desses dois diplomas brasileiros informa que somente aos pneus reformados do MERCOSUL será concedida licença de importação³⁶⁹ e os pneus reformados ou usados importados provenientes de países não-membro do bloco estão sujeitos à multa de quatrocentos reais por unidade (R\$400.00)³⁷⁰.

A CE centrou seu argumento no descumprimento pelo Brasil do Art. XI:1 do GATT, que proíbe os membros da OMC de adotarem restrições a importações de outros membros que ultrapassem direitos alfandegários, impostos ou taxas. Outras violações alegadas referiram-se ao Art. III:4 do GATT, no que tange, especificamente, a multa de R\$400.00 reais; e aos Art I:1 e XIII:1 do GATT ao eliminar a proibição de importações e de penalidades financeiras em relação aos pneus reformados importados do

³⁶⁶ WT/DS332/18

³⁶⁷ WT/DS332/19 Add. 6. A forma como a compatibilização foi implementada será tratada na Subseção 3.3.4. desta dissertação.

³⁶⁸ A Portaria SECEX N° 2, de 2002 e o Decreto Presidencial N° 4592, de 2003, nos artigos considerados incompatíveis estão transcritos na Subseção 3.2.4 (item I). Como nota preventiva, deve-se ressaltar que a CE informou ao Painel o texto da Portaria SECEX N° 14, de 17 de novembro de 2004, cujo texto do artigo considerado incompatível é idêntico a Portaria SECEX N° 2, de 2002, como analisado na Subseção 3.2.4 (item I).

³⁶⁹ Art. 39 da Portaria SECEX N° 2, de 2002.

³⁷⁰ Art. 47-A §2° do Decreto Presidencial N°3179, de 21 de setembro de 1999, modificado pelo Decreto Presidencial N° 4592, de 11 de fevereiro de 2003. O texto do art. 47-A do Decreto Presidencial N°3179 está transcrito na Subseção 2.2.1. item II.

MERCOSUL, enquanto manteve tais medidas para o produto proveniente de outros membros, notadamente, da CE. Dessa perspectiva, a CE afirmou que o Brasil estabeleceu tratamento discriminatório a um produto similar proveniente dos outros membros da OMC.

O Brasil requereu ao Painel que rejeitasse os pedidos da CE, uma vez que a proibição da importação de pneus reformados pelo Brasil justifica-se pelo Art. XX(b) do GATT, pois se constitui uma medida necessária para proteger a saúde, a vida humana, animal e vegetal. Sendo uma medida necessária, a aplicação das multas justifica-se para proteger os valores ambientais e de saúde pública no nível considerado adequado pelas políticas públicas brasileiras. A permissão da importação de pneus reformados do MERCOSUL é autorizada pelo Art. XXIV do GATT e pelo Art. XX(d), pois é uma medida necessária para assegurar o cumprimento das obrigações do Brasil no âmbito do Acordo Regional.

A verificação dos argumentos endereçados ao painel pela CE e pelo Brasil desenvolveu-se em duas fases. Na primeira, o relatório se pronunciou sobre a compatibilidade ou incompatibilidade dos atos normativos brasileiros em relação ao Art. XI:1. Caso esses atos fossem considerados compatíveis, o relatório encerraria a análise, já que nenhuma infração ao direito da OMC se configuraria. Já, se a Portaria e o Decreto brasileiros fossem considerados incompatíveis, o painel deveria analisar se eles se justificariam pelas exceções ao livre-comércio inseridas nos dispositivos do Art. XX do GATT, especificamente, as argüidas pelo Brasil nas letras (b), que tange à proteção da vida e da saúde animal e vegetal, e (d) que se refere à necessidade de assegurar a decisão proveniente do Tribunal do MERCOSUL.

Se a compatibilidade dos regramentos nacionais ao Art. XI:1 do GATT constitui processo bastante simples de averiguação e sem grandes dissensos entre os relatores dos painéis e os estudiosos do direito internacional, os critérios de aplicação do Art. XX e suas exceções tornou-se um dos temas mais complexos e ainda não delimitados em sua completude pela jurisprudência da OMC, além de haver grande

divergência doutrinária quanto a função que o Art. XX deve exercer na interpretação dos regimentos sujeitos ao OSC³⁷¹.

A apelação da União Européia do relatório final do painel possibilitou aos juízes do OPA avançar significativamente na aplicação das exceções ao livre-comércio contidas no Art. XX do GATT. Essa análise é fundamental para a hipótese defendida nesta dissertação, uma vez que uma interpretação restritiva do Art. XX do GATT impossibilitaria a definição de políticas públicas nacionais no nível exigido pelas sociedades, assim como, o emprego das exceções indiscriminadamente culminaria na prática do protecionismo e no aprisionamento das instituições democráticas ao *lobbying* dos grupos de interesse que, ao fim e ao cabo, implicaria a falência do modelo não-discriminatório dos SSC das organizações internacionais exposto na Subseção 3.1.2. deste Capítulo. Cumpre, nesse sentido, adentrar a análise da decisão do relatório final para inferir os critérios de aplicabilidade do Art. XX, sem antes, contudo, fazer referência às conclusões dos painelistas quanto à incompatibilidade da legislação brasileira ao Art. XI:1 do GATT, condição necessária para alcançar o Art. XX.

O art XI:1 do GATT providencia que:

Nenhuma parte contratante instituirá ou manterá, para a importação de um produto originário do território de outra parte contratante, (...) proibições ou restrições a não ser direitos alfandegários, impostos ou outras taxas, quer a sua aplicação seja feita por meio de quotas, de licenças de importação ou exportação, quer por outro qualquer processo³⁷².

O art. XI:1 do GATT proíbe, por conseguinte, a aplicação de licenças de importação, quotas ou qualquer outro processo para a importação de um produto originário de outra parte contratante, além dos direitos alfandegários, imposto ou taxas. Sendo que a Portaria SECEX N° 14, de 2004, estabelecia que “não será deferida licença de importação de pneumáticos recauchutados e usados” e o Decreto Presidencial N° 4592, de 2003, impunha ao “importar pneu usado ou reformado: multa de R\$400,00

³⁷¹ Ver, por exemplo: VARELLA, Marcelo Dias. Direito Internacional Econômico Ambiental. *Op. cit.* p. 256 – 275; e AMARAL JUNIOR, Alberto do. *Op. cit.* p. 188 – 207.

³⁷² Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT). Artigo XI:1. Acesso em: <www2.mre.gov.br/dai/multicom.htm>. *Grifo nosso.*

(quatrocentos reais por unidade)”, não foi controverso aos árbitros que essas duas medidas brasileiras eram incompatíveis com os acordos assinados pelo Brasil em relação à OMC³⁷³, uma vez que as restrições não constituem direitos alfandegários, impostos ou taxas.

Conforme o método de análise estabelecido, coube ao painel avançar ao segundo passo, ou seja, verificar se Portaria e o Decreto, mesmo perfazendo medidas incompatíveis com o GATT, se enquadrariam nas exceções ao livre-comércio estabelecidas no art. XX, especificamente, nas letras (b) e (d), o que as conformaria com as normas internacionais e, por conseguinte, seriam declaradas compatíveis ao GATT. O art. XX do GATT dispõe, na parte que interessa a essa análise, que:

Desde que essas medidas não sejam aplicadas de forma a constituir quer um meio de discriminação arbitrária ou injustificada, entre os países onde existem as mesmas condições, quer uma restrição disfarçada ao comércio internacional, disposição alguma do presente capítulo será interpretada como impedindo a adoção ou aplicação, por qualquer Parte Contratante, das medidas:

b) necessárias à proteção da saúde e da vida das pessoas e dos animais e à preservação dos vegetais;

d) necessárias a assegurar a aplicação das leis e regulamentos que não sejam incompatíveis com as disposições do presente acordo, tais como, por exemplo, as leis e regulamentos que dizem respeito à aplicação de medidas alfandegárias (...) ³⁷⁴.

O OPA teve a oportunidade de avançar na interpretação e nos critérios de aplicação do artigo XX e suas alíneas em alguns contenciosos anteriores: US-Gasoline, US- Shrimp e EC - Asbestos³⁷⁵. Nesses casos, a jurisprudência do OPA estabeleceu que,

³⁷³ WT/DS332/R para 8.1(a)(i) e 8.1(b).

³⁷⁴ GATT. Artigo XX. Acesso em: <www2.mre.gov.br/dai/multicom.htm>. Grifo nosso.

³⁷⁵ US-Gasoline: Padrões para a Gasolina Aditivada e Convencional (caso da gasolina, – WT/DS2/AB/R), instaurado por pedido do Brasil e da Venezuela contra os Estados Unidos; US-Shrimp: Proibição de certos camarões e produtos a base de camarão (caso das tartarugas, - WT/DS58/AB/R), requerido pela Índia, Paquistão, Tailândia e Malásia em oposição aos Estados Unidos; e EC – Asbestos: medidas sobre o amianto e produtos contendo amianto (caso amianto – WT/DS135/R.), requerido pelo Canadá contra a Comunidade Europeia..

primeiramente, o relator deve verificar se a medida adotada pelo Estado-membro para restringir o comércio enquadra-se no critério da letra do artigo em análise. No caso dos pneus, esse critério corresponde à necessidade (letra b), que deve estar vinculado a um objetivo da política pública do Estado³⁷⁶. Se satisfizer essa condição inicial de subsunção, analisam-se as exigências do *caput* do artigo, devendo preencher, igualmente, os requisitos deste³⁷⁷, quais sejam, a medida em pauta não pode constituir nem discriminação arbitrária ou injustificada nem restrição disfarçada ao comércio internacional e, logicamente, deve auxiliar na consecução dos objetivos da política pública do Estado. Cada um desses conceitos guarda significados distintos e em via de delimitação, que serão analisados no contexto da decisão do contencioso dos pneumáticos.

Para tanto, a exposição das conclusões alcançadas pelo relatório final do Painel e pelo OPA serão analisadas de forma dialética de modo a evitar tautologia. Para auxiliar na análise, o texto será organizado em três momentos. Primeiramente, tratar-se-á das conseqüências do comércio internacional de pneus para a saúde pública e o meio ambiente, pois a aplicação de uma exceção ao comércio internacional depende, inevitavelmente, de um nexo de causalidade entre o produto (pneus reformados) e o riscos ambientais e de saúde pública para os consumidores. (Letra A.) Em segundo lugar, serão abordadas as conclusões que dizem respeito à necessidade de se proibir a importação de pneus reformados para proteger a saúde e a vida das pessoas, dos animais e dos vegetais; requisito da letra(b) do art. XX do GATT (Letra B.). E, por fim, as conclusões referentes à forma como a proibição da importação de pneus reformados foi aplicada segundo os requisitos do *caput* do Art. XX do GATT, ou seja, se não constituem discriminação arbitrária ou injustificada e/ou restrição disfarçada ao comércio internacional e, logicamente, se auxiliam na consecução dos objetivos da política pública do Estado, caso contrário, não teriam sentido em existir (Letra C.)

A.) O nexo de causalidade

³⁷⁶ WT/DS332/R para. 7.41

³⁷⁷ WT/DS2/AB/R para 22 e WT/DS58/AB/R, para 120.

Os árbitros realizaram uma detida análise de inúmeros documentos que comprovam as relações entre o comércio de pneus reformados e usados e os riscos de danos para a saúde pública e o meio ambiente. De modo que essa tese seja considerada compatível com a letra (b) do Artigo XX do GATT, deve-se comprovar o nexo de causalidade, fruto da construção jurisprudencial³⁷⁸ do OSC³⁷⁹, entre a contribuição das medidas adotadas pelo Estado e os objetivos almejados de proteger o meio ambiente e a saúde pública de sua população. Para tanto, o Brasil devia demonstrar³⁸⁰ que o banimento dos pneus reformados europeus enquadrava-se no âmbito de uma política pública promovida para proteger a vida ou a saúde humana, animal e vegetal ou, pelo menos, ter um objetivo político de assegurar esses direitos. Além disso, as medidas discriminatórias adotadas deveriam contribuir, efetivamente, para a consecução dos objetivos visados pela política brasileira³⁸¹.

Para efeito de averiguação do nexo de causalidade, o painel decidiu que o nível de proteção escolhido pelo Brasil é reduzir o acúmulo de pneus inservíveis ao máximo possível³⁸². Para verificar se a proibição de importação contribui para a consecução da política adotada, ou seja, proteger a vida e a saúde humana, animal e vegetal, o painel analisou duas questões. Primeiro, avaliou se a proibição de importação de pneus reformados pode contribuir para a redução do número de pneus inservíveis gerados no Brasil³⁸³. Segundo, examinou se a redução do número de pneus inservíveis pode contribuir para a redução dos riscos à vida e saúde humana, animal e vegetal³⁸⁴. Dessa investigação, o painel concluiu que, efetivamente, a proibição da importação de pneus reformados contribui para o objetivo adotado pelo Brasil, na medida em que

³⁷⁸ É importante observar que os relatórios dos painéis e do OPA não têm caráter vinculante para decisões futuras. Não obstante, como observa Welber Barral: “Na prática (...) os painéis e o OPA fazem constantes remissões a relatórios precedentes, não apenas para a interpretação de regras da OMC, mas inclusive aos painéis criados no âmbito do GATT de 1947. Estas remissões são invocadas, não como precedentes vinculantes, mas como interpretação jurisprudencial.” ³⁷⁸ KLOR, Adriana Dreyzin de ...[et al.]. *Op. cit.*, p. 29.

³⁷⁹ Esse entendimento foi estabelecido na controvérsia EC – Asbestos (WT/DS135/AB/R), em que se possibilitou a proibição da comercialização de produto à base de amianto pelo risco inerente à saúde das pessoas. Ver, principalmente, paras. 8.169; 8.170 e 8.184.

³⁸⁰ A parte que invoca a aplicação do Art. XX do GATT, no caso o Brasil, deve produzir as provas suficientes para legitimá-la. Ou seja, a carga de prova cabe à parte que alega a exceção ao livre comércio. WT/DS332/R para. 7.41.

³⁸¹ WT/DS332/R para. 7.41.

³⁸² *Ibid.* para. 7.108.

³⁸³ *Ibid.* para. 7.123.

³⁸⁴ *Ibid.* para. 7.143.

implica redução do número geral de pneus inservíveis gerados no país que, por sua vez, reduz o potencial de exposição aos riscos específicos à vida e saúde humana, animal e vegetal que o Brasil busca tratar³⁸⁵.

Do ponto de vista fático, o relatório final concluiu que o acúmulo de pneus reformados contribui para o aumento das doenças transmitidas por mosquitos, notadamente, a dengue, a febre amarela e a malária³⁸⁶, acarretando riscos à saúde humana. Além disso, concluiu que o acúmulo de pneus reformados aumenta a probabilidade de incêndios em aterros sanitários, trazendo outros riscos à vida animal e vegetal³⁸⁷ pela emissão de gases tóxicos e pelo acúmulo de pneus velhos. Diante desses fatos, o relatório final afirmou que onexo de causalidade entre o risco ao meio ambiente e à vida humana e a importação de pneus reformados restou devidamente demonstrado pelo Brasil³⁸⁸.

B.) O teste da necessidade

Definido que o comércio de pneus reformados apresenta riscos à saúde humana, animal e vegetal, avança-se para a verificação do critério da necessidade da proibição da importação desse produto para evitar aqueles riscos, pois conforme inscrito no Art. XX (b) do GATT as medidas devem ser “necessárias à proteção da saúde e da vida das pessoas e dos animais e à preservação dos vegetais”. O OPA, em casos anteriores, pode abordar o método de análise do critério da necessidade de uma medida restritiva³⁸⁹. Para a compatibilidade com a normativa do GATT, a medida deve ser determinada pela ponderação de três fatores principais:

- a importância do objetivo almejado pela política do país;
- os impactos restritivos da medida no comércio;
- e a contribuição da medida para a realização do objetivo;

³⁸⁵ *Ibid.* para. 7.148.

³⁸⁶ *Ibid.* para. 7.71.0.

³⁸⁷ *Ibid.* paras. 7.82. e 7.83.

³⁸⁸ *Ibid.* paras. 7.10.1 e 7.102.

³⁸⁹ O entendimento foi firmado nos casos Korea – Medidas sobre a carne de gado (WT/DS169/AB/R), Comunidade Européia – Amianto (WT/DS302/AB/R), República Dominicana – Importação e venda de cigarros (WT/DS302/AB/R) e Estados Unidos – Jogos de azar (WT/DS285/AB/R).

Em exame aos três fatores acima, também chamado de teste da necessidade, os relatores concluíram, respectivamente, que:

- os interesses e valores promovidos pela proibição da importação de pneus reformados devem ser considerados importantes³⁹⁰;
- o impacto restritivo da medida é máximo, pois proíbe a importação de pneus reformados à exceção dos Estados-membros do Mercosul³⁹¹;
- a proibição de importação desses produtos contribui para a consecução dos fins almejados pelo Brasil ao reduzir o número total de carcaças abandonadas no país e, como consequência, diminui os riscos à vida e à saúde humana, animal e vegetal³⁹².

Além do teste da necessidade retro analisado, os painelistas devem verificar a existência de alternativas menos restritivas ao comércio e capazes de atingir o mesmo fim, o teste da intercambialidade³⁹³. A proibição da importação de pneus reformados não pode ser considerada necessária se alguma outra medida menos restritiva ao comércio estiver, razoavelmente, acessível ao Brasil e for capaz de alcançar o mesmo objetivo, tendo em consideração o nível de proteção escolhido pelo Brasil.

Nessa condição de subsunção à norma, o OPA entende que cabe à parte demandante, a Comunidade Européia, propor medidas alternativas à proibição de pneus reformados que se mostrem mais benéficas ao comércio, mantenham o nível de proteção eleito pelo país demandado e nele estejam razoavelmente disponíveis³⁹⁴. O Brasil, em defesa, deve apontar as razões pelas quais as medidas alternativas não atingiriam os mesmos objetivos da medida adotada³⁹⁵.

³⁹⁰ WT/DS332/R para. 7.112.

³⁹¹ *Ibid.* para. 7.114.

³⁹² *Ibid.* para. 7.148.

³⁹³ *Ibid.* para. 7.104.

³⁹⁴ A expressão “razoavelmente disponível” teve sua extensão delimitada no caso Estados Unidos – Jogos de Azar (WT/DS285/AB/R) para. 308, que assim dispôs: “Uma medida alternativa não pode ser considerada como razoavelmente disponível, quando esta disponibilidade for na realidade meramente teórica, por exemplo, quando a medida impõe um ônus irrealizável para aquele Membro, como custos proibitivos ou dificuldades técnicas substanciais. Além disso, uma medida alternativa razoavelmente disponível deve ser uma medida que preservasse, para o Membro demandado, seu direito a alcançar o nível de proteção escolhido em relação ao objetivo perseguido (...)”. Cf. WT/DS332/R para. 7.158 versão não-oficial em português traduzida pelo MRE.

³⁹⁵ WT/DS285/AB/R para. 311.

A Comunidade Européia sugeriu dois conjuntos diferentes de medidas alternativas à proibição da importação de pneus reformados. De um lado, propôs formas diversas para reduzir o número de pneus acumulados no Brasil, dentre elas, a instituição de medidas domésticas para encorajar a reforma nacional adequada e o aperfeiçoamento do pneu reformado nacional³⁹⁶. De outro lado, apontou métodos para aperfeiçoar a gestão de resíduos de pneus já presentes no país, além de métodos de destinação como o aterro, o armazenamento em pilhas, a incineração e a reciclagem³⁹⁷.

Dentre as medidas apresentadas pela Comunidade Européia, o painel concluiu pela ausência de uma alternativa razoavelmente disponível àquela eleita pelo Brasil³⁹⁸. Diante da demonstração da imprescindibilidade da proibição da importação de pneus reformados para o país alcançar o nível de segurança à saúde pública e ao meio ambiente desejado, o painel concluiu que a política adotada pelo Brasil cumpre com o critério da necessidade inscrito no artigo XX (b) do GATT³⁹⁹.

Em recurso ao OPA, a primeira questão jurídica levantada pela CE relacionou-se à análise pelo painel dos critérios de aplicabilidade do requisito da “necessidade”. A CE contestou três aspectos da decisão do painel. Primeiro, afirmou que o painel aplicou um “parâmetro jurídico errôneo” ao avaliar a contribuição da proibição da importação de pneus reformados para a consecução dos objetivos políticos pretendidos pelo Brasil. Segundo, argumentou que o painel exclui alternativas à proibição de pneus reformados que estariam viáveis para o Brasil e, terceiro, afirmou que o painel não ponderou corretamente os três fatores principais para auferir se a medida era necessária ou não. Em análise aos três aspectos argüidos pela CE, o OPA afirmou que o painel não errou no método de análise do requisito da necessidade, com o qual concordava na íntegra e acrescentou importante contribuição ao observar que:

This issue illustrates the tension that may exist between, on the one hand, international trade and, on the other hand, public health and environmental concerns arising from the handling of waste generated by a product at the end of its useful life. In this respect, the fundamental principle is the

³⁹⁶ WT/DS332/R paras.7.164. - 7.208.

³⁹⁷ *Ibid.* paras. 7.173. - 7.193.

³⁹⁸ *Ibid.* para. 7.215.

³⁹⁹ *Ibid.* para. 7.102.

right that WTO Members have to determine the level of protection that they consider appropriate in a given context⁴⁰⁰.

Após determinar que a proibição de importação de pneus reformados justificava-se, provisoriamente, segundo o Art. XX(b) do GATT e, portanto, abria caminho para a realização das políticas públicas voltadas à proteção do meio ambiente e da saúde pública, o Painel e o OPA examinaram se a aplicação da proibição pelo Brasil atendia às exigências do *caput* do Art. XX.

C.) A forma como a discriminação é aplicada

Cabe relembrar que a Portaria e o Decreto foram considerados incompatíveis com o GATT quando se verificou a infração ao art. XI:1. Na presente fase, busca-se justificar essas medidas mediante a subsunção aos critérios de aplicabilidade das exceções ao livre-comércio. O regime de exceções do GATT prescreve que, além de satisfazer os critérios específicos das alíneas (no caso, o critério da necessidade retro analisado), a medida em exame deve ser compatível com os requisitos do *caput* do artigo. Estes critérios estão relacionados à forma como a medida é aplicada pelo país demandado e comportam dois exames. Primeiro, a medida não pode constituir uma discriminação arbitrária ou injustificável entre países nos quais prevaleçam as mesmas condições. Segundo, importa saber se a proibição imposta é ou não uma restrição disfarçada ao comércio internacional. Cada uma dessas exigências possui requisitos próprios de averiguação.

A CE alegou duas conjunturas que constituiriam discriminação arbitrária ou injustificável e restrição disfarçada ao comércio internacional. A primeira conjuntura refere-se a isenção da proibição da importação de pneus reformados provenientes do MERCOSUL⁴⁰¹. A segunda conjuntura diz respeito às decisões judiciais que autorizam o ingresso de pneus usados⁴⁰². Segundo a CE, a autorização dos fluxos comerciais de pneus reformados do MERCOSUL (a.) e da importação de pneus usados por meio de ações judiciais (b.) não se justificariam, segundo as exigências do *caput* do art. XX, se o

⁴⁰⁰ WT/DS135/AB/R para. 210.

⁴⁰¹ Ver Subseção 3.2.4.

⁴⁰² Ver Subseção 2.2.3.

objetivo político do Brasil é reduzir ao máximo o descarte de pneus inservíveis e, desse modo, evitar os problemas ambientais e de saúde pública.

Com a intenção de organizar o texto, cada uma dessas conjunturas será analisada individualmente e conforme os critérios de aplicação do *caput* Art. XX do GATT definidos pelos relatórios finais do Painel e do OPA, uma vez que a CE recorreu da interpretação dos membros do Painel.

a.) A isenção da proibição da importação de pneus reformados do MERCOSUL

Conforme o relatório final do painel, para a proibição da importação de pneus reformados perfazer uma discriminação arbitrária ou injustificável entre países nos quais prevaleçam as mesmas condições, três perguntas devem ser respondidas:

1. a aplicação da medida resulta em discriminação?
2. a discriminação caracteriza-se como arbitrária ou injustificável?
3. a discriminação ocorre entre países nos quais prevalecem as mesmas condições?⁴⁰³

Quanto à primeira pergunta, o painel não teve maiores dificuldades em acessar que, de fato, o privilégio concedido aos pneus reformados do MERCOSUL constituía em discriminação em relação aos pneus reformados provenientes de outros membros da OMC, não obstante essa discriminação só estaria em desconformidade com o *caput* do artigo XX do GATT se fosse qualificada como arbitrária ou injustificável.

Para responder à segunda pergunta, o Painel definiu critérios específicos para auferir as qualidades de “arbitrária” e de “injustificável” da discriminação. A causa ou a razão da discriminação dos pneus reformados corresponde à “arbitrariedade”, enquanto o efeito que a discriminação implica refere-se à “justificabilidade” da medida.

Definido o método de análise, o Painel concluiu que a causa ou a razão para os pneus reformados do MERCOSUL adentrarem o mercado brasileiro constituía-se no cumprimento de uma decisão do Tribunal Arbitral Ad Hoc do MERCOSUL, portanto a discriminação não poderia ser qualificada como “arbitrária”, uma vez que corresponde

⁴⁰³ WT/DS332/R para. 7.226.

à implementação de uma decisão do órgão judicial do bloco com efeitos obrigatórios para o Brasil⁴⁰⁴.

Em relação ao adjetivo “injustificável”, o painel considerou os efeitos que o tratamento diferenciado concedido aos pneus reformados provenientes do MERCOSUL acarretavam para a consecução dos objetivos almejados pelo país, qual seja, diminuir os riscos à saúde humana, animal e vegetal. Dessa perspectiva, o painel decidiu que a discriminação somente seria injustificada se a importação de pneus reformados do MERCOSUL para o Brasil ocorresse em quantidade (volume) suficiente para comprometer o objetivo da medida em questão⁴⁰⁵. Considerando que os pneus reformados importados do MERCOSUL constituem parcela ínfima desse fluxo⁴⁰⁶, logo a discriminação não era injustificável para o alcance dos objetivos da política pública brasileira. Assim sendo, o privilégio concedido aos pneus reformados do MERCOSUL não perfaz, na interpretação dos relatores do painel em resposta à segunda pergunta, discriminação arbitrária ou injustificável.

A necessidade de se aplicar a terceira pergunta, ou seja, se a discriminação ocorre entre países nos quais prevaleçam as mesmas condições, só ocorre caso a medida for qualificada como arbitrária ou injustificável. Como a isenção da proibição do ingresso dos pneus reformados do MERCOSUL não foi considerada nem arbitrária nem injustificável, o último teste perde sua função. Carece, todavia, verificar a segunda exigência do *caput* do Art XX do GATT: a restrição disfarçada ao comércio internacional.

Nesse sentido, o painel utilizou o mesmo raciocínio aplicado à análise da “justificabilidade”, ou seja, enfocou os efeitos da medida em relação aos objetivos do Brasil tendo em consideração o volume de comércio. Desse modo, o painel considerou que, se as importações dos países do MERCOSUL ocorressem em quantidades significativas para comprometer a consecução dos objetivos brasileiros, a proibição da importação seria aplicada de maneira a restringir disfarçadamente o comércio internacional. Logo, como esse fluxo comercial não tem vulto suficiente para comprometer a política pública brasileira, a medida não se caracteriza como tal.

⁴⁰⁴ WT/DS332/R para 7.272.

⁴⁰⁵ *Ibid.* para 7.287.

⁴⁰⁶ Ver Subseção 3.2.5. em especial a Tabela 11.

A CE apelou ao OPA para alegar a falta de acuidade do método de análise definido pelo painel para inferir se a exceção concedida aos pneus reformados do MERCOSUL emoldurava-se às exigências do *caput* do Art. XX do GATT. De acordo com a CE, a verificação da “arbitrariedade” e “justificabilidade” da medida deve se realizar a luz dos objetivos almejados pelo país e ir ao encontro do objetivo, ou seja, a discriminação arbitrária ou injustificável deve auxiliar o país na busca de sua política ambiental e de saúde pública e não ir de encontro a política nacional. O OPA concordou com a alegação da CE, pois a exceção conferida aos pneus reformados do MERCOSUL vai contra os objetivos declarados pelo Brasil de salvaguardar o meio-ambiente e a saúde pública ao permitir o ingresso do material considerado nocivo no território nacional. Além disso, o OPA ressaltou que os fluxos comerciais são bastante variáveis, motivo pelo qual considerar o volume das trocas em determinado recorte temporal não sugere que essa situação não se inverta em alguns anos e comprometa, significativamente, o objetivo declarado pela discriminação. Por esse motivo principal, a discriminação deve guardar relação com o objetivo buscado pelo país e não ir contra esse objetivo, como ocorre com a exceção concedida aos pneus reformados do MERCOSUL que, mesmo em intensidade pequena, desabona a política ambiental e de saúde pública brasileira.

Dessa forma, o OPA inverteu, em parte, as recomendações do relatório final do Painel ao decidir que a isenção da proibição de importação e das multas aos pneus reformados do MERCOSUL concedidas, respectivamente, pela Portaria SECEX N° 14, de 2004, e pelo Decreto Presidencial N° 4592, de 2003, são incompatíveis com o Art. XI:1 do GATT e não se justificavam pelas exceções do Art. XX do mesmo diploma, devendo o Brasil compatibilizá-las com os acordos multilaterais de comércio.

b.) A importação de pneus usados por meio de ações judiciais

As perguntas aplicadas pelo painel para analisar a exceção aberta aos pneus reformados do MERCOSUL, abordadas acima, foram utilizadas para verificar a compatibilidade das ações judiciais que permitem a importação de pneus usados com os critérios de aplicabilidade do *caput* art. XX do GATT.

Em resposta à primeira pergunta, o painel determinou que as importações de pneus usados por meio de ações judiciais resultam em discriminação, pois essas importações possibilitam a produção de pneus reformados no Brasil a partir dos pneus usados importados, enquanto os pneus reformados produzidos no exterior estão banidos do mercado brasileiro.

Em resposta à segunda pergunta, o painel decidiu que a razão ou a causa para o ingresso dos pneus usados importados encontrava-se em autorizações da justiça brasileira, por isso não poderia considerar que a discriminação era “arbitrária”, já que autorizada pelo Poder Judiciário do país. O painel examinou, então, a “justificabilidade” da medida em relação aos efeitos que as decisões judiciais acarretavam para a consecução dos objetivos almejados pelo país. Desse modo, decidiu que o grande volume de pneus usados importados via ações judiciais⁴⁰⁷ comprometia o objetivo declarado pelo Brasil, portanto a medida em questão era aplicada de maneira a constituir uma forma de discriminação injustificável⁴⁰⁸. No mesmo sentido, o painel explicou que a importação significativa de pneus usados por ações judiciais constitui uma restrição disfarçada ao comércio internacional ao beneficiar a indústria doméstica de pneus reformados em detrimento dos pneus reformados provenientes dos demais membros da OMC⁴⁰⁹.

A terceira indagação, qual seja, se a discriminação ocorre entre países nos quais estão presentes as mesmas condições, o Painel concluiu pela ocorrência deste critério, pois os pneus reformados no Brasil que utilizam carcaças originárias da CE importadas por ação judicial não são mais problemáticos, do ponto de vista dos objetivos almejados pelo país, do que um pneu reformado importado da CE. Portanto, há diferença de tratamento entre países em que prevalecem as mesmas condições⁴¹⁰. Pelos motivos expostos, o painel conclui que a importação de pneus usados autorizada por ações judiciais não constitui uma discriminação arbitrária, mas perfaz uma discriminação injustificável entre países nos quais prevaleçam as mesmas condições, uma vez que o volume desse comércio compromete os objetivos políticos almejados pelo Brasil.

⁴⁰⁷ Ver Subseção 3.2.5. em especial a Tabela 12.

⁴⁰⁸ WT/DS332/R para. 7.306.

⁴⁰⁹ *Ibid.* para. 7.349.

⁴¹⁰ WT/DS332/R para. 7.310.

Além disso, o Painel decidiu a grande quantidade de pneus usados importados por meio de ações judiciais beneficia a indústria nacional de reforma de pneus de modo a constituir uma restrição disfarçada ao comércio internacional. Esse critério se materializa na medida em que os reformadores nacionais puderam se beneficiar da importação de pneus usados, enquanto seus competidores de países não-membros do MERCOSUL continuaram afastados do mercado brasileiro.

A CE recorreu da decisão nos mesmos moldes apresentados para argüir a isenção da proibição de importação dos pneus reformados do MERCOSUL. Em análise de apelação, o OPA referiu que a arbitrariedade precisa ser decidida à luz dos objetivos expressos pela medida. Dessa perspectiva, o OPA considerou que, do ponto de vista da proteção da vida e da saúde humana, não há diferença entre, de um lado, um pneu reformado produzido na CE e, de outro lado, um pneu reformado produzido no Brasil a partir de uma carcaça importada da CE. Por isso, permitir a importação de pneus usados mediante decisões judiciais deve ser considerado uma medida arbitrária, uma vez que vai de encontro ao objetivo perseguido pelo Brasil.

O OPA, além de modificar o entendimento acerca da arbitrariedade, desqualificou as razões quantitativas utilizadas pelo painel para analisar os critérios da justificabilidade e da restrição disfarçada ao comércio. De antemão, vale ressaltar que o OPA concordou com as conclusões alcançadas pelo painel, mas não com o método utilizado para alcançar a conclusão. Nesse sentido, o OPA afirmou que os critérios para a discriminação devem focar a causa ou a razão para a consecução do nível de proteção eleito pelo país e não critérios quantitativos. No caso, as decisões judiciais que permitem o ingresso de pneus usados contrariam ou prejudicam os objetivos buscados pelo Brasil, portanto, constituem uma discriminação arbitrária e injustificável entre países em que prevalecem as mesmas condições e uma restrição disfarçada ao comércio internacional. Portanto, o OPA decidiu que o Brasil deve modificar a legislação doméstica de modo a compatibilizá-la com os acordos multilaterais de comércio no âmbito da OMC.

III. Os princípios e critérios utilizados para dirimir a controvérsia e a subsunção ao modelo não-discriminatório

O Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC adquiriu legitimidade entre os Estados-membros da organização pela experiência aportada à solução de controvérsias da era GATT-1947 e pela contínua evolução da aplicação do direito às disputas. Essa legitimidade infere-se do expressivo número de casos submetidos ao OSC desde 1995, que já ultrapassam as quatro centenas de controvérsias, e pelo grau elevado de implementação de suas decisões. Conforme Marcelo Dias Varella: “A efetividade das decisões supera os 75% (...) Poucos tribunais, mesmo nacionais conseguem essa efetividade em suas decisões”⁴¹¹.

A legitimidade do OSC possibilitou um avanço considerável na análise dos critérios de aplicação das exceções comerciais inscritos no art. XX do GATT, como se verificou no item II anterior. A interpretação das exceções comerciais tem lugar de destaque nos modelos não-discriminatórios de solução de controvérsias, pois ele estabelece o equilíbrio entre a redução das barreiras tarifárias e a execução de políticas públicas que restringem o acesso de bens ao mercado doméstico com base nos valores de grande apelo social, como meio-ambiente, saúde pública e a proteção da fauna e flora.

O método de análise desenvolvido pela jurisprudência do OSC tornou-se perspicaz na identificação do protecionismo disfarçado, sendo essa a razão principal para o complexo teste ao qual submetem as legislações domésticas. A capacidade do OSC em barrar as legislações nacionais que utilizam as exceções ao livre-comércio para dissimular vieses protecionistas teria o condão de aplacar o poder dos grupos de interesse que pressionam pela promulgação de benefícios comerciais discriminatórios e, simultaneamente, de fortalecer as instituições democráticas ao afrouxar o *lobbying* doméstico e ao torná-las responsáveis e conscientes dos efeitos das medidas emanadas dos órgãos governamentais.

Nesse sentido, os critérios de aplicabilidade das exceções do Art. XX do GATT, conforme os últimos delineamentos do caso dos pneus, evoluíram no sentido disposto pela teoria do modelo não-discriminatório dos SSC proposta pelos Professores

⁴¹¹ VARELLA, Marcelo Dias. Direito Internacional Público. *Op. cit.* p. 415.

McGinnis e Movsesian. Para resolver a controvérsia entre a Comunidade Européia e o Brasil, o OSC baseou-se nos requisitos da transparência da legislação, nos objetivos almejados pelas políticas públicas e na coerência entre as exceções ao livre-comércio e as medidas adotadas para justificá-las, além do emprego do teste do meio menos restritivo ao comércio (teste da intercambialidade) e, sobretudo, o OSC evitou adentrar no julgamento acerca do nível de proteção eleito pelo Estado.

De início, o OSC acatou a política pública estabelecida pelo Brasil de eliminar ao máximo a produção de resíduos de pneus, que implicava respeitar a proibição da importação de pneus reformados e pneus usados, considerando-a necessária para o país alcançar os objetivos ambientais e de saúde pública. A Portaria SECEX N° 14, de 2004, contudo, ao permitir o ingresso de pneus reformados do MERCOSUL atentava frontalmente aos objetivos almejados pela política brasileira, assim como, o Decreto Presidencial N° 4592, de 2003, que isentava esses pneus da aplicação de multas. Logo, a legislação doméstica desafiava os próprios objetivos da política definida pelo Brasil, mesmo que essas medidas tivessem origem na adequação às normas mercosulinas.

Dessa perspectiva, o OSC, mesmo não analisando nem a forma de implementação da decisão do MERCOSUL nem a estratégia de defesa brasileira diante do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* do bloco, observou que o Brasil, naquela ocasião, não levantou nenhum argumento acerca de exceção comercial em matéria de saúde pública ou ambiental. Ademais, o OSC observou que a exceção não foi argüida por opção ou estratégia do Brasil, uma vez que o Art. XX (b) do GATT encontra equivalência no Art. 50 (d) do Tratado de Montevidéu no âmbito do MERCOSUL, portanto não se trata de incompatibilidades entre o regionalismo e o multilateralismo, uma vez que as exceções ao livre-comércio ecoam nessas duas esferas de relações internacionais do país. Além disso, o OSC observou que a tese da exceção ambiental ao livre-comércio de pneus reformados não foi aceita pelo Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL quando esse analisou a controvérsia entre o Uruguai e a Argentina. Nesse sentido, cabe destacar uma passagem da decisão do Órgão de Apelação da OMC:

Before the arbitral tribunal established under MERCOSUR, Brazil could have sought to justify the challenged Import Ban on the grounds of human, animal, and plant health under Article

50(d) of the Treaty of Montevideo. Brazil, however, decided not to do so. It is not appropriate for us to second-guess Brazil's decision not to invoke Article 50(d), which serves a function similar to that of Article XX(b) of the GATT 1994. However, Article 50(d) of the Treaty of Montevideo, as well as the fact that Brazil might have raised this defence in the MERCOSUR arbitral proceedings, show, in our view, that the discrimination associated with the MERCOSUR exemption does not necessarily result from a conflict between provisions under MERCOSUR and the GATT 1994⁴¹².

Na outra ponta da controvérsia, as ações judiciais que permitiam o ingresso de pneus usados para o remolde no Brasil indicavam no mínimo uma política pública ambiental e de saúde pública desconexa, desorganizada e incoerente com os seus objetivos. Pelo OSC não questionar o nível de proteção estabelecido pelas políticas públicas nacionais, mas tomá-las como “dados”, as decisões judiciais que permitiam o ingresso de pneus usados para a indústria de reforma foram, igualmente, consideradas incompatíveis com os objetivos almejados pelo país⁴¹³.

As incongruências entre a política pública brasileira e as medidas adotadas confirmaram a presença do protecionismo disfarçado ao comércio internacional, que beneficiava as multinacionais de pneus novos instaladas no país ao proibir o ingresso de pneus reformados europeus. A OSC evidenciou os interesses subjacentes na política nacional e decidiu que o país deveria compatibilizar a política doméstica para o setor pneumático aos acordos da OMC. Nesse sentido, pode-se inferir que a dinamicidade dos sistemas de solução de controvérsias no modelo não-discriminatório evolui juridicamente tanto quanto a inventividade das legislações protecionistas, desvendando-as. Do outro lado dessa realidade, deve-se perquirir se o método de implementação, pelos Estados, das decisões provenientes dos organismos internacionais é maleável ou não à pressão dos grupos de interesse, que podem distorcer, suprimir ou mesmo exceder os efeitos esperados da decisão.

Para enfrentar esses dois tópicos, cumpre investigar, a partir da decisão da OMC, as instituições democráticas ativadas pelo Brasil, assim como os meios utilizados

⁴¹²WT/DS332/AB/R para. 234.

⁴¹³ Apesar de incompatíveis com a política ambiental alegada pelo Brasil, as decisões judiciais funcionavam como uma válvula de escape ou “último remédio” para a já agonizante indústria nacional de reforma incapaz de se contrapor ao poder do grupo de interesse dominante representado pela ANIP.

para adequar a legislação doméstica à internacional. (Subseção 3.3.4.). Por fim, passa-se a analisar as conseqüências da forma de implementação eleita pelo Brasil para cumprir com a decisão da OMC e em que medida o desenho institucional dos sistemas de solução de controvérsias nos modelos não-discriminatórios corrobora para a hipótese do arrefecimento do poder dos grupos de interesse domésticos e fortalecimento as instituições democráticas (Subseção 3.2.5).

3.3.4. Instituições democráticas e a adequação da política comercial doméstica ao direito da OMC

Tanto da perspectiva fática quanto jurídica, a decisão do OSC da OMC foi ao encontro da decisão do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* do MERCOSUL, ou seja, que a proibição da importação de pneus reformados, no primeiro caso, pneus europeus, e, no segundo caso, pneus uruguaiois, eram incompatíveis com as obrigações internacionais assumidas pelo Brasil. Como visto nas Subseções 3.2.4. e 3.2.5., para o Brasil se adaptar ao direito do MERCOSUL, foram revogadas as restrições aos pneus reformados uruguaiois, uma vez que esses pneus perfaziam um pequeno volume comercializado e, por isso, não representavam riscos à reserva mercadológica instituída pela indústria multinacional de pneus novos no país. Enfim, o cumprimento do laudo do MERCOSUL não impunha perdas significativas à ANIP, grupo de interesse protecionista representante das multinacionais, tanto que, ao fim do prazo de 60 dias concedidos pelo Tribunal *Ad Hoc*, as medidas restritivas foram reeditadas (Portaria SECEX N° 8, de 2000, e o Decreto N° 3919, de 2001) excluindo os pneus reformados do MERCOSUL da proibição, que foi mantida em relação aos pneus importados dos países extra-bloco⁴¹⁴.

Em relação à decisão da OMC, a obrigação de adequação da legislação brasileira é idêntica àquela proferida pelo MERCOSUL: é uma decisão de cumprimento obrigatório proveniente de uma organização internacional, refere-se à mesma discriminação instituída pelo Brasil e por meio dos mesmos atos normativos (Portaria e Decreto). Logo, poder-se-ia supor que, no período de 60 dias da adoção da decisão pelo OSC da OMC, o Brasil conformaria a legislação doméstica ao regime multilateral de

⁴¹⁴ Ver Subseção 3.2.4.

comércio, já que a conciliação pressupõe idêntico procedimento ao efetuado na esfera do MERCOSUL: modificar a Portaria e o Decreto Presidencial discriminatórios, levantando as barreiras à importação de pneus reformados. Essa seria a realidade se a variável da pressão política exercida pelo grupo de interesse dominante (ANIP) não fosse presente e enfática. Liberalizar o mercado brasileiro de pneus significaria concorrer internamente com a indústria de pneus reformados europeus e, igualmente, com a indústria de pneus reformados brasileira, uma vez que essa teria acesso aos pneus usados europeus para serem reformados no Brasil, o que só acontecia pela liberalização desse fluxo mediante ações judiciais⁴¹⁵.

As decisões dos SSC nos modelos não-discriminatórios identificam a inadequação da ordem doméstica à internacional e recomendam que o país compatibilize a legislação no sentido de harmonizá-la aos acordos assinados. Por conseguinte, as decisões não adentram nem a análise da forma como a implementação deva ser executada nem a verificação dos meios escolhidos pelo país para trazer a medida incompatível à conformidade. Nesse sentido, a decisão da OMC possibilitava pelo menos duas alternativas ao Brasil para se adequar ao regime multilateral de comércio. A primeira consistia em levantar todas as barreiras que limitavam a entrada de pneus no país de modo a tornar o mercado doméstico liberalizado⁴¹⁶. A segunda era proibir a entrada de todo e qualquer pneu reformado e usado sem discriminações quanto à proveniência ou forma de ingresso, compatibilizando a legislação doméstica às exigências do Art. XX do GATT de modo a estabelecer um mercado fechado à concorrência dos pneus reformados provenientes de qualquer país do globo, assim como banindo o ingresso de pneus usados para ser utilizado como matéria-prima pela indústria nacional de reforma.

Para adimplir com a primeira alternativa, bastava reeditar a Portaria e o Decreto Presidencial que discriminavam os pneus reformados extra-bloco e imputava-lhes multas, assim como, a Resolução que proibia o ingresso de pneus usados. Se o Brasil optasse pela

⁴¹⁵ Ver Subseção 2.2.3.

⁴¹⁶ Essa leitura desprende-se do Art. 3º. 7 do ESC, que dita “ (...) Na impossibilidade de uma solução mutuamente acordada, o primeiro objetivo do mecanismo de solução de controvérsia será geralmente o de conseguir a supressão das medidas de que se trata, caso se verifique que estas são incompatíveis com as disposições de qualquer dos acordos abrangidos. (...)”. In: SEITENFUS, Ricardo. *Legislação... Op. cit.* p. 1763. Ou seja, a supressão das medidas discriminatórias é o primeiro objetivo, que, em não sendo possível, pode ser modificada de modo a torná-la compatível com o direito da OMC. Ver a esse respeito: WT/DS332/16 para. 57.

segunda alternativa deveria, primeiramente, elaborar uma estratégia para cassar todas as decisões judiciais que possibilitavam o ingresso de pneus usados e para evitar que qualquer outra decisão judicial concedesse nova permissão a esse fluxo (item I); e, ao mesmo tempo, modificar o regime de importação de pneus reformados do MERCOSUL, o que exigiria um processo de negociação com parceiros do bloco, além da fase de transposição da normativa mercosulina para os ordenamentos nacionais, com o fim de suprimir os efeitos da decisão do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* do bloco, que permitiu a importação dos pneus reformados uruguaios (item II). Se do ponto de vista do cumprimento da decisão da OMC, a opção pela primeira alternativa parece bastante lógica, da perspectiva da pressão do grupo de interesse empenhado em manter ou até alargar a reserva mercadológica brasileira, a única saída constituiria no tortuoso caminho desenhado pela segunda alternativa. O Brasil optou pela segunda via – proibição total.

I. A implementação da política comercial doméstica pelo Poder Judiciário

Para adequar, em parte, a política comercial doméstica para o setor de pneumáticos à decisão do OSC da OMC, o Brasil teria que revogar todas as decisões judiciais que possibilitavam a importação de pneus usados e impedir que novas decisões fossem concedidas nesse sentido⁴¹⁷. Esse resultado, em tese, poderia ser satisfeito mediante aprovação de Lei no Congresso Nacional que proibisse, definitivamente, a importação de pneus usados. Não obstante, como se demonstrou na Subseção 2.2.2, as tentativas de aprovação de leis nesse sentido foram frustradas por completo no legislativo, uma vez que a indústria de reforma gera o dobro de empregos que a indústria multinacional, além de estar instalada em todas as regiões do país e, por isso, exerce grande representatividade entre deputados e senadores por meio de suas associações nacionais (ABIP e ABR)⁴¹⁸. Diante dessa impossibilidade e como método alternativo para adequar a ordem doméstica à decisão da OMC, o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ingressou com uma ação de Arguição de Descumprimento de

⁴¹⁷ Ver os exemplos de ação judicial aportados na Tabela 9. (Subseção 2.2.3.)

⁴¹⁸ Ver Tabela 3. e Tabela 4., respectivamente, na Subseção 2.1.2, item II e na Subseção 2.1.3.

Preceito Fundamental (ADPF) no Supremo Tribunal Federal (STF), em 21 de Setembro de 2006⁴¹⁹, registrada sob o número 101, requerendo que:

a.1.) nos termos do art. 5º, § 1º, da Lei nº 9.882, de 03/12/1999 [Lei que regulamenta a ADPF], diante da extrema urgência e do risco de grave lesão ambiental decorrente do julgamento do Brasil na Organização Mundial do Comércio – OMC, seja deferida a liminar pelo relator de plano, ad referendum do Tribunal Pleno, para suspender os efeitos das decisões judiciais que autorizam a importação de pneus usados e sustar a tramitação dos feitos judiciais em que se discute a matéria, impedindo que novas decisões sejam proferidas nesse sentido até o julgamento definitivo

(...)

b.1.) declarar a ilegitimidade e inconstitucionalidade das decisões judiciais que autorizam a importação de pneus usados de qualquer espécie, inclusive de decisões judiciais transitadas em julgado;

b.2.) declarar a inconstitucionalidade e ilegitimidade da interpretação judicial utilizada para viabilizar a importação de pneus usados de qualquer espécie, com efeito ex tunc, a incidir inclusive sobre ações judiciais já transitadas em julgado⁴²⁰;

A estratégia de implementar a decisão da OMC no âmbito doméstico por meio do poder judiciário, mais especificamente, pela ADPF foi gestada a partir de uma consulta do MRE à Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República em Nota Técnica de 15 de setembro de 2006⁴²¹. Para requerer o julgamento da

⁴¹⁹ O STF dispôs um link exclusivo para a ADPF 101, onde se encontram digitalizados um acervo considerável de documentos, incluindo a petição inicial, além da lista de especialistas consultados em audiência pública, legislação nacional e internacional correlata ao caso e memoriais aceitos de *Amicus Curiae*, dentre eles ANIP, ABIP, ABR e PNEUBACK. Acesso em <www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=processoAudienciaPublicaAdpf101>. Disponibilidade: 25.03.10.

⁴²⁰ ADPF 101. Petição Inicial p. 61-62. *Grifo nosso*.

⁴²¹ NOTA SAJ/SAG N° 3111/06. Acesso em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/rev_82/pareceres/ParecerMariaElizabeth.pdf>. Disponibilidade: 27.03.10. Na nota técnica, que foi atendida rigorosamente pelo Advogado Geral da União, lê-se, na parte da conclusão, que se recomenda: (...)o ajuizamento, com a máxima urgência, de Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental, e o conseqüente requerimento de medida liminar para: (i) suspender os efeitos das decisões judiciais que autorizaram a importação de pneus usados e (ii) sustar a tramitação dos feitos judiciais em que se discute a matéria até o julgamento definitivo. No mérito, o pedido formulado será a

ação no sentido expresso pelo Presidente da República, o argumento jurídico da ADPF 101 foi embasado nos arts. 196 e 225 da CF/88, que tratam, respectivamente, do direito à saúde e do direito ao meio ambiente equilibrado. A ADPF é cabível quando o objeto da ação é “evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”⁴²²; na ADPF 101, o enquadramento fático dos atos do Poder Público que causavam lesão ao direito à saúde e ao meio ambiente materializavam-se nas ações judiciais que permitiam a importação de pneus usados para a indústria de reforma nacional.

Reflexão importante acerca do requerimento da ADPF 101 diz respeito à declaração de inconstitucionalidade e ilegitimidade da interpretação judicial utilizada para viabilizar a importação de pneus usados de qualquer espécie (b.2. retro citado). Esse pedido da Presidência da República implica que, além da importação de pneus usados não ser concedida por infringir o direito à saúde e ao meio ambiente, a própria interpretação de um ato normativo no sentido de permitir a importação de pneus usados está proibida, não importando em relação a qual fundamento ou princípio se realize a análise. Interpretar em sentido contrário é inconstitucional e ilegítimo. A razão para esse requerimento encontra-se na CF/88, uma vez que a proibição da importação de pneus usados, mas a não proibição da importação de pneus novos, viola o princípio da isonomia ou da igualdade de direito (Art. 5º, caput, da CF/88), assim como, ofende o regime constitucional de livre iniciativa e da liberdade de comércio (Art. 170, IV, parágrafo único, da CF/88). A necessidade do pedido de declarar a inconstitucionalidade da interpretação no sentido de liberar a importação de pneus usados, deve-se à insuficiência dos argumentos ambientais e de saúde pública em impedir que novas ações judiciais baseadas no princípio da igualdade ou no princípio da livre iniciativa para o comércio concedam liberdade para o fluxo de pneus usados.

Discussão não menos relevante, refere-se à adequação da decisão da OMC a ordem doméstica pela via do Poder Judiciário. Como destacado no relatório para decidir sobre o período razoável de implementação da decisão pelo Brasil, é a primeira vez que um Estado-membro da OMC propõe utilizar uma ação judicial como meio para

declaração de ilegitimidade e inconstitucionalidade das decisões judiciais prolatadas, juntamente com a interpretação exegética que as fundamenta, tudo com efeitos *ex tunc*. *Ibid.* p. 13.

⁴²² Lei nº 9.882, de 1999, Art. 1º, *caput*.

compatibilizar a legislação doméstica à internacional⁴²³. Além disso, observou-se que, em arbitragens anteriores, os Estados-membros propuseram medidas legislativas ou executivas para cumprir com as decisões da OMC, apesar disso, a utilização de ação no poder judiciário não pode ser excluída do leque de alternativas permitidas aos Estados para adequar suas legislação⁴²⁴.

Em 31 de janeiro de 2008, o Presidente da República requereu ao STF que concedesse prioridade ao julgamento da ADPF 101, tendo em vista a necessidade de cumprimento da decisão da OMC⁴²⁵. A ADPF 101 foi julgada liminarmente, em 11 de março de 2009, de acordo com os argumentos levantados pelo governo e a decisão final, no mesmo sentido, foi proferida em 24 de junho de 2009⁴²⁶.

Em 9 de julho de 2009, o Brasil comunicou à OMC o êxito em adimplir com a parte da decisão referente à proibição da importação de pneus usados e que, dessa perspectiva, o Brasil adequava-se, parcialmente, às exigências do Art. XX do GATT⁴²⁷. Carecia, ainda, a compatibilização da legislação doméstica em relação à isenção da proibição de importação dos pneus reformados do MERCOSUL.

II. A proposta de uma política comum para os pneus no MERCOSUL

A inconformidade da legislação brasileira com o direito da OMC em relação ao MERCOSUL está na exceção da possibilidade de importação de pneus reformados do bloco. Uma alternativa para se adequar à decisão OMC poderia ser alcançada por meio da remoção das discriminações quanto à proveniência dos pneus reformados mediante a edição de uma Portaria da SECEX, como se procedeu, por

⁴²³ WT/DS332/16 para. 30.

⁴²⁴ *Ibid.* para. 68. Na próxima Subseção (3.3.5.) se retornará ao tema do método de implementação das decisões das organizações internacionais pelos Estados, uma vez que, aqui, o objeto da análise recai, especificadamente, sobre a ADPF 101.

⁴²⁵ Petição PG nº 11968/2008, do Presidente da República, apresentando manifestação e requerendo a concessão da medida liminar pleiteada em 31.01.08. Acesso em <www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2416537>. Disponibilidade: 25.03.10. Mais detalhes sobre o requerimento de aceleração do andamento do processo em: WT/DS332/16 para. 73.

⁴²⁶ As conseqüências da ADPF 101 serão analisadas detidamente na Subseção seguinte (3.3.5.), mas, por ora, cabe informar que a BS Colway, maior empresa brasileira do segmento de remoldados, na falta da matéria prima para a produção, terminou o processo de demissão de seus 1200 funcionários e encerrou suas atividades quando do julgamento liminar da ação constitucional.

⁴²⁷ WT/DS332/19/Add.4.

exemplo, para implementar a decisão do laudo arbitral do MERCOSUL⁴²⁸. Outra opção seria negociar com todos os Estados-membros uma política regional para o comércio de pneus reformados que se conciliasse com a decisão do OSC da OMC, o que implicaria o processo de transposição da normativa regional para o direito doméstico de cada Estado-membro. Além disso, remover a discriminação no sentido de restaurar a proibição de importação de pneus reformados constituiria em hipótese pouco viável por conflitar com as normas do MERCOSUL e com a decisão do laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc*. Dentre as duas alternativas, mesmo diante das dificuldades políticas apresentadas pela segunda, o Brasil optou por negociar um amplo acordo para os pneus reformados e usados no MERCOSUL.

Para engendrar essa política regional, o Brasil propôs, em abril de 2008, ao Grupo Mercado Comum (GMC) do MERCOSUL uma Resolução para criar o Grupo de Trabalho *Ad Hoc* para uma Política Regional de Pneus Usados e Reformados (GAHP). O GMC aprovou, por meio da Resolução No. 25/08, a formação do Grupo de Trabalho e concedeu prazo para o encerramento de seus trabalhos até dezembro de 2008⁴²⁹.

Apesar de o Brasil afirmar à OMC a vontade de adimplir com a normativa internacional por meio da negociação com os países membros do MERCOSUL, essa alternativa, além de exigir processo mais complexo, enfrentava o obstáculo constituído pelos fortes interesses da indústria reformadora do Uruguai e do Paraguai em acessar livremente o mercado brasileiro. Diante desse choque de interesses no âmbito do MERCOSUL, o Brasil, mesmo contrariando a decisão do Tribunal Arbitral, decidiu tomar medidas unilaterais para limitar, gradualmente, o ingresso de pneus reformados do bloco e atender o reclamo das multinacionais instaladas no país (ANIP) por exclusividade no mercado nacional. Nesse sentido, é imprescindível destacar o texto da Resolução CAMEX N° 38, de 22 de agosto de 2007:

⁴²⁸ Ver Subseção 3.2.4.

⁴²⁹ Acesso a Resolução No. 25/08 em: http://www.mercosur.int/msweb/SM/Actas%20TEMPORARIAS/GMC/2008_ACTA01_EXT/ANEXO%20III%20Resoluciones/RES_025-2008_PT_GrupoAdHocPneumaticos.doc. Disponibilidade: 27.03.10. A I Reunião Ordinária do GAHP foi realizada em Montevideu, em 2 de setembro de 2008, quando Brasil, Paraguai e Uruguai apresentaram propostas para a política comum de pneus que, posteriormente, foram tratadas na LXXIII Reunião Ordinária do Grupo Mercado Comum segundo a Ata MERCOSUL/GMC/ATA N° 03/08.

Considerando:

os impactos negativos sobre o meio ambiente e a saúde pública relacionados à importação de pneus reformados, tendo em vista o fato de esses produtos se tornarem resíduos mais rapidamente, e o Artigo XX(b) do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio - GATT;
o Laudo do Tribunal Arbitral Ad Hoc do Mercosul, de 09 de janeiro de 2002, em controvérsia apresentada pela República Oriental do Uruguai sobre a proibição de importação de pneus remoldados, adotado pelo Brasil;
o relatório do Painel da Organização Mundial do Comércio circulado no dia 12 de junho de 2007, que reconheceu ser justificada a autorização excepcional dada pelo Brasil para a importação de pneus remoldados provenientes do Mercosul nos patamares próximos às 2.000 toneladas verificadas no ano de 2004;
e as negociações em curso no âmbito do Mercosul para a adoção da Política Mercosul de Gestão Ambiental de Resíduos Especiais de Geração Universal e Responsabilidade Pós-Consumo e para a adoção de política comum sobre o comércio de pneus e seus resíduos;

RESOLVE:

Art. 1º As importações de pneumáticos remoldados, classificados nas NCM 4012.11.00, 4012.12.00 e 4012.19.00, originários e procedentes dos Estados Partes do Mercosul ao amparo do Acordo de Complementação Econômica nº 18, autorizadas pelo art. 41 da Portaria SECEX nº 35, de 24 de novembro de 2006, limitar-se-ão, anualmente, da seguinte forma:

- I - NCM 4012.11.00: 250.000 (duzentas e cinquenta mil) unidades, das quais 130.000 (cento e trinta mil) reservadas a importações brasileiras da República Oriental do Uruguai e 120.000 (cento e vinte mil) reservadas a importações brasileiras da República do Paraguai;
- II – NCM 4012.12.00: 2.000 (duas mil) unidades, das quais 1.000 (um mil) reservadas a importações brasileiras da República Oriental do Uruguai e 1.000 (um mil) reservadas a importações brasileiras da República do Paraguai;
- III – NCM 4012.19.00: 0 (zero) unidades⁴³⁰.

⁴³⁰Resolução CAMEX N° 38, de 22 de agosto de 2007. Acesso em: <www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=1&menu=434&refr=434>. Disponibilidade: 26.03.10. *Grifo nosso.* Ver subclassificação dos pneus reformados nas diversas categorias abarcadas pelo título 40.12.10 na Subseção 3.2.4. item I.

O Brasil por meio dessa Resolução da CAMEX apontou para uma política de aplicação de quotas para os pneus reformados do MERCOSUL que, ao fim e ao cabo, indicava o retorno das discriminações comerciais. Nesse sentido, o Brasil atuava em duas frentes para impedir a sustentabilidade do segmento de reformas de pneus. Se, por um lado, o Brasil, ao proibir o ingresso de pneus usados como matéria-prima para a indústria de reforma nacional, retirava a viabilidade desse segmento no âmbito doméstico, por outro lado, ao impor quotas de importação aos pneus reformados do MERCOSUL, impunha um limite para a expansão do setor no bloco. Na verdade, a imposição de quotas para os países do MERCOSUL mostrou-se uma ferramenta eficaz para deteriorar as indústrias reformadoras do Paraguai e do Uruguai, uma vez que o volume de importação foi fixado abaixo da capacidade produtiva dessas indústrias.

No caso do Paraguai, onde funcionavam cinco indústrias reformadoras, a imposição das quotas obrigou as empresas a ratearem entre si o volume de comércio exportado para o Brasil, o que tornou as cinco indústrias ociosas, fragilizando-as. Ademais, em 2007, enquanto a indústria multinacional instalada no Brasil exportava para o Paraguai 50 milhões de dólares em pneus novos, o Brasil importava do Paraguai 2 milhões de dólares em pneus reformados, o que representa 4% do montante exportado pelo Brasil⁴³¹. Conforme a *Cámara de Reconstructores de Neumáticos del Paraguay*, a imposição de quotas de 120 mil pneus anuais ou 10 mil mensais é proibitiva para a sobrevivência do setor, que tem capacidade instalada de 150 mil pneus mensais, e que, ao mesmo tempo, necessitaria de somente 1,5% do mercado brasileiro para seguir produzindo⁴³².

No transcorrer do ano de 2007, *Cámara de Reconstructores de Neumáticos del Paraguay* defendeu a fixação da quota de exportação para o Brasil em 250 mil pneus reformados mensais. Para os representantes paraguaios, esse fluxo comercial permitiria que o setor seguisse investindo na ampliação das indústrias e, conseqüentemente, na contratação de trabalhadores. Apesar da pressão paraguaia, a CAMEX, na Resolução N°

⁴³¹ ABC Color. Traba brasileña a neumáticos beneficia a transnacionales. 09 de abril de 2008.

⁴³² FLEITAS, Julio Alberto. Lamentable cobardía de nuestras autoridades en el tema neumáticos. ABC Color, 14 de Abril de 2008.

46, de 03 de julho de 2008, fixou em 164 mil pneus anuais a quota paraguaia⁴³³, ou seja, menos de 10% do requerido pelo país vizinho. A Resolução ainda afirmou que o montante fixado poderia ser modificado conforme o resultado do laudo arbitral sobre o prazo razoável que seria concedido ao Brasil para adequar-se a OMC, conforme se desprende do Art. 2º:

Art. 2º As quotas estipuladas nesta Resolução permanecerão em vigor até 31 de dezembro de 2008, conforme o prazo estabelecido na Resolução nº 25, de 29 de junho de 2008, do Grupo Mercado Comum do Mercosul – GMC.

Parágrafo único. A presente Resolução poderá ser reavaliada de acordo com os resultados do Grupo Ad Hoc, criado pela Resolução GMC nº 25, de 2008, e o laudo arbitral sobre o prazo razoável de implementação no marco do mecanismo de solução de controvérsias da OMC relativo à controvérsia movida pela Comunidades Européias contra o Brasil a respeito da proibição da importação de pneus reformados⁴³⁴.

Além de um acordo amplo no âmbito do MERCOSUL ser constrangido pela pressão das indústrias reformadoras do Paraguai e do Uruguai, outro dilema imposto ao bloco configurava-se na prolongada controvérsia acerca da exportação de pneus reformados uruguaios para a Argentina. Em decisão do Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL, de 20 de dezembro de 2005⁴³⁵, a Lei Argentina 25.626⁴³⁶, que proibia a importação de pneus reformados uruguaios, foi considerada restritiva, discriminatória, não justificada e desproporcional. A Argentina não compatibilizou a legislação doméstica no prazo concedido pelo Laudo do TPR, o que provocou a aplicação de medidas compensatórias, por parte do Uruguai, fixadas em 16% sobre os pneus novos provenientes da Argentina. Questionada pela Argentina como uma medida

⁴³³ Art. 1º Resolução CAMEX N° 46, de 03 de julho de 2008. Acesso em: <www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=1&menu=434&refr=434>. Disponibilidade: 27.03.10.

⁴³⁴ Art. 2º. Ibid. *Grifo nosso*.

⁴³⁵ Laudo TPR N°01/05. Acesso em: <www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=375&site=1&channel=secretaria&seccion=6>.

Disponibilidade: 29.03.10

⁴³⁶ Acesso em: <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/76688/norma.htm>>. Disponibilidade: 29.03.10

desproporcional, a retaliação econômico-comercial fixada pelo Uruguai foi declarada compatível com a normativa mercosulina pelo TRP em 8 de junho de 2007⁴³⁷.

Para adequar-se ao laudo do TPR e suspender a taxa imposta aos pneus reformados uruguaios, a Argentina editou a Lei 26.326, de 26 de dezembro de 2007, a qual permitia a importação de pneus reformados qualquer que fosse sua origem – portanto, a compatibilização ocorreu de modo diverso do brasileiro em relação ao MERCOSUL – mas, desde que a quantidade importada fosse igual ou inferior ao número de pneus usados que tivessem sido exportados da Argentina para o destino de onde os pneus reformados provêm. Em outras palavras, um país só estaria autorizado a exportar pneus reformados para a Argentina caso, antecipadamente, importasse pneus usados do país⁴³⁸. Diante da condição imposta pela Lei argentina, o Uruguai solicitou ao TPR que se pronunciasse acerca da permanência da incompatibilidade da Argentina ao direito do MERCOSUL, conforme o determinado pelo Laudo do TPR de 2005, e que declarasse o direito do Uruguai manter as medidas compensatórias em relação aos pneus novos provenientes daquele país. Em 25 de abril de 2008, o TPR confirmou os pedidos uruguaios e decidiu que cabe à Argentina derrogar ou modificar as leis discriminatórias conforme a decisão do Laudo⁴³⁹. Isso resulta que, desde o nascimento do TPR do MERCOSUL, dos cinco laudos emanados pelo órgão quatro dizem respeito à controvérsia acerca do comércio de pneus reformados e novos no bloco, fato que deixa evidente a densidade do conflito dos grupos de interesse envolvidos na questão e as dificuldades imputadas ao Brasil para negociar um acordo amplo no MERCOSUL.

Inconteste é o fato, contudo, de que as três medidas tomadas em conjunto – a imposição de barreiras pela Argentina à indústria de reforma uruguiaia, o estabelecimento de cotas para a importação de pneus reformados paraguaios e uruguaios pelo Brasil, além da proibição da importação de pneus usados que constituíam a matéria-prima da indústria reformadora brasileira – deflagraram um efeito amplo e corrosivo

⁴³⁷ Laudo TPR N°01/07. Acesso em: www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=375&site=1&channel=secretaria&seccion=6.

Disponibilidade: 29.03.10

⁴³⁸ Acesso em: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/136124/norma.htm>.

Disponibilidade: 29.03.10

⁴³⁹ Laudo TPR N°01/08. Acesso em: www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=375&site=1&channel=secretaria&seccion=6.

Disponibilidade: 29.03.10

sobre a indústria de reforma instalada nos países do MERCOSUL, assim como, fortaleceram a indústria multinacional de pneus novos ao dificultar o acesso da população aos pneus reformados. Desse movimento, se infere que os países do bloco onde estavam instaladas as indústrias multinacionais (Brasil e Argentina) foram apenas parcialmente constrangidos pelos inúmeros Laudos proferidos no sentido de interromper a discriminação à indústria reformadora uruguaia, pois as duas maiores economias do MERCOSUL mantiveram alguma forma de restrição ao bem importado.

O entrelaçamento de duas situações - a disposição do Brasil em negociar um acordo amplo para pneus reformados e novos no âmbito do MERCOSUL e a manutenção das restrições brasileiras e argentinas ao ingresso de pneus reformados e usados – levou a Comunidade Européia a concluir que Brasil e Argentina negociavam transformar o MERCOSUL num espaço econômico exclusivo para as multinacionais de pneus novos⁴⁴⁰. Muito provavelmente, esse acordo amplo, uma vez já debilitada a indústria reformadora brasileira, uruguaia e paraguaia para exercer alguma pressão efetiva, se concretizaria no fechamento do bloco aos pneus reformados e usados importados e na livre circulação dos pneus novos, exclusivamente, intra-bloco. A única exceção no segmento de pneus se daria para a importação de pneus novos produzidos pelas mesmas multinacionais cujas indústrias estão instaladas em outros países. Essa realidade, que se confirmou em 2009 (item III, seguinte), comprova a falácia do argumento brasileiro, em relação à tese defendida na OMC, da preocupação ambiental e da saúde pública, pois, na ausência de indústria reformadora, a circulação exclusiva de pneus novos aumenta o passivo ambiental e os problemas relacionados à destinação do pneu, que não é reutilizado. Ademais, os pneus produzidos e utilizados nos países do bloco não se prestam à reforma⁴⁴¹, principalmente, pela precariedade das condições rodoviárias e pelo uso do pneu além da quilometragem recomendada pelo fabricante.

⁴⁴⁰ Esse argumento foi trazido pela Comunidade Européia na arbitragem para determinar o prazo razoável de implementação da decisão da OMC pelo Brasil e foi objeto de deliberação do árbitro. WT/DS332/16 para. 35,76 e 77. A estratégia comum ao Brasil e à Argentina de coordenarem posições bilateralmente antes de negociá-la com os outros parceiros do bloco constitui prática dos dois países desde a instituição do MERCOSUL pelo Tratado de Assunção. Nesse sentido, ver: VAZ, Alcides Costa. *Op. cit.* p. 278.

⁴⁴¹ Ver Subseção 2.1.3.

III. O retoque final para adequar a política comercial doméstica à OMC pelo Poder Executivo

As dificuldades do Brasil em negociar um acordo amplo no âmbito do MERCOSUL, pelas razões enfrentadas acima (item II), não impediram o país de compatibilizar a política comercial doméstica à decisão da OMC, mesmo que essa adequação implicasse o desprestígio do SSC do MERCOSUL. A política adotada pelo Brasil de reeditar, anualmente, Resoluções da CAMEX que impunham quotas para a importação de pneus reformados uruguaios e paraguaios tornou-se mais restritiva em 2009. A quota total estabelecida, em 3 de Julho de 2008⁴⁴², de 332 mil pneus reformados (168 mil para o Uruguai e 164 mil para o Paraguai) foi reduzida em 50% pela Resolução CAMEX N° 01, de 2009, que estabeleceu a quota total de 166 mil unidades dividida em: 84 mil para os pneus reformados provenientes do Uruguai e 82 mil para os pneus reformados importados do Paraguai⁴⁴³.

A redução gradativa das quotas pelo Brasil culminou com a edição da Portaria SECEX N° 24, de 26 de Agosto de 2009, no mesmo sentido da Portaria SECEX N° 8, de 2000⁴⁴⁴, cujo texto foi o objeto da controvérsia entre o Uruguai e o Brasil no SSC do MERCOSUL⁴⁴⁵. A Portaria N° 24, de 2009, dispõe que “Art. 42. Não será deferida licença de importação de pneumáticos recauchutados e usados, seja como bem de consumo, seja como matéria-prima, classificados na totalidade da posição 4012 da NCM”. Ou seja, retornou-se, em termos legais, ao cenário prévio às controvérsias no MERCOSUL e na OMC há nove anos. Da perspectiva fática, contudo, as indústrias remoldadoras brasileiras já haviam encerrado suas atividades produtivas sem o acesso à matéria prima desde o julgamento liminar da ADPF 101, assim como a Associação Brasileira da Indústria de Pneus Remoldados (ABIP), grupo de interesse que se contrapunha à ANIP, dissolveu-se. As indústrias reformadoras do MERCOSUL, combalidas pelas quotas impostas pelo Brasil e pela restrição argentina, não se dispuseram a reiniciar as batalhas no âmbito do bloco.

⁴⁴² Resolução CAMEX N° 46, de 03 de julho de 2008, Art. 1°.

⁴⁴³ Art. 1°, I, da Resolução CAMEX N° 01, de 13 de janeiro de 2009. Acesso em: <www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=1&menu=434&refr=434>. Disponibilidade: 27.03.10.

⁴⁴⁴ Sobre a Portaria SECEX N° 8, de 2000, ver Subseção 2.2.1 (item III).

⁴⁴⁵ Ver Subseção 3.2.3.

Em 14 de setembro de 2009, o Brasil comunicou à OMC a completa adequação da normativa nacional ao relatório final do OPA⁴⁴⁶. O ingresso de pneus usados para a indústria brasileira de reforma foi proibido pelo julgamento final da ADPF 101, em 29 de junho de 2009, e a importação de pneus reformados independentemente de sua origem foi interdita pela Portaria SECEX N° 24, de 26 de Agosto de 2009. Tomadas em conjunto, as duas medidas compatibilizaram a normativa nacional com o direito da OMC ao criar um espaço econômico exclusivo, no MERCOSUL, para a produção de pneus novos pelas multinacionais.

3.3.5. Pressões políticas domésticas na implementação da decisão da OMC: a possibilidade imprevista pelo modelo não-discriminatório da legitimação e do fortalecimento do grupo de interesse protecionista pelas instituições democráticas

As decisões dos SSC das organizações internacionais abordadas (MERCOSUL e OMC) não são executáveis ou aplicadas diretamente no ordenamento jurídico interno dos Estados. Elas contêm um comando que deve ser adequado à realidade institucional de cada Estado-membro, por isso os países guardam uma margem de discricção quanto aos meios, à forma e mesmo quanto à opção de não cumprir com a decisão e, como consequência, ter parte de seus direitos comerciais tolhidos – a sanção econômico-comercial – para ressarcir o parceiro prejudicado.

Para supervisionar o cumprimento das decisões e recomendações da OMC, o ESC estabelece dois procedimentos principais: a arbitragem do prazo razoável para a conformidade da legislação nacional⁴⁴⁷ e a possibilidade de requerer ao Grupo Especial que examine se a medida adotada pelo Estado-membro adimpliu com as recomendações⁴⁴⁸. Em controvérsias anteriores a dos pneumáticos reformados, outras arbitragens acerca do prazo razoável avançaram algumas interpretações importantes acerca da relação entre o período de tempo concedido ao Estado-membro para compatibilizar a política comercial doméstica e os meios disponíveis ao Estado para

⁴⁴⁶ WT/DS332/19/Add.6

⁴⁴⁷ Entendimento sobre a Solução de Controvérsias (ESC). Art. 21.3. In: SEITENFUS, Ricardo. Legislação Internacional. *Op. cit.* p. 1778.

⁴⁴⁸ *Ibid.* Art 21.5.

tanto. Dessa perspectiva, as arbitragens firmaram o entendimento que os Estados-membros não dispõem de um direito ilimitado de escolher qualquer meio para a implementação, mas um meio que satisfaça a recomendação da OMC dentro do período razoável concedido⁴⁴⁹.

Outra interpretação importante diz respeito à aplicação do Art. 3.7 do ESC que dispõe que “(...) na impossibilidade de uma solução mutuamente acordada, o primeiro objetivo do mecanismo de solução de controvérsias será o de conseguir a revogação das medidas(...)”⁴⁵⁰. Desse texto, os árbitros inferiram que, apesar da revogação das medidas discriminatórias ser o objetivo preferido pelo ESC para compatibilizar a política comercial doméstica à decisão da OMC, esse não é o único meio disponível. No caso da revogação ser impossível, o Estado-membro pode modificar a medida discriminatória para trazê-la a conformidade⁴⁵¹. Logo, a margem de discricção atribuída ao Estado-membro possibilita a escolha entre a revogação das medidas discriminatórias ou a modificação das medidas de modo a sanar as inconsistências com o direito da OMC, como optou por fazer o Brasil para proibir o ingresso de qualquer pneu usado ou reformado no território nacional com base nas exceções ao livre-comércio instituídas no Art. XX do GATT.

A movimentação das engrenagens jurídicas da OMC e, na seqüência, a força para cumprir as decisões do OSC provem de dois eixos principais: o interesse direto dos Estados em que o regime internacional de comércio funcione e as pressões dos grupos domésticos em acessar novos mercados. O desenho institucional dos SSC nos modelos não-discriminatórios foi concebido por meio do reconhecimento da importância desses dois eixos de pressão para a força coercitiva das decisões. Requerido pelo Estado a atuação do SSC, as engrenagens do sistema funcionam no sentido de identificar o protecionismo discriminatório e, posteriormente, de contrapor grupos de interesse domésticos de modo a provocar tensões nas instituições democráticas para o levantamento das barreiras discriminatórias. Diante da existência de formas de protecionismo cada vez mais criativas, os SSC evoluíram juridicamente de forma a desenraizá-lo das legislações que buscam proteger valores sociais como o meio-ambiente

⁴⁴⁹ WT/DS26/15 para. 38; WT/DS336/16 para. 25; WT/DS269/13 para. 49; WT/DS265/33 para. 69.

⁴⁵⁰ ESC. Art. 3.7 In: SEITENFUS, Ricardo. Legislação Internacional. *Op. cit.* p. 1778.

⁴⁵¹ WT/DS26/15 para. 38; WT/DS332/16 p. 58.

ou a saúde pública, além de buscar um equilíbrio entre o livre comércio e as políticas públicas dos Estados. Posto em funcionamento conforme a teoria, esse modelo promoveria a liberalização gradual dos mercados, o fortalecimento das instituições democráticas e o arrefecimento do poder dos grupos de interesse domésticos protecionistas, como se verificou no âmbito da decisão do Tribunal *Ad Hoc* do MERCOSUL.

A análise da implementação da decisão da OMC pelo Brasil fornece uma realidade distinta. O Brasil, nessa controvérsia, inaugurou uma forma de atuação corrosiva e perversa para o regime internacional de comércio ao utilizar-se de exceções ambientais e de saúde pública para justificar uma barreira puramente comercial. A forma da implementação da decisão pelo Brasil provocou uma degenerescência nas instituições democráticas em favor de um grupo de interesse que alargou sua reserva mercadológica e sua esfera de influência, ou seja, justamente os efeitos contrários aos esperados pelo funcionamento dos SSC nos modelos não-discriminatórios, que visa o livre fluxo de mercadorias entre os Estados por meio de um delicado equilíbrio com as políticas públicas de defesa dos valores sociais.

O modelo não previu a possibilidade do Estado compatibilizar a norma nacional à internacional mediante o uso de uma exceção ambiental de forma a legitimar a discriminação e atender os reclamos do grupo de interesse mais influente. A estratégia brasileira, acoplada à pressão da ANIP, de aniquilar com o grupo de interesse concorrente nos Estados do MERCOSUL, com o fim de incapacitá-lo para a participação no processo decisório na política externa comercial, e utilizar-se do subterfúgio ambiental para justificar o protecionismo disfarçado, lança uma forma de atuação do Estado até então desconsiderada nas relações internacionais econômicas: a construção de espaços regionais fechados à concorrência e assentados em falsas premissas ambientais, que não são filtradas pelo perspicaz processo desenvolvido pelos SSC para identificar o protecionismo disfarçado. Inaugurou-se a possibilidade de implementar, enviesadamente, as decisões da OMC, justificando-a nas exceções ao livre-comércio e estabelecendo gigantes reservas mercadológicas ao proibir o acesso de qualquer outro produto concorrente.

A racionalidade do funcionamento do segmento de pneus indica que, numa política ambiental séria em determinado espaço geográfico (Estado ou bloco regional), os dois segmentos – indústria de pneus novos e indústria de pneus reformados - devem estar presentes, uma vez que os pneus novos, em seguida a primeira utilização, serão reformados pela indústria local e, após a segunda utilização, serão destinados de forma ambientalmente adequada. Caso a decisão da OMC fosse implementada no sentido de revogar as medidas discriminatórias, adviria, no Brasil, o cenário exposto acima, ou seja, com uma indústria nacional de reforma forte que, gradualmente, faria a transição da utilização dos pneus usados importados para os pneus usados nacionais assim que se investisse na conscientização do uso correto do pneu novo. Apesar disso, a opção do Estado em filiar-se à pressão exercida pelas multinacionais de pneus novos criou um espaço geográfico (MERCOSUL) alienado da indústria da reforma e dos valores ambientais e de saúde pública imprescindíveis à produção pneumática sustentável. Pergunta-se: na ausência da indústria da reforma, qual o destino dos pneus novos após sua primeira utilização? Sem uma política eficaz de coleta e a indefinição da responsabilidade sobre o recolhimento e a destinação adequada do pneu novo (consumidor?; indústria?; locais de trocas de pneus?; montadoras de veículos?), esses bens terminam sua vida útil em córregos, rios, estradas, lixões, onde se tornam os criadouros ideais para mosquitos transmissores de epidemias enfrentadas anualmente pelo Brasil como dengue, febre amarela e malária⁴⁵².

Para demonstrar que a forma de implementação da decisão da OMC pelo Brasil não encontra fundamento na política ambiental e, pelo contrário, constitui uma disputa exclusivamente comercial, verifica-se, ainda, dois argumentos: a tentativa das antigas empresas reformadoras em utilizar sua expertise para vender pneus novos importados no mercado nacional e a continuidade da lacuna acerca de uma política nacional para os resíduos sólidos, inclusive para os pneus.

Algumas indústrias reformadoras brasileiras, após aleijadas da matéria-prima pela ADPF 101 e encerrarem suas atividades como produtoras, decidiram utilizar a

⁴⁵² Esse foi o argumento levantado pelo Brasil perante OMC para defender a necessidade de diminuir ao máximo possível o número de carcaças de pneus no território nacional. WT/DS332/R para. 4.122 – 4.144.

experiência na área, os postos de venda e os representantes comerciais presentes em grande parte do Brasil para vender pneus novos importados de marcas não presentes no mercado brasileiro, já que essa era a única classificação de pneumático cuja importação não estava proibida⁴⁵³. Em 2008, as antigas indústrias reformadoras iniciaram a importação de pneus novos da China e estabeleceram a Associação Brasileira dos Importadores de Pneus Chineses (ABIPEC). Essa iniciativa logo teve resposta da ANIP que, em 9 de janeiro de 2008, requereu ao MDIC o início de investigação da prática de *dumping*⁴⁵⁴ nas exportações da China para o Brasil de pneus novos para automóveis, ônibus e caminhão.

Para investigação de *dumping*, deve-se definir a indústria nacional prejudicada pela prática. Nesse sentido, cabe, aqui, ressaltar o conteúdo de Resoluções da CAMEX que sobretaxaram os pneus chineses e aplicaram direitos *antidumping* definitivos por 5 anos:

RESOLUÇÃO N° 33, DE 09 DE JUNHO DE 2009.

3. Da indústria doméstica

Em conformidade com o previsto no art. 17 do Decreto n. 1.602, de 1995, definiu-se como indústria doméstica as linhas de produção de pneus de carga radiais, de aros 20" , 22" e 22,5" , das empresas Goodyear do Brasil Produtos de

⁴⁵³ Deve-se atentar que a livre circulação de pneus novos é interesse da indústria multinacional, pois utiliza suas plantas em diferentes países para produzir classes distintas de pneus novos que precisam ser exportados e importados, logo é necessário que o mercado seja livre para a indústria de pneus novos diminuir os custos de produção e utilizar as vantagens comparativas auferidas nos diversos Estados.

⁴⁵⁴ O *dumping* consiste na venda de um bem no mercado estrangeiro por um preço abaixo do praticado no mercado de onde provem o bem. A medida *antidumping* consiste numa das medidas de defesa comercial, juntamente com a medida de salvaguarda e a medida compensatória, em que a OMC permite a adoção de barreiras tarifárias contra produtos importados. Sobre a adoção dessas medidas é pertinente destacar a opinião de Welber Barral por corroborar com a tese aqui defendida: “Nos últimos anos, uma mudança interessante tem sido observada no cenário internacional da defesa comercial: os principais usuários dessas medidas deixaram de ser os países desenvolvidos, que foram proporcionalmente ultrapassados por países como Argentina, Brasil e Índia. Mas, ao contrário do senso comum, isto não quer dizer que os países em desenvolvimento estejam defendendo melhor sua indústria nacional, e sim que a liberalização comercial vem repercutindo em pressões protecionistas internas. *Afinal, se uma medida de defesa comercial beneficia uma indústria específica, quase sempre é em detrimento de outros setores produtivos e dos consumidores locais.* BARRAL, Welber. O Comércio Internacional. *Op. cit.* p. 97. *Grifo nosso.*

Borracha Ltda., Bridgestone Firestone do Brasil Indústria e Comércio Ltda. e Pirelli Pneus S.A.⁴⁵⁵

RESOLUÇÃO N° 49, DE 08 DE SETEMBRO DE 2009

3. Da indústria doméstica

Em conformidade com o previsto no art. 17 do Decreto n. 1.602, de 1995, definiu-se como indústria doméstica as linhas de produção de pneus novos de borracha, para automóveis de passageiros, de construção radial, das séries 65 e 70, aros 13” e 14”, bandas 165, 175 e 185, das empresas Goodyear do Brasil Produtos de Borracha Ltda., Bridgestone Fireston e do Brasil Indústria e Comércio Ltda. e Pirelli Pneus S.A.⁴⁵⁶

As duas resoluções retro citadas concluíram que as importações de pneus chineses causavam dano à indústria doméstica ao retirar-lhes a margem de lucro⁴⁵⁷. A partir de meados de 2009, os pneus novos chineses passaram a pagar uma alíquota fixa entre US\$0,75/Kg (setenta e cinco centavos de dólar por quilo de pneu) e US\$2,59 dólares/Kg (dois dólares e cinquenta e nove centavos por quilo de pneu). Essa alíquota varia conforme a empresa importadora e o tipo de pneu⁴⁵⁸. Além de exterminar com a importação de pneus usados e reformados, a ação da ANIP em acionar o MDIC para imputar aos pneus novos importados - que não proviessem de suas fábricas instaladas alhures - alíquotas majoradas corrobora a tese do empenho constante das multinacionais

⁴⁵⁵ Anexo 3. Resolução CAMEX N° 33, de 09 de junho de 2009. Acesso em: <www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=1&menu=434&refr=434>. Disponibilidade: 01.04.10.

⁴⁵⁶ Anexo 3. Resolução CAMEX N° 49, de 08 de setembro de 2009. Acesso em: <www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=1&menu=434&refr=434>. Disponibilidade: 01.04.10.

⁴⁵⁷ Destaca-se trecho da decisão do processo que aprovou a adoção da medida *antidumping*, especificamente, quando trata donexo causal entre as importações de pneus novos e o desempenho da indústria doméstica: “A indústria doméstica, buscando evitar perda mais acentuada de sua participação no mercado brasileiro, deprimiu seus preços o que gerou efeitos negativos em suas margens de lucratividade e na relação preço/custo”. Anexo, fls. 5; Resolução CAMEX N° 33, de 2009. Cabe, ainda, destacar outra passagem da decisão: “A produção da indústria doméstica aumentou continuamente ao longo da série considerada [abril de 2003 a março de 2008], assim como a capacidade instalada (...) e o volume das exportações (...). Já na massa salarial por empregado na indústria doméstica, verificou-se redução.” Anexo, fls. 5. Ibid. Infere-se que a proteção à indústria de pneus novos ao mesmo tempo em que gera aumento da produção, da capacidade instalada e da exportação, não reflete no aumento salarial dos trabalhadores do setor. A degeneração das condições de trabalho e da qualidade do bem oferecido aos consumidores são conseqüências esperadas em mercados fechados à concorrência, como no segmento de pneus no Brasil.

⁴⁵⁸ Art. 1°. Resolução CAMEX N° 33, de 2009; e Art. 1°. Resolução CAMEX N° 49, de 2009.

em não possibilitar a sobrevivência de qualquer outro segmento que concorra no mercado de pneus brasileiro⁴⁵⁹.

Por fim, cabe referir que, caso a política comercial doméstica para o setor de pneus tivesse sido acompanhada de uma política nacional de resíduos sólidos que ratificasse a defesa brasileira assentada no meio ambiente e na saúde pública, a demagogia do argumento brasileiro apresentado à OMC não seria tão nítida. No Brasil, a permanência da indefinição da responsabilidade pós-consumo para uma sorte de bens (pneus, pilhas, baterias, geladeiras, computadores), ou mesmo do ciclo integral de aproveitamento que esses bens devam percorrer na fase anterior ao descarte, gera custos ambientais e sanitários para toda a população⁴⁶⁰. As pressões dos grupos de interesse para diluir as responsabilidades em relação ao gerenciamento dos resíduos sólidos (órgãos federais, estaduais e municipais; fabricantes; importadores; e consumidores) paralisaram o andamento dos Projetos de Lei acerca do tema em tramitação desde 1991⁴⁶¹.

Sob o ponto de vista do modelo não-discriminatório, a implementação da decisão da OMC pelo Brasil na controvérsia envolvendo os pneumáticos reformados demonstrou que as instituições democráticas brasileiras estão aptas a executar políticas comerciais complexas, utilizando-se de diversos meios e formas de implementação, mesmo que corrompidas por interesses privados. Realmente, não se pode afirmar que ocorreu uma fragilização das instituições democráticas brasileiras pela implementação enviesada da decisão da OMC, mas uma forma de degenerescência das instituições democráticas ao acoplar-se a interesses industriais estreitos. Em sentido oposto, a premissa do arrefecimento do poder do grupo de interesse protecionista pelo modelo não-discriminatório inverteu-se diametralmente. O Brasil estabeleceu um método de adequação da norma nacional à internacional que potencializou a força do grupo de

⁴⁵⁹ Ver também a Resolução CAMEX N° 16, de 24 de março de 2009, que estabeleceu medidas *antidumping* sobre pneus novos para bicicletas provenientes da Índia.

⁴⁶⁰ Nesse sentido, Ilidia Juras e Suely Araújo observam que: “Quando os custos da degradação do meio ambiente não são pagos por aqueles que a geram, esses custos tornam-se externalidades para o sistema econômico, ou seja, são externos às funções de custo e de demanda. (...). Outrossim, o custo da degradação não incide diretamente sobre o que degrada, mas recai sobre a sociedade como um todo. Há, portanto, que internalizar os custos ambientais nas atividades de produção e consumo (...). JURAS, Ilidia da Ascensão Garrido Martins; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Uma Lei para a Política Nacional de Resíduos Sólidos. In: *Revista de Direito Ambiental*. Ano 11. N° 43, jul-set 2006, p. 123.

⁴⁶¹ Os projetos constam na Tabela 6. Subseção 2.2.2.

interesse protecionista, ampliou seu âmbito de incidência e obtenção de lucros para o MERCOSUL e aniquilou com o grupo de interesse oposto formado pelas indústrias reformadoras do bloco. Ademais, o Brasil corrompeu o frágil e incipiente reconhecimento da legitimidade dos processos de integração regional encabeçados pelos países em desenvolvimento, ao permitir a operacionalização das instituições democráticas em benefício de um grupo de interesse para estabelecer uma reserva mercadológica discriminatória assentada na exceção ambiental ao livre comércio.

Conclusão da Parte II

Defendeu-se, na Seção 3.1. desta dissertação, que a partir da década de 1990, a intensificação do engajamento dos Estados em organizações internacionais do comércio, o adensamento de juridicidade dos sistemas de solução de controvérsias alocados nessas organizações e a necessidade de prevenir a adoção do protecionismo disfarçado nas trocas comerciais resultaram num processo de internacionalização da política doméstica. Do debate acerca do modelo institucional de organização internacional mais adequado aos países democráticos, triunfou o modelo não-discriminatório por permitir maior discricionariedade aos Estados-membros, que receavam ceder parte de sua soberania, pela qualidade de aplacar o poder dos grupos de interesses domésticos capazes de manipular a máquina pública em benefício próprio e pelo condão de fortalecer as instituições democráticas ao exigir sua participação para a implementação das decisões das organizações internacionais.

Além disso, abordou-se os princípios elementares e imprescindíveis, conforme teoria desenvolvida por John McGinnis e Mark Movsesian, aos sistemas de solução de controvérsias das organizações internacionais assentadas no modelo não-discriminatório para identificar o protecionismo disfarçado. A aplicação desses princípios capacitaria os sistemas de solução de controvérsias a distinguir o protecionismo disfarçado das legislações que, genuinamente, buscam proteger direitos ambientais, trabalhistas e de saúde pública. No mesmo sentido, verificou-se os requisitos para a adequação da política comercial doméstica aos processos internacionais de liberalização do comércio: a transparência do processo legislativo, o objetivo bem definido a ser alcançado pela política pública doméstica e a coerência de tratamento aos bens similares produzidos pelas indústrias locais e estrangeiras.

Diante do desenho de pesquisa proposto, procedeu-se a dois estudos de casos envolvendo a indústria pneumática em sistemas de solução de controvérsias, um no MERCOSUL e outro na OMC. No primeiro, a partir da perspectiva histórica do bloco regional, inferiu-se a subsunção do MERCOSUL ao modelo não-discriminatório, apesar

da incipiência de seu sistema de solução de controvérsias para avançar procedimentos mais complexos de identificação do protecionismo disfarçado.

O Laudo Arbitral do Tribunal *Ad Hoc* do MERCOSUL, por meio do emprego dos “princípios gerais do direito em matéria de integração”, decidiu que o Brasil deveria compatibilizar a política comercial doméstica às normas mercosulinas de modo a liberalizar o fluxo de pneus reformados provenientes do Uruguai. O Brasil acatou a decisão do Laudo Arbitral e revogou as medidas domésticas consideradas incompatíveis ao MERCOSUL. Logo, confirmou-se a hipótese defendida pelo modelo não-discriminatório de que o funcionamento dos sistemas de solução de controvérsias aplaca o poder do grupo de interesse doméstico protecionista (no caso, consubstanciado pela indústria multinacional de pneus novos) e, concomitantemente, fortalece as instituições democráticas ao responsabilizá-la pela adequação da política comercial doméstica. Ao término desse estudo de caso, buscou-se as razões para a relativa facilidade da implementação da decisão do MERCOSUL, que ocorreu via Poder Executivo, mesmo havendo alguma oposição identificada no Poder Judiciário.

O segundo estudo de caso, que transcorreu no âmbito da OMC, motivado pela proibição brasileira da importação de pneus reformados da Comunidade Européia, igualmente, partiu do contexto histórico da formação do regime multilateral do comércio de modo a inferir a subsunção da organização internacional ao modelo não-discriminatório. Nessa esfera, se verificou que o grande número de litígios submetidos à apreciação da OMC colaborou para o seu sistema de solução de controvérsias aperfeiçoar um procedimento perspicaz apto a desentranhar o protecionismo disfarçado nas políticas comerciais domésticas. Novamente, a proibição brasileira de importação de pneus reformados foi considerada incompatível com os acordos internacionais de comércio que o país aderiu e o Relatório do Órgão de Apelação decidiu que o Brasil deveria adequá-la aos acordos da OMC. Nesse âmbito, o Brasil não revogou as medidas discriminatórias e apresentou uma novidade às relações internacionais econômicas ao sanar as inconsistências com o direito da OMC pela via do Poder Judiciário e pela negociação de um acordo amplo no âmbito do MERCOSUL. Ao fim, o Brasil colmatou as fissuras da alucinante estratégia de forma a desestimar o bloco regional e as virtudes do modelo não-

discriminatório. O Estado, acoplado ao grupo de interesse das indústrias multinacionais, instrumentalizou as instituições democráticas de modo a deprimir a indústria da reforma de pneus e ampliar a reserva mercadológica atendida pelas multinacionais, desvinculando-se dos argumentos ambientais e de saúde pública defendidos no sistema de solução de controvérsias da OMC.

O cenário advindo da forma de implementação, pelo Brasil, da decisão da OMC, proveniente de um sistema de solução de controvérsia que solidificou sua legitimidade justamente pelo emprego e cumprimento efetivo das decisões pelos Estados, guarda certa perversidade ao utilizar-se do dispositivo legal responsável por fornecer o equilíbrio entre o livre comércio e as políticas públicas de forte apelo social, como a defesa do meio-ambiente e da saúde pública, por exemplo. As expectativas quanto ao funcionamento do OSC da OMC foram frustradas segundo a teoria de McGinnis e Movsesian, uma vez que a estratégia do Brasil ampliou as restrições em dois níveis: o espaço geográfico exclusivo às multinacionais expandiu-se para o MERCOSUL e os bens proibidos que, no período prévio à controvérsia, repousava nos pneus reformados, passou a incluir os pneus usados, que serviam de matéria-prima para a indústria brasileira de reforma. A estratégia do Brasil multiplicou o poder do grupo de interesse ao invés de aplacá-lo, e o fez de forma compatível ao direito da OMC. A consequência desse método de conformar a política comercial doméstica ao direito da OMC dependerá de como os demais Estados-membros se posicionarão frente ao uso feito das exceções ao livre-comércio pelo Brasil, o que, pelo frescor do tema, não se está apto a antever.

CONCLUSÃO

No primeiro lustro da década de 1990, dois processos político-econômicos simultâneos, um no âmbito doméstico e outro no âmbito internacional, confluíram, respectivamente, para a politização da política externa brasileira e para a internacionalização da política doméstica por meio da instituição de organizações internacionais responsáveis por liberalizar os mercados, tanto na esfera regional quanto na multilateral. No âmbito doméstico, aos grupos de interesse politicamente organizados, notadamente às associações empresariais, possibilitou-se a participação no processo decisório da política externa tanto pelas entidades do sistema corporativista, nos canais institucionais formalmente estabelecidos pelo governo, quanto pelas associações voluntárias e autônomas nos Ministérios aos quais se vinculam, no Poder Legislativo, pelo exercício de *lobbying*, e, no Poder Judiciário, acionando-o como meio de pressão. Esse processo, identificado no âmbito doméstico pela atuação da indústria pneumática, liga-se, umbilicalmente, ao processo internacional de liberalização dos mercados.

A desagregação tarifária, de início encabeçada pelo Estado e, posteriormente, promovida pelas organizações internacionais do comércio, impulsionou as associações internacionais à arena da política externa comercial para imprimir suas preferências. Ocorreu que, nem sempre o interesse das associações empresariais refletiu na conformação da política externa comercial de forma compatível com as organizações internacionais, uma vez que legislações relacionadas às causas ambientais, trabalhistas e de saúde pública podem ser manipuladas, como método de protecionismo disfarçado, para o favorecimento de determinado segmento econômico. As organizações internacionais do comércio examinadas – MERCOSUL e OMC – assentadas nas premissas do modelo não-discriminatório, para lidar com os protecionismos disfarçados, capacitaram os sistemas de solução de controvérsias que lhes são anexos para a aplicação de normas e procedimentos jurídicos, com o fim de auferir a compatibilidade da política comercial do Estado à norma internacional.

O modelo não-discriminatório instado no MERCOSUL e na OMC visa estabelecer um mercado apto para a livre concorrência em que os produtores de bens similares, nos Estados-membros, possam concorrer nos mercados domésticos alheios em

condições equiparadas. Para alcançar esse fim, o modelo não-discriminatório está calcado, para além dos princípios econômicos, no fortalecimento das instituições democráticas, de modo a possibilitar a ampla participação nos mecanismos decisórios do Estado e no arrefecimento do poder dos grupos de interesse capazes de aviltar as virtudes do modelo ao imprimir o protecionismo disfarçado em legislações nacionais. Do funcionamento desse sistema, com a ativação de suas principais engrenagens – a politização da política externa, o fortalecimento das instituições democráticas e a legitimidade dos instrumentos jurisdicionais das organizações internacionais para a identificação do protecionismo disfarçado – adviria um cenário em que múltiplos fabricantes de bens similares disputariam os consumidores, ofertando preços competitivos e qualidades diferenciais em seus produtos, conforme do Desenho de Pesquisa apresentado na Introdução desta dissertação.

O funcionamento desse mecanismo foi examinado por meio da atuação, nas instituições democráticas, da indústria pneumática brasileira e da ativação dos instrumentos jurisdicionais das organizações internacionais chamadas para resolver as controvérsias surgidas acerca do comércio de pneus no MERCOSUL e na OMC. Nesse sentido, se verificou que as decisões das organizações internacionais em tela são transpostas para o âmbito doméstico por meio das instituições democráticas, que novamente estão submetidas à pressão das associações empresariais. Desse modo, as instituições do Estado encontram-se comprimidas entre o interesse de fortalecer as organizações internacionais que participam, pela disseminação dos ganhos econômico-comerciais que oferecem, e as pressões das associações empresariais para implementar a decisão internacional de modo a causar-lhes as menores perdas econômicas possíveis. Portanto, conforme o modelo não-discriminatório, o grupo de interesse preponderante na economia doméstica continuaria a produzir e competir, não obstante extirpado dos benefícios que o protecionismo disfarçado lhe ofertava, possibilitando que outros grupos concorram de forma equiparada no mercado desagradado.

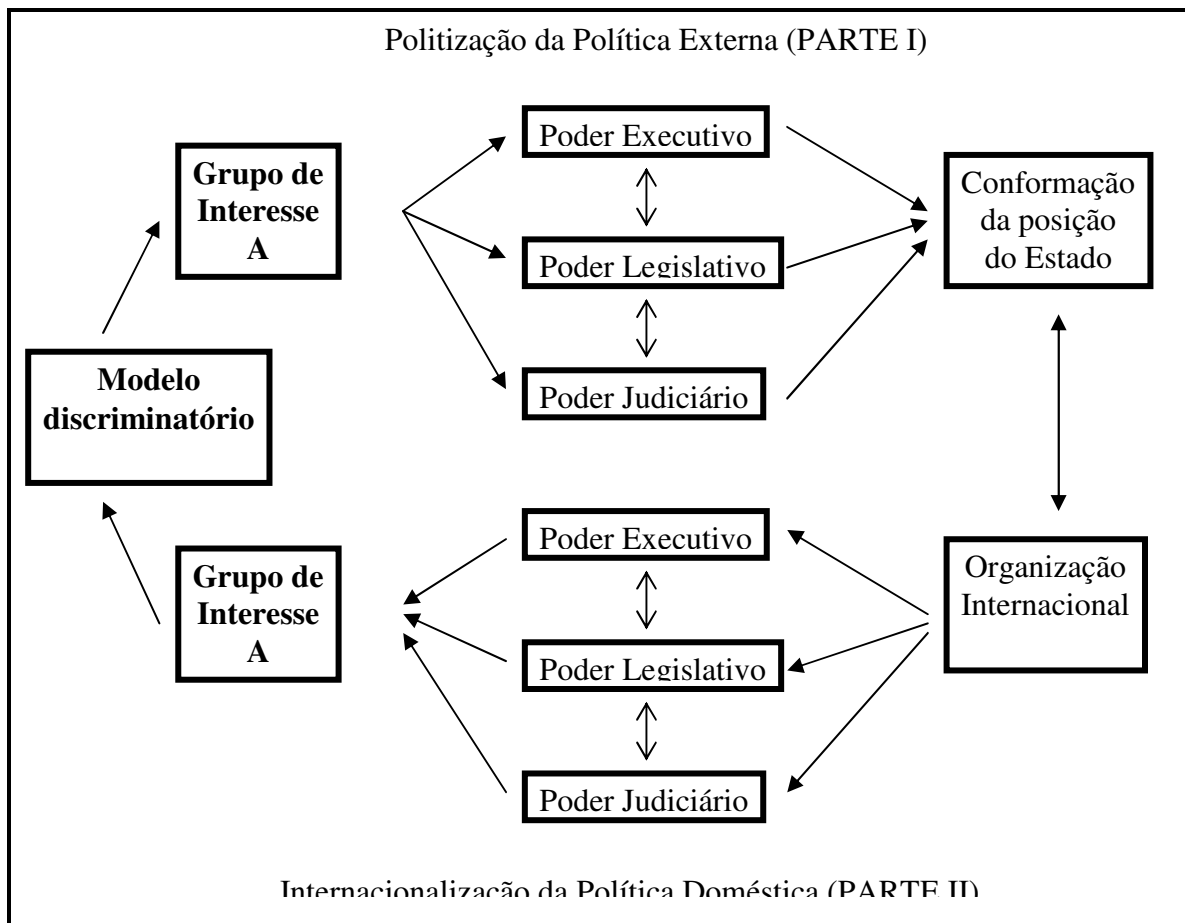
No âmbito do MERCOSUL, o estudo da controvérsia estabelecida pelo Uruguai, acerca da proibição brasileira de importação de pneus reformados daquele país, confirmou a hipótese do modelo não-discriminatório de avivar as instituições democráticas e de amainar o grupo de interesse doméstico protecionista. Nessa decisão

do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* do MERCOSUL, mesmo na presença de pressões contrárias à implementação do Laudo, o Poder Executivo eximiu os pneus reformados do bloco da proibição de importação. Dessa perspectiva, o grupo de interesse doméstico brasileiro que engendrou a medida protecionista sofreu um revés, na medida em que o sistema de solução de controvérsias do bloco regional deu fôlego ao grupo de interesse que buscava concorrer no mercado brasileiro de pneus. Para tanto, as instituições democráticas desfizeram as normas discriminatórias por meio das agências governamentais responsáveis pela regulação da política comercial, responsabilizando-as pela compatibilização da ordem doméstica à regional. Apesar disso, essa compatibilização não deixou de sofrer constrições internas por parte do grupo de interesse protecionista, o que implicou na promulgação de normas que refletiam a colisão entre, de um lado, o interesse do Estado em cumprir com a decisão do Tribunal do MERCOSUL e, de outro lado, a pressão interna advinda do grupo de interesse doméstico prejudicado. Esse embate implicou a liberalização do mercado brasileiro de pneus até a fronteira do bloco regional, remanescendo a discriminação quanto os pneus reformados provenientes de países não-membros do MERCOSUL.

O interesse da Comunidade Européia em exportar pneus reformados para o Brasil motivou o início dos procedimentos jurídicos, na OMC, para remover a legislação discriminatória. Nessa esfera, cuja decisão foi ao encontro do Laudo Arbitral do MERCOSUL, no sentido de declarar a legislação brasileira incompatível ao acordo internacional do comércio que o país aderiu, o choque entre as pressões internas do grupo de interesse protecionista e a decisão da OMC abalou o modelo não-discriminatório. Se o modelo previa banir o protecionismo disfarçado da política comercial doméstica por meio da atuação das instituições democráticas, impelidas pela vontade do Estado em legitimar os benefícios econômicos globais proporcionados pelas organizações internacionais, mesmo que alguns setores sofram perdas localizadas, nessa controvérsia, observou-se a articulação das instituições democráticas de modo a adequar o protecionismo disfarçado à OMC. O método de implementação da decisão da OMC, pelo Brasil, desvirtuou o modelo não-discriminatório ao degenerar as instituições democráticas, dispondo-as a serviço exclusivo do grupo de interesse representado pela indústria multinacional de pneus. Dessa forma, aniquilou-se com o grupo de interesse concorrente – composto pela

indústria de reforma de pneus - e expandiu-se a influência do grupo remanescente para o MERCOSUL. O modelo de competição pelo mercado tornou-se discriminatório, assentado em falsas premissas ambientais e de saúde pública, pois desvinculadas de políticas domésticas efetivas nessa área, e resultou num cenário em que desaparece o grupo de interesse contraposto, com as conseqüências que as reservas mercadológicas aportam - aumento dos preços para o consumidor, queda na qualidade do produto ofertado, diminuição dos salários no setor, repasse dos custos da responsabilidade ambiental e de saúde pública para a sociedade. Ou seja, um ciclo vicioso que degenera, além dos valores democráticos imbuídos nas organizações internacionais do comércio, o frágil equilíbrio entre as políticas comerciais e as demais políticas públicas, conforme o modelo abaixo :

**Modelo advindo do método de implementação
da decisão da OMC pelo Brasil**



Esse modelo, originado do método de implementação da decisão da OMC pelo Brasil, representa um desvio, não previsto, na teoria dos modelos não-discriminatórios de McGinnis e Movsesian. Enquanto o modelo teórico prenuncia que, da combinação entre a condução democrática da política externa (Parte I) e a liberalização gradual dos mercados (Parte II)⁴⁶², advém um cenário favorável ao fortalecimento das instituições democráticas e à participação plural de grupos de interesse concorrentes, devido, principalmente, à capacidade do modelo em extirpar o protecionismo disfarçado, que beneficia, de forma discriminatória, um grupo em detrimento de outro, assistiu-se, no decorrer do contencioso abordado, de um lado, ao esmorecimento de um segmento industrial (a indústria da reforma de pneus) e, de outro lado, ao robustecimento do segmento protecionista contraposto (a indústria multinacional instalada no Brasil).

No estágio atual das pesquisas que investigam a relação entre os grupos de interesse protecionistas, as instituições democráticas e as organizações internacionais do comércio, conquanto o deslinde da controvérsia dos pneumáticos na OMC aponte algumas lacunas na teoria de McGinnis e Movsesian, ela parece corresponder muito mais a um comportamento de exceção ao modelo do que um novo modo de interação entre esses atores. Não se pode negar os efeitos deletérios ao modelo não-discriminatório e, particularmente, às instituições democráticas, inclinadas em benefício de um segmento industrial, que a forma de implementação da decisão do SSC da OMC, pelo Brasil, acarreta. Por isso, se adverte que, muito provavelmente, o comportamento similar, por parte de outros Estados ou bloco regionais, fragilizaria o regime internacional de comércio, pois ataca os princípios que o fundamenta, fato que, pela dinâmica político-econômica contemporânea do Brasil, não parece ser seu interesse, e nem de nenhum outro Estado com relações importantes no sistema internacional.

Esse desvio identificado na teoria, no percurso deste projeto, não torna o Desenho de Pesquisa, proposto na Introdução, inadequado para explicar a interação entre as variáveis domésticas atuantes no processo decisório da política externa e as relações do Estado com as organizações internacionais. Muito pelo contrário, ele identifica uma

⁴⁶² Ver Introdução desta dissertação. A Parte I beneficiou-se da teoria das estruturas domésticas de Thomas Rissen-Kapen, uma vez que McGinnis e Movsesian, apesar de inserirem os grupos de interesses domésticos protecionistas em sua teoria dos modelos não-discriminatórios, não adentram a interação entre esses grupos e as instituições democráticas, que foi imprescindível para o desenvolvimento deste projeto.

anomalia nessas relações e vem no sentido de complementar o diálogo estabelecido entre a teoria das estruturas domésticas de Thomas Rissen-Kapen e a teoria do modelo não-discriminatório de John McGinnis e Mark Movsesian. A dissertação, ao testar as teorias, por meio do Estudo de Caso, identifica um concurso de circunstâncias em que as vantagens do modelo não-discriminatório cedem passo a uma forma degenerada de relações entre os grupos de interesse e as instituições democráticas. O acoplamento entre as preferências do grupo de interesse e a alienação das instituições democráticas deforma o modelo não-discriminatório, altera sua natureza e transforma-o num modelo discriminatório.

A concessão do mercado doméstico para um segmento econômico exclusivo estabelece uma reserva mercadológica, que transfere renda e poder de barganha para um único grupo de interesse, que se utiliza dessa ferramenta com o objetivo de ampliar, ainda mais, seu raio de abrangência. Esse é o cenário que veio a tona pela forma de implementação da decisão da OMC pelo Brasil. A indústria multinacional pneumática, aliada às agências governamentais responsáveis pela execução da decisão da OMC no âmbito doméstico, obteve êxito em implementá-la por meio da estratégia de adimplir com as recomendações, sem que fosse necessário a revogação das medidas discriminatórias. Dessa conjuntura, o grupo de interesse alargou a reserva mercadológica para o âmbito do MERCOSUL e o despiu da presença da indústria reformadora.

Outra consequência corrosiva para o regime internacional de comércio diz respeito à implementação da decisão da OMC, pelo Brasil, por meio do preenchimento, enviesado, dos requisitos do Art. XX do GATT. Esse dispositivo é responsável por constituir a pedra de toque entre as políticas comerciais e as políticas públicas aptas a restringir o comércio de forma compatível com a OMC. A confiança dos demais Estados-membros na OMC resta prejudicada, a partir da percepção que a estratégia do Brasil, em sanear as inconsistências com o direito da OMC, não encontra respaldo na realidade da política ambiental e de saúde pública do país. Nesse sentido, o Brasil desvirtuou as exceções ao livre comércio, presentes tanto no MERCOSUL quanto na OMC, ao imiscuir barreiras protecionistas nas políticas públicas nacionais, por meio de um engenhoso processo que as compatibilizam com os requisitos do Art. XX do GATT, além de depreciar o MERCOSUL. Ao mesmo tempo, a atuação do Brasil confirmou o argumento,

desenvolvido ao longo da pesquisa (Subseção 1.2.1. e 3.1.2), da inventividade desenfreada dos Estados para criar barreiras não-tarifárias cada vez mais desafiadoras à captura pelos sistemas de solução de controvérsias.

Pode-se refletir, igualmente, nesta conclusão, se a natureza singular das organizações internacionais estudadas - o MERCOSUL, por constituir um bloco regional, com uma carga política mais elevada, enquanto a OMC, uma organização de caráter técnico e competente para tratar de um tema da cooperação internacional especializado e que, portanto, descarta, em princípio, interferências políticas - implicaria na confirmação da hipótese para a primeira organização e sua rejeição para a segunda. Apesar desta pesquisa centrar-se, ao longo de seu desenvolvimento, nos aspectos comuns ou de complementaridade entre o MERCOSUL e a OMC, não parece razoável supor que a mudança da perspectiva, na direção de sublinhar os elementos de antagonismo e das particularidades dessas organizações, alteraria o resultado, por duas séries de fatores. Em primeiro lugar, McGinnis e Movsesian desenvolveram sua teoria focados, de forma mais intensa, na interação entre os grupos de interesse protecionistas, as instituições democráticas e a OMC, do que nos processos regionais de integração. Dessa perspectiva, esta pesquisa, num espectro de teste teórico, se localizaria mais próxima a sua rejeição que a sua confirmação. Em segundo lugar, e ao se acrescentar o nível de análise do MERCOSUL, concluiu-se que, se num primeiro momento, os aspectos políticos do bloco, nessa controvérsia, exerceram algum peso para o arrefecimento do poder do grupo de interesse protecionista e o fortalecimento das instituições democráticas (Subseção 3.2.4), em fase posterior, os aspectos políticos foram suplantados pela forma de implementação da decisão da OMC, pelo Brasil, de encontro ao Laudo Arbitral do MERCOSUL (Subseção 3.3.4. e 3.3.5.). Realmente, da correta ponderação desses fatores, esta dissertação avaliza a teoria do modelo não-discriminatório e a complementa pelo apontamento de uma conjunção de circunstâncias não prevista, em que o grupo de interesse protecionista se fortalece e amplia seu poder e seu raio geográfico de incidência.

Ao término desta dissertação, considera-se que sua contribuição mais significativa encontra-se no Desenho de Pesquisa, proposto na Introdução, para o desenvolvimento do Estudo de Caso. O diálogo entre a teoria do processo decisório em política externa, assentado nas estruturas domésticas, de Thomas Rissen-Kapen e a teoria

do modelo não-discriminatório das organizações internacionais do comércio, de John McGinnis e Mark Movsesian, possibilitou a criação de um Desenho de Pesquisa original, desenvolvido numa perspectiva brasileira, por meio do aporte de contribuições das áreas das relações internacionais, da teoria política e do direito internacional público. Esta dissertação, para além de uma perspectiva de análise da controvérsia dos pneumáticos e do encontro de áreas de conhecimento afins, deixa como sugestão um Desenho de Pesquisa que pode ser testado e utilizado como quadro para o estudo de outras controvérsias internacionais.

Por fim, é imprescindível uma nota de precaução, uma vez que esta dissertação pode sofrer com os desafios de se trabalhar com temas e questões ainda tão frescos na doutrina nacional. O distanciamento temporal da solução do contencioso dos pneumáticos é curto, o que impede a irradiação de todos os seus efeitos e, portanto, pode interferir na correta apreensão de suas conseqüências. Além disso, este trabalho deve ser incrementado por meio de uma análise quantitativa de outros contenciosos para se identificar ou não a reiteração do desvio identificado na teoria de McGinnis e Movsesian. De qualquer forma, por não se constituir no objeto central desta dissertação, as conseqüências ainda não irradiadas e uma análise quantitativa do desvio teórico apontado, permanecem como desdobramentos futuros e sugestões para a continuidade desta pesquisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I - Obras, artigos científicos e relatórios

ABBOTT, Frederick. International Trade and Social Welfare: The New Agenda. *Comparative Labor Law Journal*, Volume 17, 1996, p. 338-368.

ABBOTT, Keneth; KEOHANE, Robert; MORAVCSIK; Andrew; SLAUGHTER, Anne-Marie; SNIDAL, Duncan. The Concept of Legalization. In: *International Organization*, Vol. 54, No. 3, Summer 2000, p. 401 – 419.

ABBOTT, Keneth; SNIDAL, Duncan. Why States Act through Formal International Organizations. In: *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, No. 1, Feb. 1998, p. 3-32.

AMORIN, Celso. The WTO from the perspective of a developing country. In: *Fordham International Law Journal*, Vol. 24, 2000, p. 95 – 106.

ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. *O congresso brasileiro e a política externa (1985-2005)*. Rio de Janeiro: PUC, Instituto de Relações Internacionais, 2006.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações internacionais e política externa do Brasil: história e sociologia da diplomacia brasileira*. 2. ed. rev. ampl. atual. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O estudo das relações internacionais do Brasil: um diálogo entre a diplomacia e a academia*. Brasília: LGE Editora, 2006.

ALVAREZ, José. Hegemonic International Law Revisited. In: *The American Journal of International Law*, Vol. 97:4, 2003, p. 873-888.

ALVAREZ, José. International Organization: Then and Now. In: *The American Journal of International Law*, Vol. 100:2, 2006, p. 324-347.

AMARAL JUNIOR, Alberto do. *A Solução de Controvérsias na OMC*. São Paulo: Atlas, 2008.

APPIO, Eduardo Fernando. *O Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil*. Tese de Doutorado, Pós-Graduação em Direito/UFSC, 2004.

ARBIX, Daniel. Contenciosos Brasileiros na Organização Mundial do Comércio (OMC): Pauta Comercial, Política e Instituições. In: *Contexto Internacional*, Vol. 30 No. 3, set-dez 2008, p. 655-699.

BACHTOLD, Isabele Villwock. O Caso Battisti e a Judicialização das Relações Internacionais do Brasil. In: *Boletim Mundorama*, 27 de outubro de 2009.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. GOLDENSTEIN, Marcelo; ALVES, Marcelo Figueiredo de; BARRIOS, Mariana Toniolo. Panorama da Indústria de Pneus no Brasil: Ciclo de Investimentos, Novos Competidores e a Questão do Descarte de Pneus Inservíveis. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 25, mar. 2007.

BAPTISTA DA SILVA, Ovídio Araújo. *Processo e Ideologia: o paradigma racionalista*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

BARNETT, Michael; FINNEMORE Martha. The Politics, Power, and Pathologies of International Institutions. In: *International Organization*, Vol. 53: 4; 1999, p. 699-732.

BARRAL, Welber (org). *O Brasil e a OMC: os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais*. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2002.

BARRAL, Welber. *O Comércio Internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

BARRAL, Welber (org). *Direito e Desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento*. São Paulo: Singular, 2005.

BAUMAN, Zygmunt. *Europa*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização. As conseqüências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BEASLEY, Ryan; KAARBO, Juliet; HERMANN, Charles; HERMANN, Margaret. People and Processes in Foreign Policymaking: insights from comparative case studies. In: *International Studies Review*, Vol. 3, No. 2. Summer 2001, p. 217 – 250.

BÉLANGER, Michel. *Instituições Econômicas Internacionais*. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

BÉLANGER, Michel. L'Union européenne et le sang. In: *Santé, marche, droits de l'homme*. Paris: Dalloz, 1996.

BENNETT, Andrew. Case Study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages. In: SPRINZ, Detlef; WOLINSKY-NAHMIAS, Yael. *Models, Numbers and Cases. Methods for Studying International Relations*. United States of America: University of Michigan Press, 2004.

BENTLEY, Philip. A Re-assessment of Article XX, paragraphs (b) and (g) of GATT 1994 in the light of growing consumer and environmental concern about biotechnology. In: *Fordham International Law Journal*, Vol. 24, 2000 p. 107 – 131.

BIANCHI, Álvaro. Empresários e Ação Política: Notas para um enfoque relacional do associativismo. In: *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, No. 28, jun-2007, p. 117-129.

BLUM, Gabriela. Bilateralism, Multilateralism, and the Architecture of International Law. In: *Harvard Journal of International Law*, Vol. 49. No 2. Summer 2008, p. 324 – 379.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BOMFIM, Manuel. *A América Latina. Males de Origem*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1993.

BONELLI, Regis; MOTTA, Pedro da. A Dinâmica das Políticas Setoriais no Brasil na Década de 1990: Continuidade e Mudança. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n° 7, abril/junho, 2003.

BOOTH, Wayne; COLOMB, Gregoy; WILLIANS, Joseph. *A Arte da Pesquisa*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli. *Empresariado Nacional e Estado no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978.

BRAGA, Antônio Sérgio; DE MIRANDA, Luiz Camargo [Orgs.]. *Comércio e Meio Ambiente: uma agenda positiva para o desenvolvimento sustentável*. Brasília: MMA/SDS, 2002.

BREUNING, Marijke. *Foreign Policy Analysis – a comparative introduction*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

BREWER, Thomas L.; YOUNG, Stephen. WTO Disputes and Developing Countries. *Journal of World Trade*. Genebra, Vol 33, No. 5, out. 1999, p. 169-182.

BUSCH, Marc. Overlapping Institutions, Forum Shopping and Dispute Settlement in International Trade. In: *International Organization*, Vol. 61, Fall 2007, p. 735-761.

CALLIARI, Marcelo. O Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC: Uma Análise à luz da Teoria dos Jogos. In: MERCADANTE, Araminta de Azevedo; MAGALHÃES, José Carlos de. *Solução e Prevenção de Litígios Internacionais*. Vol. II. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 385-402.

CAPPELLETTI, Mauro. *O Controle Judicial de Constitucionalidade das leis no Direito Comparado*. 2° Ed. Porto Alegre: Fabris, 1992.

CARVALHO, Evandro Menezes de. *Organização Mundial do Comércio: cultura jurídica, tradução e interpretação*. Curitiba: Juruá, 2006.

CARVALHO, Maria Izabel V. de. Estruturas Domésticas e Grupos de Interesse: A Formação da Posição Brasileira para Seattle. In: *Contexto Internacional*, Vol. 25, No. 2, jul-dez, 2003, p. 363-401.

CARVALHO, Maria Izabel V. de. O Itamarati, os empresários e a Política Exterior do Brasil. In: *Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*, N° 7, janeiro, 2001, p. 11-13.

CARVALHO, Maria Izabel V. de. *International and Domestic Constraints: Brazil in a trree-level game in Doha Round?* Trabalho apresentado na Reunião Conjunta Internacional da ABRI/ISA. Rio de Janeiro, julho, 2009.

CARVALHO, Maria Izabel V. de; CASTRO, Marcus Faro de. Globalization and Recent Political Transitions in Brazil. In: *International Political Science Review*, Vol. 24, No. 4, 2003, p. 465 – 490.

CASON, Jeffrey W.; POWER, Timothy J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. In: *International Political Science Review*, Vol. 30, No. 2, 2009.

CASSESE, Antonio. *International Law*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2005.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz. *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. 2.ed. rev. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2007.

CHANG, Howard F. An economic analysis of Trade Measures to Protect the Global Environment. In: *The Georgetown Law Journal*, Vol. 83, 1994-1995, p. 2131 – 2213.

CHASE, Kerry. Protecting Free Trade: The Political Economy of Rules of Origin. In: *International Organization*, Vol. 63, Summer 2008, p. 507 – 530.

CHECKEL, Jeffrey T. Constructivism and Foreign policy. In: SMITH, Steven; HADFIELD, Amelia; DUNN, Tim. *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

CÍCERO, Marco Túlio. *Saber envelhecer e A amizade*. Porto Alegre: L&PM, 1999.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Unidade de Assuntos Legislativos. MENEZES, Vladson Bahia; DINIZ; Godofredo Franco; KLOECKNER, Pedro Aloyiso (Orgs.). *Agenda Legislativa da Indústria 2009*. Brasília, 2009, p. 267 – 291.

CORRÊA, Luís Fernando Nigro. *O Mercosul e a OMC: Regionalismo e Materialismo*. São Paulo: LTr, 2001.

CORRÊA, Manuel Pio. *Dicionário das plantas úteis do Brasil e das exóticas cultivadas*. Rio de Janeiro: IBDF, 1984.

CORTELL, Andrew; DAVIS, James. How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms. In: *International Studies Quarterly*, Vol. 40, No. 4, 1996, p. 451-478.

COSTA, Lígia Maura. *OMC, Manual Prático da Rodada Uruguaí*. São Paulo: Saraiva, 1996.

COSTA, Paulo Roberto Neves. Empresariado, Instituições Democráticas e Reforma Política. In: *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, No. 28, jun-2007, p. 99-116.

COSTA, Ricardo Alípio da. *A importação de pneus usados: aspectos legais e ambientais*. Curitiba: UnicenP, Dissertação de Mestrado, 2007.

COTTIER, Thomas; SCHEFER, Krista Nadakavukaren. The Relationship between World Trade Organization Law, National and Regional Law. In: *Journal of International Economic Law*, Vol. 1, 1998, p. 83-122.

COUTO, Estevão Ferreira. Judicialização da política externa e direitos humanos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 46, No.1, 2004, p.140-161.

CUNHA, Raphael Coutinho da. *Preferências domésticas e diplomacia comercial: a posição negociadora brasileira sobre o comércio de serviços nas rodadas Uruguaí e Doha*. Dissertação de Mestrado IREL/UNB, 2008.

D'ARCY, François. *União Européia. Instituições, Políticas e Desafios*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002.

DAL RI JUNIOR, Arno. *História do Direito Internacional; Comércio e moeda; Cidadania e nacionalidade*. Florianópolis: Boiteux, 2004.

DANESE, S.F. *Diplomacia Presidencial: História e Crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DANIELSEN, Dan. How Corporations Govern: Taking Corporate Power Seriously in Transnational Regulation and Governance. In: *Harvard Journal of International Law*, Vol. 46:2, 2005, p. 411-425.

DEITOS, Marc Antoni. A tensão entre a liberalização do comércio internacional de pneumáticos e os direitos à saúde e ao meio ambiente equilibrado. In: MENEZES, Wagner. *Estudos de Direito Internacional: Anais do Sexto Congresso Brasileiro de Direito Internacional*. Curitiba: Juruá, Vol. XII, 2008, p. 485-493.

DEITOS, Marc Antoni. Os Paradigmas das Relações Internacionais sob o enfoque da produção e da destinação dos pneumáticos - do ciclo da borracha à “Guerra dos Pneus”. In: *Anais da II Jornada de História das Relações Internacionais. Relações Internacionais na perspectiva dos Historiadores*. Porto Alegre, 2008.

DEITOS, Marc Antoni. A tensão entre a liberalização do comércio internacional de pneumáticos e o risco de doenças epidêmicas e o acúmulo de resíduos tóxicos no meio urbano. *Anais do II Simpósio Dano Ambiental e Sociedade de Risco*. Florianópolis, 2007. Disponível em: <www.gpda.ufsc.br/simposio/trab.php>.

DEITOS, Marc Antoni; VENTURA, Deisy. O contencioso internacional dos pneumáticos - a fluidez do direito nas dimensões nacionais e não-nacionais. *Anais do XIX Salão de Iniciação Científica da UFRGS*. Porto Alegre: 2007, p. 735.

DEITOS, Marc Antoni; VERENHITACH; Gabriela Daou. O Lixo dos países desenvolvidos é o luxo que se concebe às nações pobres. In: *Anais do I Simpósio Nacional de Relações Internacionais. Elementos estratégicos para a política externa brasileira frente aos países menos avançados: uma visão solidária*. Santa Maria, 2007, p. 38.

DEITOS, Marc Antoni; VERENHITACH; Gabriela Daou. Desequilíbrio na interação das dimensões jurídicas multilaterais: a Organização Mundial do Comércio e a Organização Mundial da Saúde. In: MENEZES, Wagner (Org). *Direito Internacional em Debate*. Curitiba: Editora Íthala, 2008, p. 175 – 182.

DELICH, Valentina. Developing Countries and the WTO Dispute Settlement System. In: HOEKMAN, Bernard; MATTOO, Aaditya; ENGOSH, Philip [Org.] *Development, Trade and the WTO - A Handbook*. The World Bank. Washington, D. C. 2002, p. 71-80.

DELMAS-MARTY, Mireille. *A imprecisão do direito: do código penal aos direitos humanos*. São Paulo: Manole, 2005.

DELMAS-MARTY, Mireille. Commerce mondial et protection des droits de l’homme. In: *Commerce mondial et protection des droits de l’homme*. Institut René Cassin de Strasbourg: Bruxelles, Publication de l’institut international de droits de l’homme, Bruylant, 2001

DELMAS-MARTY, Mireille. *Três Desafios para um Direito Mundial*, Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2003.

DELMAS-MARTY, Mireille. *Les forces imaginantes du droit (I). Le relative et l'universel*. Paris: Seuil, 2004.

DELMAS-MARTY, Mireille. *Les forces imaginantes du droit (II). Le pluralisme ordonné*. Paris: Seuil, 2006.

DELMAS-MARTY, Mireille.. *Les forces imaginantes du droit (III). La refondation des pouvoirs*. Paris: Seuil, 2007.

DEMAREST & ALMEIDA ADVOGADOS; Mermorandum on Brazilian Judiciary's Position on Importation of Used Tyes. Documento apresentado pelo governo brasileiro à OMC sob a sigla Exhibit BRA-86.

DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS CORPORATIVOS. *Goodyear do Brasil – 90 anos rumo ao futuro*. Abril: 2009. Versão eletrônica <www.goodyear.com.br/local/90_anos/livro/pdf/Goodyear_90Anos.pdf>. Disponibilidade: 04.04.2010.

DIETRICH, John W. Interests groups and foreign policy: Clinton and the China MFN debates. *Presidential Studies Quarterly*. Vol. 29, No. 2, 1999, pp. 280-296.

DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito Internacional Público*. 2. Ed. Fundação Calouste Gulbekian: Lisboa, 2003

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. Empresariado e Estratégias de Desenvolvimento. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 18, No. 52, junho, 2003.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. Olha o empresariado aí, minha gente. In: *Revista Insight*, Ano V, 2º trimestre, 2002.

DINIZ, Simone; RIBEIRO; Cláudio Oliveira. The role of the brazilian Congress in foreign policy. In: *Brazilian Political Science Review*, Vol. 2, No. 2, p. 10 – 38.

DOUGHERTY James E.; PFALTZGRAFF, Robert L. *Relações Internacionais: As Teorias em Confronto*. Lisboa: Gradiva: 2003.

DOYLE, Michael. Liberalism and Foreign Policy. In: SMITH, Steven; HADFIELD, Amelia; DUNN, Tim. *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*. Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 49-70.

DUPUY, Pierre-Marie. Le principe de précaution, règle emergente du droit international general. In: *Le principe de précaution – Aspects de droit international general*. Paris: LGDJ/ ed. Panthéon-Assas, 2002.

EQUIPE EDITORIAL PONTES. O Caso dos pneus: um litígio em aberto. In: *Pontes entre o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável*. Vol. 4. No. 4, Agosto, 2007.

ERICKSON, Christopher; MITCHELL, Daniel. The American Experience with Labor Standards and Trade Agreements. *The Journal of Small and Emerging Business Law*, Vol. 3, 1999. p. 44-45.

EVERA, Stephen Van. *Guia para Estudantes de ciencia política*. Barcelona: Gedisa, 1997.

EWING-CHOW, Michael; SOH, Darryl. Pain, Gain or Shame: The Evolution of Environmental Law and the Role of Multinational Corporations. In: *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 16, No. 1, Winter 2009, p. 195 – 222.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 51, No. 2, 2008.

FARIAS, Rogério de Souza. *O Brasil e o GATT (1973-1993): unidades decisórias e política externa*. Dissertação de Mestrado IREL/UNB, 2007.

FERRAJOLI, Luigi. *A Soberania no Mundo Moderno: nascimento e crise do Estado Nacional*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FIGUEIREDO, Aldrin Moura de. *O cotidiano e a Sociedade da Borracha*. São Paulo: Atual, 1997.

FINDLAY, Ronald; O'ROURKE, Kevin. *Power and Plenty: Trade, War and The World Economy in the Second Millennium*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

FINGER, J. Michael, WINTERS, L. Alan. Reciprocity in the WTO. In: HOEKMAN, Bernard; MATTOO, Aaditya; ENGOSH, Philip [Org.] *Development, Trade and the WTO - A Handbook*. The World Bank. Washington, D. C. 2002, p. 50-60.

FLEITAS, Julio Alberto. Lamentable cobardía de nuestras autoridades en el tema neumáticos. *ABC Color*, 14 de Abril de 2008.

FONSECA JUNIOR, Gelson. *O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

FOTANELE, Gustavo. Apresentação da Câmara de Comércio Exterior. *Seminário Cadeia Logística Segura e Competitividade*. São Paulo: 4 de dezembro de 2008.

FOUCAULT, Michel. *As Palavras e as Coisas*. São Paulo: Martins Fontes: 2002.

FREIRE JUNIOR, Américo Bedê. *O Controle Judicial de Políticas Públicas*. São Paulo: RT, 2005.

FURLAN, Nájia. BS Colway pisa no Freio – Fábrica demite 700 funcionários e encerra programas sociais. *Tribuna do Paraná*: Curitiba, 18.12.2007.

FURTADO, Cristina; NUNES, Regina; COSTA, Helson; VISCONTE, Leila. Aspectos Históricos da Vulcanização. In: *Polímeros: Ciência e Tecnologia*, Vol. 13, No. 2, p. 125-129, 2003.

GARRISON, Jean. Constructing the “National Interest” in U.S. - China Policy Making: How Foreign Policy Decision Groups Define and Signal Policy Choices. In: *Foreign Policy Analysis*, Vol. 3, 2007, p. 105 - 126.

GEDDES, Barbara. “Building State” Autonomy in Brazil, 1930-1964. In: *Comparative Politics*, Vol. 22, Jan., p. 217-235.

GHIAS, Shoaib. International Judicial Lawmaking: A Theoretical and Political Analysis of the WTO Appellate Body. In: *Berkeley Journal of International Law*, Vol. 24:2, 2006, p. 534-553.

GILPIN, Robert. *O Desafio do Capitalismo Global*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GOLDSTEIN, Judith; MARTIN, Lisa. Legalization, Trade Liberalization, and Domestic Politics: A Cautionary Note. In: *International Organization*, Vol. 54, No. 3, p.603-632.

GOUREVITCH, Peter. *Politics in Hard Times*. Nova York: Cornell University Press, 1986.

GOUVERITCH, Peter. The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics. In: *International Organization*, Vol. 32, Autumn, 1978, p. 881 - 911.

GREENWALD, John D.; FOX, Lynn Fischer. The WTO’s emphasis on adjudicated disputed settlement may be more drag than lift. In: *Arizona Journal of International and Comparative Law*, Vol. 24, No. 1, 2007, p. 133 – 140.

GRIBEL, Gabriela Frazão. O Judiciário Nacional e o Processo de Produção da Política Externa. *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, Vol. 5, 2009, p. 573-596.

GROSSI, Paolo. *Mitologias jurídicas da modernidade*. 2.ed. rev. e atual. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007.

GUZMAN, Andrew. Global Governance and the WTO. In: *Harvard Journal of International Law*, Vol. 45:2, 2004, p. 302-351.

GUZMAN, Andrew; SIMMONS, Beth. Power Plays and Capacity Constraints: The Selection of Defendants in World Trade Organization Disputes. In: *The Journal of Legal Studies*, Vol. 34, 2005, p. 557-600.

HAGAN, Joe. Does Decision Making Matter? Systemic Assumptions vs. Historical Reality in International Relations Theory. In: *International Studies Review*, Vol. 3, No. 2, Summer 2001, p. 5-46

HAGAN, Joe D.; EVERTS, Philip; FUKUI, Haruhiro; STEMPEL, John. Foreign Policy by Coalition: Deadlock, Compromise, and Anarchy. In: *International Studies Review*, Vol. 3, No. 2, 2001, p. 169-216.

HATHAWAY, Oona A. Positive Feedback: The Impact of Trade Liberalization on Industry Demands for Protection. In: *International Organization*, Vol. 52, No. 3, Summer 1998, p. 575-612.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações Internacionais: histórias e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HERZ, Mônica. A Internacionalização da Política: A Perspectiva Cosmopolita em Face do Debate sobre a Democratização da ONU. In: *Contexto Internacional*, Vol. 21, No. 2, julho/dezembro, 1999, p. 259-289.

HERMANN, Margaret. How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework. In: *International Studies Review*, Vol. 3, No. 2, 2001, p. 47-81.

HERMANN, Charles F.; STEIN, Janice; SUNDELIUS, Bengt; WALKER, Stephen. Resolve, Accept, or Avoid: Effects of Group Conflict on Foreign Policy Decisions. *International Studies Review*. Vol. 3, No. 2, 2001, p. 133-168.

HERMANN, Margaret; HERMANN, Charles. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. In: *International Studies Quarterly*, Vol. 33, No. 4, 1989, p. 361-387.

HERMANN, Margaret; PRESTON, Thomas; KORANY, Baghat; SHAW, Timothy. Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals. In: *International Studies Review*, Vol. 3, No. 2, Summer 2001, pp. 83-131.

HESPANHA, Antônio Manuel. *Cultura Jurídica Européia – Síntese de um Milênio*. Portugal, Fórum da História, 2003.

HILL, Christopher J. *The Changing Politics of Foreign Policy*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

HILL, Christopher; LIGHT, Margot. Foreign Policy Analysis. In: LIGHT, Margot; GROOM, A. J. R. [Eds]. *International Relations: A Handbook of Current Theory*. London, Frances Pinter and Boulder, Lynne Rienner, 1985,

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de. Contexto Internacional, democracia e política externa. In: *Política Externa*, Vol. 11, No. 2 (set/out/Nov), 2002, p. 78-96.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. In: *International Affairs*, Vol. 82, No. 1, 2006, p. 21 – 40.

HÖFFE, Otfried. *A Democracia no Mundo de Hoje*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

HORLICK, Gary; COLEMAN, Judith. The compliance problems of the WTO. In: *Arizona Journal of International and Comparative Law*, Vol. 24, No. 1, 2007, p. 141-148.

HOUAISS, Antônio. *Dicionário Eletrônico Houaiss da língua portuguesa 2.0*. São Paulo: Objetiva, 2007.

HOUGHTON, D. P. Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision Making: Toward a Constructivist Approach. In: *Foreign Policy Analysis*, Vol. 2, 2007, p. 24 – 45.

HOUSE, Robert. The World Trade Organization and the Protection of Workers' Rights. *The Journal of Small and Emerging Business Law*, Vol. 3, 1999, p. 131-172.

HOWSE, Robert. From Politics to Technocracy-and Back Again: The Fate of the Multilateral Trading Regime. In: *The American Journal of International Law* Vol. 96:1, , 2002, p. 94-117.

HUDSON, Valerie. Foreign Policy Analysis: Actor –Specific Theory and the Ground of International Relations. In: *Foreign Policy Analysis*, Vol.1, Issue 1, march 2005, p. 1 – 30.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Industrial.<
www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/industria/pia/produtos/produto2006/default.shtm>

INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Brazil Loses Used Tyres Dispute, But Happy With Panel's Mixed Ruling. In: *Bridges Trade BioRes* Vol. 7. No. 12, 20 June 2007.

INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Caso do Algodão: Brasil divulga produtos para retaliação. In: *Pontes Quinzenal*, Vol. 5. No. 2, 08 de março de 2010.

INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Relatório do painel da OMC na disputa dos pneus contra o Brasil. In: *Pontes Quinzenal*, Vol. 2. No. 1, p. 1., 28 de março de 2007.

IWASAVA, Yuji. WTO Dispute settlement as judicial supervision. In: *Journal of International Economic Law*, Vol. 5, No. 2, June 2002.

JACKSON, John. Global Economics and International Economic Law. In: *International Economic Law*, Vol. 1, 1998, p. 1-23.

JACKSON, John. *The case of the World Trade Organization*. In: *International Affairs*, Vol. 84, No. 3, 2008, p. 437-454.

JACKSON, John. International Law Status of WTO Dispute Settlement Reports: obligation to comply or option to “buy out”? In: *The American Journal of International Law*, Vol. 98, 2004, p. 109-125.

JACKSON, John. Sovereignty-Modern: a new approach to outdated concept. In: *The American Journal of International Law*, Vol. 97, 2003, p. 782-802.

JACKSON, John. The WTO Dispute Settlement Understanding – Misunderstandings on the Nature of Legal Obligation. In: *The American Journal of International Law*, Vol. 91, 1997, p. 60-64.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. *Introdução às Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2007.

JACQUET, Jean-Michel, DELEBECQUE, Philippe. *Droit du Commerce International*. Paris: Dalloz, 1999.

JALES, Mario. Executive Summary: Trade Policy in Latin America, the United States and the European Union. In: *Políticas Comerciais Comparadas: Desempenho e Modelos Organizacionais*. Brazilian Institute for International Trade Negotiations (ICONE); Economic Research Foundation of University of São Paulo (FIPE); United Kingdom Department for International Development (DFID) [Coords.]. São Paulo: Singular, 2007.

JAMMAUND, Antoine. Unification, uniformisation, harmonisation: de quoi s’agit-il. In: *Vers de un code européen de la consommation*. Bruxelles: Bruylant, 1998.

JOURDAIN-FORTIER, Clotilde. *Santé et commerce international. Contribution à l’étude de la protection des valeurs non marchandes par le droit du commerce international*. Bourgogne: Université de Bourgogne – CNRS, 2006.

JURAS, Ilidia da Ascensão Garrido Martins; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Uma Lei para a Política Nacional de Resíduos Sólidos. In: *Revista de Direito Ambiental*. Ano 11. No. 43, jul-set 2006.

KAARBO, Juliet. Power Politics in Foreign Policy: The Influence of Bureaucratic Minorities. *European Journal of International Relations*, Volume 4, March 1998, p. 67-97.

KATZENSTEIN, Peter. *Corporatism and Change. Austria, Switzerland, and the Politics of Industry*. Nova York: Cornell University Press, 1984.

KATZENSTEIN, Peter. Domestic and International Forces and Strategies of Foreign Economic Policy. In: *International Organization*, Vol. 31, No. 4, Autumn 1977, p. 587-606.

KATZENSTEIN, Peter. Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy. In: *International Organization*, Vol. 31, No. 4, Autumn 1977, pp. 879-920.

KATZENSTEIN, Peter. International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States. In: *International Organization*, Vol. 30, Winter 1976, p.1 -45.

KATZENSTEIN, Peter. *Small States in World Markets*. Nova York: Cornell University Press, 1985.

KELLY, Claire. Power, Linkage and Accommodation: the WTO as an International Actor and Its Influence on other actors and regimes. In: *Berkeley Journal of International Law*, Vol. 24:1, 2006 p. 79 – 128.

KEOHANE, Robert. *Instituciones Internacionales y Poder Estatal. Ensayos sobre teoria de las relacionaes internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latino Americano S.R.L, 1993.

KEOHANE, Robert. International Relations and International Law: Two Optics. In: *Harvard International Law Journal*, Vol. 38, No. 2. spring 1997, p. 487 – 502.

KEOHANE, Robert. *Power and Interdependece: World Politics in Transition*. Boston: Little: 1971.

KEOHANE, Robert. *Power and Interdependence*. New York: Longman, 2001.

KEOHANE, Robert; MORAVCSIK, Andrew; SLAUGHTER, Anne-Marie. Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational. In: *International Organization*, Vol. 54, No. 3, Summer 2000, p. 457–488

KEOHANE, Robert; NYE Joseph. *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press: 1971.

KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. *El diseño de la investigación social. La inferencia científica em los estúdios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial, 2000.

KISS, Alexandre. Os Direitos e Interesses das Gerações Futuras e o Princípio da Precaução. In VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros. *Princípio da Precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

KLOR, Adriana Dreyzin de ...[et al.]. *Solução de Controvérsias : OMC, União Européia e Mercosul*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stifung, 2004.

KOREMENOS, Barbara; LIPSON, Charles; SNIDAL, Duncan. The Rational Design of International Institutions. In: *International Organization*, Vol. 55, No. 4, Autumm 2001, p. 761 – 799.

KOSKEENNIEMI, Martti. The Politics of International Law – 20 Years Later. In: *The European Journal of International Law*, Vol. 20 No. 1, 2009, p. 7 – 19.

KRISCH, Nico. International Law in Times of Hegemony: Unequal Power and the Shaping of the International Legal Order. In: *European Journal of International Law*, 2005, Vol. 26, No. 3, p. 369-408.

KUBALKOVÁ, Vendulka. Foreign Policy, International Politics, and Constructivism. In: KUBALKOVÁ, Vendulka (ed). *Foreign Policy in a Constructed World*. New York: Sharpe, 2001.

KUPERMAN, Ranan. A Dynamic Framework for Analyzing Foreign Policy Decision Making. In: *International Studies Review*, Vol. 8, 2006, p. 537 – 554.

KUYPER, Peter J. O Direito do GATT como um Campo Especial do Direito Internacional: Ignorância, Refinamentos Posteriores ou um Sistema Autocontínente de Direito Internacional? In: CASELLA, Paulo Borba; MERCADANTE, Araminta. *Guerra comercial ou integração mundial pelo comércio? A OMC e o Brasil*. São Paulo, LTR, 1998, p. 15-49.

LACARTE-MURÓ, Julio; GAPPAH, Petina. Developing Countries and the WTO Legal and Dispute Settlement System: a view from the bench. In: *Journal of International Economic Law*, Vol. 3, 2000, p. 395-401.

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

LAFER, Celso. O Sistema de Solução de Controvérsias na Organização Mundial do Comércio. In: CASELLA, Paulo Borba; MERCADANTE, Araminta. *Guerra Comercial ou integração mundial pelo comércio? A OMC e o Brasil*. São Paulo: LTR, 1998, p. 729 – 755.

LEÃO, Ênio Saraiva. *Judicialização da Política Externa Brasileira: o caso da importação de pneumáticos usados*. Trabalho apresentado na Reunião Conjunta Internacional da ABRI/ISA. Rio de Janeiro, julho, 2009.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 10^o Ed. rev. atual. e ampl. Editora Método: São Paulo, mar./ 2006.

LIGNEUL, Nicolas. *Elaboration dun Droit International*. Bruxelles: Bruylant, 2001.

LIGNEUL, Nicolas; FLORY, Thomas. Commerce international, droits de l'homme, mondialisation: les droits de l'homme et l'Organisation mondiale du commerce. In: *Commerce mondial et protection des droits de l'homme*. Bruxelles: Bruylant, 2001.

LINDSAY, James. Congress, Foreign Policy, and the New Institutionalism. In: *International Studies Quarterly*, Vol. 38, 1994, p. 282 – 304.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. In: *Contexto Internacional*, Vol. 22, No. 2, 2000, p. 265-303.

LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O congresso e a política de comércio exterior. In: *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, No. 52, 2001, p. 121-149.

LOVELOCK, James. *A vingança de Gaia*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2006.

MCRAE, Donald. Measuring the effectiveness of the WTO Dispute Settlement System. In: *Asian Journal of WTO and International Health Law*, Vol. 3, No. 1., 2008, p. 1 - 20.

MCRAE, Donald. The WTO in International Law: Tradition continued or new frontier? In: *Journal of International Economic Law*, Vol. 3, 2000, p. 27 – 41.

MAH MOHAMED, Salah. *Les contradictions du Droit Mondialise*. Paris: PUF, 2002.

MAH MOHAMED, Salah. Droit, marche et développement; réflexions sur un triptyque ambigu. In: *L'ordre concurrentiel, Mélanges en l'honneur d'Antoine Pirovano*. Paris: Frison-Roche, 2003.

MAH MOHAMED, Salah. Les transformations de l'ordre public économique vers um ordre public régulateur? In: *Philosophie du droit et droit économique. Quel dialogue?, Mélanges em l'honneur d'Antoine Pirovano*. Paris: Frison-Roche, 1999.

MAH MOHAMED, Salah. *L'OMC et protection de l'environnement*. Bruxelles: Bruylant, 2003.

MALAMUD, Andrés. Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination. In: *Latin American Research Review*, Vol. 40, No. 1. February, 2005.

MALJEAN-DUBOIS, Sandrine. *Biodiversité, biotechnologies, biosécurité: Le droit international désarticulé*. Paris: JDI, 2000.

MANCUSO, Wagner Pralon. O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. In: *Revista de Sociologia e Política*, No. 28, jun. 2007.

MANCUSO, Wagner Pralon. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. *Revista Dados*, Vol. 47, No. 3, 2004, p. 505 – 547.

MANCUSO, Wagner Pralon; OLIVEIRA, Amâncio Jorge. Abertura Econômica, Empresariado e Política: os planos doméstico e internacional. In: *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, No. 69, p. 151-152, 2006.

MANSFIELD, Edward; REINHARDT, Eric. International Institutions and the Volatility of International Trade. In: *International Organization*, Vol. 62, Fall 2008, p. 621 – 652.

MARQUES, Joseph. *Foreign Policy and the Private Sector in Brazil: from Corporatism to Business Diplomacy*. PhD dissertation, Graduate Institute of Geneva, 2009.

MARTIN, Lisa L. *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

MARTIN, Lisa L. Interests, Power, and Multilateralism. In: *International Organization*, Vol. 46, No. 4, Autumn, 1992, p. 765-792

MARTINS, Eliane M. Octaviano. Sistemática de solução de controvérsias do Mercosul: o Protocolo de Brasília e o Protocolo de Olivos. In: *Cadernos PROLAM/USP*, Ano 5, Vol. 1, 2006, p. 79 – 93.

MARZAGÃO, Thiago Veiga. *Lobby e protecionismo no Brasil (2001-2005): uma análise econométrica à luz da Teoria da Proteção Endógena*. Dissertação IREL/UNB, 2007.

MATIAS, Marisa. “Não nos lixem”: A luta contra a co-incineração de resíduos industriais nos arredores de Coimbra. In: SANTOS, Boaventura [org.]. *Semear outras soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

MCGINNIS, John. The Political Economy of Global Multilateralism. In: *Chicago Journal of International Law*, Vol. 1. No. 2, 2000, p. 381 – 399.

MCGINNIS, John; MOVSESIAN, Mark. Against Global Governance in the WTO. *Harvard Journal of International Law*, Volume 45, No. 2, Summer 2004, p. 353-365.

MCGINNIS, John; MOVSESIAN, Mark. The World Trade Constitution. In: *Harvard Law Review*, 2000, Vol. 114, No. 511, p. 514.

MEARSHEIMER, John. The False Promise of International Institutions. In: *International Security*, Vol. 19, No. 3, Winter 1994-1995, p. 5 - 49.

MENDES, Gilmar. *Controle Judicial de Políticas Públicas*. São Paulo: Método, 2007.

MERLE, M. *La politique étrangère*. Paris: PUF, 1984.

MILNER, Helen. *Interests, Institutions and Information*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MILNER, Helen. The Political Economy of International Trade. In: *Annual Review of Political Science*, Vol. 2., 1999, p. 91-114.

MILNER, Helen. Power, Interdependence, and Nonstate actors in World Politics: Research Frontiers. In: MILNER, Helen; MORAVCSIK, Andrew [Editors]. *Power, Interdependence, and Nonstate actors in World Politics*. Woodstock: Princeton University Press, 2009.

MILNER, Helen; KUBOTA, Keiko. Why the move to free trade? Democracy and Trade Policy in the Developing countries. In: *International Organization*, Vol. 59, Winter 2005, p. 107 – 143.

MILNER, Helen; MORAVCSIK, Andrew [Editors]. *Power, Interdependence, and Nonstate actors in World Politics*. Woodstock: Princeton University Press, 2009.

MILNER, Helen; ROSENDORFF, Peter. The Optimal Design of International Trade Institutions: uncertainty and escape. In: *International Organization*, Vol. 55, No. 4, Autumn 2001, p. 829-857.

MILNER, Helen; ROSENDORFF, Peter. Democratic Politics and International Trade Negotiations: Elections and Divided Government as Constraints on Trade Liberalization. In: *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 41, No. 1, Feb 1997, p. 117-146.

MILNER, Helen; YOFFIE, David B. Between free trade and protectionism: strategic trade policy and a theory of corporate trade demands. In: *International Organization*, Vol. 43, No. 2, Spring 1989, p. 239 – 272.

MINGST, Karen. *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*. México: CIDE, 2006.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO. *Dossiê dos Pneus*. Disponível em: Casoteca FGV <www.gvdireito.com.br>; seguindo os links: Guerra dos Pneus; anexos principais.

MIRANDA, Maria Bernadete; MALUF, Clovis Antonio. *O contrato de joint venture como instrumento jurídico de internacionalização das empresas*. In: <www.saraivajur.com.br>. Disponibilidade: 29.09.2003.

MO, Jongryn. Domestic Institutions and International Bargaining: The Role of Agent Veto in Two-Level Games. In: *The American Political Science Review*, Vol. 89, No. 4, dez. 1995, p. 914-924.

MOORE, Chistopher. *O processo de mediação*. Porto Alegre: Artmed, 1998.

MORALES, Lúcia Arrais. *Vai e Vem, Vira e Volta: As rotas dos soldados da borracha*. São Paulo: Anna Blume, 1999.

MORIN, Edgar. *A Humanidade da Humanidade – O método 5*. Porto Alegre: Sulina, 2002.

MOROSINI, Fábio. *A Guerra dos Pneus – os conflitos surgidos entre a política ambiental e a política de comércio internacional*. In: Casoteca Latino-Americana de Direito e Política Pública, 2006, primeiros casos. Acesso em <www.casoteca.org>. Disponibilidade 07.04.2010.

MOROSINI, Fábio. *The MERCOSUR and WTO Retreaded Tires Dispute: Rehabilitating Regulatory Competition in International Trade and Environmental Regulation*. Dissertation Presented to the Faculty of the Graduate School of the University of Texas at Austin. December, 2007.

MOTTA, Flávia Gutierrez. A cadeia de destinação dos pneus inservíveis – o papel da regulação e do desenvolvimento tecnológico. In: *Ambiente & Sociedade*. Campinas V. XI, n. 1, jan-jun 2008, p. 167-184.

MOVSESIAN, Mark. Enforcement of WTO Rulings: an Interest Group Analysis. In: *Hofstra Law Review*, 2003, Vol. 32, No. 1, p. 1-21.

MURÓ, Júlio A. Lacarte. Os primeiros anos do órgão de apelação e do sistema de solução de controvérsias na OMC: uma perspectiva histórica. In: BAPTISTA, Luiz Olavo; JUNIOR, Umberto Celli; YANOVICH; Alan. *10 anos de OMC*. São Paulo: Lex Editora, 2007.

NACOS, Brigitte Lebens; SHAPIRO, Robert Y.; ISERNIA, Pierangelo. *Decision-making in a glass house: mass media, public opinion, and American and European foreign policy in the 21st century*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 2000.

NEVES, João Augusto de Castro. *A participação do Poder Legislativo na política externa brasileira: o caso do Mercosul*. Tese de Mestrado em Ciência Política, Iuperj/Ucam, 2002.

NEVES, João Augusto de Castro. O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. Vol. 2. São Paulo: Saraiva, 2006.

NIELSON, Daniel L. Supplying Trade Reform: Political Institutions and Liberalization in Middle-Income Presidential Democracies. In: *American Journal of Political Science*, Vol. 47, No. 3, July 2003, p. 470-491.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nilzar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NORDSTRÖM, Hakan; VAUGHAN, Scott. *Special Studies 4: Trade and Environment*. WTO Publications. Centre William Rappard: Geneva. Acesso em <http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/environment.pdf>. Disponibilidade: 12.04.2010.

NYE, Joseph. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. Nova York: Basic: 1990.

OLIVAR JIMENEZ, Martha Lucía. O estabelecimento de uma política comum de proteção do meio ambiente: sua necessidade num mercado comum. Brasília: *Associação Brasileira de Estudos de Integração*, 1994.

OLIVAR JIMENEZ, Martha Lucía; DEITOS, Marc Antoni. A participação das Associações Empresariais na Formação da Política de Comércio Exterior para o Mercosul. In: *Anais do II Seminário Nacional de Ciência Política da UFRGS*. América Latina em Debate. Nova Prova: Porto Alegre, 2009, p. 948 – 967.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. *O Papel da coalização empresarial brasileira e as negociações da ALCA*. São Paulo. Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade de São Paulo, 2003.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Grupos de Interesse e a Política Comercial Brasileira: A Atuação na Arena Legislativa. *Papéis Legislativos*, No. 8, dez., 2007.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Multilateralismo, Democracia e Política Externa no Brasil: Contenciosos das Patentes e do Algodão na Organização Mundial do Comércio (OMC). In: *Contexto Internacional*, Vol. 29, No. 1, 2007, p. 7-38.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *Mercosul: Atores Políticos e Grupos de Interesses Brasileiros*. São Paulo: Ed. Unesp, 2003.

OLIVEIRA, Maria Ângela Jardim de Santa Cruz. Judicial Diplomacy: The Role of the Supreme Courts in Mercosur Legal Integration. In: *Harvard International Law Journal*, Vol. 48, 2007, p. 93 – 100.

OLIVERIA, Wolney. *Borracha para a Vitória*. Cultura: 2004.

OLSON, Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press, 1977.

OST, François. *O Tempo do Direito*. Edusc: São Paulo, 2005.

PAHRE, Robert; PAPAYOANOU, Paul. Using Game Theory to Link Domestic and International Politics. In: *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 41, No. 1, Feb 1997, pp. 4-11

PALMATER, David. The WTO as a Legal System. In: *Fordham International Law Journal*, Vol. 24, 2000 p. 444 – 480.

PAULA, Mariana Dantas de. *Vetores de Interesses Empresariais na Política Externa de Integração Brasileira*. Trabalho apresentado na Reunião Conjunta Internacional da ABRI/ISA. Rio de Janeiro, julho, 2009.

PEÑA, Félix. Sistemas Regionais e Multilaterais de Solução de Controvérsias – Alguns Elementos para uma Análise Comparativa. In: BAPTISTA, Luiz Olavo; JUNIOR, Umberto Celli; YANOVICH; Alan. *10 anos de OMC*. São Paulo: Lex Editora, 2007.

PENG, SHIN-YI. How Much Time is Reasonable? – The Arbitral Decisions under Article 21.3(c) of the DSU. In: *Berkeley Journal of International Law*, 2008, Vol. 26, Issue 1. p. 323-351.

PEROTTI, Alejandro Daniel. El Segundo Fallo Arbitral del Mercosur. El amargo despertar de nuestro Sistema de Solución de Controvérsias. In: *Revista Derecho del Mercosur*, Año 4, n° 2, abril. Buenos Aires: Argentina, 2000, p. 121-144.

PINHEIRO, Leticia. Unidades de decisão e processo de formulação de política externa durante o regime militar. In: ALBUQUERQUE, José A.G. (ed). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira*. Vol.4, São Paulo: Anablume/NUPRI/USP, 2000.

POSNER, Eric; YOO, John. Judicial Independence in International Tribunals. In: *California Law Review*, Vol. 93, No.1. jan. 2005, p. 1 – 74.

POWER, Timothy; DOCTOR Mahrukh. *The Resilience of Corporatism: Continuity and Change in Brazilian Corporatist Structures*. Oxford: Centro de Estudos Brasileiros, 2002.

PRADO JUNIOR, Caio. *História Econômica do Brasil*. 42.ed, São Paulo: Brasiliense, 1995.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. *A OMC e os blocos regionais*. São Paulo: Aduaneiras, 2008.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. O Sistema de Solução de Controvérsias. In: BARRAL, Welber [Org]. *O Brasil e a OMC: os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais*. Florianópolis: Diploma Legal, 2000.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. In: *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1988, p. 428 – 460.

RAMOS, André de Carvalho. Restrições ambientais ao livre-comércio e as decisões arbitrais no Mercosul. *Revista de Direito Ambiental*. Ano 12. n.º. 45. jan-mar., 2007.

RISSE-KAPPEN, Thomas. Bringing Transnational Relations Back In: Introduction. In: *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, p. 3-33.

RISSE-KAPPEN, Thomas. Ideas do not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War. In: *International Organization*, Vol. 48, No. 2, Spring, p. 185-214, 1994.

RISSE-KAPPEN, Thomas. Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies. In: *World Politics*, Vol. 43, No. 4, Jul., 1991, p. 486.

ROGOWSKI, Ronald. *Commerce and coalitions, how trade affects domestic political alignments*. New Jersey: Princeton University Press, 1989.

ROGOWSKI, Ronald. Trade and the variety of democratic institutions. In: *International Organization*, Vol. 41, No. 2, Spring 1987, p. 203 – 223.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Rousseau e as relações internacionais*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2003.

RUGGIE; John Gerard. Multilateralism: the Anatomy of an Institution. In: *International Organization*, Vol. 46, No. 3, Summer 1992, p. 561-598.

RUIZ-FABRI, Hélène. A Adoção do Princípio da Precaução pela OMC. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros. *Princípio da Precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 298.

SAAD, Eduardo Gabriel; SAAD. *Consolidação das Leis do Trabalho Comentada*. 39. Ed. atual. e rev. e ampl. por José Eduardo Duarte Saad; Ana Maria Saad Branco. São Paulo: LTr, 2006.

SALDANHA, Jânia Maria Lopes. *Reflexões sobre a Integração*. América Latina Interativa, Santa Maria, edição especial de lançamento, número I, ano I, p. 3, maio/junho 2007.

SANCHEZ, Michelle R.; SILVA, Elaini C. G. da; CARDOSO, Evorah L. C.; SPÉCIE, Priscila. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). In: *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, N° 27, 2006, p. 13 – 29.

SANTANA, Helton. *Área de Livre Comércio das Américas (ALCA): Determinantes Domésticos e Política Externa Brasileira*. Dissertação de Mestrado, IRI/PUC-Rio, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. In: SANTOS, Boaventura [org.]. *Conhecimento Prudente para uma Vida Decente*. São Paulo: Cortez, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela Mão de Alice. O Social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa.; MENESES, Maria Paula; NUNES, João Arriscado. Para ampliar o cânone da ciência: a diversidade epistemológica do mundo. In: SANTOS, Boaventura [org.]. *Semear outras soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SCHMITTER, Philippe. *Interest Conflict and Political Change in Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1971.

SCHNEIDER, Ben Ross. *Business Politics and the State in 20th Century Latin America*. New York: Cambridge University, 2004.

SCHOENBAUM, Thomas. International Trade and Protection of the Environment: The Continuing Search for Reconciliation. In: *American Journal of International Law*. Vol. 91, 1997, p. 298.

SCORZA, Flavio Augusto Trevisan. Facilitação do comércio como reforma institucional: o papel da Camex. In: *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, No. 95, abril-junho 2008, p. 42-52.

SEBASTIAN, Thomas. World Trade Organization Remedies and the Assessment of Proportionality: Equivalence and appropriateness. In: *Harvard International Law Journal*, Vol. 48, No. 2, Summer 2007, p. 337 – 382.

SECRETARIA DO MERCOSUL. *Laudos, Aclarações e Opiniões Consultivas dos Tribunais do Mercosul*. Montevideú. Setembro de 2007.

SEITENFUS, Ricardo Antonio da Silva. *Manual das Organizações Internacionais*. 4° ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. Considerações sobre o Mercosul. *Estudos Avançados*. Vol. 6. no. 16, São Paulo; Set. Dez., 1992, p. 8.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *Manual das Organizações Internacionais*. 5. ed. rev., atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SEITENFUS, Ricardo. *Legislação Internacional*. Barueri: Manole, 2004.

SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. *Direito Internacional Público*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006.

SEITENFUS, Ricardo; VETUSCHI, Valéria; DEITOS, Marc Antoni. A inserção da cláusula social no âmbito da Organização Mundial do Comércio frente a nova possibilidade positivada no §3º do art. 5º da Constituição Federal de 1988. In: IV Congresso Brasileiro de Direito Internacional. Curitiba: Juruá, 2006, p. 524 – 531.

SENADO FEDERAL. Comissão Especial da Política Nacional de Resíduos. Relator: Deputado Ivo José; 13 de dezembro de 2005, <www.camara.gov.br/sileg/integras/402931.pdf>. Disponibilidade: 10.04.2010.

SHAFFER, Gregory; RATTON, Michelle; ROSENBERG, Barbara. The Trials of Winning at the WTO: What Lies Behind Brazil's Success. In: *Cornell International Law Journal*, Vol. 41, 2008, p. 383 – 501.

SHELL, Richard. Trade Legalism and International Relations Theory: An Analysis of the World Trade Organization. In: *Duke Law Journal*, Volume 44, 1995, p. 829-913.

SHELTON, Dinah. Hierarchy in International Law. In: *The American Journal of International Law*, Vol. 100, No. 2, 2006, p. 291-323.

SILVA, Solange Teles da. O Princípio da Precaução: uma nova postura em face dos riscos e incertezas científicas. In VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros. *Princípio da Precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SKIDMORE, David. The politics of national security policy: interest groups, coalitions and the SALT II Debate. In: SKIDMORE, David; HUDSON, Valerie M. *The Limits of State Autonomy. Societal Groups and Foreign Policy Formulation*. Boulder: Westview Press, 1993.

SLAUGHTER, Anne-Marie; BURKE-WHITE, Willian. The Future of International Law is Domestic (or, The European Way of Law). In: *Harvard International Law Journal*, 2006, Vol. 47:2, p. 327-352.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

SMITH, James McCall. The Politics of Dispute Settlement Design: Explaining Legalism in Regional Trade Pacts. In: *International Organization*, Vol. 54, No. 1, Winter 2000, p. 137-180

SMITH, Steve. Theories of foreign policy: an historical overview. In: *Review of International Studies*, vol.12, n.1, Jan. 1986.

SOUZA, Amaury de. *A Agenda Internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula*. Rio de Janeiro: Elsevier: CEBRI, 2009.

STEINBERG, Richard. In the Shadow of Law or Power? Consensus-based bargaining and outcomes in the GATT/WTO. In: *International Organization*, Vol. 56, No. 2, Spring 2002, p. 339 – 374.

STEINBERG, Richard. Judicial Lawmaking at the WTO: Discursive, Constitutional and Political Constraints. In: *The American Journal of International Law*, Vol. 98, 2004, p. 247-275.

STERSI, Ricardo Soares. *Noções Gerais de Arbitragem*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

STONE, Katherine Van Wezel. To the Yukon and Beyond: Local Laborers in a Global Labor Market. In: *The Journal of Small and Emerging Business Law*, Vol. 3, 1999. p. 95-98.

SYKES, Alan O. Regulatory competition or regulatory Harmonization? A Silly Question? In: *Journal of International Economic Law*, Vol. 3, 2000, p. 257 – 264.

TIEFENBRUN, Susan. Free Trade and Protectionism: the semiotics of Seattle. In: *Arizona Journal of International and Comparative Law*, Vol. 17, No. 2, 2000, p. 257 – 282.

TRACHTMAN, Joel. The Domain of WTO Dispute Resolution. In: *Harvard International Law Journal*, Vol. 40:2, 1999, p. 333-378.

TRACHTMAN, Joel. Regulatory Competition and Regulatory Jurisdiction. In: *Journal of International Economic Law*, Vol. 3, 2000, p. 331-348.

VARELLA, Marcelo Dias. *Direito Internacional Econômico Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

VARELLA, Marcelo Dias. *Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 2009.

VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros. *Princípio da Precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, Integração e Processo Negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002.

VEIGA, Pedro da Motta. Formulação de políticas comerciais no Brasil: a mudança do padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil. In: *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, No. 86, jan-mar, 2005, p. 9-26.

VEIGA, Pedro da Motta. Política comercial no Brasil: características, condicionantes domésticos e policy-making. In: *Política Comerciais Comparadas: Desempenho e Modelos Organizacionais*. Brazilian Institute for International Trade Negotiations (ICONE); Economic Research Foundation of University of São Paulo (FIPE); United Kingdom Department for International Development (DFID) [Coords.]. São Paulo: Singular, 2007.

VENTURA, Deisy. *A ordem jurídica do Mercosul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

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

VENTURA, Deisy. Direito Internacional Sanitário. In: *Curso de Especialização à distância em Direito Sanitário para Membros do Ministério Público e da Magistratura Federal*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

VENTURA, Deisy; PERROTI, Alejandro. *El Proceso Legislativo del Mercosur*. Montevideo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004.

VERBA, Sidney. *Small Groups and Political Behavior*. Princeton: Princeton University Press, 1961.

VIGEVANI, Tullo; PASQUARIELLO MARIANO, Karina; FERNANDES DE OLIVEIRA, Marcelo. Democracia e atores políticos no Mercosul. In: *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Gerónimo de Sierra. CLACSO. 2001.

ZAKARIA, Fareed. *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*. Princeton: Princeton University Press, 1998

WALTZ, Kenneth. *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press, 1959.

WALTZ, Kenneth. *O Homem, o Estado e a Guerra. Uma análise Teórica*. WMF Martins Fontes: São Paulo, 1º Edição, 2004.

WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. New York: Mac Graw Hill, 1979.

- WARREN, Dean. *A Luta pela Borracha no Brasil*. Studio Nobel: São Paulo, 1989.
- WEINSTEIN, Barbara. *Borracha na Amazônia: Expansão e Decadência (1850-1920)*. São Paulo: Hucitec, 1993.
- WEYLAND, Kurt. The Fragmentation of the Business in Brazil. In: DURAND, Francisco; SILVA, Eduardo. *Organized Business, Economic Change, and Democracy in Latin America*. Miami: North-South Center, 1998.
- WHITE, B. Analysing Foreign Policy: Problems and Approaches. In: Clarke, M.; White, B., [Eds.]. *Understanding Foreign Policy. The Foreign Policy Systems Approach*. Aldershot: Edward Elgar, 1989.
- WOHLFORTH, Willian C. Realism and foreign policy. In: SMITH, Steven; HADFIELD, Amelia; DUNN, Tim. *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 31- 48.
- WORLD TRADE ORGANIZATION / WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Wto Agreements & Public Health – A joint study by the WHO and the WTO*. Secretariat., 2002.

II - Ações Judiciais, Decisões, Casos Citados e Documentos relacionados

Amicus Curiae Brief – Humane Society International - no caso “Brasil - *Remolded Tires*”, perante a Organização Mundial do Comércio “Brasil – Medidas relativas à importação de pneus reformados.” Genebra, 21 de junho de 2006. Acesso em <www.trade-environment.org/page/theme/tewto/tyrescase.htm>. Disponibilidade: 07.04.2010.

Amicus Curiae Brief – Associação de Combate aos Poluentes (ACPO), Associação de Proteção ao Meio Ambiente de Cianorte (APROMAC), Center for International Environmental Law (CIEL), Centro de Derechos Humanos y Ambiente (DEDHA), Conectas Direitos Humanos, Justiça Global e Instituto O Direito por Um Planeta Verde - no caso “Brasil - *Remolded Tires*”, perante a Organização Mundial do Comércio “Brasil – Medidas relativas à importação de pneus reformados.” Acesso em <www.trade-environment.org/page/theme/tewto/tyrescase.htm>. Genebra, 3 de julho de 2006. Disponibilidade: 07.04.2010.

Ação civil pública ajuizada pela Associação Brasileira da Indústria de Pneus Remoldados (ABIP) contra a União Federal. Brasília, Distrito Federal, 30 de Janeiro de 2002. Acesso em <www.abip.com.br/site/documentos/AcaoCivilPublica.htm>. Disponibilidade: 07.04.2010.

Ação civil pública ajuizada pelo Instituto Nacional Gralha Azul de Proteção Ambiental (INGAPA) contra o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Curitiba, 22 de fevereiro de 2002. Acesso em <www.abip.com.br/site/documentos/AcaoCivilPublicaIngapa.htm>. Disponibilidade: 07.04.2010.

Laudo del Tribunal Arbitral *Ad Hoc* del Mercosur constituído para entender de la controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Federativa del Brasil sobre “Prohibición de importación de neumáticos remoldeados (remolded) procedentes de Uruguay”. Montevideo, 9 de enero de 2002. Acesso em <www.mercosur.int>. Disponibilidade: 07.04.2010.

Laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* do Mercosul constituído para entender da controversia apresentada pela República Oriental do Uruguay à República Argentina sobre “Proibição de importação de pneumáticos remoldados procedentes do Uruguay”. Montevideo, 25 de Outubro de 2005. Acesso em <www.mercosur.int>. Disponibilidade: 07.04.2010.

Laudo del Tribunal Permanente de Revisión constituído para entender en el recurso de revisión presentado por la República Oriental del Uruguay contra el Laudo Arbitral del Tribunal Arbitral *Ad Hoc* de 25 de octubre de 2005 en la controversia “Prohibición de importación de neumáticos reomdeados procedentes del Uruguay”. Asunción, 20 de diciembre de 2005. Acesso em <www.mercosur.int>. Disponibilidade: 07.04.2010.

Laudo complementario del Tribunal Permanente de Revisión que resuelve el recurso de aclaratoria interpuesto por la República Argentina en relación al Laudo Arbitral dictado por este ente el 20 de diciembre de 2005 en la controversia “Prohibición de importación de neumáticos reomdeados procedentes del Uruguay”. Asunción, 13 de enero de 2006. Acceso em <www.mercosur.int>. Disponibilidade: 07.04.2010.

Laudo del Tribunal Permanente de Revisión constituido para entender em la solicitud de pronunciamiento sobre exceso en la aplicación de medidas compensatorias – Controversia entre Uruguay y Argentina sobre “Prohibición de importación de neumáticos Remoldeados procedentes del Uruguay”. Asunción, 8 de junio de 2007. Acceso em <www.mercosur.int>. Disponibilidade: 07.04.2010.

Laudo del Tribunal Permanente de Revisión em el asunto N°1/2008 “Divergência sobre el cumplimiento del Laudo N° 1/05, iniciada por la República Oriental del Uruguay (Art. 30 Protocolo de Olivos)”. Asunción, 25 de abril de 2008. Acceso em <www.mercosur.int>. Disponibilidade: 07.04.2010.

Laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* do Mercosul constituido para decidir sobre a controversia apresentada pela República Argentina à República Federativa do Brasil sobre “Obstáculos à entrada de produtos fitossanitários argentinos no mercado brasileiro”. Assunção, 19 de abril de 2002. Acceso em <www.mercosur.int>. Disponibilidade: 07.04.2010.

Primeira petição do Brasil no caso “Brasil - *Remolded Tires*”, perante a Organização Mundial do Comércio “Brasil – Medidas relativas à importação de pneus reformados” (WT/DS322). Genebra, 8 de Junho de 2006. Acceso em <www.mre.gov.br>. Disponibilidade: 07.04.2010.

Segunda petição do Brasil no caso “Brasil - *Remolded Tires*”, perante a Organização Mundial do Comércio “Brasil – Medidas relativas à importação de pneus reformados” (WT/DS322). Genebra, 11 de Agosto de 2006. Acceso em <www.mre.gov.br>. Disponibilidade: 07.04.2010.

Relatório preliminar do Painel estabelecido pela Organização Mundial do Comércio no caso “Brazil – Measures affecting imports of retreaded tyres”. Genebra, 12 de março de 2007. Acceso em <www.mre.gov.br>. Disponibilidade: 07.04.2010.

Relatório final do Painel estabelecido pela Organização Mundial do Comércio no caso “Brazil – Measures affecting imports of retreaded tyres”. Genebra, 12 de Junho de 2007. Acceso em <www.mre.gov.br>. Disponibilidade: 07.04.2010.

Appellate Body Report Comércio no caso “Brazil – Measures affecting imports of retreaded tyres”. Genebra, 3 december 2007. Acceso em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds332_e.htm>. Disponibilidade: 18.04.2010.

Arbitration under Article 21.3(c) of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes no caso “Brazil – Measures affecting imports of retreaded tyres”. Genebra, 29 Augusto 2008. Acesso em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds332_e.htm>. Disponibilidade: 18.04.2010.

WT/DS332/1. Brazil - Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres - Request for Consultations by the European Communities. Genebra, 23 june 2005. Acesso em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds332_e.htm>. Disponibilidade: 18.04.2010.

WT/DS332/4. Brazil - Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres - Request for the Establishment of a Panel by the European Communities. Genebra, 18 november 2005. Acesso em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds332_e.htm>. Disponibilidade: 18.04.2010.

WT/DS332/5. Brazil - Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres - Constitution of the Panel Established at the Request of the European Communities - Note by the Secretariat. Genebra, 17 march 2006. Acesso em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds332_e.htm>. Disponibilidade: 18.04.2010.

WT/DS332/R. Brazil - Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres - Report of the Panel. Genebra, 12 june 2007. Acesso em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds332_e.htm>. Disponibilidade: 18.04.2010.

WT/DS332/9. Brazil - Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres - Notification of an Appeal by the European Communities under Article 16.4 and Article 17 of the Understanding on Rules and Procedures for Appellate Review. Genebra, 4 november 2007. Acesso em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds332_e.htm>. Disponibilidade: 18.04.2010.

WT/DS332/AB/R. Brazil - Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres - AB-2007-4 - Report of the Appellate Body. Genebra, 3 december 2007. Acesso em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds332_e.htm>. Disponibilidade: 18.04.2010.

WT/DS332/12. Brazil - Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres - Appellate Body Report and Panel Report - Action by the Dispute Settlement Body. Genebra, 19 December 2007. Acesso em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds332_e.htm>. Disponibilidade: 18.04.2010.

WT/DS332/16. Brazil - Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres - ARB-2008-2/23 - Arbitration under Article 21.3(c) of the Understanding on Rules and Procedures

Gove/.../es - Award of the Arbitrator. Genebra, 29 August 2008. Acesso em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds332_e.htm>. Disponibilidade: 18.04.2010.

WT/DS332/18. Brazil - Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres - Understanding between Brazil and the European Communities Regarding Procedures under Article 22 of the DSU. Genebra, 9 January 2009. Acesso em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds332_e.htm>. Disponibilidade: 18.04.2010.

WT/DS332/19/Add.6. Brazil - Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres - Status Report by Brazil – Addendum. Genebra, 15 November 2009. Acesso em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds332_e.htm>. Disponibilidade: 18.04.2010.

WT/DS332/19/Add.4. Brazil - Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres - Status Report by Brazil – Addendum. Genebra, 10 July 2007. Acesso em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds58_e.htm>. Disponibilidade: 18.04.2010.

WT/DS2/AB/R. United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline - Appellate Body Report. Genebra, 20 May 1996. Acesso em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds2_e.htm>. Disponibilidade: 18.04.2010.

WT/DS58/AB/R. United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products – Recourse to Article 21.5 of the DSU by Malaysia. Appellate Body Report. Genebra, 21 November 2001. Acesso em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds58_e.htm>. Disponibilidade: 18.04.2010.

WT/DS135/R. European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products. Panel Report. Genebra, 5 April 2001. Acesso em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds135_e.htm>. Disponibilidade: 18.04.2010.

WT/DS135/AB/R., European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products. Appellate Body Report. Genebra, 5 April 2001. Acesso em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds135_e.htm>. Disponibilidade: 18.04.2010.

WT/DS302/AB/R. Dominican Republic – Measures Affecting the Importation and Internal Sale of Cigarettes. Appellate Body Report. Genebra, 19 May 2005. Acesso em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds302_e.htm>. Disponibilidade: 18.04.2010.

WT/DS169/AB/R. Korea – Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef. Appellate Body Report. Geneva, 10 January 2001. Acesso em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds169_e.htm>. Disponibilidade: 18.04.2010.

WT/DS285/AB/R. United States – Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services. Appellate Body Report. Geneva, 20 April 2005. Acesso em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds285_e.htm>. Disponibilidade: 18.04.2010.

WT/DS26/15. EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones) - Arbitration under Article 21.3 (c) of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes - Award of the Arbitrator. Geneva, 29 May 1998. Acesso em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds26_e.htm>. Disponibilidade: 18.04.2010.

WT/DS336/16. Japan - Countervailing Duties on Dynamic Random Access Memories from Korea - ARB-2008-1/22 - Arbitration under Article 21.3(c) of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes - Award of the Arbitrator. Geneva, 5 May 2008. Acesso em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds336_e.htm>. Disponibilidade: 18.04.2010.

WT/DS269/13. European Communities - Customs Classification of Frozen Boneless Chicken Cuts - ARB-2005-4/21 - Arbitration under Article 21.3(c) of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes - Award of the Arbitrator. Geneva, 20 February, 2006. Acesso em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds269_e.htm>. Disponibilidade: 18.04.2010.

WT/DS265/33. European Communities - Export Subsidies on Sugar - ARB-2005-3/20 - Arbitration under Article 21.3(c) of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes - Award of the Arbitrator. Geneva, 28 October 2005. Acesso em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds265_e.htm>. Disponibilidade: 18.04.2010.

III – Jornais e Revistas especializadas no segmento de pneumáticos

ABC Color. *Traba brasileña a neumáticos beneficia a transnacionales*. 09 de abril de 2008.

CHADE, Jamil. Europa vence Brasil e força importação de pneus usados. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 13 mar. 2007. Primeira página.

CHADE, Jamil; MARIN, Denise Chrispim. Brasil tem 90 dias para decidir sobre a lei de pneus. *O Estado de São Paulo*, 13 jun. 2007. Primeira página.

CHADE, Jamil; MARIN, Denise Chrispim; FADEL, Evandro. País perde disputa na OMC sobre pneus usados. *O Estado de São Paulo*, 4 dez. 2007. Primeira página.

DANTAS, Iuri. OMC afirma que Brasil pode proibir importação de pneus. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13 jun. 2007. Caderno Dinheiro/capa.

DIANNI, Cláudia. País poderá ter de mudar lei sobre pneus. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13 mar. 2007. Caderno Dinheiro.

DIANNI, Cláudia. OMC exige que país mude política de importação de pneus. *Jornal do Brasil*, 4. dez. 2007. Caderno Economia.

DIANNI, Cláudia. OMC julga discriminação proibir importação europeia. *Gazeta Mercantil*, 4 dez. 2007.

DUARTE, Patrícia. País vence guerra dos pneus na OMC. *O Globo*, Rio de Janeiro, 13 jun. 2007. Primeira página.

EUROPEAN RUBBER JOURNAL. Don't Tread on Brazil. Behind the Lines. *Multinational Monitor*, N° 4, may/june 2007.

FLEITAS, Julio Alberto. Lamentable cobardía de nuestras autoridades en el tema neumáticos. *ABC Color*, 14 de Abril de 2008.

FORNETTI, VERENA. Ministério diz que decisão foi favorável ao país. *Folha de São Paulo*, 4 dez. 2007. Seção Dinheiro.

GROSSMANN, Luís Osvaldo. Brasil vence a guerra dos pneus. *Correio Braziliense*, 4 dez. 2007.

JORNAL DE BRASÍLIA. *BRASIL vira lixo para pneus*. Brasília, 13. mar. 2007. Primeira página.

JORNAL DE BRASÍLIA. *OMC apóia veto a pneus usado*. Brasília, 13. jun. 2007. Caderno Econômica/capa.

JORNAL DO ESTADO. *População de Piraquara se mobiliza em favor da BS Colway*. Curitiba, 18.12.2007.

LEMOS, Ana Amélia. Veto. *Zero Hora*, 8 de Agosto de 2009, número 16056.

LEO, Sergio; MOREIRA, Assis. Brasil perde disputa do pneu na OMC. *Valor econômico*, São Paulo, 13 mar. 2007. Primeira página.

LEO, Sergio; MOREIRA, Assis. Para proibir pneu usado, Brasil tem de cassar liminares, diz OMC. *Valor Econômico*, São Paulo, 13 jun. 2007. Primeira página.

LIMA, Maria Regina Soares de. A politização da política externa e os interesses nacionais. *Jornal Correio Braziliense*, 11 jun. 2009.

NINIO, Marcelo. OMC aprova veto do Brasil à importação de pneu usado. *Folha de São Paulo*, 4 dez. 2007. Primeira página.

OLIVEIRA, Eliane. OMC dá parecer favorável ao Brasil no caso dos pneus. *O Globo*, 4. dez. 2007. Caderno Economia.

PEROTTI, Alejandro D. Normas del Mercosur – Los neumáticos ponen en evidencia el dilema. *Diário La Nación*, Sección 5°, Suplemento Comercio Exterior, 8 de Abril de 2008.

REVISTA ABRAPNEUS. Camex aprova medida antidumping contra chineses. ANO XVI - N° 97 – Julho/Agosto 2009, p. 25.

REVISTA ABRAPNEUS. Importação de pneus usados finalmente é proibida. ANO XVI - N° 97 – Julho/Agosto 2009, p. 29.

REVISTA ABRAPNEUS. Pneus usados x preservação ambiental. ANO XVI - N° 97 – Julho/Agosto 2009, p. 30.

VALLE, Dimitri do. BS Colway anuncia demissão de 700 funcionários no Paraná. *Folha de São Paulo*: São Paulo, 18.12.2007.

IV - Entrevistas⁴⁶³

Francisco Simeão (Presidente da ABIP/ BS Colway) entrevistado por Fábio Morosini, em 20 de março de 2006, Piraquara.

Maria Grícia Grossi e Geraldo Siqueira (Ministério do Meio Ambiente) entrevistados por Fábio Morosini, em 21 de março de 2006, Brasília.

Vilien Soares (Diretor Geral da ANIP) entrevistado por Fábio Morosini, em 09 de março de 2006, São Paulo.

Maristela Basso (Membro do Tribunal Arbitral Ad Hoc do MERCOSUL na disputa entre Uruguai e Brasil) entrevistada por Fábio Morosini, em 07 de março de 2006, São Paulo.

Haroldo Ribeiro (Primeiro-Secretário Ministério das Relações Exteriores) entrevistado por Fábio Morosini, em 10 de março de 2006, Brasília.

Hermes Marcelo Huck (Presidente do Tribunal Arbitral Ad Hoc do MERCOSUL na disputa entre Uruguai e Argentina) entrevistado por Fábio Morosini, em 10 de março de 2006, São Paulo.

Francisco Simeão (Presidente da ABIP/ BS Colway) entrevistado por FAE Centro Universitário. Acesso em: www.fae.edu/intelligentia/includes/imprimir.asp?lngIdNoticia=15935. Disponibilidade:01.04.2010.

⁴⁶³ Para evitar a repetição reiterada dos dados de acesso às entrevistas, explica-se que, unicamente, aquelas não disponíveis no sítio eletrônico a seguir virão acompanhadas de acesso específico. Entrevistas acessadas em: Casoteca FGV <www.gvdireito.com.br>; seguindo os *links*: Casos; Guerra dos Pneus; anexos principais; íntegra de entrevistas realizadas. Disponibilidade: 04.04.2010.

V - Sítios eletrônicos

Associação Nacional da Indústria de Pneumáticos (ANIP) <www.anip.com.br>.

Bridgestone-Firestone <www.firestone.com.br>.

Associação Brasileira da Indústria de Pneus (ABIP) <www.abip.com.br>.

Associação Brasileira do Segmento de Reforma de Pneus (ABR) <www.abr.org.br>.

Bandag do Brasil <www.bandag.com.br>.

Goodyear <www.goodyear.com.br>.

Pirelli <www.pirelli.com.br>.

Pirelli Group <www.pirelli.com>.

Blog do Senador Cesar Borges <<http://blog.cesarborges.com.br>>.

Levorin <www.levorin.com.br>.

Maggion <www.maggion.com.br>.

Michelin <www.michelin.com.br>.

Rinaldi <www.rinaldi.com.br>.

Tortuga <www.tortugaonline.com.br>.

Ministério das Relações Exteriores <www.mre.gov.br>.

Instituto de Estudos Socioeconômicos <www.inesc.org.br>.

Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara de Deputados
<www2.camara.gov.br/comissoes/credn>.

Confederação Nacional da Indústria <www.cni.org.br>.

Agenda Legislativa <<http://agendalegislativa.cni.org.br>>;

Convenção da Basiléia <www.basel.int>.

Bureau International Permanent des Associates de Vendeurs et Rechapeurs de
pneumatiques <www.bipaver.org>

International Centre For Trade And Sustainable Development <www.ictsd.org>.

Supremo Tribunal Federal <www.stf.jus.br>.

Associação Brasileira de Águas Subterrâneas <www.abas.org.br>

Casoteca Latino-Americana de Direito e Política Pública <www.casoteca.org>

Collège de France <www.college-de-france.fr>

Convenção da Basiléia <www.basel.int>

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Ambientais Renováveis
<www.ibama.gov.br>

International Centre for Trade and Sustainable Development <www.ictsd.org>

Mercado Comum do Sul <www.mercosul.org.br>

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
<www.desenvolvimento.gov.br>

Ministério do Meio Ambiente <www.mma.gov.br>

Ministério das Relações Exteriores <www.mre.gov.br>

Organização Mundial do Comércio <www.wto.int>

Organização Mundial da Saúde <www.who.int>

Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente <www.brasilpnuma.org.br>

Secretaria do Mercosul <www.mercosur.int>

Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul <www.mre.gov.py/tribunal>

União Européia <www.eurunion.org>

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)