

# A OMC NO CONTEXTO DA GOVERNANÇA GLOBAL: UM CAMINHO PARA A DEMOCRATIZAÇÃO

## WTO IN THE CONTEXT OF GLOBAL GOVERNANCE: A PATH TOWARDS DEMOCRATIZATION

Ana Luísa Soares Peres<sup>1</sup>

Roberto Luiz Silva<sup>2</sup>

### RESUMO

O presente artigo analisa a atuação da OMC em uma nova ordem mundial, caracterizada pela governança global e pelo estabelecimento de redes transgovernamentais. Primeiramente, faz-se necessário esclarecer o conceito de governança global e suas particularidades. Por intermédio desse exame inicial, busca-se propor uma reestruturação da OMC, de forma a adequá-la às exigências desse modelo. Pondera-se sobre as vantagens e desafios da governança na OMC e como ela pode aprimorar o sistema de tomada de decisão. Por fim, discorre-se sobre a teoria da democracia deliberativa e sua relação com a governança global, bem como sua contribuição para o processo de negociação da OMC, de modo a conceder a todos os membros oportunidades iguais de participação e proporcionar a formulação de uma decisão fundamentada.

Palavras-chave: OMC, sistema de tomada de decisão, governança global, redes transgovernamentais, teoria da democracia deliberativa.

### ABSTRACT

The present paper analyzes the WTO performance in the new world order, characterized by global governance and by the establishment of transgovernmental networks. Firstly, it is necessary to enlighten the concept of global governance and its particularities. Through this initial examination, it aims at proposing a restructuring of the WTO in order to adequate it to the new requirements of this model. It contemplates the advantages and challenges of governance in the WTO and how it can enhance the decision-making process. Lastly, it discusses the deliberative democracy theory and its relation to global governance, as well as its contribution to the WTO negotiating process, so as to give all members equal participation opportunities and contribute to the formulation of a reasoned decision.

Keywords: WTO, decision-making process, global governance, transgovernmental networks, deliberative democracy theory.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito Internacional pela Universidade Federal de Minas Gerais e Graduada em Direito pela mesma instituição. Bolsista da CAPES. [anabrescia87@gmail.com](mailto:anabrescia87@gmail.com).

<sup>2</sup> Pós Doutor em América Latina (The University of Texas – EUA). Doutor em Direito (UFMG). LL.M em EG-Recht (Universität zu Köln – Alemanha). Especialista em Direito Internacional (UNITAR – ONU). Professor Associado na Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito da UFMG e no Mestrado Profissional em Inovação Biofarmacêutica do ICB/UFMG. Membro da Sociedade Brasileira de Direito Internacional - SBDI. Coordenador dos Projetos de Extensão: Centro Brasileiro de Estudos sobre a Organização Mundial do Comércio – CEB-OMC/UFMG; e, Grupo de Estudos em Direito Internacional – GEDI/UFMG. Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. Autor de diversas obras jurídicas. [roberto-silva@ufmg.br](mailto:roberto-silva@ufmg.br)

## 1 INTRODUÇÃO

Desde a década de 1960, com a criação da Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD<sup>3</sup>, os países em desenvolvimento vêm adotando uma postura mais afirmativa e reivindicatória no cenário econômico internacional, principalmente no sistema multilateral do comércio. A recente crise de 2008 e o papel de destaque do G-20 financeiro<sup>4</sup> na busca por soluções para o colapso financeiro, em detrimento do restritivo G-8<sup>5</sup>, demonstram a importância dos países em desenvolvimento e a força de suas economias na atual conjuntura internacional. Essa crescente relevância, contudo, ainda não é refletida nas instituições existentes, que mantêm uma distribuição desigual de influência e poder sobre a elaboração de agendas de discussão e o processo de tomada de decisão.

Constata-se, dessa forma, uma lacuna de representatividade e legitimidade das organizações internacionais. Segundo Huntington, em seu enfoque civilizacional:

O Ocidente está, por exemplo, tentando integrar as economias das sociedades não-ocidentais num sistema econômico global que é dominado por ele. Através do FMI e de outras instituições econômicas internacionais, o Ocidente promove seus interesses econômicos e impõe a outras nações as políticas econômicas que ele considera apropriadas.<sup>6</sup>

Uma dessas instituições econômicas internacionais e objeto do presente estudo é a Organização Mundial do Comércio – OMC, criada pelo Acordo de Marraqueche<sup>7</sup> e que tem, desde 1º de janeiro de 1995, desempenhado um papel fundamental na regulamentação do comércio mundial. Após a Rodada do Uruguai, que culminou com a criação da OMC, os países em desenvolvimento concluíram que as negociações tinham produzido resultados desiguais, com o favorecimento dos interesses e políticas dos membros desenvolvidos. A partir desse momento, testemunhou-se a progressiva tomada de consciência dos países em desenvolvimento sobre sua posição e suas necessidades, o que levou à alteração de sua

---

<sup>3</sup> Instituída pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1964, a *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD) é o ponto focal do Sistema ONU no tratamento integrado das questões de comércio e desenvolvimento, e de temas conexos, como finanças, tecnologia, investimentos e empreendedorismo.

<sup>4</sup> O G-20 financeiro foi estabelecido em 1999, em consequência das seguidas crises de balança de pagamento das economias emergentes durante a segunda metade da década de 1990. O objetivo era reunir países desenvolvidos e em desenvolvimento sistematicamente mais importantes, para cooperação em temas econômicos e financeiros.

<sup>5</sup> Grupo internacional que reúne os sete países mais industrializados e desenvolvidos economicamente do mundo mais a Rússia.

<sup>6</sup> HUNTINGTON, Samuel P. **O Choque de Civilizações** e a Recomposição da Ordem Mundial. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997, p. 228.

<sup>7</sup> Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization. Apr. 15, 1994. The legal texts: the results of the Uruguay round of multilateral trade negotiations. 4 (1999), 1867 U.N.T.S. 154, 33 I.L.M. 1144 (1994); entrada em vigor em 1º de Janeiro de 1995. Disponível em [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/04-wto.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto.pdf). Acesso em 02 de maio de 2014.

postura negocial. Nesse contexto, há a criação, em 2003, do G-20 comercial<sup>8</sup>, uma articulação dos membros em desenvolvimento da OMC que tem como finalidade principal proteger os compromissos sobre desenvolvimento assumidos na agenda da Rodada Doha<sup>9</sup>.

A OMC é uma Instituição “necessária e desejável”, mesmo com alguns problemas e críticas, que são comuns a várias organizações internacionais e a governos domésticos. Ela assumiu um papel de destaque na economia internacional e transformou-se em um fórum multilateral indispensável para a discussão do assunto<sup>10</sup>.

Torna-se imprescindível, assim, que a OMC, para alcançar seus objetivos de liberalização comercial e elevação do padrão de vida global, seja capaz de evoluir e responder às transformações da sociedade internacional e suas novas necessidades. As relações comerciais estão em constante mudança; uma organização que pretenda supervisioná-las deve acompanhá-las.

A necessidade de reforma institucional da OMC pode ser analisada sob dois enfoques – i) o aprimoramento do sistema já em atividade, com foco na participação efetiva dos membros; ii) o alargamento do escopo material, com a inclusão de temas a serem discutidos e regulados pela Organização. No entanto, para que seja possível a expansão a fim de abranger novos tópicos e novos atores que têm relação direta com o comércio internacional, é cogente que primeiro haja a reformulação e o reforço da base existente.

Em um Relatório publicado pela OMC em 2004<sup>11</sup>, há um estudo das alterações institucionais a serem realizadas em uma perspectiva de longo prazo, para fortalecer a estrutura da Organização. Entre as sugestões, estão: o aumento da transparência das atividades da OMC; o diálogo com a sociedade civil; a melhoria da governança global; o reforço do sistema de solução de controvérsias; o aperfeiçoamento dos fundos assistenciais, com o auxílio de agências internacionais de desenvolvimento; a criação de um Órgão Consultivo representativo, composto por profissionais experientes; e o fortalecimento do papel do Diretor-Geral e do Secretariado.

---

<sup>8</sup> Grupo de países em desenvolvimento criado em 20 de agosto de 2003, na fase final da preparação para a V Conferência Ministerial da OMC, realizada em Cancun, entre 10 e 14 de setembro de 2003. O Grupo tem uma vasta e equilibrada representação geográfica, sendo atualmente integrado por 23 Membros: 5 da África (África do Sul, Egito, Nigéria, Tanzânia e Zimbábue), 6 da Ásia (China, Filipinas, Índia, Indonésia, Paquistão e Tailândia) e 12 da América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, Equador, Guatemala, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela), e concentra sua atuação em agricultura, o tema central da Agenda de Desenvolvimento de Doha.

<sup>9</sup> THORSTENSEN, Vera; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado (Org.). **Os BRICS na OMC: Políticas Comerciais Comparadas de Brasil, Rússia, Índia e África do Sul**. Brasília: IPEA, 2012, p. 302, 314.

<sup>10</sup> JACKSON, John H. **Sovereignty, the WTO and Changing Fundamentals of International Law**, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 121-122.

<sup>11</sup> World Trade Organization, **The Future of the WTO: Addressing Institutional Challenges in the New Millennium**, 2004.

O presente artigo discorre sobre a possibilidade de uma reforma institucional da OMC, de modo a se adequar às exigências da governança global e possibilitar a criação de redes verticais transgovernamentais no sistema multilateral do comércio. Analisar-se-á a estrutura existente e os instrumentos que poderiam ser empregados na Organização para garantir maior legitimidade, eficiência e inclusão. Como demonstrado posteriormente, a governança global tem efeitos diretos na democratização da OMC, democratização essa que constitui elemento essencial para que a Instituição reflita as mudanças do sistema econômico internacional e a atual situação dos países em desenvolvimento. Uma Organização mais democrática significará também uma Organização mais forte, capaz de aperfeiçoar seus regulamentos, além de expandir seus fóruns de discussão para a admissão de novos temas, como investimentos e concorrência.

## 2 GOVERNANÇA GLOBAL

O fenômeno da globalização proporciona não apenas o crescimento da interdependência entre os Estados, mas também altera o modo como essas interações são estabelecidas e a dinâmica pela qual se desenvolvem. O mundo, principalmente no tocante à economia e comércio internacionais, não pode mais ser estudado em um único plano, mas antes se deve fazer uma análise multidimensional das relações entre os Estados.

Nesse sentido, um exame das relações constituídas entre setores correspondentes de diferentes países, por intermédio da formação de redes, permite uma alternativa viável para o aumento da cooperação e transparência das organizações internacionais.

A teoria de uma nova ordem mundial, desenvolvida por Anne Marie Slaughter<sup>12</sup>, parte do pressuposto da desagregação dos Estados, o que possibilita a ampliação dos canais de comunicação entre esses atores. As redes governamentais fornecem uma opção mais flexível e eficiente para os desafios da governança global. De acordo com a autora:

“Ordem mundial”, para esses propósitos, descreve um sistema de governança global que institucionaliza a cooperação e contém suficientemente os conflitos de tal forma que todas as nações e seus povos possam atingir maior paz e prosperidade, melhorar sua gerência dos recursos do planeta e atingir padrões mínimos de dignidade humana.<sup>13</sup>

Governança global pode ser definida como um processo de tomada de decisão fundamentado em negociações constantes, que possibilita a cooperação baseada em regras

---

<sup>12</sup> SLAUGHTER, Anne-Marie. **A New World Order**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

<sup>13</sup> Tradução livre: “‘World order’, for these purposes, describes a system of global governance that institutionalizes cooperation and sufficiently contains conflict such that all nations and their peoples may achieve greater peace and prosperity, improve their stewardship of the earth, and reach minimum standards of human dignity”. *Ibidem*, p. 15.

acordadas e executáveis. Tal fenômeno implica o estabelecimento de diálogo e debate permanentes que visam a ações comuns como resposta a problemas também comuns<sup>14</sup>.

A governança impõe um trilema ao estudo das relações internacionais: há a necessidade de regras globais, sem que haja a centralização de poder, mas com atores que sejam passíveis de responsabilização<sup>15</sup>. Esse trilema decorre do fato de que os Estados estão perdendo poder, segundo o seu conceito tradicional, em consequência da globalização, o que requer a realocação de tal poder na esfera global. A adoção de um governo global central, contudo, é uma opção impossível de ser implementada na prática, o que resulta no surgimento de redes e torna imperativa a criação de normas globais.

A existência de redes governamentais não é antagônica ao funcionamento das organizações internacionais, pelo contrário, é um mecanismo que pode fortalecê-las e complementá-las. As instituições internacionais também podem ser estudadas do ponto de vista da desagregação, com a criação de redes verticais<sup>16</sup>. Essas redes são estabelecidas por meio da articulação direta das organizações internacionais com os setores governamentais correlatos, uma vez que os funcionários daquelas desempenham atividades que os Estados exercem com relação aos seus cidadãos. Desse modo, essas redes verticais garantem maior eficácia às normas e preceitos internacionais, pois esses se valerão da coercibilidade do governo doméstico, além de proporcionarem um canal para a harmonização entre legislação interna e internacional e para o compartilhamento de informação e experiências<sup>17</sup>.

As relações transgovernamentais, de acordo com o conceito estabelecido por Nye e Keohane, são aquelas interações entre subunidades dos governos que não são controladas pelas políticas dos gabinetes executivos do alto escalão<sup>18</sup>. Assim, os oficiais governamentais que integram uma rede são capazes de estabelecer contato direto com suas contrapartes, intensificando o fluxo de trocas de informação e experiências, o que facilita o diálogo e a busca por respostas comuns. As redes verticais estabelecidas entre uma organização internacional e as subunidades governamentais dos membros também possuem essa característica transgovernamental, pois ultrapassam o conceito clássico das relações entre a nação como unidade e a organização.

---

<sup>14</sup> LAMY, Pascal. The WTO's Contribution to Global Governance In: **The WTO and Global Governance: Future Directions**, ed. SAMPSON, Gary P. Tokyo: United Nations University Press, 2008, p. 41.

<sup>15</sup> SLAUGHTER, *op. cit.*, p. 10.

<sup>16</sup> Além das redes verticais, Slaughter também analisa as redes horizontais, formadas pelas subunidades governamentais.

<sup>17</sup> SLAUGHTER, *op. cit.*, p. 6, 20 e 21.

<sup>18</sup> KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. Transgovernmental Relations and International Organizations. In: **World Politics**, Volume 27, Issue 01, 1974, p. 39-62, p. 43 *apud* SLAUGHTER, *op. cit.*, p. 10.

A vantagem das redes transgovernamentais em relação à tradicional estrutura das organizações internacionais é a sua capacidade de agregar e limitar as redes civis, criminais e de corporações transnacionais. Além disso, em razão de sua estrutura mais flexível, elas conseguem abarcar oficiais nacionais de uma grande variedade de países, de acordo com as necessidades das questões tratadas. Esse tipo de rede também tem a habilidade de localizar os problemas em suas raízes, preencher as lacunas nas jurisdições domésticas e versar tanto sobre bens, pessoas ou ideias que ultrapassam as fronteiras nacionais. Seus membros podem educar, incentivar e regular uns aos outros, em um sistema de autocontrole<sup>19</sup>.

## 2.1 Soberania e poder de decisão

O conceito de soberania como estabelecido desde o Tratado de Vestfália, de 1648, baseado no monopólio de poder, na integridade territorial e na atuação unitária do Estado, sem a intervenção ou limitação de terceiros, a menos que haja consentimento explícito, é atualmente alvo de críticas, na medida em que não acompanhou as evoluções do direito e da política internacionais.

A soberania nos discursos contemporâneos está diretamente relacionada à alocação de poder para tomada de decisão, que pode ocorrer em nível internacional ou nacional, vertical ou horizontal<sup>20</sup>.

O nível de alocação de poder depende da análise de uma série de variáveis. A existência de benefícios advindos da coordenação, em detrimento das ações isoladas dos Estados em busca de interesses próprios, constitui, por exemplo, uma justificativa para a alocação de poder em nível internacional. Por outro lado, nas situações em que há a primazia do princípio da subsidiariedade, alocando-se o poder em nível mais local, considera-se que será mais fácil atender às necessidades dos eleitores, uma vez que aqueles que participam do processo decisório estarão mais próximos de seus constituintes. De modo geral, acredita-se que quanto mais distantes dos eleitores, mais distorcidas serão as decisões, de forma a acomodar não os que se beneficiariam delas, mas sim os objetivos daqueles que as elaboram<sup>21</sup>.

Nesse ponto, constata-se a importância das redes verticais. Mesmo que a decisão seja formulada em nível internacional, dentro das organizações internacionais, as ligações criadas

---

<sup>19</sup> SLAUGHTER, *op. cit.*, p. 264.

<sup>20</sup> JACKSON, *op. cit.*, p. 72.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 73-74

com as subunidades governamentais permitem que seja atribuído um peso maior às necessidades e interesses nacionais no processo de negociação.

Outra consideração importante sobre esse tema é a natureza da matéria a ser regulada. As normas internacionais podem ser um instrumento fundamental para se tratar de determinado assunto que, devido às condições políticas internas, seria muito difícil de ser discutido na esfera doméstica. Já em outros tópicos, por haver grande interesse político, opta-se por reter o poder de regulamentá-los<sup>22</sup>. Depreende-se, assim, que a alocação de poder também é influenciada pelos interesses políticos daqueles que tomam as decisões.

O estudo da soberania, no entanto, não pode se restringir à questão da alocação de poder, mas deve considerar também a evolução das interações entre os atores internacionais, com o intuito de refletir o atual cenário de interdependência e complexidade das relações internacionais.

Segundo Slaughter, nesse “modelo antigo” do sistema internacional, os Estados unitários negociam entre si tratados e os executam de “cima para baixo”. O “novo modelo” proposto pela autora reflete sua teoria de Estados desagregados, na qual os oficiais governamentais interagem intensivamente uns com os outros e estabelecem códigos de boa conduta, além de buscarem soluções coordenadas para problemas comuns. Os acordos internacionais concluídos seriam imediatamente e automaticamente efetivos, executados diretamente por redes governamentais verticais. Os Estados perceberiam assim que determinadas questões somente poderiam ser efetivamente abordadas por meio da delegação de poder soberano para um número limitado de oficiais supranacionais das organizações internacionais<sup>23</sup>. Nesse contexto, a soberania seria entendida como capacidade em vez de autonomia, já que traduziria a capacidade dos atores em participar de instituições internacionais de qualquer tipo. Soberania seria relacional e não insular, representaria a capacidade de participação e não o “direito de resistir”<sup>24</sup>.

As unidades governamentais que fizessem parte das redes governamentais globais teriam soberania em sua área de atuação. Ao formularem e implementarem as normas de conduta e as decisões sobre uma determinada matéria, tais instituições seriam responsáveis perante seus eleitores e perante a sociedade global como um todo, uma vez que teriam direitos e deveres dentro dela<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 75.

<sup>23</sup> SLAUGHTER, *op. cit.*, p. 263.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 266-268.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 269.

Jackson, na mesma linha, sugere uma “análise desagregada”, que consideraria não uma “transferência de soberania”, mas uma alocação de “fatias” de soberania. Para ele, a noção de soberania não deveria ser abandonada, mas reformulada em uma ideia de “soberania moderna”. O problema estaria em definir o tamanho de cada fatia<sup>26</sup>.

A solução mais razoável talvez fosse alocar as fatias de soberania caso a caso, após o exame da natureza e do grau de exigibilidade de cada situação.

## **2.2 A governança global na OMC**

Para se falar em boa governança na Organização Mundial do Comércio – OMC, é necessário primeiro considerar os princípios analisados a seguir, que devem tanto estar na sua estrutura, quanto servir de motivação para suas atividades. Tais princípios ressaltam a importância de um modo apropriado de garantir ampla participação dos constituintes, de forma a legitimar as decisões e ações governamentais, o que enfatiza a necessidade de transparência no sistema multilateral do comércio<sup>27</sup>.

A governança global tem como pressuposto a participação, a qual não pode ser reduzida apenas à presença de alguns delegados na sede da OMC em Genebra. O conceito de participação, assim como o de representatividade, está intimamente ligado à noção de legitimidade – uma decisão será legítima se produzida por um sistema inclusivo que permite, de fato, a contribuição de todos os membros em igual medida.

Nesse sentido, para que a participação nas discussões da OMC seja efetiva e resulte em decisões legítimas, torna-se imprescindível que haja uma ponte coordenando as negociações aos interesses e necessidades das unidades de governo dos membros que a compõem e da sociedade civil.

Fornecer as condições materiais e de expertise necessárias também se mostra fundamental para assegurar a participação dos membros. Destaca-se nesse cenário o princípio da cooperação que permeia a OMC e que possibilita a ajuda técnica, de forma a beneficiar os Estados em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo. Tal auxílio garante a formação e o treinamento de funcionários especializados para atuar no sistema multilateral de comércio, além de ser um meio que propicia o compartilhamento de experiências na regulamentação e implementação das normas do comércio internacional. Depreende-se desses fatos que o aspecto de cooperação presente na OMC beneficiar-se-ia muito da criação de redes verticais, as quais facilitariam a identificação de problemas de capacitação dos membros

---

<sup>26</sup> JACKSON, *op. cit.*, p. 213.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 111-112.

e possibilitariam a alocação eficiente de ajuda técnica e incentivos financeiros, nas diversas subunidades governamentais relacionadas ao comércio. Como última consequência, essas redes verticais de cooperação também poderiam levar à criação de redes horizontais, nas quais as subunidades dos países associar-se-iam diretamente com suas contrapartes, para trocar experiências e debater desafios semelhantes.

Outro aspecto fundamental da governança global é a transparência. O princípio da transparência é um dos pilares da OMC e pode ser desdobrado em dois pontos principais: i) tornar disponível todas as regulações relevantes; ii) notificar a OMC e os demais membros sobre as políticas comerciais adotadas e qualquer alteração que possam sofrer. Além disso, o princípio requer dupla observância, tanto dos membros quanto da própria Organização, que deve tornar públicos seus documentos e discussões. A transparência favorece a segurança jurídica, a confiabilidade entre os membros, a eficiência de suas normas e a imparcialidade de seus órgãos.

A possibilidade de os membros fiscalizarem as políticas e ações uns dos outros é um instrumento essencial para que haja a observância das regras produzidas. Nesse sentido, é cogente haver um melhoramento na aplicação do princípio da transparência dentro da OMC, de modo a permitir que os mecanismos de monitoramento, como o *Trade Police Review*, produzam os resultados necessários e satisfaçam seu propósito de analisar e supervisionar as políticas comerciais dos membros<sup>28</sup>.

A necessidade da existência de requisitos mais específicos e contundentes no que concerne à transparência no processo de formulação das decisões da Instituição favoreceria também o controle da adoção de políticas, a divulgação das decisões e o acesso à informação. Um importante progresso nessa direção foi a elaboração dos “Procedimentos para a Circulação e Não Restrição de Documentos da OMC”<sup>29</sup> em 2002, que facilita a divulgação da maioria dos documentos oficiais da OMC dentro de um período de sessenta dias<sup>30</sup>.

Não há dúvidas que a preocupação com a transparência no sistema multilateral do comércio já propiciou um amplo progresso do assunto desde o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – GATT/47. As ferramentas que a OMC e seus membros possuem são essenciais para a efetividade do princípio. Há, no entanto, alguns avanços que precisam ser feitos para que a Organização corresponda à estrutura compatível com a governança global.

---

<sup>28</sup> LAMY, *op. cit.*, p. 51.

<sup>29</sup> Procedures for the Circulation and Derestriction of WTO Documents, WT/L/452, Adopted on 14 May 2002. Disponível em <http://docsonline.wto.org/imrd/directdoc.asp?DDFDdocuments/t/WT/L/452.doc>. Acesso em 15 de maio de 2014.

<sup>30</sup> ESTY, Daniel C. Good Governance at the World Trade Organization: Building a Foundation of Administrative Law In: **Journal of International Economic Law** 10(3), 509–527, 2007, p. 514.

Pode-se citar como exemplo de obstáculo que impede a completa implementação da transparência na OMC, a conduta de certos membros e oficiais da Instituição que burlam as regras de transparência ao produzirem “não documentos”<sup>31</sup> ou então se utilizam da expressão “número de trabalho”<sup>32</sup> para designar determinado documento. Por meio desses subterfúgios, os documentos não serão considerados oficiais e não necessitarão de divulgação. Um ponto adicional é o fato das audiências do Painel e do Órgão de Apelação não serem públicas. Do mesmo modo, existem sugestões para que os comitês e grupos de trabalho da OMC deixem suas reuniões mais transparentes, permitindo a presença de espectadores, a sua transmissão pela internet ou a disponibilização das atas. O maior problema, no entanto, está na disparidade do acesso à informação entre os membros da OMC<sup>33</sup>. Tal situação pode levar a um monopólio do conhecimento, o que prejudicaria ainda mais a já frágil distribuição de poder entre os membros no processo decisório, uma vez que os detentores da informação teriam uma vantagem desleal que beneficiaria sua articulação nas negociações, a fim de satisfazer determinados interesses. Essa desigualdade destaca a necessidade de se conjugar a participação e a transparência, pois a inclusão dos membros já nas fases iniciais das discussões, com sua participação na elaboração das agendas de negociação e seu envolvimento em todos os procedimentos subsequentes, restringe a concentração de informação como forma de exclusão.

A importância de uma governança baseada em regras<sup>34</sup> na OMC é ressaltada por Lamy, que destaca a capacidade legislativa institucional de produzir novas regras, emendar as já existentes e executar seus instrumentos. A existência do Órgão de Solução de Controvérsias – OSC auxilia nessa tarefa, pois garante a observância das normas da Organização pelos membros. Entretanto, destaca-se que, para a governança dentro da OMC ser realmente eficiente, é necessário solucionar suas deficiências institucionais<sup>35</sup>, principalmente aquelas relacionadas à participação dos membros no processo decisório.

Um sistema de redes verticais na OMC, dentro de um modelo de governança global, facilitaria a responsabilização dos oficiais na Organização, de modo a garantir que eles atuem em consonância com as necessidades e interesses da sociedade internacional. A construção de pontes, por meio de canais de comunicação e trabalho conjunto, entre os representantes eleitos internamente e os oficiais da OMC permitiria a aproximação destes das realidades dos

---

<sup>31</sup> “Non-documents”.

<sup>32</sup> “Job number”.

<sup>33</sup> JACKSON, *op. cit.*, p. 119.

<sup>34</sup> Utiliza-se a expressão *rule of law*, que é traduzida para o português como Estado de direito. Contudo, a ideia principal aqui não é a existência de um Estado, mas sim de um poder regulado pelo direito.

<sup>35</sup> LAMY, *op. cit.*, p. 43.

membros e das suas efetivas necessidades comerciais. As posturas assumidas nas negociações multilaterais seriam assim mais representativas e vinculadas aos padrões ali observados. A fiscalização, possibilitada pelo princípio da transparência, resultaria em um sistema de tomada de decisão mais congruente, com a necessidade de justificação das ações adotadas e das políticas aprovadas pela OMC.

Embora nosso foco seja o estabelecimento de redes verticais entre a OMC e as subunidades governamentais dos Estados membros, é importante mencionar, ainda que brevemente, a possibilidade da existência de redes horizontais entre a OMC e outras organizações internacionais correlatas. Nos últimos anos, tem-se presenciado a intensificação das discussões de temas que podem influenciar o comércio internacional ou ser influenciados por ele, como meio-ambiente e níveis de proteção ao trabalho, e a possibilidade de tais matérias serem reguladas pela OMC. Nesse contexto, a aproximação da OMC com as organizações internacionais que tratam dessas questões, como as agências especializadas da Organização das Nações Unidas – ONU, pode ser a alternativa mais eficaz para a correta regulação de assuntos que possuem característica multidimensional. A parceria da OMC com a UNCTAD para tratar do desenvolvimento é um exemplo de como esse relacionamento é importante e produtivo.

As matérias reguladas pela OMC possuem efeito direto sobre as políticas governamentais adotadas internamente pelos países e sobre as pessoas, tanto físicas quanto jurídicas, em seus territórios. A criação de redes verticais, de modo a envolver os oficiais domésticos responsáveis pela implementação das decisões multilateralmente acordadas no seio da OMC, representa uma ferramenta que garantirá a eficiência e a harmonização das regras e práticas da Instituição. Além disso, essas redes possibilitam a limitação do poder daqueles que participam das negociações e da formulação das decisões, disciplinam possíveis abusos de autoridade e propiciam um método de fiscalização baseado no sistema de freios e contrapesos. Depreende-se, assim, que as redes governamentais permitem um aumento da qualidade do processo de tomada de decisão<sup>36</sup>.

Apesar do ativo envolvimento das Organizações Não-Governamentais – ONGs no cenário internacional, há uma grande preocupação com a sua atuação, principalmente devido aos seus recursos econômicos, muitas vezes superiores aos de alguns Estados e aos da própria OMC, e que podem funcionar, na prática, como *lobbies*. Além disso, as ONGs, em sua maioria, tratam apenas de um tema em particular, enquanto os membros da OMC devem lidar

---

<sup>36</sup> ESTY, *op. cit.*, p. 521.

com todo o leque de assuntos compreendidos nos acordos da Organização. Nota-se, assim, a diferença existente entre esses dois atores internacionais e a problemática da inclusão das ONGs no sistema multilateral do comércio, uma vez que elas poderiam atuar de forma parcial, aumentando o desequilíbrio já existente, e não considerariam o todo, mas apenas seus interesses. A presença das ONGs no cenário internacional não deve ser ignorada e seus apontamentos podem ser levados em consideração nos processos de decisão<sup>37</sup>, mas precisa-se ter em mente a necessidade de estabelecer certo tipo de controle sobre elas, por todos os motivos já explicitados e pelo fato de não serem passíveis de responsabilização internacional.

Discute-se também a possibilidade de criação de redes que envolvam legisladores dos membros, com a formação de um parlamento internacional, e juízes, para tratar dos temas relativos ao OSC.

Ao passo que as normas produzidas na OMC possuem grande repercussão nas esferas domésticas dos membros, as propostas relativas à criação de redes verticais legislativas possibilitariam o controle e a maior participação, por parte dos parlamentares nacionais, no sistema multilateral de produção de regras.

A postura mais contundente nesse aspecto é a do Congresso norte-americano, que possui forte influência sobre a elaboração da política comercial do país. Há uma ênfase na necessidade de autorização e controle do parlamento em nível nacional no tocante às negociações e à implementação das decisões da OMC. A cooperação interparlamentar proporcionaria, assim, as informações e mecanismos necessários a esse controle doméstico. A criação de um órgão parlamentar na OMC seria essencial para o estabelecimento dessas redes verticais legislativas, que além do aspecto de informação e controle já mencionados, auxiliariam também na execução das regras multilaterais e na harmonização entre os dois sistemas<sup>38</sup>.

Esses aspectos da governança global na OMC, com a participação de ONGs e criação de redes de legisladores e juízes, não serão aprofundados no presente estudo, pois requerem mudanças profundas na estrutura da Organização e recursos dos quais a OMC ainda não dispõe. São projetos ambiciosos que podem ser consolidados a longo prazo. Há, contudo,

---

<sup>37</sup>JACKSON, *op. cit.*, p. 120.

<sup>38</sup>PETERSMANN, Ernst-Ulrich. Challenges to the Legitimacy and Efficiency of the World Trading System: Democratic Governance and Competition Culture in the WTO- Introduction and Summary In: **J Int Economic Law** (2004) 7 (3):585-603, p. 590-592. O autor também analisa a possibilidade de redes legislativas horizontais, entre os membros da OMC.

modelos de governança global que são viáveis em um período de tempo menor e que poderiam ser executados, proporcionando vantagens para a Instituição e alternativas para os atuais desafios enfrentados, em especial no tocante à democratização do processo de tomada de decisão.

Por fim, a análise da governança na OMC também deve considerar a discussão sobre a soberania dos membros. Isso porque uma parcela de sua soberania é transmitida para a Organização, que passa a regular assuntos antes de competência exclusiva de órgãos da esfera doméstica, a chamada soberania compartilhada. Nesse novo cenário, não há um poder respaldado pela legitimidade popular, traduzida pelas eleições. O processo decisório passa, assim, de uma perspectiva democrática representativa direcionada de baixo para cima, para uma abordagem feita de cima para baixo, com as normas acordadas no âmbito multilateral devendo ser implementadas no nível interno. Como o próximo tópico irá demonstrar, a ausência de eleição não significa a impossibilidade de um processo democrático de formulação de decisão.

### **3 A DEMOCRATIZAÇÃO DA OMC**

Com o reconhecimento da necessidade de se reformular o sistema multilateral do comércio, como parte do processo de reestruturação das organizações internacionais para ajustá-las às demandas da nova ordem mundial, torna-se imprescindível a discussão acerca de sua democratização e legitimação. Nesse sentido, a alegada igualdade de seus membros deve ser estendida para abarcar os níveis internos de governo, de modo que “uma variedade maior dos oficiais relevantes dos governos seja genuinamente representada, não apenas no nível diplomático, mas também no de trabalho”<sup>39</sup>.

Segundo Thomas Franck

*A emergência desse quase novo “direito”- que requer a democracia para validar a governança (...). Também se tornou um requisito para o direito internacional, aplicável a todos e implementado por meio de padrões globais, com o auxílio de organizações regionais e internacionais.*

*(...) A questão não é se a democracia tem varrido as fronteiras, mas se a sociedade global está pronta para uma era na qual somente a democracia e o Estado de direito serão capazes de validar a governança.(...)Nós estamos testemunhando a evolução de um sistema internacional de regras que define requisitos mínimos de um processo democrático capaz de validar o exercício do poder? Quais normas tal sistema de regras irá abarcar? A comunidade internacional é capaz de desenvolver, consensualmente, uma estrutura institucional e normativa para monitorar a*

---

<sup>39</sup> Tradução livre: “a wider range of relevant government officials are genuinely represented, not simply at the ambassadorial, but also at the working, level”. SLAUGHTER, *op. cit.*, p. 159.

*observância daqueles requisitos? A comunidade das nações é capaz de definir e administrar as consequências apropriadas em casos de violação?*<sup>40</sup>.

A boa governança implica a efetividade e legitimidade do processo coletivo de tomada de decisão. Esses dois fatores, por sua vez, já não estão mais restritos ao conceito tradicional de democracia liberal estabelecido por Rousseau, segundo o qual o exercício do poder estava ligado à vontade da maioria expressa em uma eleição. A inexistência de uma democracia representativa no contexto internacional não retira a legitimidade dos órgãos multilaterais de tomada de decisão. Em uma estrutura de governança, a legitimidade advém da “expertise e da promessa de ganhos sociais de bem-estar; da ordem e estabilidade; do processo de freios e contrapesos; do diálogo político e do devido processo de tomada de decisão”<sup>41</sup>.

Nesse sentido, com a finalidade de lidar com o amplo leque de desafios, é indispensável a existência de fóruns de discussão dentro da OMC, os quais devem ser conduzidos de forma democrática, apreciando todas as perspectivas apresentadas pelos países. O objetivo é expor as diferentes posições, permitindo a persuasão por meio dos melhores argumentos, com o intuito de alcançar uma solução fundamentada que ofereça mais benefícios para o sistema multilateral do comércio e promova o desenvolvimento.

Torna-se imprescindível reafirmar a noção de comunidade que sustenta toda a estrutura da OMC e que é o alicerce para o êxito da Organização. Cabe à OMC fazer com que seus membros se sintam parte da discussão e capazes de influenciá-la, efetivamente, para que tenham seus interesses protegidos. É evidente que nem todos os interesses de todos os países podem ser satisfeitos, visto que muitas vezes eles são até mesmo antagônicos. No entanto, deve-se assegurar aos membros a possibilidade de participar, de maneira equitativa, dos foros de discussão, valendo-se dos debates para demonstrar seus argumentos. A oportunidade de expor sua posição e defender seus fundamentos concede uma segurança maior de que a decisão será a mais adequada e razoável possível, o que resulta em um processo mais justo e legítimo.

---

<sup>40</sup> Tradução livre: “*This newly emerging “law”-which requires democracy to validate governance (...). It is also becoming a requirement of international law, applicable to all and implemented through global standards, with the help of regional and international organizations. (...) The question is not whether democracy has swept the boards, but whether global society is ready for an era in which only democracy and the rule of law will be capable of validating governance. (...) Are we witnessing the evolution of an international rule system that defines the minimal requisites of a democratic process capable of validating the exercise of power? What norms will such a rule system encompass? Is the international community capable of developing, consensually, an institutional and normative framework for monitoring compliance with those requisites? Is the community of nations able to define and manage appropriate consequences of noncompliance?*”. FRANCK, Thomas M. *The Emerging Right to Democratic Governance* In: **The American Journal of International Law**, Vol. 86, No. 1. (Jan., 1992), pp. 46-91, p. 47; 49.

<sup>41</sup> Tradução livre: “*expertise and the promise of social welfare gains; order and stability; checks and balances; political dialogue and a ‘right process’ for decision-making*”. ESTY, *op. cit.*, p. 510-511.

Depreende-se, assim, que a OMC necessita dar voz aos membros, para que estes possam influenciar, de maneira eficaz e igualitária, o sistema de tomada de decisões. Somente assim eles poderão fazer parte de um verdadeiro sistema multilateral do comércio. Como demonstrado mais adiante, a democracia deliberativa apresenta-se como a melhor alternativa para a inserção de todos os membros no processo decisório da OMC, na medida em que patrocina a aplicação dos princípios analisados anteriormente.

### 3.1 O atual sistema de tomada de decisão

De forma geral, os procedimentos que levam à tomada de decisão na OMC são “complexos e relativamente numerosos”<sup>42</sup>. Apesar da existência de alguns casos excepcionais que demandam maioria qualificada<sup>43</sup>, a base do processo de votação – quando não há consenso – está na regra da maioria simples, em que cada membro tem um voto. De acordo com esse princípio, há uma igualdade formal entre os membros, que não considera, entretanto, os recursos que garantem a alguns um poder maior de influência e negociação. Há, pois, uma desigualdade *de facto*.

Como resultado dessa incoerência no que se refere à decisão pela maioria, já na época do GATT, criou-se a prática de buscar o consenso entre os membros<sup>44</sup>. Atualmente, o artigo IX do Acordo Constitutivo da OMC trata sobre o processo decisório e dispõe que a Organização continuará a observar a prática de consenso, mas, quando não for possível alcançá-lo, a matéria irá para votação<sup>45</sup>.

A necessidade de alcançar o consenso, juntamente com o princípio do *single undertaking*<sup>46</sup>, contribui, muitas vezes, para a paralização das negociações na OMC. A Rodada de Doha é um exemplo desse obstáculo e demonstra a inabilidade da Organização em superar os interesses divergentes e atingir acordos multilaterais. Além disso, o consenso também é em grande parte responsável pelo fracasso de alguns comitês e grupos de trabalhos em obter resultados satisfatórios em suas áreas de concentração, como foi o caso dos comitês sobre acordos preferenciais e regionais, regras de origem e relação entre comércio e acordos ambientais<sup>47</sup>.

---

<sup>42</sup>Tradução livre: “*The decision-making procedures are complex and relatively numerous*”. JACKSON, *op. cit.*, p. 112.

<sup>43</sup> Por exemplo, a votação para admissão de novos membros e para interpretar ou emendar uma norma.

<sup>44</sup>JACKSON, *op. cit.*, p. 112-113. Importante notar que consenso não é o mesmo que unanimidade, uma vez que aquele não pressupõe o voto positivo de todos os membros, mas apenas a ausência de votos contrários, admitindo, pois, a existência de abstenções.

<sup>45</sup>Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, *op. cit.*

<sup>46</sup>Princípio segundo o qual todos os membros devem aceitar todo o pacote de regras acordado.

<sup>47</sup>JACKSON, *op. cit.*, p. 114.

A regra do consenso possui, por outro lado, algumas vantagens. As medidas adotadas por esse método têm uma legitimidade democrática maior do que gozaria se fossem implementadas pelo sistema da maioria, uma vez que são aceitas pela totalidade dos membros. Para Jackson, isso tem como consequência o fato que os membros mais poderosos teriam que considerar os interesses e opiniões daqueles tidos como mais fracos. O problema estaria em como evitar que o consenso seja utilizado como ferramenta para travar as negociações, a fim de barganhar vantagens em outros temas. Jackson sugere, como possibilidade para contornar tal dificuldade, o desenvolvimento de uma prática que coibiria tentativas de impedir a decisão por consenso quando houvesse uma maioria esmagadora, em torno de 90% ou 95%, e que representasse a maior parte dos interesses dos membros<sup>48</sup>.

Até o presente momento, entretanto, nenhuma proposta de reforma do sistema de tomada de decisão passou da fase de discussões, principalmente em decorrência de objeções e desconfianças dos membros da OMC.

Um ponto importante a ser analisado é a quantidade de membros que integram a Organização – atualmente são 160 –, e que devem participar das negociações e das tomadas de decisão. Pelo número, percebem-se as dificuldades práticas de desenvolver uma logística que permita que todos tomem parte ativamente das discussões e da decisão. Jackson ressalta o fato de outras organizações internacionais possuírem um subgrupo menor, que pode funcionar como um órgão de aconselhamento ou direcionamento, enquanto na OMC todas as sugestões relacionadas ao tema foram rechaçadas por membros que acreditam que não seriam escolhidos para integrar tal grupo<sup>49</sup>.

A representatividade é um ponto importante a ser considerado no sistema de tomada de decisão da OMC, uma vez que aqueles que participam de tal processo não foram eleitos pelos cidadãos dos Estados que representam. Resta saber, assim, se eles são capazes de satisfazer os interesses e necessidades de seus nacionais. Para facilitar essa conexão, a OMC tem promovido uma série de diálogos públicos para aproximar o regime multilateral do comércio das comunidades nacionais. Da mesma forma, o domínio eletrônico da OMC vem sendo melhorado, tornando-se uma ferramenta essencial para a troca de informação entre a Organização e o público interessado. Deve-se buscar, pois, mecanismos que assegurem que a

---

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 114-115.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 116-118.

formulação de decisões pela OMC considere “as preocupações, perspectivas e circunstâncias dos cidadãos ao redor do mundo, em benefício dos quais o sistema de comércio deve agir”<sup>50</sup>.

A criação de grupos consultivos, nos moldes do CG 18<sup>51</sup>, como fóruns para a análise e discussão de políticas comerciais, é uma alternativa para aperfeiçoar o processo de formulação de decisão, uma vez que, em razão da sua dimensão, esses grupos permitiriam a realização de estudos e exames mais técnicos e imparciais sobre o tema debatido. A composição do CG 18 era baseada no poder econômico e representação regional dos países contratantes do GATT/47 e havia uma rotação periódica, o que possibilitava a participação de todos os Estados, mesmo que de forma não simultânea<sup>52</sup>.

Nessa mesma linha, existe a sugestão da formação de um comitê executivo, que atuaria de forma similar aos grupos consultivos, onde determinados membros representariam aqueles com quem possuíssem alguma ligação econômica ou regional. Os membros estariam, assim, separados por grupos, de acordo com as características anteriormente mencionadas e cada grupo teria uma cadeira no comitê. Os participantes dos grupos decidiriam entre eles qual delegação assumiria a respectiva cadeira, escolha essa que poderia variar segundo o assunto a ser tratado. Esse modelo favoreceria principalmente os membros em desenvolvimento, pois ao contrário da atual dinâmica de reuniões no “Salão Verde”, propiciaria mais oportunidades para que suas necessidades fossem consideradas no processo de deliberação da OMC<sup>53</sup>.

Um órgão consultivo na OMC também foi tema do artigo de Richard Blackhurst e David Hartridge<sup>54</sup>, no qual os autores descrevem a capacidade desse órgão de propor recomendações a serem aceitas ou recusadas pelos Estados membros. Percebe-se, assim, a importância de tal órgão para a elaboração de pesquisas e pareceres, na medida em que não emitiria decisões vinculativas.

---

<sup>50</sup> Tradução livre: “*the concerns, views, and circumstances of citizens around the world on whose behalf the trading system must deliver*”. ESTY, *op. cit.*, p. 513-514.

<sup>51</sup> Estabelecido em 1975, segundo as recomendações do Comitê dos Vinte e Cinco Ministros de Finança, no contexto da crise do petróleo e do conseqüente enfraquecimento do sistema de Bretton Woods. O CG 18 funcionou até 1985, desempenhando um papel importante na inauguração da Rodada do Uruguai. Entre os problemas do grupo, estavam a falta de transparência e as falhas na distribuição dos documentos produzidos entre as partes contratantes do GATT/47.

<sup>52</sup> OSTRY, Sylvia. The WTO, Global Governance and Policy Options In: **The WTO and Global Governance: Future Directions**, ed. SAMPSON, Gary P. Tokyo: United Nations University Press, 2008, p. 70.

<sup>53</sup> SUTHERLAND, Peter; SEWELL, John; WEINER David. Challenges Facing the WTO and Policies to Address Global Governance In: **The Role of the World Trade Organization in Global Governance**, Ed. SAMPSON, Gary P., Tokyo: United Nations University Press, 2001, p. 100-101.

<sup>54</sup> BLACKHURST, Richard; HARTRIDGE, David. Improving the Capacity of WTO Institutions to Fulfil Their Mandate. **Journal of International Economic Law** (2004) 7 (3):705-716.

A existência de um subgrupo não significa que a OMC será controlada por um pequeno clube formado por países homogêneos, como ocorreu na Rodada do Uruguai com o grupo “Quad”<sup>55</sup>. Um grupo reduzido que reflita a diversidade de membros terá a representatividade necessária para formular propostas e orientar a tomada de decisão. O princípio da transparência, já consagrado na OMC, teria papel fundamental em garantir que todas as atividades e documentos produzidos por tal grupo fossem disponibilizados para a totalidade dos membros, o que permitiria um autocontrole dentro da própria Organização e uma ferramenta para responsabilização. As partes integrantes do grupo teriam, assim, o dever de zelar pelos interesses e posicionamentos daqueles que representam.

Os grupos consultivos, dessa forma, aliarão “legitimidade” e “eficiência”<sup>56</sup>, pois não limitariam o poder decisório dos membros da OMC e funcionariam como uma instrumento para impedir os entraves políticos que possam advir do sistema do consenso. Por terem um número reduzido de participantes, esses grupos também facilitarão o estabelecimento de redes verticais entre a Organização e os governos domésticos dos membros, de modo a promover a troca de informações, a harmonização das normas e a fiscalização de sua execução. O maior desafio estaria na escolha dos países integrantes desse tipo de fórum, mas uma estrutura rotativa, que não congelasse o poder nas mãos de alguns poucos, e que primasse pela representação da heterogeneidade parece ser a mais indicada a lograr resultados positivos.

### **3.2 Um sistema de tomada de decisão fundamentado na democracia deliberativa**

A estrutura não hierarquizada da organização da governança global requer novos instrumentos de tomada de decisão, que se adaptem à flexibilidade e aos aspectos cooperativo e social das novas redes. A democracia deliberativa, por meio da ação comunicativa e da argumentação, representa uma opção eficiente para os atuais desafios da sociedade internacional.

A argumentação pode ser descrita como

um mecanismo de aprendizagem pelo qual os atores adquirem novas informações, ponderam seus interesses à luz de um conhecimento empírico e moral novo, e – mais importante – podem avaliar reflexivamente e coletivamente as reivindicações válidas sobre normas e padrões de comportamento estabelecidos. Como resultado, argumentação e persuasão constituem ferramentas de “direção branda” que podem melhorar tanto os problemas de legitimidade da governança global, por prover oportunidades para os diversos interessados em expressar sua voz, quanto a

---

<sup>55</sup> O grupo “Quad” ou Quadrilateral era formado pelos EUA, Comunidade Europeia - CE, Canadá e Japão. Criado na década de 1980, atuou ainda durante os primeiros anos da OMC. Muitos membros viam tal grupo com desconfiança, pois consideravam que representava apenas os interesses de países desenvolvidos.

<sup>56</sup> OSTRY, *op. cit.*, p. 70.

capacidade de solução de problemas das instituições de governança por intermédio da deliberação<sup>57</sup>.

Habermas, o precursor da teoria da democracia deliberativa, ressalta a importância da ação comunicativa, por meio da qual os participantes de uma negociação não atuam segundo seus interesses egoísticos, mas orientados pela busca de entendimento mútuo. As necessidades individuais são satisfeitas na medida em que os atores coordenam suas ações em favor de uma postura compartilhada sobre determinada situação – um consenso fundamentado<sup>58</sup>.

Para que seja possível haver a ação comunicativa, a hipótese habermasiana estabelece a observância de alguns requisitos: i) a busca por consenso demanda das partes a demonstração de empatia, para que sejam capazes de entender a posição umas das outras; ii) os atores devem compartilhar interpretações comuns sobre o mundo e sobre eles mesmos; e iii) as partes precisam reconhecer umas as outras como iguais, com igual acesso aos discursos<sup>59</sup>.

Existe, dessa forma, o reconhecimento de todas as partes como integrantes da ação comunicativa, e do respeito que merecem como tal, bem como o reconhecimento da igualdade de direitos de todos os participantes em relação à possibilidade de apresentar um discurso ou questionar um argumento levantado. A assimetria de poder entre os atores não é negada, mas os aspectos relacionados ao poder, coerção e força devem ser colocados em segundo plano<sup>60</sup>.

Um sistema de formulação de decisão que seja conduzido pela argumentação visa à conclusão de um consenso comunicativo acerca do entendimento dos atores que participam de tal processo em relação a determinada matéria, bem como à exposição de justificativas para a utilização dos princípios e normas que nortearam sua conduta na negociação. Essa racionalidade argumentativa também oferece aos participantes da discussão a oportunidade de persuadir e de serem persuadidos pelos melhores argumentos, em detrimento da influência advinda de poder e de hierarquias sociais. Depreende-se, assim, que a deliberação pela argumentação é uma estratégia de negociação que busca o consenso fundamentado, em um

---

<sup>57</sup> Tradução livre “*a learning mechanism by which actors acquire new information, evaluate their interests in light of new empirical and moral knowledge, and – most importantly – can reflexively and collectively assess the validity claims of norms and standards of appropriate behaviour. As a result, arguing and persuasion constitute tools of ‘soft steering’ that might improve both the legitimacy problems of global governance by providing voice opportunities to various stakeholders and the problem-solving capacity of governance institutions through deliberation*”. RISSE, Thomas. *Global Governance and Communicative Action In: Government and Opposition*, 2004, 39, 2, 288-313, p. 288-289.

<sup>58</sup> HABERMAS, Jürgen. *The Theory of Communicative Action: Reason and the rationalization of society*. Boston: Beacon Press, 1984, p. 285-286.

<sup>59</sup> RISSE, *op. cit.*, p. 295-296.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 296.

processo ao longo do qual as preferências e posições das partes podem ser alteradas pelos questionamentos a seus interesses e pelas razões apresentadas<sup>61</sup>.

Fearon, ao analisar as razões para se discutir um assunto antes de se alcançar uma solução, lista seis importantes motivos para a existência de tal deliberação:

- i) revelar informações privadas; ii) diminuir ou superar o impacto de uma racionalidade limitada; iii) forçar ou encorajar um determinado modo de justificação das demandas e reclamações; iv) encontrar a melhor solução para o grupo e contribuir para a solidariedade do grupo ou melhorar a implementação da decisão; v) melhorar as qualidades morais e intelectuais dos participantes; vi) fazer a “coisa certa”, independentemente das consequências da discussão<sup>62</sup>.

As partes em uma negociação, ao barganharem, consideram apenas seus interesses, de acordo com uma visão utilitária das relações. Não há, nessa situação, alusão a valores comuns ou conhecimento compartilhado<sup>63</sup>.

Na prática, os processos de negociação envolvem tanto a argumentação quanto a barganha. O importante é identificar e promover as condições que favorecem os discursos argumentativos e possibilitam a persuasão das partes, contribuindo para uma decisão fundamentada<sup>64</sup>.

Os atores tradicionalmente mais poderosos podem ter alguma dificuldade em negociar nesse processo. O método geralmente utilizado por eles é a retórica, o que implica a tentativa de persuadir outros a seguir seu posicionamento sem fazer nenhum tipo de concessão com respeito à sua postura. Essa tática não produz frutos na democracia deliberativa. Nesse sistema, aqueles que tentam persuadir outros de sua perspectiva são mais bem sucedidos se eles próprios estiverem abertos para serem persuadidos<sup>65</sup>.

A democracia deliberativa pode ser estudada sob duas perspectivas nesse cenário: i) a do processo de criação de normas e ii) a do processo de execução das normas<sup>66</sup>.

A análise do processo de criação de normas envolve tanto a barganha, com a negociação em torno de interesses e preferências fixos, quanto o consenso fundamentado, no qual há um acordo voluntário alcançado por meio da apresentação de argumentos e de persuasão. A persuasão é relevante principalmente na formulação da agenda a ser discutida e

---

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 294-295.

<sup>62</sup> Tradução livre: “1. Reveal private information; 2. Lessen or overcome the impact of bounded rationality; 3. Force or encourage a particular mode of justifying demands or claims; 4. Help render the ultimate choice legitimate in the eyes of the group, so as to contribute to group solidarity or improve the likely implementation of the decision; 5. Improve the moral or intellectual qualities of the participants; 6. Do the “right thing,” independent of the consequences of discussion.” FEARON, James D. *Deliberation as a Discussion In: Deliberative Democracy*, Ed. Jon Elster, Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p. 44-45.

<sup>63</sup> RISSE, *op. cit.*, p. 297-298.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 299.

<sup>65</sup> SLAUGHTER, *op. cit.*, p. 207.

<sup>66</sup> RISSE, *op. cit.*, p. 291.

durante os preparativos da negociação, pois assim as partes têm, desde o início do processo, uma postura mais flexível e receptiva, que facilita a decisão final. Com a concessão de primazia à argumentação e ao discurso, menor será a necessidade de recursos materiais, uma vez que poder não significa necessariamente o melhor argumento, o que pode favorecer as partes mais frágeis da negociação<sup>67</sup>. Permanece, contudo, a necessidade de investimento humano, de modo a proporcionar oficiais mais qualificados e especialistas nas questões a serem debatidas.

Uma vez adotadas as normas, passa-se ao exame do seu processo de implementação. Um dos principais desafios da governança global atualmente é diminuir a lacuna existente entre a criação das regras, em um sistema internacional cada vez mais “legalizado”, e a garantia de sua observância. Esse processo vai muito além do fato de fornecer incentivos e ameaçar punir com sanções. É necessário estabelecer uma observância voluntária, a qual, por sua vez, depende também da persuasão das partes no que diz respeito à adequação das regras internacionais e dos padrões acordados. O cumprimento das normas implica a negociação no que concerne à interpretação do seu texto e a sua aplicação em uma determinada conjuntura. Esse debate legal proporciona

um meio pelo qual as partes podem chegar a um consenso fundamentado em como aplicar uma regra internacional no ambiente doméstico. Quanto mais os atores estiverem convencidos da aplicabilidade da regra em um dado contexto, mais eles irão observá-la voluntariamente<sup>68</sup>.

A legitimidade, cuja análise é de extrema importância para a governança global, como já aludido anteriormente, deve ser também abordada na teoria da democracia deliberativa. Nesse sentido

Quanto mais eles [os atores internacionais] estiverem convencidos da legitimidade da regra, mais os atores irão obedecer voluntariamente às normas e regras. A legitimidade de uma regra pode resultar da crença na validade moral da norma em si mesma, mas pode também resultar da crença na validade do procedimento pelo qual a regra foi formulada. Obediência voluntária é baseada na aceitação de uma lógica particular de adequação<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 301-303.

<sup>68</sup> Tradução livre: “*a means by which actors can reach a reasoned consensus on how to apply an international rule in a domestic setting. The more actors are persuaded about the applicability of the rule in a given context, the more they will comply voluntarily*”. *Ibidem*, p. 305-309.

<sup>69</sup> Tradução livre: “*the more they are convinced of the legitimacy of the rule, the more will actors comply voluntarily with norms and rules. The legitimacy of a rule can result from beliefs in the moral validity of the norm itself, but it can also result from beliefs in the validity of the procedure by which the rule had been worked out. Voluntary rule compliance is based on the acceptance of a particular logic of appropriateness*”. *Ibidem*, p. 293.

No cenário internacional, não há possibilidade da instituição de uma democracia representativa, fundamentada nos votos de eleitores, perante os quais os representantes tornam-se responsáveis.

A deliberação sobre as regras e políticas formuladas assume, desse modo, papel fundamental na conferência de legitimidade democrática a esses instrumentos, uma vez que as partes interessadas estarão envolvidas no processo negocial, em igualdade de condições e com as mesmas possibilidades de influenciar o resultado final. Valida-se, assim, o procedimento pelo qual uma norma é criada.

Risse apresenta, por outro lado, alguns obstáculos enfrentados pelas instituições internacionais no tocante à qualidade deliberativa do processo decisório. Primeiramente, há a dificuldade de se identificar as partes interessadas na negociação, quem elas representam e perante quem elas são responsáveis. Em segundo lugar, a prática de selecionar membros em órgãos deliberativos com poder de decisão introduz o problema de critérios estabelecidos para inclusão e exclusão de membros. Há também o desafio em estabelecer as condições necessárias para permitir o processo argumentativo e persuasivo. Por fim, existe a possibilidade de tensão entre responsabilidade e deliberação, visto que os negociadores são, na maioria das vezes, mandatários de um determinado Estado, eles representariam o interesse de tal país, o que limitaria a sua atuação na deliberação. Uma alternativa seria a existência do processo de “argumentação em dois níveis”, tanto no internacional quanto no doméstico, com o intuito de convencer os governantes<sup>70</sup>.

No atual processo de criação de normas da OMC, o recurso à barganha, bem como à reciprocidade, é uma prática recorrente para se lograr o consenso e, conseqüentemente, a conclusão de uma negociação. Tal fato é resultado da própria estrutura da Organização, que abriga em sua competência regulatória diversos acordos, sobre as mais diferentes matérias. Esses instrumentos acabam por ter um papel muito importante nas negociações e na formulação de decisão. Não se deve buscar, pois, suprimir essas ferramentas, as quais conferem maior dinamicidade às negociações, mas sim estimular o processo comunicativo, com a apresentação de argumentos e razões que defendam ou questionem as posições dos membros para cada acordo discutido.

A aplicação da teoria da democracia deliberativa na OMC abrangeria os dois aspectos examinados, isto é, tanto a formulação das regras quanto sua execução. A existência de debates no processo de tomada de decisão levaria ao consenso e à adoção da decisão com

---

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 311-313.

os melhores fundamentos. A formulação de argumentos e a persuasão poderiam ser auxiliadas pelas atividades desenvolvidas pelos subgrupos propostos anteriormente, uma vez que eles disponibilizariam as informações e estudos necessários sobre a matéria a ser deliberada. No que tange à implementação das regras, as redes verticais desempenhariam função central, pois favoreceriam a argumentação em dois níveis, de modo a persuadir as subunidades governamentais da legitimidade e adequabilidade das decisões multilaterais.

Com a adoção da ação comunicativa pela OMC, os resultados atingidos seriam mais favoráveis à sociedade internacional como um todo, e os níveis das discussões e do conhecimento produzido durante as negociações também poderiam ser aprimorados.

#### **4 CONCLUSÃO**

O fenômeno recente da desagregação do Estado é um fato que pode ser observado no desenvolvimento das atuais interações entre os atores internacionais. Entre as teorias elaboradas para explicar o acontecimento, destaca-se a da criação de redes que conectam as subunidades governamentais dos países – as redes horizontais –, ou os funcionários governamentais e suas contrapartes supranacionais – as redes verticais.

Esse novo modelo proposto deve ser analisado dentro do contexto da governança global, uma estrutura sem hierarquia que favorece a cooperação e a socialização dos agentes que participam da sociedade internacional.

Como consequência da desagregação do Estado, a soberania tradicional passa a ser questionada. Diversos autores do direito e relações internacionais argumentam no sentido de transferência de parcela da soberania para as subunidades dos governos. O Estado não agiria, assim, como um ente isolado e detentor do monopólio do poder.

A concessão de parcela de soberania aos componentes estatais não implica o enfraquecimento do Estado, que continua como principal sujeito de Direito Internacional e principal ator das relações internacionais. Tal ato representa uma medida de autoridade legítima que é dada às instituições governamentais, para que, sob esse ramo do direito, tenham deveres, direitos, capacidade para interagir com suas respectivas contrapartes e sejam passíveis de responsabilização. Há, assim, o alargamento do escopo das atividades que podem ser desenvolvidas pelos Estados, o qual não fica mais restrito a uma atuação unitária. O Estado torna-se mais forte e o seu poder é reforçado e ampliado<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup>SLAUGHTER, *op. cit.*, p. 269-270.

A posição da OMC nesse novo cenário internacional requer que a Organização se adeque às exigências e desafios da governança global. O tema do comércio internacional já possui a característica de não se limitar às fronteiras nacionais e de ter impacto direto sobre as mais diversas estruturas da sociedade. Tem-se desse modo um ambiente propício para o estabelecimento de redes verticais, que conectam as subunidades governamentais às suas contrapartes supranacionais no sistema multilateral do comércio. Essas redes funcionam como pontes que facilitam a troca de informação, a implementação das decisões e a harmonização das legislações internas com as regras acordadas em nível internacional.

Como a governança global está diretamente ligada à comunicação dos atores internacionais, manifesta-se a necessidade de aprimoramento do sistema de tomada de decisão da OMC, de forma a permitir que todos os membros da Organização sejam capazes de apresentar argumentos e influenciar o processo de negociação.

As redes transgovernamentais que encorajam a ação comunicativa e a tomada de decisões por meio de discussão multilateral, com igual oportunidade para todos os agentes apresentarem seus argumentos, produzirão, desta forma, “soluções mais criativas, fundamentadas e legítimas para vários dos problemas enfrentados pelos membros”<sup>72</sup>.

## REFERÊNCIAS

### I Bibliografia

BLACKHURST, Richard; HARTRIDGE, David. Improving the Capacity of WTO Institutions to Fulfil Their Mandate. *Journal of International Economic Law* (2004) 7 (3):705-716.

ESTY, Daniel C. Good Governance at the World Trade Organization: Building a Foundation of Administrative Law In: **Journal of International Economic Law** 10(3), 509–527, 2007.

FEARON, James D. Deliberation as a Discussion In: **Deliberative Democracy**, Ed. Jon Elster, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

FRANCK, Thomas M. The Emerging Right to Democratic Governance In: **The American Journal of International Law**, Vol. 86, No. 1. (Jan., 1992), pp. 46-91.

HABERMAS, Jürgen. The Theory of Communicative Action: Reason and the rationalization of society. **Boston: Beacon Press**, 1984.

HUNTINGTON, Samuel P. **O Choque de Civilizações** e a Recomposição da Ordem Mundial. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

---

<sup>72</sup>Tradução livre: “*more creative, more reasoned, and more legitimate solutions to many of the problems that members face.*” *Ibidem*, p. 208.

JACKSON, John H. **Sovereignty, the WTO and Changing Fundamentals of International Law**, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. Transgovernmental Relations and International Organizations. In: **World Politics**, Volume 27, Issue 01, 1974, p. 39-62.

LAMY, Pascal. The WTO's Contribution to Global Governance In: **The WTO and Global Governance : Future Directions**, ed. SAMPSON, Gary P. Tokyo: United Nations University Press, 2008.

OSTRY, Sylvia. The WTO, Global Governance and Policy Options In: **The WTO and Global Governance: Future Directions**, ed. SAMPSON, Gary P. Tokyo: United Nations University Press, 2008.

PETERSMANN, Ernst-Ulrich. Challenges to the Legitimacy and Efficiency of the World Trading System: Democratic Governance and Competition Culture in the WTO- Introduction and Summary In: **J Int Economic Law** (2004) 7 (3):585-603.

RISSE, Thomas. Global Governance and Communicative Action In: **Government and Opposition**, 2004, 39, 2, 288-313.

SLAUGHTER, Anne-Marie. **A New World Order**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

SUTHERLAND, Peter; SEWELL, John; WEINER David. Challenges Facing the WTO and Policies to Address Global Governance In: **The Role of the World Trade Organization in Global Governance**, Ed. SAMPSON, Gary P., Tokyo: United Nations University Press, 2001.

THORSTENSEN, Vera; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado (Org.). **Os BRICS na OMC: Políticas Comerciais Comparadas de Brasil, Rússia, Índia e África do Sul**. Brasília: IPEA, 2012.

## **II Instrumentos Internacionais**

Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization. Apr. 15, 1994. The legal texts: the results of the Uruguay round of multilateral trade negotiations. 4 (1999), 1867 U.N.T.S. 154, 33 I.L.M. 1144 (1994); entrada em vigor em 1º de Janeiro de 1995. Disponível em [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/04-wto.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto.pdf).

Procedures for the Circulation and Derestriction of WTO Documents, WT/L/452, Adopted on 14 May 2002. Disponível em <http://docsonline.wto.org/imrd/directdoc.asp?DDFDdocuments/t/WT/L/452.doc>.

## **III Outros Documentos**

World Trade Organization, **The Future of the WTO: Addressing Institutional Challenges in the New Millennium**, 2004.