



**Universidade de Brasília  
Instituto de Relações Internacionais  
Mestrado em Relações Internacionais**

**A relação entre livre comércio, defesa da concorrência e  
proteção dos consumidores na economia política  
do Mercosul**

**Alexandre Carneiro Pereira**

**Brasília  
2006**

**ALEXANDRE CARNEIRO PEREIRA**

**A RELAÇÃO ENTRE LIVRE COMÉRCIO, DEFESA DA  
CONCORRÊNCIA E PROTEÇÃO DOS CONSUMIDORES NA  
ECONOMIA POLÍTICA DO MERCOSUL**

**Dissertação de Mestrado apresentada à  
Banca Examinadora do Programa de  
Pós-Graduação em Relações  
Internacionais da Universidade de  
Brasília (UnB), como requisito à  
obtenção de grau de Mestre em  
Relações Internacionais.**

**Orientador: Prof. Dr. Alcides Costa Vaz.**

**BRASÍLIA**

**13 de julho de 2006**

Pereira, Alexandre Carneiro
A relação entre livre comércio, defesa da concorrência e proteção dos consumidores na economia política do Mercosul/Alexandre Carneiro Pereira.
-- 2006.
148 f.: il.
Dissertação (mestrado)--Universidade de Brasília, 2006.
1. Economia política 2. Regionalismo 3. Integração 4. Mercosul 5. Livre comércio 6. Defesa da concorrência 7. Defesa do consumidor I. Título
CDD

**ALEXANDRE CARNEIRO PEREIRA**

**A RELAÇÃO ENTRE LIVRE COMÉRCIO, DEFESA DA  
CONCORRÊNCIA E PROTEÇÃO DOS CONSUMIDORES NA  
ECONOMIA POLÍTICA DO MERCOSUL**

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais aprovada pelos membros da  
Banca Examinadora em 13/07/2006.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Dr. Alcides Costa Vaz (Orientador)  
Instituto de Relações Internacionais-UnB

---

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon (Membro)  
Instituto de Ciência Política-UnB

---

Prof. Dr. Carlos Roberto Pio da Costa Filho (Membro)  
Instituto de Relações Internacionais-UnB

---

Prof. Dr. Eiiti Sato (Suplente)  
Instituto de Relações Internacionais-UnB

O grande antídoto contra os abusos de preços não são mais as leis antitruste, mas a globalização dos mercados. Um fornecedor, ainda que domine 100% do mercado de um país, não tem como impor preços abusivos se os compradores dispuserem da alternativa de importarem produtos similares com tarifas aduaneiras reduzidas.

Mario Henrique Simonsen

Agradeço ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por possibilitar esta empreitada; ao Ministério da Justiça, pela oportunidade de aprendizado; ao meu orientador, Prof. Dr. Alcides Costa Vaz, pela orientação segura; ao primo Rodrigo Carneiro, pelo apoio; aos meus pais, pelo incentivo acadêmico; à minha esposa, pelo companheirismo; e a Deus, por tudo.

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1 – ECONOMIA POLÍTICA DO REGIONALISMO</b>	<b>4</b>
<b>1.1 Enfoque liberal da economia política internacional</b>	<b>4</b>
<b>1.2 Temas de economia política do regionalismo</b>	<b>5</b>
1.2.1 <i>Razões favoráveis e contrárias ao regionalismo</i>	7
1.2.2 <i>Tipos de integração</i>	11
1.2.3 <i>A economia política da discriminação</i>	14
<b>1.3 Correntes teóricas sobre integração regional</b>	<b>18</b>
1.3.1 <i>O funcionalismo e o neofuncionalismo</i>	19
1.3.2 <i>A visão institucional</i>	20
1.3.3 <i>Explicações domésticas do regionalismo</i>	21
1.3.4 <i>Enfoque intergovernamentalista</i>	21
1.3.5 <i>A perspectiva neo-realista</i>	22
1.3.6 <i>Perspectiva pluralista do regionalismo</i>	23
<b>1.4 O regionalismo e o papel dos Estados-nações</b>	<b>24</b>
1.4.1 <i>A regionalização como resposta ao enfraquecimento do Estado</i>	24
1.4.2 <i>O enfoque realista estado-cêntrico</i>	26
1.4.3 <i>O Estado-região como substituto do Estado-nação</i>	27
1.4.4 <i>O papel dos Estados membros no Mercosul</i>	29
<b>Capítulo 2 – ECONOMIA POLÍTICA DO MERCOSUL</b>	<b>31</b>
<b>2.1 Natureza e características do processo de integração do Cone Sul</b>	<b>31</b>
2.1.1 <i>O processo de negociação</i>	34
2.1.2 <i>Projeto econômico-comercial e político</i>	35
2.1.3 <i>Objetivos do bloco</i>	36
2.1.4 <i>Limites da institucionalidade</i>	39
2.1.5 <i>Entre área de livre comércio e união aduaneira</i>	41
2.1.6 <i>A economia política da discriminação no Mercosul</i>	44
<b>2.2 A relação entre as reformas de Estado e o Mercosul</b>	<b>47</b>
<b>2.3 Os papéis do mercado e do Estado</b>	<b>53</b>
<b>Capítulo 3 – LIVRE COMÉRCIO, CONCORRÊNCIA E PROSPERIDADE DOS CONSUMIDORES NA ECONOMIA POLÍTICA NEOCLÁSSICA</b>	<b>55</b>
<b>3.1 Crescimento, desenvolvimento econômico, mercado e Estado</b>	<b>56</b>
<b>3.2 Economia política neoclássica e as falhas de mercado</b>	<b>57</b>
<b>3.3 Economia política da liberalização comercial</b>	<b>59</b>

3.4 Política de defesa da concorrência e comércio internacional	64
3.5 Política de defesa do consumidor e livre comércio	72
<b>Capítulo 4 – POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEFESAS DA CONCORRÊNCIA E DO CONSUMIDOR NOS PAÍSES DO CONE SUL</b>	<b>77</b>
4.1 Políticas reguladoras de defesas da concorrência e do consumidor	78
4.2 Organizações internacionais relacionadas	83
4.3 A defesa da concorrência na Argentina e no Brasil	85
4.3.1 Argentina	86
4.3.2 Brasil	87
4.3.3 Dimensão sub-regional	89
4.4 A proteção do consumidor nos países do Cone Sul	91
4.4.1 Paraguai e Uruguai	91
4.4.2 Argentina	92
4.4.3 Brasil	93
4.4.4 Dimensão sub-regional	97
4.5 A regulação do mercado sub-regional	101
<b>Capítulo 5 – AVALIAÇÃO RETROSPECTIVA E PROSPECTIVA DAS DEFESAS DA CONCORRÊNCIA E DO CONSUMIDOR NO MERCOSUL</b>	<b>103</b>
5.1 Motivações para o tratamento sub-regional das duas disciplinas	103
5.2 A evolução das negociações sub-regionais	107
5.2.1 As negociações de defesa da concorrência	109
5.2.2 A defesa do consumidor a partir do Tratado de Assunção	113
5.2.3 Resultados escassos	118
5.3 A defesa do consumidor como barreira técnica ao comércio	123
5.4 Substituição do antidumping pelo antitruste	126
5.5 Avaliação retrospectiva e prospectiva das duas disciplinas	128
5.5.1 Precocidade do Mercosul	128
5.5.2 Alternativas possíveis	132
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>137</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>142</b>

## **RESUMO**

Esta dissertação analisa a relação entre livre comércio, defesa da concorrência e proteção dos consumidores no Mercosul, sob enfoque liberal da economia política. Trata do problema da baixa ênfase conferida às negociações intergovernamentais de defesas da concorrência e do consumidor em contexto de crescente protecionismo no bloco. Utiliza perspectiva pluralista do regionalismo para explicar o papel dos Estados partes no Cone Sul, enfocando os aspectos comerciais da integração com implicações para a concorrência empresarial e o bem-estar econômico dos consumidores. Analisa a interação otimizada entre Estado e mercado na criação das condições necessárias para a maximização da prosperidade nas sociedades envolvidas. Avalia a evolução das políticas de defesas da concorrência e do consumidor em âmbito nacional e suas projeções na sub-região. Conclui que a promoção do liberalismo comercial configura a principal contribuição potencial do Mercosul para ampliar a livre concorrência e aprimorar o mercado de consumo sub-regional.

Palavras-chave: economia política, regionalismo, integração, Mercosul, livre comércio, defesa da concorrência, defesa do consumidor.

## ***ABSTRACT***

This dissertation analyses the relationship between free trade, competition policy and consumer protection in the political economy of Mercosur. It deals with the problem of low emphasis given to the intergovernmental negotiations on competition and consumer defenses in a growing protectionist context. With a pluralist approach on regionalism, it explains the role of the member states in the Southern Cone, focusing the integration's commercial aspects with implications to business competition and consumers' welfare. It analyses the optimized relation between State and market in the creation of the necessary conditions to the prosperity maximization of the societies involved. It evaluates the evolution of antitrust and consumer policies and their sub-regional projections. It concludes that the promotion of commercial liberalism represents the main potential contribution of Mercosur to increase free competition and to improve the sub-regional consumption market.

Keywords: political economy, regionalism, integration, Mercosur, free trade, competition policy, antitrust policy, consumer protection, consumer policy.

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação analisa a relação entre livre comércio, defesa da concorrência e proteção dos consumidores na economia política do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Ao se avaliar o papel da liberalização comercial na integração sub-regional, focaliza-se a interação entre Estado – representado pelas instituições mercosulinas e pelos órgãos nacionais setoriais de defesas da concorrência e do consumidor – e o mercado – agentes econômicos privados – na realização do objetivo maior do Mercosul de melhorar as condições de vida dos seus habitantes.

Nos últimos anos da evolução do Mercosul, com sucessivas frustrações de expectativas, surgem dúvidas e questionamentos que motivam pesquisas sobre os mais diversos aspectos desse processo de integração, de questões econômicas a questões culturais e sociais. Destaca-se como um dos pontos ainda não devidamente analisados a questão do mercado de concorrência e de consumo sub-regional que se consolida com a união aduaneira. Além de incrementar a concorrência entre as empresas, o mercado sub-regional estabelece uma relação direta entre elas e os consumidores. Dessa forma, surgem desafios que envolvem a essência da integração dos mercados, entre eles a existência da livre concorrência entre as empresas com atuação no bloco, bem como a situação dos consumidores que constituem os destinatários finais desse novo ambiente de trocas do Cone Sul.<sup>1</sup>

Nesse contexto, as temáticas da livre concorrência e das relações de consumo<sup>2</sup> ganham relevância e institucionalizam-se no bloco. Assim, desde os anos 90, a maioria dos Estados membros do Mercosul começaram a implementar políticas nacionais de defesas da concorrência e do consumidor. Da mesma forma, a partir de 1995, o Mercosul consagrou os tratamentos dessas políticas no âmbito de sua Comissão de Comércio, as quais se transformaram em “disciplinas ancilares”, ou seja, disciplinas subsidiárias da política comercial da união aduaneira em conformação.

---

<sup>1</sup> Esta sub-região geográfica, que envolve o sul da América do Sul, é empregada, neste trabalho, como sinônimo do Mercosul.

<sup>2</sup> Relações de consumo são aquelas integradas por um consumidor, destinatário final de bens e serviços, e um fornecedor, responsável por sua oferta no mercado.

Entretanto, os baixos resultados alcançados nas negociações, de 1995 até hoje, levantam dúvidas sobre as reais possibilidades de avanço dessas duas disciplinas na união aduaneira e as conseqüências negativas que seu enfraquecimento pode gerar em relação ao bem-estar material dos consumidores da sub-região. Diante desse quadro negociador adverso, sobrevém o livre comércio como principal contribuição do regionalismo para a ampliação da livre concorrência e para o aprimoramento do mercado de consumo sub-regional.

O problema de pesquisa refere-se à baixa ênfase conferida aos tratamentos político-institucionais das defesas da concorrência e do consumidor em contexto de crescente protecionismo no Mercosul. Essas disciplinas têm pouco destaque nas negociações de alto nível intrabloco e extrabloco. No âmbito técnico, tampouco houve resultados expressivos. Em relação ao aspecto econômico-comercial, os interesses dos consumidores e a consolidação de ambiente concorrencial nem se encontram inseridos na agenda de negociação nem são considerados vinculados à liberalização comercial. Por isso, o liberalismo comercial – que pela economia política neoclássica é decisivo para o desenvolvimento econômico – não é avaliado pelos países do Cone Sul como principal promotor da concorrência e, por conseqüência, da prosperidade econômica de suas sociedades.

Neste trabalho, a primeira premissa utilizada assevera que o livre comércio é o principal instrumento sub-regional promovedor da concorrência empresarial e da prosperidade do mercado consumidor. A segunda concebe as disciplinas ancilares de defesas da concorrência e do consumidor como fundamentais para a melhoria das condições de vida dos habitantes do Mercosul, objetivo último do processo de integração.

Na análise da relação entre comércio, concorrência e consumo na economia política do Cone Sul, surgem questões importantes que merecem reflexão e esclarecimento e podem ser reunidas em três grupos: o primeiro envolve temas de apelo mais teórico sobre o regionalismo e o liberalismo comercial; o segundo prioriza elementos considerados mais relevantes do processo de integração do Mercosul; e, por fim, o terceiro grupo engloba questões relacionadas com as políticas setoriais de defesas da concorrência e do consumidor e suas projeções na sub-região.

No primeiro grupo, estão os temas que justificam a escolha da economia política para tratar do regionalismo. Seu exame permite avaliar o papel do Estado nos processos de integração regional, bem como auxilia a compreensão, do ponto de vista teórico, da relação entre liberalismo comercial, concorrência e consumo.

No segundo grupo, estão elementos diretamente relacionados ao Cone Sul. Eles referem-se às particularidades desse processo de integração sub-regional que guardam relação com as defesas da concorrência e do consumidor, tais como os objetivos do bloco e os contextos econômico e institucional dos países membros desde o início das negociações. A partir do enfoque de economia política, inicia-se a análise do papel do Estado e do mercado na promoção da concorrência empresarial e da prosperidade dos consumidores no Mercosul.

No terceiro grupo, avaliam-se questões ligadas às políticas nacionais de defesas da concorrência e do consumidor e sua evolução no processo negociador do Cone Sul. Os principais pontos em análise são: a relevância das duas temáticas para processos regionais de integração em geral e para o Mercosul em particular; a possibilidade da defesa do consumidor constituir-se em barreira técnica ao comércio intrabloco; a perspectiva de substituição da defesa comercial pela defesa da concorrência no comércio intrazona; e, por fim, a avaliação prospectiva para as defesas da concorrência e do consumidor na integração sub-regional.

Postas essas questões, evidencia-se que o interesse pela promoção política do livre comércio é central para a compreensão deste trabalho, restando os tratamentos intergovernamentais das defesas da concorrência e do consumidor como suplementares da política comercial intrazona e extrazona na realização dos objetivos principais do Mercosul.

A dissertação divide-se em cinco capítulos. O primeiro capítulo trata da economia política do regionalismo, que consiste na abordagem teórica principal. O segundo capítulo, sobre a economia política do Mercosul, pretende servir como bases teórica e histórica atualizadas sobre o processo integracionista do Cone Sul e seus reflexos ao tratamento quadrilateral da concorrência e do consumidor. O terceiro capítulo trata da relação entre livre comércio, concorrência e consumo a partir da economia política neoclássica. O quarto capítulo analisa as políticas públicas de defesas da concorrência e do consumidor em cada Estado membro, buscando destacar como as assimetrias nacionais entre o Brasil e os demais sócios provocam restrições para a adoção de seu tratamento sub-regional. O quinto e último capítulo avalia a evolução da negociação das duas temáticas no Mercosul e suas perspectivas futuras. A conclusão retoma os principais elementos do texto dissertativo que permitem a compreensão da relação entre o livre comércio, a defesa da concorrência e a proteção dos consumidores na economia política do Mercosul.

## Capítulo 1

### ECONOMIA POLÍTICA DO REGIONALISMO

Este primeiro capítulo constrói-se a partir da economia política para explicar o fenômeno do regionalismo econômico, com o sentido de melhor compreender o Mercosul. Busca, especialmente, avaliar o papel dos Estados nos processos de integração regional. Mesmo tendo caráter mais geral, a análise empreendida procura levantar os principais elementos teóricos com implicações para os temas do liberalismo comercial, da concorrência e do consumo no mercado regional do Cone Sul.

#### 1.1 Enfoque liberal da economia política internacional

No campo das relações internacionais, além dos estudos historiográficos e das teorias tradicionais para a análise do fenômeno do regionalismo – como o funcionalismo e o neofuncionalismo de Ernst Haas –, consolida-se a área de estudo definida como economia política internacional e, de forma mais específica, economia política do regionalismo.

Jean Coussy explica que a economia política internacional “propõe-se então a analisar ao mesmo tempo as interações entre o político e o econômico e as interações entre o nacional e o internacional”.<sup>3</sup> Coussy esclarece que economia política internacional (EPI) também costuma ser denominada de economia política global ou economia mundial.

Assim como Coussy, Robert Gilpin<sup>4</sup> afirma que a economia política trata de temas gerados pelas interações entre assuntos econômicos e políticos. Ele explica que relações interativas entre os mercados e as políticas dos Estados-nações compõem o funcionamento da economia mundial.

---

<sup>3</sup> COUSSY, Jean. “A economia política internacional”. In: SMOUTS, Marie-Claude (Org.). *As novas relações internacionais: práticas e teorias*. Brasília: UnB, 2004, cap. 10, p. 241. p. 241-264.

<sup>4</sup> GILPIN, Robert. *Global political economy: understanding the international economic order*. Princeton: Princeton University Press, 2001, p. 31, 23, 24.

Alcides Costa Vaz<sup>5</sup> propugna, em relação ao *status* da economia política internacional (EPI) face à teoria, que aquela seria uma escola na sua expressão teórica, reivindicando identidade própria. Para Vaz, o foco da EPI é a produção, o comércio e as finanças no contexto da globalização. Ela envolveria, assim, os papéis do Estado e das instituições políticas internacionais na formulação da regulação do processo produtivo, do comércio e das finanças.

Coussy<sup>6</sup> destaca a necessidade de assumir a interdisciplinaridade nos estudos da economia política, ainda que haja riscos de perda de coerência. Ao asseverar que a EPI evita tratar de assuntos da economia pura, Coussy inclui as restrições políticas ao livre comércio e as normas de concorrência internacional no rol temático da EPI.

A multidisciplinaridade reforça a capacidade analítica da EPI, mas não lhe garante, necessariamente, maior neutralidade. Seus estudos tanto podem ser preponderantemente favoráveis ou contrários ao livre comércio, à globalização, à regionalização, ao fortalecimento do Estado, às forças de mercado. Seu enfoque não é único, mas variável.

Conforme se observa no decorrer desta dissertação, adota-se visão liberal da economia política por duas razões: a primeira, por constatar-se que os temas da concorrência e do consumidor são mais enfatizados e problematizados pelos estudos neoclássicos do que por outros estudos tidos como estruturalistas ou cepalinos – ligados à Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) –; a segunda e mais importante razão é a assertiva que os assuntos econômicos são encaminhados de forma mais satisfatória para maximização da prosperidade coletiva se realizados por entes privados sob o mínimo de regulação do Estado.

## **1.2 Temas de economia política do regionalismo**

Nesta dissertação, a economia política possui ênfase liberal, mas essência pluralista, pois envolve esforços teóricos e empíricos que conjugam a economia e a política, o Estado e o mercado, a dimensão nacional e a internacional, na explicação do fenômeno regional.

---

<sup>5</sup> Em uma de suas aulas da disciplina Teoria das Relações Internacionais, ministrada durante o 2º semestre de 2004, no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

<sup>6</sup> Op. cit., p. 247.

Após aprofundar-se sobre o regionalismo como objeto da economia política, esta seção apresenta alguns temas e elementos conceituais recorrentes nas análises integracionistas, abarcando as motivações relacionadas ao fenômeno regional, os tipos de integração e, por fim, a economia política da discriminação.

O regionalismo constitui objeto de estudo privilegiado da EPI para a análise das interações dos Estados entre si e destes com seus mercados. Permite, além disso, visualizar, de forma mais clara, a inserção ou não de preocupações com a concorrência e os consumidores nas políticas comerciais dos Estados-nações.

Considerando suas características teóricas e metodológicas, assim como a diversidade de abordagens oferecidas, destaca-se a proposta de análise plural da economia política do regionalismo presente na obra coletiva organizada por Edward Mansfield e Helen Milner. Em seu artigo conjunto, Mansfield e Milner<sup>7</sup> afirmam que a obra foi uma das primeiras a analisar o regionalismo a partir de uma perspectiva de economia política. Nela, há nove textos de diferentes autores e com tratamentos próprios do regionalismo, mas todos os autores têm em comum a visão de que a compreensão da interação entre fatores econômicos e políticos é crucial para explicar o regionalismo.

Da mesma forma, Alcides Costa Vaz<sup>8</sup> refere-se ao regionalismo como meio pelo qual os Estados buscam objetivos econômicos e políticos. Sua compreensão confirma, portanto, a adequação da economia política para tratar da integração regional.

Mansfield e Milner<sup>9</sup> destacam que há diferentes definições de região e regionalismo. Uma das definições sobre região enfatiza a proximidade geográfica. De acordo com ela, regionalismo refere-se à concentração desproporcional de fluxos econômicos ou à coordenação de políticas econômicas exteriores entre um grupo de países com proximidade geográfica. Mas tamanha concentração pode ter fontes ou origens diferentes, seja por forças naturais, seja por políticas governamentais. Além disso, muitos acordos regionais não obedecem a limites geográficos, como é o caso dos acordos de comércio entre os Estados Unidos e Israel.

---

<sup>7</sup> MANSFIELD, Edward; MILNER, Helen. "The political economy of regionalism: an overview." In: MANSFIELD, Edward; MILNER, Helen (Orgs.). *The political economy of regionalism*. New York: Columbia University Press, 1997, cap. 1, p. 2, 17, 18. p. 1-19.

<sup>8</sup> VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002a, p. 23.

<sup>9</sup> Op. cit., p. 3-4.

Com ênfase na economia, Maurice Schiff e L. Alan Winters realizam trabalho abrangente sobre os acordos regionais de integração e seus efeitos sobre o desenvolvimento econômico. Sem pretensão acadêmica, mas voltada aos implementadores de políticas, seu livro<sup>10</sup> constitui importante esforço metodológico para a avaliação do fenômeno regional.

Pela diversidade dos arranjos regionais e pela dificuldade de avaliar seus efeitos sobre a economia mundial, Gilpin<sup>11</sup> destaca a impossibilidade de explicações ou de teorias abrangentes sobre o regionalismo. Assim, uma teoria geral sobre integração regional não seria possível devido a limitações como: grande diversidade de fatores envolvidos em processos de integração; enormes diferenças entre os vários processos de integração; e impossibilidade de testar muitas das premissas envolvidas na análise do regionalismo.

Ao tratar da instrumentalização mútua do político e do econômico na vida internacional, Coussy assevera que “reciprocamente, os responsáveis políticos impõem-se objetivos econômicos (obter, pela integração regional, economias de dimensão e um poder aumentados nas negociações comerciais com o exterior) encarregados de assegurar a realização política desses objetivos”.<sup>12</sup> Para ele, a história das relações econômicas e políticas internacionais caracteriza-se por permutações da instrumentalidade, ou seja, “sem cessar, os instrumentos tornam-se objetivos, e os objetivos, instrumentos”.<sup>13</sup>

Os processos de integração regional possuem características singulares, algumas que os distinguem, outras que os aproximam entre si. As permutações da instrumentalidade podem ser consideradas uma característica comum aos acordos econômicos regionais. A economia política do regionalismo permite, assim, analisar a instrumentalização mútua do político e do econômico no processo de integração do Mercosul.

### *1.2.1 Razões favoráveis e contrárias ao regionalismo*

Em sua análise sobre Estado e desenvolvimento, Carlos Pio traz importante premissa acerca da agenda substantiva minimalista na busca do consenso, pela qual: “no longo prazo,

---

<sup>10</sup> SCHIFF, Maurice; WINTERS, L. Alan. *Regional integration and development*. Washington, DC: World Bank, 2003.

<sup>11</sup> Op. cit., 344, 358, 359.

<sup>12</sup> Op. cit., p. 249.

<sup>13</sup> Op. cit., p. 250.

todos os membros de uma sociedade têm mais a ganhar com o crescimento do que com a estagnação econômica”.<sup>14</sup>

Nesta dissertação, essa premissa – de que o crescimento econômico é favorável ao bem-estar<sup>15</sup> econômico coletivo e deve, portanto, ser buscado por todas as sociedades – constitui verdadeiro ponto de partida na explicação do regionalismo. Mas a integração regional é um fenômeno muito mais complexo, envolvendo aspectos econômicos e políticos, em relação de instrumentalização mútua.

Mansfield e Milner<sup>16</sup> resumem as múltiplas motivações para o regionalismo. Para eles, muitos estudos demonstram que os potenciais aumentos de bem-estar entre os membros constituiriam exemplo de por que grupos regionais são formados. Tal assertiva, porém, deve ser compreendida no âmbito teórico, como uma motivação e não necessariamente como uma realidade, uma vez que permanece a indeterminação básica dos efeitos do regionalismo econômico sobre o bem-estar, tal como preconizado pela análise pioneira de Jacob Viner.

Valendo-se de uma perspectiva neofuncionalista, Ernst Haas apresenta como fatores motivadores do processo de integração:

a) a busca de mecanismos para solucionar conflitos de interesses entre Estados; b) a aproximação, a interação e o adensamento das relações entre os povos por meio das comunicações e dos meios de transporte; e c) a necessidade de coordenar esforços e recursos para “administrar” o sentimento de vulnerabilidade e insegurança frente ao sistema internacional.<sup>17</sup>

Ao tratar do Mercosul, Roberto Bouzas<sup>18</sup> afirma que, na essência, o principal motivo que leva os governos a participarem de acordos regionais é a percepção de ganhos mútuos ao longo do tempo, especialmente a percepção de ganhos econômicos. De modo mais específico, Bouzas trata dos efeitos “estáticos” e “dinâmicos” dos acordos preferenciais de comércio. Ele cita, inicialmente, a teoria do comércio internacional e sua análise dos efeitos do comércio

---

<sup>14</sup> PIO, Carlos. *Relações internacionais: economia política e globalização*. Brasília: IBRI, 2002, p. 130.

<sup>15</sup> Adverte-se, porém, que a referência ao bem-estar não é precisa – muitos economistas simplificam-no como “renda” –, mas está ligada à prosperidade econômica. Kenichi Ohmae mensura o bem-estar a partir da análise do PNB (Produto Nacional Bruto) *per capita*. Cf. OHMAE, Kenichi. *O fim do Estado-nação*. Rio de Janeiro: Campus, 1996, p. 15-16.

<sup>16</sup> Op. cit., p. 4-5.

<sup>17</sup> Ernst Haas Apud VASCONCELOS, Helena Cristina Simões. *A institucionalidade do Mercosul: impasses e oportunidades das estruturas intergovernamental e supranacional*. 1999. 162 p. Dissertação. (Mestrado em Relações Internacionais). Departamento de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, p. 14.

<sup>18</sup> BOUZAS, Roberto. “As perspectivas do Mercosul: desafios, cenários e alternativas para a próxima década.” In: CAMPBELL, Jorge (Org.); Rosemberg, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo (Coords.). *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000, p. 427-430. p. 423-453.

internacional sobre o aumento do bem-estar dos participantes, constituindo a realocação de recursos os principais efeitos “estáticos”. Sobre os efeitos “dinâmicos”, aqueles que potencializam o crescimento econômico, destacam-se o investimento e sua relação com o crescimento, as pressões para uma maior concorrência, o estímulo para a racionalização das regulações. Como outros motivos, são citados, isoladamente, um “seguro” contra incrementos futuros na proteção por parte de um sócio importante, o aumento da credibilidade das políticas internas e externas, e “considerações estratégicas” que vinculam as negociações regional e multilateral.

O sítio eletrônico Mercosul Comercial expõe os principais motivos, de natureza econômica, para a integração:

Como quer que se desenhem, os modelos de integração baseiam-se, fundamentalmente, na vontade dos Estados de obter, através de sua adoção, vantagens econômicas que se definirão, entre outros aspectos, em termos de: (1) aumento geral da produção, através de um melhor aproveitamento de economias de escala; (2) aumento da produtividade, através da exploração de vantagens comparativas entre sócios de um mesmo bloco econômico, e; (3) estímulo à eficiência, através do aumento da concorrência interna.<sup>19</sup>

João Mota de Campos e João Luiz Mota de Campos<sup>20</sup> apresentam como vantagens da integração econômica: economias de escala, criação ou desenvolvimento de atividades pouco compatíveis com o âmbito nacional, formulação mais coerente e rigorosa das políticas econômicas, transformação das estruturas econômicas e sociais, reforço da capacidade de negociação, aceleração do ritmo de desenvolvimento, atenuação dos problemas da balança de pagamentos, intensificação da concorrência e vantagens para os consumidores.

Por outro lado, os mesmos autores apresentam como as principais dificuldades da integração econômica: as disparidades do desenvolvimento econômico e social entre os participantes no processo de integração, a resistência dos diversos sistemas nacionais às regras de disciplina coletiva, a resistência psicológica das populações, a formação da opinião pública.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> MERCOSUL COMERCIAL. Disponível em <<http://www.mercosul.gov.br/textos/default.asp?Key=23>>. Acesso em 01 mar. 2006.

<sup>20</sup> CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz Mota de. *Manual de direito comunitário*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004, p. 508-511.

<sup>21</sup> Id., *ibid.*, p. 511-514.

De acordo com Charles Oman<sup>22</sup>, o reforço do poder de barganha nas negociações comerciais multilaterais é uma das principais razões pelas quais os países em desenvolvimento buscam ingressar em um grande arranjo de integração regional ou criar um esquema próprio de integração, sendo a última opção o caso do Mercosul. Além disso, alguns governos agregam sua soberania ao nível regional como forma coletiva de reforçar sua autonomia em relação ao mercado global.

Contudo, para esse autor<sup>23</sup>, a principal importância dos processos de integração regional de natureza formal – que ele chama *de jure* – é constituir um meio para a liberalização doméstica, em oposição a grupos de interesses e oligopólios, de modo a promover a competitividade interna e o crescimento econômico da região. Por outro lado, em sintonia com as explicações domésticas sobre o regionalismo que são apresentadas na subseção 1.3.3, Oman alerta que a regionalização pode perder sua força na promoção dos efeitos concorrenciais e, portanto, de competitividade, ao falhar no combate aos oligopólios internos e aos grupos de interesses especiais. Nesse caso, nem mesmo os outros benefícios que ainda poderiam subsistir não justificariam os custos da integração no que se refere à redução da autonomia política nacional.

Roberto Bouzas, ao tratar dos atributos para avaliar os acordos preferenciais de comércio, assevera que a irrelevância é o critério que define seu fracasso: “como os acordos internacionais raramente se desfazem, o principal indicador do fracasso de um acordo preferencial não é seu desaparecimento, mas sua irrelevância”.<sup>24</sup> Com relação ao regionalismo comercial na década de 90, Bouzas destaca três razões para seu reavivamento:

- a) a mudança da postura da política comercial norte-americana em face da discriminação e do regionalismo; b) a generalização de políticas de reforma e abertura unilateral nos países em desenvolvimento e nas economias em transição, e c) a utilidade potencial do regionalismo para o processo de crescente integração global.<sup>25</sup>

Segundo Bouzas<sup>26</sup>, a adoção do mercado como mecanismo de alocação de recursos nesses países em desenvolvimento foi realizada juntamente com a maior ênfase para a participação no regime multilateral de comércio. Ele destaca, porém, a crescente

---

<sup>22</sup> OMAN, Charles. *The policy challenges of globalisation and regionalisation*. OECD, 1996. Disponível em <<http://www.iip.washington.edu/conferences/wtoconfuw/papers/pb11a.pdf>>. Acesso em 28 abr. 2005, p. 29, 33.

<sup>23</sup> Id., *ibid.*, p. 30-31.

<sup>24</sup> Op. cit., 2000, p. 430.

<sup>25</sup> Op. cit., 2000, p. 424.

<sup>26</sup> Op. cit., 2000, p. 425-426.

complexidade da agenda de negociação internacional que passou a incluir áreas antes consideradas de âmbito interno, estando, por exemplo, entre os temas mais conflituosos as políticas de concorrência e sua vinculação com o comércio.

O inter-relacionamento entre as instituições políticas nacionais e regionais e os agentes privados tanto pode levar à ampliação da concorrência regional e internacional, quanto à sua redução. O instrumental da economia política facilita a identificação dos elementos e tendências liberalizantes ou protecionistas prevalentes, tópico presente na subseção 1.2.3.

Como consenso sobre as motivações para o regionalismo, pode-se afirmar que toda integração é instrumentalizada para aumentar o poder político dos membros, seu crescimento econômico, seus ganhos econômicos absolutos e relativos e a prosperidade de suas sociedades. Cada processo de integração possui em maior ou menor grau a maioria dos elementos políticos e econômicos destacados pelos diferentes autores nos parágrafos anteriores. As características motivadoras ou contrárias à maior aproximação regional podem variar no decorrer da integração.

### 1.2.2 Tipos de integração

Realiza-se, a seguir, levantamento dos principais modelos ideais de integração existentes, como exercício para melhor compreender o Mercosul. De acordo com Kenichi Ohmae,<sup>27</sup> a regionalização assume diferentes formas na Europa, América e Ásia. Mas quais seriam as fontes dessas variações? Para Mansfield e Milner,<sup>28</sup> duas forças são sugeridas na formação dessas variações: (1) a natureza das preferências dos Estados e o grau de divergência entre eles; e (2) a distribuição das capacidades entre os membros de instituições regionais. A União Européia, por exemplo, constituiria exemplo de alta institucionalização, vindo em seguida o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta – *North American Free Trade Agreement*) e, por último, com menor grau de institucionalização, o Foro de Cooperação Econômica na Ásia e no Pacífico (Apec – *Asia-Pacific Economic Cooperation*).<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> OHMAE, Kenichi. *O fim do Estado-nação*. Rio de Janeiro: Campus, 1996, p. 33.

<sup>28</sup> Op. cit., p. 18.

<sup>29</sup> MANSFIELD e MILNER, op. cit., p. 14.

Segundo dados da Organização Mundial do Comércio (OMC), existem no mundo mais de duas centenas de acordos regionais de comércio.<sup>30</sup> Para a compreensão da diferença qualitativa entre eles, faz-se necessário o levantamento conceitual dos tipos de integração existentes. Mas antes cabe apresentar o regionalismo como o conjunto de fenômenos de integração regional, de natureza econômica e política. Ainda assim, resta a pergunta: o que é afinal, um processo de integração regional?

De forma resumida e didática, o sítio eletrônico do governo brasileiro, Mercosul Comercial, assevera que: “os processos de integração econômica são conjuntos de medidas de caráter econômico e comercial que têm por objetivo promover a aproximação e, eventualmente, a união entre as economias de dois ou mais países”.<sup>31</sup> O mesmo sítio traz cinco situações de integração econômica: zona de preferências tarifárias, zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum e a recente união econômica e monetária.

Em nota de rodapé, Gilpin<sup>32</sup> apresenta cinco tipos de integração regional a partir de obra de Ali M. El-Agraa,<sup>33</sup> em ordem crescente do nível de integração: área de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica e união política.

Helena Cristina Simões Vasconcelos<sup>34</sup> faz a apresentação dos seis estágios do processo de integração econômica de acordo com o modelo de Bela Balassa utilizado pela OMC: integração zero, integração via tratados convencionais, zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica. Todavia, fica-se com a impressão de que o processo de integração deva ser necessariamente evolutivo, configurando a União Européia seu estágio mais avançado. Além disso, tal classificação perde um pouco o foco ao incluir o que chama de integração zero, o que é o mesmo que nenhuma integração; e, por outro lado, peca pela omissão ao não incluir a união política, um dos temas mais abordados pela União

---

<sup>30</sup> Segundo a OMC, a maioria de seus membros integram um ou mais acordos regionais de comércio (*RTAs - regional trade agreements*), tendo sido notificados 250 RTAs até dezembro de 2002. Seu sítio eletrônico destaca a União Européia, o Nafta e o Mercosul como os RTAs mais conhecidos. Ver: WORLD TRADE ORGANIZATION. *Regional trade agreements*. Disponível em <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/region\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm)>. Acesso em 28 fev. 2006. Schiff e Winters preferem a expressão ‘acordos regionais de integração’ (*RIAs - regional integration agreements*) por entenderem ser um termo mais neutro e abrangente. Cf. Schiff e Winters, op. cit., p. 2, quadro 1.1.

<sup>31</sup> MERCOSUL COMERCIAL. Disponível em <<http://www.mercosul.gov.br/textos/default.asp?Key=23>>. Acesso em 01 mar. 2006.

<sup>32</sup> Op. Cit., p. 343, nota de rodapé nº 4.

<sup>33</sup> EL-AGRAA, Ali M (ed.). *The Economics of the European Community*. London: Harvester Wheatsheaf, 1994.

<sup>34</sup> VASCONCELOS, Helena Cristina Simões. *A institucionalidade do Mercosul: impasses e oportunidades das estruturas intergovernamental e supranacional*. 1999. 162 p. Dissertação. (Mestrado em Relações Internacionais). Departamento de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, p. 7-9.

Européia nesse início de século e cuja maior expressão ocorreu com a tentativa frustrada de aprovação de sua Constituição em 2005.

Com o entendimento de que os acordos regionais não são, necessariamente, evolutivos, prefere-se o termo “tipos” de integração em vez de “estágios” ou “fases”. São destacados, a seguir, os quatro tipos de integração presentes simultaneamente na classificação de Ali M. El-Agraa,<sup>35</sup> de Bela Balassa<sup>36</sup> e do sítio eletrônico Mercosul Comercial.

O primeiro tipo é a zona ou área de livre comércio, a qual pressupõe a eliminação de todas as restrições comerciais – barreiras tarifárias e não-tarifárias – que incidem sobre os bens comercializados entre os países membros. A zona não interfere nas políticas comerciais dos sócios em relação a terceiros países, as quais continuam autônomas. Por isso, exigem-se “normas de origem”, para saber se determinado produto é originário de um país membro ou se foi importado de um terceiro país e somente reexportado por um país membro para dentro da zona. Como exemplos de zona de livre comércio, destacam-se o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta – *North American Free Trade Agreement*) e o Mercosul, este último como modelo incompleto por ainda não ter eliminado todas as restrições comerciais aos bens transacionados intrazona.

A união aduaneira caracteriza-se pelo desenvolvimento de uma política comercial comum que tem como base a adoção de uma tarifa externa comum, ou seja, seus países membros adotam uma mesma tarifa às importações extrazona, quer dizer, provenientes de terceiros países. O principal exemplo de união aduaneira foi a Comunidade Econômica Européia criada pelo Tratado de Roma de 1957. Outro exemplo, ainda que imperfeito, é o Mercosul. Mesmo com a entrada em vigor de sua união aduaneira em primeiro de janeiro de 1995, o bloco, até o presente, não eliminou as diversas exceções à sua tarifa externa comum e continua, portanto, a utilizar regras de origem. Mas também no Mercosul, a união aduaneira torna imperativa a política comercial comum, a qual retira a autonomia comercial dos Estados partes.

Como modelo de integração que inclui a livre circulação não só das mercadorias, mas também dos serviços e demais fatores produtivos – pessoas, capital –, o mercado comum pressupõe a coordenação das políticas macroeconômicas e de políticas setoriais. A União

---

<sup>35</sup> Apud GILPIN, op. cit., p. 343.

<sup>36</sup> Apud VASCONCELOS, op. cit., p. 8-9.

Européia é o único modelo no mundo.<sup>37</sup> O Mercosul tem como seu principal objetivo formal a constituição de um mercado comum.<sup>38</sup>

Por fim, tem-se a união econômica como a forma mais profunda de integração regional. Ela incorpora os modelos anteriores de integração e adiciona, dentre outros, uma moeda comum, políticas macroeconômicas comuns e a harmonização de outras políticas públicas ao processo integracionista. O único exemplo é a União Européia, com a assinatura do Tratado de Maastricht em 1992 e o lançamento do Euro em 1999.

Compreende-se que a classificação dos tipos de integração tem finalidade mais didática do que instrumental. Isso, porque as experiências de cada processo integracionista podem apresentar características próprias, que fogem a qualquer ambição de rigor conceitual. Ou seja, cada tipo de integração deve ser avaliado empiricamente, e não de forma exclusiva na teoria. A inclusão dos “serviços”, por exemplo, não possui definição clara nas classificações tipológicas. Entende-se que os serviços tanto podem estar presentes no mercado comum, quanto podem estar inseridos na área de livre comércio. A configuração dos elementos de cada tipo de integração regional só depende da natureza das preferências dos Estados, tal como apresentado por Mansfield e Milner.

### 1.2.3 A economia política da discriminação

Esta subseção trata da economia política da discriminação<sup>39</sup> a partir de dois enfoques. O primeiro refere-se ao embate mais geral entre o regionalismo e o livre comércio. O segundo, mais instrumental, refere-se ao trabalho clássico do economista Jacob Viner sobre a criação e o desvio de comércio.

---

<sup>37</sup> “O mercado comum europeu continua na prática – não obstante tentativas (mal sucedidas) de recurso noutros continentes a esse processo de integração – a ser um caso único no mundo”, em: CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz Mota de. *Manual de direito comunitário*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004, p. 521.

<sup>38</sup> Ver *caput* do Artigo 1º do Tratado de Assunção em: MERCOSUL. *Tratado de Assunção*. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/msweb/Documentos/Destacados/Destacado\\_1/destacado1\\_pt.doc](http://www.mercosur.int/msweb/Documentos/Destacados/Destacado_1/destacado1_pt.doc)>. Acesso atualizado em: 03 de maio de 2006.

<sup>39</sup> A conceituação da economia política da discriminação (*the political economy of discrimination*) é utilizada por Stephan Haggard ao se referir aos efeitos distributivos intrabloco e extrabloco advindos da construção de um arranjo regional. Cf. HAGGARD, Stephan. “The political economy of regionalism in Asia and the Americas.” In: MANSFIELD, Edward; MILNER, Helen (Orgs.). *The political economy of regionalism*. New York: Columbia University Press, 1997, cap. 2, p. 25. p. 20-49.

Dando início à discussão sobre o regionalismo e seus efeitos para o livre comércio global, Vaz explica que:

No final dos anos oitenta e na primeira metade da década de noventa, houve um intenso debate sobre a natureza do regionalismo e suas conseqüências para o sistema multilateral de comércio. As iniciativas regionais foram então retratadas tanto como obstáculos como alavancas para a liberalização, em termos globais, do comércio internacional.<sup>40</sup>

Tal preocupação pode ser observada também na seguinte citação de Jagdish Bhagwatti, presente na contracapa do livro organizado por Mansfield e Milner:

À medida que acordos preferenciais de comércio proliferam, economistas modernos voltam sua atenção para a inquietante questão do potencial que têm para prejudicar o sistema mundial de comércio baseado na não-discriminação. Mas, ao contrário, Mansfield e Milner encabeçam um time para explorar as razões pelas quais esta proliferação tem ocorrido.<sup>41</sup>

Mansfield e Milner<sup>42</sup> não pretendem encerrar a polêmica, mas a apresentam como duas visões que se contrapõem: a) muitos observadores temem que a onda de regionalismo vá enfraquecer o sistema econômico liberal, com conseqüências desastrosas que possam levar novamente a conflitos políticos entre blocos econômicos; b) outros vêem o regionalismo como uma força potencialmente liberalizante, argumentando que a promoção de abertura econômica dentro de cada região é o primeiro passo para a maior abertura para o mundo.

Nesse ponto, cabe contrapor o texto de Coussy, para quem a primeira visão, de restrição às forças liberalizantes, seria a mais adequada por incluir potencialmente aspectos sociais ao processo integracionista, enquanto a segunda visão do regionalismo, liberalizante, serviria mais a interesses particularistas dos grandes grupos econômicos mundiais. A visão de Coussy é de desconfiança ao desiderato “apolítico” – termo nosso – do neoliberalismo. Para ele, a liberalização se faz também pela hegemonia e pela força, o que, entende-se, aproxima-o do pensamento realista. Coussy acrescenta que: “os países liberais dominantes conseguiram infiltrar-se nas regiões econômicas em formação e reorientá-las para um regionalismo aberto”.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> VAZ, Alcides Costa. “Estratégias comerciais no Mercosul”. In: VAZ, Alcides Costa (Org.). *Dimensões da integração no Mercosul*. Brasília: Cadernos do CEAM, n.7, 2002b, p. 41-42. p. 11-43.

<sup>41</sup> BHAGWATTI Apud MANSFIELD e MILNER, op. cit., contracapa. [Tradução nossa].

<sup>42</sup> Op. cit., p. 19.

<sup>43</sup> COUSSY, op. cit., p. 255.

Jeffrey Frankel,<sup>44</sup> ao analisar se os acordos comerciais (*trade blocs*) são um avanço (*building blocks*) ou um obstáculo (*stumbling blocks*) para o incremento do livre comércio mundial, apresenta os argumentos de ambas as correntes. Para a segunda corrente, o regionalismo é desfavorável a uma liberalização mais generalizada pelos seguintes pontos: incentivos para proteger indústrias, manipulação do processo por interesses especiais, utilização de recursos de negociação escassos, e a criação de um impasse político no qual o processo político se concentraria no regionalismo em detrimento do multilateralismo. Já a primeira corrente apresenta argumentos positivos segundo os quais o regionalismo diminui o protecionismo e reforça a liberalização por meio de: manutenção da liberalização unilateral, criação de unidades mais amplas com mais eficiência de negociação, mobilização de solidariedade regional, fortalecimento dos setores exportadores mais favoráveis à liberalização comercial (*building export constituencies to create domestic political momentum*), e liberalização competitiva na busca por investimento estrangeiro (“*ratcheting up*” of the level of liberalization).

Ainda que não mencione serem os argumentos clássicos de Viner, Charles Oman<sup>45</sup> traz como posicionamento dos economistas a idéia de que um acordo regional tanto pode criar, quanto desviar o comércio, consubstanciando o último caso um risco de regionalismo degenerado, ou seja, fragmentador do sistema multilateral de comércio.

Oman<sup>46</sup> explica que a globalização e a regionalização são opostos ao se entender a primeira como processo centrífugo, movido por forças microeconômicas, e a segunda, como processo centrípeto de natureza política. Contudo, não são necessariamente antagônicos, na medida em que constituem processos que se reforçam na expansão do sistema capitalista.<sup>47</sup> Assim, a regionalização pode ser uma resposta política à globalização e, ao mesmo tempo, um reforço para as forças microeconômicas ao estimular a competição interna e alargar o mercado interno.<sup>48</sup>

Oman<sup>49</sup> aponta que, segundo os economistas, os resultados da regionalização dependem de seu encaminhamento pelos líderes políticos. Assevera, de todo modo, que não há substituto para uma Organização Mundial do Comércio (OMC) forte, especialmente nas

---

<sup>44</sup> FRANKEL, Jeffrey A. *Regional trading blocs in the world economic system*. Washington: Institute for International Economics, 1997, p. 207.

<sup>45</sup> Op. cit., p. 28.

<sup>46</sup> Op. cit., p. 31.

<sup>47</sup> OMAN Apud VAZ, op. cit., 2002a, p. 64.

<sup>48</sup> OMAN, Charles. (1996). *The policy challenges of globalisation and regionalisation*. Disponível em <<http://www.iip.washington.edu/conferences/wtoconfuw/papers/pb11a.pdf>>. Acesso em 28 abr. 2005, p. 28, 30.

<sup>49</sup> Id. *ibid.*, p. 28, 41.

relações entre os países membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e os países em desenvolvimento.

Somente a partir da observação empírica da integração regional específica, podem ser avaliados seus efeitos sobre o sistema multilateral de comércio. Não há regra preexistente que indique a tendência de determinado processo de integração regional. Observa-se, portanto, que cada processo de integração regional tanto pode ser direcionado como uma força liberalizante, quanto como força protecionista, ou mesmo pode possuir concomitantemente elementos de abertura e de restrição ao livre comércio. A tendência prevalecente, contudo, só pode ser observada no decorrer do processo integracionista.

Nesse sentido, a análise pioneira de Jacob Viner sobre a criação e o desvio de comércio fornece importante instrumental para avaliação da tendência predominantemente liberalizante ou discriminatória do arranjo regional em questão.

Ao tratar das razões para a integração, Helena Cristina Simões Vasconcelos primeiro apresenta o que chama de “Teoria Pura do Comércio Internacional”, segundo a qual “a razão principal para a integração é a busca de ganhos econômicos e por consequência uma maior taxa de crescimento do produto”.<sup>50</sup> Em seguida, aponta que, dentro desse pensamento clássico da década de 50, surgiu o modelo Viner, fundamentado em uma lógica estático-comparativa.

Robert Gilpin<sup>51</sup> destaca o mesmo trabalho clássico de Jacob Viner,<sup>52</sup> que aponta para os efeitos tanto de criação de comércio, quanto de desvio de comércio de uma união aduaneira. Para Gilpin, a essência da análise pioneira de Viner sobre a indeterminação básica dos efeitos sobre o bem-estar do regionalismo econômico permanece válida.

Daniel Chudnovsky e Andrés López<sup>53</sup> pormenorizam o estudo de Viner: a partir do qual, um acordo regional configura-se desejável se a criação de comércio pela diminuição das tarifas aduaneiras supera o desvio de comércio.<sup>54</sup> Todavia, de acordo com os autores, o

---

<sup>50</sup> VASCONCELOS, Helena Cristina Simões. *A institucionalidade do Mercosul: impasses e oportunidades das estruturas intergovernamental e supranacional*. 1999. 162 p. Dissertação. (Mestrado em Relações Internacionais). Departamento de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, p. 11.

<sup>51</sup> Op. cit., p. 346-348.

<sup>52</sup> VINER, Jacob. *The customs union issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

<sup>53</sup> CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés. “A evolução do debate sobre o papel do Mercosul na estratégia de desenvolvimento econômico da Argentina.” In: CAMPBELL, Jorge (Org.); Rosemberg, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo (Coords.). *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000, p. 303. p. 295-352.

<sup>54</sup> “Por criação de comércio se entende o deslocamento do consumo de produtos domésticos para o consumo de produtos similares – provenientes de produtores mais eficazes – dos países membros, ao passo que o desvio de comércio se dá quando se substituem importações de terceiros países pela oferta – de produtores menos eficazes – dos membros do acordo”. Id. *ibid.*, p. 303.

enfoque pioneiro e sistematizado de Viner, baseado na teoria clássica do comércio internacional e no modelo de concorrência perfeita, não acompanhou a evolução das novas teorias do comércio internacional, mais dinâmicas para tratar da complexa realidade dos acordos regionais de comércio, uma vez que incorporam, em sua análise, elementos como as economias de escala e a concorrência imperfeita.

Conforme observado, mesmo com algumas limitações, o trabalho de Viner sobre criação e desvio de comércio permite uma identificação básica do regionalismo: se preponderantemente favorável ou contrário ao livre comércio. Em outras palavras, seu estudo contribui para se verificar se um acordo regional de comércio possui características predominantemente liberais ou protecionistas e discriminatórias.

Considerando o modelo cambiante de integração do Mercosul, a verificação da evolução da ocorrência de criação ou de desvio de comércio permite identificar a prevalência do protecionismo ou do liberalismo nas trocas dos países do Cone Sul entre si e com o resto do mundo.

### **1.3 Correntes teóricas sobre integração regional**

Nesta seção são apresentadas algumas das mais representativas correntes ou visões teóricas sobre integração regional. Antonio Jorge Ramalho da Rocha<sup>55</sup> sintetiza teorias como construções intelectuais da realidade. Não se pretende aqui fornecer um quadro teórico preciso, aprofundado nem rigoroso, mas destacar algumas das principais contribuições das diferentes visões para a compreensão do regionalismo. Pretende-se, enfim, apreender elementos de cada uma das diferentes correntes apresentadas que possam subsidiar a análise do liberalismo comercial, da concorrência e do bem-estar material dos consumidores no Mercosul.

Ressalta-se que não são tratadas correntes marxistas, cepalinas ou estruturalistas sobre o regionalismo por se entender que elas não são as mais apropriadas para o tratamento das temáticas do livre comércio, da concorrência e do consumo. Além disso, adota-se o

---

<sup>55</sup> ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. *Relações internacionais: teorias e agendas*. Brasília: IBRI, 2002, p. 40.

posicionamento de Gilpin<sup>56</sup> que aponta, como novo foco da discussão teórica, a interação entre o Estado e o mercado no desenvolvimento econômico.

Ainda que não excludentes entre si, os sistemas conceituais a serem apresentados possuem características que os aproximam e os diferenciam, levando-os a serem agrupados em duas perspectivas concorrentes, a liberal e a realista. A perspectiva liberal agrega correntes com ênfases diferentes – tais como o funcionalismo, o institucionalismo e o intergovernamentalismo –, mas que mantêm algumas semelhanças básicas, especialmente o entendimento que a dimensão da cooperação não é subsidiária, mas central nas relações internacionais. Já a perspectiva realista ou neo-realista é mais homogênea, com ênfase para os Estados nacionais e as relações de poder, cabendo destaque para o realismo estado-cêntrico.

### *1.3.1 O funcionalismo e o neofuncionalismo*

Entende-se não haver distinção significativa entre o funcionalismo e o neofuncionalismo, além daquela ligada à cronologia. Com o propósito de identificar suas principais características, os dois termos são considerados sinônimos. Segundo Alcides Costa Vaz,<sup>57</sup> o funcionalismo constitui vertente política e cooperativa, pela qual o Estado tem de cumprir determinadas funções, cuja gestão pode adquirir ainda o caráter de supranacionalidade.

No âmbito das teorias políticas do regionalismo, Gilpin<sup>58</sup> traz grande destaque para o neofuncionalismo de Ernst Haas e sua influência sobre o processo de integração européia, mas aponta que o próprio Haas renegou posteriormente sua teoria. Ernst Haas define “integração como o processo de transferência de lealdade, expectativas e atividades políticas a um novo centro de poder que passa a ter jurisdição sobre o(s) anterior(es), processo este que envolveria a busca do consenso através da persuasão”.<sup>59</sup> Segundo essa perspectiva, a

---

<sup>56</sup> Gilpin explica que sua “discussão sobre o desenvolvimento econômico no livro de 1987 se tornou totalmente desatualizada; a academia daquela época dedicava séria atenção à quase-marxista teoria da dependência e à profunda divisão entre o mundo menos desenvolvido e o desenvolvido. Hoje, o debate sobre desenvolvimento econômico se concentra no papel apropriado para o Estado e o mercado no processo de desenvolvimento”. [Tradução nossa]. GILPIN, op. cit., p. 4.

<sup>57</sup> Em sua última exposição na disciplina Teoria das Relações Internacionais, ministrada durante o 2º semestre de 2004, no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

<sup>58</sup> Op. cit., p. 349-353.

<sup>59</sup> HAAS Apud VAZ, op.cit., 2002a, p. 29.

transferência de lealdade ocorreria de forma gradual, por meio do chamado efeito *spillover*, “ou seja, o transbordamento de um setor a outro”.<sup>60</sup>

De forma implícita, percebe-se que a abordagem funcionalista ou neofuncionalista de Haas valida-se no modelo integracionista europeu. Sua principal contribuição é inserir elementos políticos na análise dos processos de integração econômica, contribuindo com os desenvolvimentos recentes da economia política internacional na explicação do regionalismo.

### 1.3.2 A visão institucional

Mansfield e Milner<sup>61</sup> apresentam o debate entre os méritos das explicações institucionais internacionais e das explicações (neo)realistas das relações internacionais. As explicações institucionais, cujas origens se encontram no funcionalismo e neofuncionalismo – que incluem a análise do *spillover process* –, foram atualizadas por estudos do “novo institucionalismo”.

A visão institucional “ênfatisa como a expansão da atividade econômica gera pressões para coordenação regional ou internacional avançada para preencher as funções que os Estados não mais assumem”.<sup>62</sup> Percebe-se a adequação da argumentação institucional à de Coussy, de preenchimento das funções dos Estados pelas instituições regionais, talvez com excesso de visão do processo integracionista europeu marcado pelo mais alto grau de institucionalização existente.

Em relação à integração do Cone Sul, a explicação institucional-funcionalista revela-se insuficiente para esclarecer a dificuldade de coordenação de políticas e de evolução da organização institucional do bloco. As defesas da concorrência e do consumidor, inseridas formalmente na estrutura da Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), constituem exemplos contundentes do fracasso da estratégia de tratamento comum de temas com forte apelo regional, não tendo sido possível sequer a cooperação quadrilateral eficiente nessas áreas. Os propósitos anteriores que ambicionavam coordenar ou harmonizar as políticas de defesas da concorrência e do consumidor mostraram-se profundamente inviáveis.

---

<sup>60</sup> VAZ, op. cit., 2002a, p. 31.

<sup>61</sup> Op. cit., p. 5-6.

<sup>62</sup> Op. cit., p. 17. [Tradução nossa].

### 1.3.3 Explicações domésticas do regionalismo

Além dos fatores internacionais, algumas análises do regionalismo enfatizam os efeitos de políticas domésticas e elementos econômicos. Acadêmicos dessa corrente enfatizam as conseqüências distributivas de políticas econômicas para grupos domésticos. O argumento é que o modo como os arranjos regionais se formam refletem as respostas racionais dos líderes políticos às suas situações domésticas, como pressões de empresas, maximização do excedente gerado pelo comércio ao consumidor, bens de indústrias marcadas por ganhos crescentes de escala.<sup>63</sup>

De acordo com Mansfield e Milner,<sup>64</sup> Stephan Haggard<sup>65</sup> também analisa os efeitos das políticas domésticas, tratando da polêmica pertencente à economia política da discriminação abordada na subseção 1.2.3, segundo a qual um agrupamento regional tanto pode ser o *locus* de novas forças regionais protecionistas, quanto constituir caminho para focalizar os interesses das forças liberalizantes.

As explicações domésticas são ilustrativas para tratar dos desenvolvimentos mais recentes no comércio intrazona do Mercosul, o qual tem se tornado um *locus* cada vez mais privilegiado de forças regionais protecionistas, especialmente de negócios industriais e agrícolas com baixa competitividade internacional e regional.

As coalizões domésticas – especialmente de caráter estatal – defensoras da livre concorrência e do fortalecimento dos consumidores não conseguem evitar a diminuição da concorrência empresarial e da renda e poder de compra dos consumidores, causada pelos efeitos distributivos de políticas econômico-comerciais direcionadas a reservar mercados para grupos produtores nacionais menos competitivos. Isso, porque as instituições de defesas da concorrência e do consumidor dos países do Mercosul ainda não concebem o livre comércio como o bem público primeiro a ser protegido na integração regional.

### 1.3.4 Enfoque intergovernamentalista

---

<sup>63</sup> MANSFIELD e MILNER, op. cit., p. 12-13.

<sup>64</sup> Op. cit., p. 13.

<sup>65</sup> HAGGARD, op. cit., p. 20.

Com impulso redobrado a partir da década de 90, destaca-se a perspectiva intergovernamentalista, a qual foi originalmente desenvolvida com foco no processo de integração europeu, com as publicações de Stanley Hoffmann.<sup>66</sup> Essa perspectiva parece promissora para explicar o processo de integração do Mercosul, marcado pela cooperação e negociação intergovernamental.

De acordo com Gilpin,<sup>67</sup> o intergovernamentalismo constitui a mais significativa abordagem de ciência política sobre integração, sendo o principal trabalho o de Andrew Moravcsik,<sup>68</sup> de 1998, que traz a integração regional como respostas nacionais à crescente interdependência econômica internacional. A obra de Moravcsik enfatiza ainda o papel das instituições internacionais na solução dos problemas gerados pela maior interdependência.

Segundo Christian Lequesne,<sup>69</sup> a abordagem de Moravcsik é intergovernamentalista liberal, a qual critica pelo que se pode considerar excessiva ênfase realista, inapropriada para abarcar a complexidade da integração européia.

Resta claro que o intergovernamentalismo pode trazer importantes contribuições à compreensão do fenômeno integracionista, estando potencialmente adequado para tratar da realidade da integração mercosulina, de natureza essencialmente intergovernamental.

Por outro lado, dada a necessidade de se focalizar aspectos ligados às culturas “concorrencial” e “consumerista”<sup>70</sup> presentes – ou ausentes – no processo integracionista do Mercosul, a análise da interação entre Estado e mercado enfatizada pela economia política internacional impõe-se como a mais adequada.

### 1.3.5 A perspectiva neo-realista

Contrastando com o novo institucionalismo e com as demais correntes liberais, estão as teorias neo-realistas de relações internacionais, que enfatizam a natureza anárquica do sistema internacional e as relações de poder entre Estados<sup>71</sup>. De acordo com Mansfield e

---

<sup>66</sup> Cf. LEQUESNE, Christian. “Como pensar a União Européia?”. In: SMOUTS, Marie-Claude (Org.). *As novas relações internacionais: práticas e teorias*. Brasília: UnB, 2004, cap. 4, p. 102. p. 99-128.

<sup>67</sup> Op. cit., p. 354-355.

<sup>68</sup> MORAVCSIK, Andrew. *The choice for Europe: social purpose and State power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

<sup>69</sup> Op. cit., p. 105-107.

<sup>70</sup> Terminologias adotadas nas literaturas de defesa da concorrência e do consumidor, respectivamente.

<sup>71</sup> Cf. MANSFIELD e MILNER, op. cit., p. 9, 17.

Milner<sup>72</sup>, três fatores têm sido enfatizados pelos realistas: a) preocupações acerca da distribuição assimétrica de ganhos advindos da troca entre Estados podem inibir a cooperação internacional; b) políticas de alianças moldam os padrões de comércio internacional e os Estados tendem mais a liberalizar comércio com aliados político-militares do que com adversários atuais ou potenciais; c) ênfase sobre a influência da hegemonia, na medida em que, segundo diversos estudos, com a erosão de um sistema hegemônico, aumenta a tendência de evolução de blocos econômicos protecionistas.

O neo-realismo insere a busca de realização dos interesses nacionais dos Estados na lógica sistêmica de funcionamento das relações internacionais, que se repete nos acordos regionais. O enfoque realista estado-cêntrico de Gilpin sobre a regionalização – que é aprofundado na última seção deste capítulo – pode ser considerado uma vertente neo-realista.

Aplicado ao Mercosul, o neo-realismo justifica a atuação dos Estados membros para maximizar seus interesses, ainda que, muitas vezes, contrários ao projeto de integração. A fidelidade dos países do Cone Sul permanece limitada ao Estado-nação. A noção tradicional de soberania nacional nunca transcendeu rumo à soberania regional compartilhada.

### *1.3.6 Perspectiva pluralista do regionalismo*

Por todo o exposto, nesta dissertação, parte-se de perspectiva pluralista para tratar do regionalismo, entendendo-se que alguns dos elementos presentes nas diversas correntes citadas consubstanciam base referencial para subsidiar a compreensão da realidade do fenômeno integracionista.

Para Lequesne, a teoria só é útil se amparada em material empírico e nenhuma teoria é suficiente para explicar a integração européia, mas “todas fornecem recursos que são exploráveis de acordo com as questões das quais depende a pesquisa empírica”.<sup>73</sup> A assertiva de Lequesne chama a atenção para a necessidade de investigação dos acontecimentos observados na análise da integração regional. Tal procedimento condiciona a seleção e utilização dos elementos teóricos mais apropriados para a explicação do fenômeno regional em avaliação.

---

<sup>72</sup> Op. cit., p. 9-10.

<sup>73</sup> LEQUESNE, op. cit., p. 100.

Entende-se que os diversos sistemas conceituais apresentados complementam-se em muitos aspectos, ainda que sejam marcados por diferenças de ênfase ou de enfoque. Convergem todos, por outro lado, na utilização tanto de elementos econômicos, quanto de aspectos políticos.

Conclui-se, dessa forma, que as diferentes correntes conformam um mosaico de interpretações extremamente relevantes para a análise de questões relacionadas à economia política do regionalismo. Adota-se, portanto, uma perspectiva pluralista da economia política na explicação do processo de integração do Mercosul, enfatizando os aspectos teóricos e empíricos mais relevantes – principalmente o enfoque sobre o papel dos Estados nacionais e do liberalismo comercial – para a compreensão dos temas da livre concorrência e da proteção do consumidor.

#### **1.4 O regionalismo e o papel dos Estados-nações**

O debate sobre o papel do Estado na integração regional é um dos temas mais importantes da economia política do regionalismo. Nesta última seção do capítulo 1, são selecionadas três perspectivas com ênfases distintas, mas não excludentes. De sua observação, surgem elementos que contribuem para sistematizar a relação entre os Estados e o processo de regionalização, na busca de subsídios para analisar o papel dos países membros na conformação do Mercosul, o que é antecipado, de forma resumida, na subseção 1.4.4.

##### *1.4.1 A regionalização como resposta ao enfraquecimento do Estado*

Ao tratar das novas perspectivas das relações internacionais, Marie-Claude Smouts<sup>74</sup> questiona acerca de seu fim e substituição por “política mundial” (*global politics*). Aponta, entretanto, que o Estado não acabou, mas tem outro sentido, não podendo mais ser um fim em si mesmo. As funções do Estado não se limitariam somente a representar uma coletividade, como também incluiriam “servir uma comunidade humana mundializada e interdependente”. A regionalização, introduzindo uma dimensão mediana entre o espaço nacional e o espaço

---

<sup>74</sup> SMOUTS, Marie-Claude. “Introdução: a mutação de uma disciplina”. In: SMOUTS, Marie-Claude. (Org.). *As novas relações internacionais: práticas e teorias*. Brasília: UnB, 2004, p. 22-24. p. 11-32.

mundial, seria uma resposta à necessidade de novos espaços de “governança” e de “redes de ação pública”, como demonstra o exemplo da União Européia.

Coussy<sup>75</sup> entende que a nova dinâmica criada pela mundialização liberal traz novos temas e novos debates, que demandam redefinições das funções do Estado cada vez mais enfraquecido. O autor trata do crescimento das relações internacionais entre agentes privados diversos, como pequenas empresas, migrantes, contrabandistas, entre outros, o que também implica, necessariamente, o enfraquecimento do Estado. Para Coussy, o Estado já perdeu parte da regulação econômica, devido à pressão da concorrência internacional, das normas liberais, do livre fluxo de capitais, entre outros fatores. Restaria, assim, saber para quem teriam sido transferidas as funções de regulação da economia interna e a participação na regulação da economia internacional, ao que o autor lista duas respostas extremas: a auto-regulação pelo mercado mundial – ou “privatização do Estado” como refere Coussy citando Hibou –, segundo a utopia neoclássica; e a regionalização da economia mundial – para Coussy, por meio do funcionalismo, ou seja, como extensão das funções do Estado, sob inspiração tácita do modelo da União Européia –, que seria concebida por ele como a melhor resposta face às falhas inerentes da resposta neoclássica.

De todo modo, Coussy<sup>76</sup> tem claro que a redefinição das funções dos Estados não constitui um debate acabado nem de resultados previsíveis. Os problemas que surgem são profundos. Ao Estado são impostas novas funções macroeconômicas (combate ao déficit público, congelamento de salários, política antiinflacionária, alta da produtividade) cuja rigidez cria tensões sociais internas e conflitos de normas internacionais. Ao Estado cabe também promover a competitividade das empresas ao mesmo tempo em que é desprovido das funções de proteção contra a concorrência internacional, o que pode provocar novos conflitos internacionais se ele optar por subvencionar as exportações para manter sua competitividade.

Mesmo a opção pela regionalização da economia mundial, no entendimento de Coussy,<sup>77</sup> pode tornar-se um lugar suplementar de desregulação. Assim, a regulação regional, ou plurinacional, tende a ser desmembrada por um “regionalismo aberto”,<sup>78</sup> promovedor da desregulação econômica do Estado e, portanto, do dismantelamento dos instrumentos de proteção nacional e social.

---

<sup>75</sup> Op. cit., p. 256-261.

<sup>76</sup> Op. cit., p. 259.

<sup>77</sup> Op. cit., p. 260.

<sup>78</sup> A terminologia “regionalismo aberto” não é precisa. Para Coussy, significa regionalismo liberal.

Entende-se que nem mesmo o regionalismo pode evitar o avanço do mercado mundial como regulador das atividades econômicas transfronteiriças, mas configura uma forma coletiva de minimizar a perda de autonomia dos Estados nesse processo. Entretanto, a visão de caráter defensivo e institucional de Coussy – sabe-se que o autor é, na verdade, construtivista – acerca do regionalismo não abarca toda a realidade, o que leva à necessidade de analisar o enfoque realista de Gilpin, que prevê um papel mais ativo para os Estados.

#### 1.4.2 O enfoque realista estado-cêntrico

Gilpin apresenta concisa análise do enfoque realista sobre o regionalismo, rotulado por ele de realismo estado-cêntrico, pelo qual “um processo de integração econômica e política de sucesso deve ser conduzido por uma ou mais entidades políticas centrais que desejem usar seu poder e influência para promover o processo de integração”.<sup>79</sup>

Pode-se dizer que, no caso do Mercosul, tal papel cabia, desde o início, ao eixo bilateral Brasil-Argentina. Desde a crise econômica argentina de 2001, entretanto, a condição de fiador da integração do Cone Sul tem-se restringido, de forma crescente, ao Brasil.

Gilpin<sup>80</sup> pondera que não há nenhuma teoria realista amplamente aceita sobre integração regional. Ele destaca o trabalho de Joseph Grieco<sup>81</sup> segundo o qual a cooperação de longo prazo necessária à integração é difícil de ser alcançada devido aos ganhos relativos e às questões distributivas nos cálculos dos Estados. Em linhas gerais, a busca da integração, para os realistas, é causada por: esforços cooperativos dos Estados para promover objetivos nacionais e coletivos; resposta dos Estados-nações, sob a liderança dos Estados mais fortes, para problemas políticos e econômicos compartilhados; perspectiva de reforço de sua autonomia e aumento de sua posição de negociação e de barganha; promoção de objetivos políticos e econômicos; busca dos Estados por benefícios absolutos da economia global; aumento dos próprios ganhos relativos; proteção contra ameaças externas; necessidade de aumento dos mercados nacionais para permitir economias de escala para empresas em resposta à crescente concorrência econômica; fortalecimento das economias nacionais e da

---

<sup>79</sup> Op. cit., 356. [Tradução nossa].

<sup>80</sup> Op. cit., 356, 357, 358, 361.

<sup>81</sup> GRIECO, Joseph. “Systemic sources of variations in regional institutionalization in Western Europe, East Asia, and the Americas.” In: MANSFIELD, Edward; MILNER, Helen (Orgs.). *The political economy of regionalism*. New York: Columbia University Press, 1997, cap. 7, p. 164-187.

competitividade internacional das novas firmas regionais; em resumo, como meio para expandir os interesses e ambições nacionais, em vez de uma alternativa a um sistema internacional estado-cêntrico.

Em perspectiva comparada, Robert Gilpin possui abordagem realista estado-cêntrica que tem semelhanças e diferenças em relação à visão de Jean Coussy da regionalização como resposta ao enfraquecimento do Estado. Para Gilpin a regionalização nada mais é do que meio que o Estado utiliza para realizar seus interesses, e não um substituto do modelo internacional estado-cêntrico. Ele não focaliza a temática do enfraquecimento do Estado nacional como faz Coussy. Pode-se afirmar que as duas visões são complementares na medida em que explicam distintas dimensões da realidade internacional. Enquanto a abordagem de Coussy está profundamente amparada pelo processo de integração da União Européia, a visão de Gilpin é comprovada a partir da observação de outros processos de integração regional existentes, como, em grande parte, do Mercosul.

Entende-se, pelo exposto, que o regionalismo constitui não somente uma resposta do Estado à globalização, mas principalmente uma estratégia para sua melhor inserção no sistema global cada vez mais competitivo e para a promoção de seus interesses nacionais.

A perspectiva da subseção seguinte, por outro lado, representa um extremo da visão liberal ao simplesmente postular o esgotamento do papel do Estado-nação enquanto interventor eficiente nos assuntos econômicos.

#### *1.4.3 O Estado-região como substituto do Estado-nação*

Kenichi Ohmae não apresenta perspectiva teórica ou acadêmica, mas a visão de um homem de negócios sobre as mudanças na economia global. Seu foco não é o regionalismo tradicional, mas a formação espontânea do que ele classifica como Estados-regiões, ou seja, unidades geográficas econômicas – e não políticas – que fazem sentido na economia global.<sup>82</sup> Ohmae define o Estado-região “como uma área (muitas vezes transnacional) desenvolvida em torno de um centro econômico regional, com uma população de poucos milhões a 10-20

---

<sup>82</sup> OHMAE, Kenichi. *O fim do Estado-nação*. Rio de Janeiro: Campus, 1996, p. 83.

milhões”.<sup>83</sup> No caso do Brasil, por exemplo, a Grande São Paulo fica subentendida como um Estado-região.<sup>84</sup>

Sua única referência sobre a integração regional clássica, repousa no exemplo da União Européia. Entretanto, é extremamente superficial e incompleta, pois desqualifica previamente o modelo supranacional europeu a partir de 1992, o qual considera despropositado naquele momento, em que os Estados-nações europeus já haviam começado a perder relevância nos assuntos econômicos.<sup>85</sup>

Sua visão parcial permite, de todo modo, avaliação crítica sobre o papel atual dos Estados na regulação das atividades econômicas e comerciais, bem como sobre seus efeitos sobre o bem-estar dos seus cidadãos.

Ohmae<sup>86</sup> é implacável com a inabilidade do Estado em conduzir assuntos econômicos. Como criação anterior à era industrial, o Estado-nação é, conforme demonstra, uma unidade antinatural na economia global. Sua intervenção passa até mesmo a prejudicar o desenvolvimento fluido do mercado. As principais transformações econômicas ocorrem a partir do movimento dos quatro “Is” – o investimento, a indústria, a tecnologia da informação e os consumidores individuais –, os quais tornam obsoleto o papel de intermediação dos Estados-nações nos assuntos econômicos.

O autor alerta que, uma vez receptor do mínimo público (subsídios, serviços públicos ou programas sociais), o setor econômico ou a região torna-se dependente. Observa-se, assim, que os argumentos do “interesse nacional” e da “soberania” estão ligados às demandas de grupos nacionais específicos – representantes de indústrias em declínio, de burocracias anacrônicas, de culturas agrícolas ineficientes, de políticas excessivamente regionalistas –, especialmente no caso do Japão, e não aos interesses de longo prazo de toda a população.<sup>87</sup>

Pode-se interpretar o pensamento de Ohmae afirmando que o fim anunciado é o do Estado-nação enquanto interventor eficiente nos assuntos econômicos. Para o maior desenvolvimento de sua sociedade, o Estado deve se atualizar e promover um ambiente econômico com crescente liberdade de iniciativa, deixando as regulações mais amplas por conta do próprio mercado nacional e, principalmente, internacional. A proposta de Ohmae

---

<sup>83</sup> Id. *ibid.*, p. 141.

<sup>84</sup> Id. *ibid.*, p. 95.

<sup>85</sup> Id. *ibid.*, p. 135.

<sup>86</sup> Id. *ibid.*, p. xx, xxi, 36.

<sup>87</sup> Id. *ibid.*, p. 50, 56.

para os Estados-nações é transformá-los em Estados-regiões por meio da adoção de políticas transnacionais, que potencializem a inserção de suas regiões competitivas na economia global.

Na prática, contudo, o autor aponta para a tendência dos Estados em perpetuar políticas prejudiciais à economia e deturpadoras do ideal liberal clássico. De fato, ainda que tal tendência protecionista possa ter sido bastante minorada em diversos países desenvolvidos e mesmo de forma parcial na América Latina a partir das reformas de Estado da década de 90, ela retornou com força crescente desde o final dos anos 90, por exemplo, aos países que integram o Mercosul.

Por isso, mesmo que carente de profundidade teórica, a visão de Ohmae permite questionamentos importantes sobre o papel do Estado na perpetuação de práticas contrárias ao livre comércio e à livre concorrência, em oposição ao bem-estar geral de longo prazo da população.

Mais do que isso, Ohmae chama atenção para a nova realidade dos mercados internacionais, que limitam a soberania econômica dos Estados. Dessa perspectiva, mesmo a estratégia de resposta com o regionalismo não permite ao Estado controlar os assuntos econômicos com o protagonismo de antes. Seu papel passa a ser secundário ao dos agentes privados e com alto potencial de dano ao ambiente econômico pela natureza política de sua ação e seus efeitos redistributivos.

#### *1.4.4 O papel dos Estados membros no Mercosul*

Esta subseção busca iniciar a focalização do Mercosul, a partir da aplicação de alguns elementos apreendidos na análise do papel do Estado no regionalismo. Além disso, ela encerra o capítulo, enfatizando sua relevância para toda a dissertação.

Aplicando o realismo estado-cêntrico ao Mercosul, o eixo bilateral Brasil-Argentina ainda constitui o centro orientador da integração. Individualmente, entretanto, as estratégias mudaram. A Argentina não atua como um dos países líderes da integração, mas como membro predominantemente demandante, que procura obter vantagens por meio de barganhas. A cooperação se torna mais difícil à medida que os países membros inserem em seus cálculos estratégicos os ganhos relativos e as questões distributivas no processo negociador.

O Brasil é o único dos quatro sócios que assume, de forma clara, o papel de fiador de todo o processo, não apenas pelo seu maior peso relativo, mas, principalmente, por razões estratégico-políticas nacionais. Mesmo nos momentos negociadores mais difíceis, o Mercosul é tido como importante reforço da capacidade brasileira de atuação internacional, o que, por si só, justificaria sua manutenção.

Outra questão importante acerca do papel dos Estados no regionalismo refere-se à lógica do protecionismo que tende a se refletir também nos agrupamentos regionais, como é o caso da integração do Cone Sul. Além das explicações domésticas, as críticas apresentadas por Ohmae aos argumentos do “interesse nacional” e da “soberania” são oportunas especificamente para abordar o crescimento do protecionismo no comércio do Cone Sul. Os argumentos de temporalidade ou de interesse nacional das medidas protecionistas promovidas pelos Estados membros devem, portanto, serem sempre questionados, especialmente ao se considerar o bem-estar geral das sociedades envolvidas e a performance global das economias nacionais afetadas.

Como observado, esta última subseção inseriu alguns elementos apreendidos de Gilpin e Ohmae ao processo de integração do Mercosul, antecipando, assim, o início da caracterização do Mercosul, de grande complexidade e objeto do capítulo seguinte.

Conclui-se que a partir dos elementos fornecidos pela economia política do regionalismo, tanto teóricos, quanto instrumentais tratados por este capítulo, pode-se avançar, de forma mais consistente, na análise da relação entre livre comércio, defesa da concorrência e proteção dos consumidores no Mercosul, objetivo maior deste trabalho.

## Capítulo 2

### ECONOMIA POLÍTICA DO MERCOSUL

Em seu artigo sobre a economia política do Mercosul, Luigi Manzetti<sup>88</sup> aponta que, embora tenha obtido resultados políticos e econômicos importantes em seus primeiros 10 anos de existência, o Mercosul passa a enfrentar graves problemas ligados aos ganhos relativos. De fato, o Mercosul vive momentos de crise e estagnação. Não obstante, pode-se afirmar que ele continua a representar, conforme Manzetti,<sup>89</sup> o mais ambicioso projeto de integração regional na América Latina.

Este capítulo recorre à economia política para aprofundar conceitos e elementos considerados mais relevantes – como o liberalismo comercial e as reformas de Estado – para a compreensão do processo de integração do Mercosul e da promoção estatal das defesas da concorrência e do consumidor.

Nessa perspectiva, a economia política do regionalismo permite aprofundar a análise das relações dos Estados partes do Mercosul entre si e deles com seus respectivos mercados nacionais que buscam regular de forma coletiva. A ênfase recai, portanto, sobre os papéis do Estado e do mercado na promoção da prosperidade das sociedades do Cone Sul.

#### 2.1 Natureza e características do processo de integração do Cone Sul

O Mercosul é um processo político de integração e cooperação econômica regional de quatro países do Cone Sul da América do Sul, de natureza intergovernamental, que se caracteriza como área de livre comércio e união aduaneira imperfeitas, com o objetivo formal de se tornar um mercado comum. Criado em 26 de março de 1991 a partir da assinatura do Tratado de Assunção e em vigor desde novembro daquele ano, o bloco consagra “um regime

---

<sup>88</sup> MANZETTI, Luigi. “The Political Economy of MERCOSUR”. In: FRIEDEN, J. et alli (eds.). *Modern Political Economy and Latin America: theory and policy*. Boulder, Colo.: Westview Press, 2000, p. 192.

<sup>89</sup> Id. *ibid.*, p. 186.

parcial de livre comércio”.<sup>90</sup> Desde 1995, com o Protocolo de Ouro Preto, possui personalidade jurídica internacional, além de uma política comercial comum.

Pode-se afirmar que “o Mercosul opera, de fato, como um programa de integração que combina características de uma zona de livre comércio imperfeita com uma tarifa externa comum cuja aplicação não se estende a todo o universo tarifário”.<sup>91</sup>

É considerado por diversos autores, como Alcides Costa Vaz, Ricardo Caldas e Christoph Ernst – há referência à obra conjunta dos dois últimos mais à frente –, um fenômeno do regionalismo aberto, ainda que este seja de difícil precisão conceitual. Certamente, não se confunde com o regionalismo liberal, como entendido por Jean Coussy.

Além dos cinco membros plenos – Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela<sup>92</sup> –, o bloco congrega cinco membros associados: Chile (1996), Bolívia (1997), Peru (2003), Colômbia (2004) e Equador (2004), com participação na área de livre comércio e em algumas reuniões do bloco como observadores.

Entretanto, quais as principais características desse processo integracionista e de que forma podem ser compreendidas as disciplinas de defesas da concorrência e do consumidor na dimensão comercial do bloco?

Para tratar dessas questões, torna-se necessário aprofundar alguns temas mercosulinos, de modo a se entender como o mais importante processo de integração entre países em desenvolvimento evoluiu ao longo de 15 anos, de 1991 a 2006: a inflexão de uma estratégia convergente de liberalismo comercial e de reforma do Estado para uma estratégia de comércio administrado como forma de reação dos Estados-nações para as crises econômicas a partir de 1999.<sup>93</sup>

---

<sup>90</sup> Expressão extraída de: VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002a, p. 277.

<sup>91</sup> INSTITUTO PARA A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE (INTAL). *Informe Mercosul, n° 5, 1998-1999*, p. 40. Disponível em: <[http://www.iadb.org/intal/detalle\\_subtipo.asp?tid=6&idioma=por&stid=5&cid=234](http://www.iadb.org/intal/detalle_subtipo.asp?tid=6&idioma=por&stid=5&cid=234)>. Acesso em: 20 fev. 2006.

<sup>92</sup> Neste trabalho não se fez possível analisar os impactos da entrada da Venezuela como membro pleno para o processo negociador do Mercosul. Tampouco são claras as implicações para a negociação das disciplinas ancilares de defesa da concorrência e do consumidor no bloco. Sabe-se que, neste ano de 2006 até o ano de 2012, a Venezuela deve permanecer em regime de transição como membro pleno, após ter tido seu ingresso aprovado politicamente em 2005. Antes, já em 2001, aquele país negociava a integração com a área de livre comércio do Mercosul, tendo tornado-se membro associado em 2004.

<sup>93</sup> O ano de 1999 refere-se à crise do Real, mas não deve ser visto como único marco do início da crise. “Desde meados de 1997 e como consequência da ação de diversos fatores derivados fundamentalmente da complexa situação das finanças internacionais e da própria alteração nas condições econômicas dos países da sub-região, o Mercosul foi perdendo paulatinamente o dinamismo negociador que o caracterizara desde a sua criação.” Em: INTAL. *Informe Mercosul, n° 6, 1999-2000*, p. 103.

Muitas vezes se confunde o Mercosul com um projeto de transposição de fidelidades nacionais para um novo centro de poder regional. Entretanto, essa visão funcionalista nunca se efetivou no Cone Sul. A maioria dos autores referidos nessa dissertação demonstram que a realidade é outra. Especialmente a partir de Vaz<sup>94</sup>, conclui-se que nunca foi criada uma verdadeira cultura integracionista autônoma na fase de transição do Mercosul, exceto talvez no âmbito das diplomacias envolvidas diretamente nas negociações intergovernamentais, ou seja, o projeto do Mercosul foi e continua sendo um projeto de Estados-nações autônomos, em busca de maximização de seus ganhos nas suas relações internacionais e sem uma fidelidade ao projeto integracionista mercosulino por si.

Mesmo o caso específico do Brasil, com suas ambições mais marcadamente políticas e estratégicas na América do Sul em relação aos interesses mais comerciais dos demais Estados membros, liga-se à lógica da busca de realização de seus interesses nacionais por meio de sua política exterior instrumentalizada e fortalecida pelo Mercosul. Sem dúvida, o realismo estado-cêntrico de Robert Gilpin prevalece como enfoque analítico principal.

Depois do grande sucesso de integração comercial parcial que promoveu, o Mercosul não foi capaz de avançar e de se sustentar como um projeto de conclusão de liberalização comercial comum, ainda que tenha havido incrementos integracionistas em algumas outras áreas não-comerciais. O transbordamento funcionalista (*spillover process*) – mesmo que não necessariamente espontâneo – ocorrido para áreas de educação, saúde, justiça, trabalho, dentre outras, demonstra que um enfoque teórico apenas não é suficiente para tratar da complexidade do Mercosul.

Talvez após 15 anos, não prevaleça mais, em 2006, a assertiva de Jorge Campbell de que “o fundamento último do processo integrador reside, precisamente, no fato de as possibilidades de crescimento de cada uma das economias serem maiores na presença do quadro associativo que na ausência dele”.<sup>95</sup> O Mercosul, ao contrário, tem demonstrado como um processo integracionista, antes instrumentalizado para realizar a abertura liberal do início dos anos 90, pode servir como mecanismo não apenas para o protecionismo regional, do

---

<sup>94</sup> Cf. VAZ, op. cit., 2002a. Em outro trabalho, Vaz aprofunda a análise e explica que o Mercosul nunca gerou uma lógica de atuação regional para sua própria evolução: “Por não ter gerado um sentido genuinamente comunitário do qual emanassem formulações baseadas em uma lógica de ação coletiva, em favor de sua consolidação e de seu aprofundamento”, em VAZ, Alcides Costa. “Mercosul: os desafios de um necessário revigoramento”. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (Orgs.). *Grupo de reflexão prospectiva sobre o Mercosul*. Brasília: FUNAG, 2003, p. 339. p. 335-345.

<sup>95</sup> CAMPBELL, Jorge. “Mercosul e sociedade aberta: rumo a um novo paradigma da política pública no Cone Sul.” In: CAMPBELL, Jorge (Org.); Rosemberg, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo (Coords.). *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000, p. 499.

bloco com outros países e regiões, mas o que até então se cria inverossímil, o protecionismo intrabloco, entre os próprios países membros do acordo regional.

### 2.1.1 O processo de negociação

Vaz caracteriza o Mercosul como um “processo de negociação intergovernamental”.<sup>96</sup> O autor opta por utilizar a visão conceitual da integração “como processo que se desenvolve no tempo e cujos delineamentos podem ser contemplados em uma projeção normativa”.<sup>97</sup>

Torna-se necessário flexibilizar a ortodoxia conceitual<sup>98</sup> na caracterização do bloco, que não segue uma lógica cartesiana de integração econômica. Vaz<sup>99</sup> entende que o tratamento concomitante pelo Mercosul de temas relacionados à área de livre comércio, à união aduaneira e ao futuro mercado comum lhe confere uma característica híbrida, a qual é positiva caso se reflita em medidas concretas de internalização e implementação.

Vaz<sup>100</sup> explica que o critério do consenso<sup>101</sup> aplicado ao processo de tomada de decisões, juntamente com a simetria, o gradualismo – que não fomentasse o descumprimento – e a reciprocidade – no sentido de isonomia para o cumprimento dos compromissos –, constituíam a fórmula institucional do processo de negociação multilateral do Mercosul que buscava harmonizar e garantir os interesses de cada país. Já a democracia era considerada o valor político maior para a integração do Mercosul.

A flexibilidade era um princípio relativo, ligado à busca da preservação da soberania. Segundo Vaz, a busca de espaços de soberania fica retratada:

Na delimitação da arena comercial como o principal espaço de promoção da integração, na recusa à criação de instâncias supranacionais, na firme defesa de um arranjo institucional intergovernamental e nas diferenças substantivas de orientação de políticas domésticas e também de políticas exteriores entre os dois países naquele mesmo período.<sup>102</sup>

---

<sup>96</sup> Op. cit., 2002a, p. 72.

<sup>97</sup> Op. cit., 2002a, p. 29.

<sup>98</sup> O termo é utilizado por VAZ, op. cit., 2003, p. 339.

<sup>99</sup> Op. cit., 2003, p. 339-340.

<sup>100</sup> Op. cit., 2002a, p. 134, 139, 136.

<sup>101</sup> Ver art. 16 do Tratado de Assunção. Em: MERCOSUL. *Tratado de Assunção*. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/msweb/Documentos/Destacados/Destacado\\_1/destacado1\\_pt.doc](http://www.mercosur.int/msweb/Documentos/Destacados/Destacado_1/destacado1_pt.doc)>. Acesso atualizado em: 03 maio 2006.

<sup>102</sup> Op. cit., 2002a, p. 140. Os dois países são Argentina e Brasil.

Vaz<sup>103</sup> destaca as posições hegemônicas do Brasil e da Argentina como um eixo bilateral no processo de negociação multilateral do Mercosul. Ele explica que:

o multilateralismo permitiu o encaminhamento de soluções para problemas de cooperação (notadamente os relativos à liberalização do comércio no campo tarifário) entre os quatro países-membro do Mercosul, mas não implicou a redistribuição das capacidades de influência e de decisão no processo negociador, as quais permaneceram centradas no eixo Brasil-Argentina, refletindo assim a estrutura de poder dentro do bloco.<sup>104</sup>

O multilateralismo do bloco referenda-se pelo critério adotado do consenso. Não obstante, os dois maiores sócios conduzem o processo negociador por meio de estratégia bilateral para a realização de seus interesses. Quadrilateral do ponto de vista jurídico, a negociação orienta-se, de fato, pelo eixo Brasil-Argentina. Essa situação tem permitido a adoção de profundo realismo na distribuição de poder intrabloco, mas contribui para a insatisfação dos sócios menores. Uma espécie de “multilateralismo realista” caracteriza, assim, o processo de negociação do Cone Sul.

### *2.1.2 Projeto econômico-comercial e político*

As permutações de instrumentalidade entre o político e o econômico tratadas por Coussy são marcantes em todo o processo integracionista. Com enfoque diplomático, Sérgio Florêncio e Ernesto Araújo<sup>105</sup> referem-se à alternância entre o político e o técnico.

Assim como o bloco parece ter-se viabilizado a partir de seu enfoque econômico-comercial, sua instrumentalização política é que o motiva, especialmente do ponto de vista do Brasil. De fato, o Mercosul desenvolve-se a partir da interação entre elementos políticos e econômicos.

De forma distinta de visões diplomáticas, entende-se que o êxito da negociação comercial condiciona o avanço sustentável de todo o processo. O comércio funciona tanto como instrumento quanto objetivo do bloco. Já os interesses políticos não são suficientes para sustentarem sozinhos o funcionamento adequado da integração.

---

<sup>103</sup> Op. cit., 2002a, p. 146, 147, 278.

<sup>104</sup> Op. cit., 2002a, p. 147.

<sup>105</sup> FLORENCIO, Sérgio A. L.; ARAÚJO, Ernesto H. F. *Mercosul hoje*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1996, p. 50.

### 2.1.3 Objetivos do bloco

Helena Cristina Simões Vasconcelos, ao tratar do limite do sistema intergovernamental face ao supranacional para realizar o propósito do Mercosul, assevera ser o Mercosul “um projeto estratégico de inserção competitiva no mundo globalizado, que tem por objetivo a construção de um Mercado Comum entre as partes”.<sup>106</sup>

De fato, o principal objetivo formal do Mercosul é constituir um mercado comum.<sup>107</sup> Mas esse propósito encontra-se longe da realidade, o que contribui para a investigação das reais finalidades da integração. Nesse ponto, cabe indagar, até mesmo, se faz sentido se falar em bloco ou se são os interesses dos países sócios que devem ser examinados. Alguns pontos destacados na subseção 1.2.1 – Razões favoráveis e contrárias ao regionalismo – auxiliam essa investigação.

Os objetivos do Mercosul adaptam-se às necessidades dos países membros, que variaram desde 1991. O importante é ressaltar a existência de um hiato entre suas finalidades formais e as viáveis ou de interesse dos países membros.

São os interesses nacionais convergentes na arena de negociação do Mercosul que resultam nos objetivos regionais acordados. Tal situação dificulta a visualização de objetivos mercosulinos próprios, além daqueles formais – constantes do Tratado de Assunção – ou de âmbito mais geral e indireto.

Por outro lado, Roberto Bouzas lembra a própria razão da existência do bloco: “O Mercosul não é um fim em si mesmo. É um instrumento para melhorar o bem-estar por meio do estímulo ao crescimento econômico e da promoção de uma melhor inserção da região na economia mundial”.<sup>108</sup>

Como consenso, um objetivo convergente e perene entre os países sócios do Cone Sul, independentemente de suas estratégias ou interesses nacionais circunstanciais, é melhorar

---

<sup>106</sup> VASCONCELOS, Helena Cristina Simões. *A institucionalidade do Mercosul: impasses e oportunidades das estruturas intergovernamental e supranacional*. 1999. 162 p. Dissertação. (Mestrado em Relações Internacionais). Departamento de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, p. 69.

<sup>107</sup> Ver *caput* do Artigo 1º do Tratado de Assunção em: MERCOSUL. *Tratado de Assunção*. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/msweb/Documentos/Destacados/Destacado\\_1/destacado1\\_pt.doc](http://www.mercosur.int/msweb/Documentos/Destacados/Destacado_1/destacado1_pt.doc)>. Acesso atualizado em: 03 de maio de 2006.

<sup>108</sup> BOUZAS, Roberto. “Mercosur: ¿Crisis económica o crisis de la integración?”. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (Orgs.). *Grupo de reflexão prospectiva sobre o Mercosul*. Brasília: FUNAG, 2003, p. 53-54. p. 47-61. [Tradução nossa].

as condições de vida seus habitantes, o que, ademais, encontra-se no preâmbulo do Tratado de Assunção. Essa finalidade merece também destaque por estar diretamente ligada às disciplinas de defesas da concorrência e do consumidor.

Para compreender os propósitos formais do bloco, recorre-se a Vaz:

Tal como expressos no Tratado de Assunção, os objetivos da integração podem ser considerados formulações maximalistas e eminentemente políticas, que não encontrariam condições de operacionalização no curto e médio prazos, do ponto de vista técnico e mesmo político, ou de ambos simultaneamente, mas que comportam objetivos particulares, de menor alcance, nem sempre explicitados, mas tidos como viáveis nos planos político e técnico e cuja consecução, mesmo que parcial, representaria avanço rumo aos formalmente definidos.<sup>109</sup>

De acordo com o preâmbulo do Tratado de Assunção, a integração possui os seguintes objetivos explícitos: explorar as economias de escala por meio da ampliação das dimensões de mercados dos países sócios, acelerar os processos de desenvolvimento econômico com justiça social, aproveitar de forma mais eficaz os recursos disponíveis, preservar o meio ambiente, realizar a coordenação macroeconômica e de políticas setoriais, promover a adequada inserção internacional de seus países, avançar rumo à integração da América Latina, promover o desenvolvimento científico e tecnológico dos Estados partes, e modernizar suas economias para ampliar a oferta e a qualidade dos bens de serviços disponíveis a fim de melhorar as condições de vida de seus habitantes.<sup>110</sup> Estão implícitos os propósitos de: crescimento econômico, reforço da capacidade de negociação internacional, estímulo à eficiência, intensificação da concorrência regional e benefícios para os consumidores.

No que se refere ao mercado comum, os objetivos são:

A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente; O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes - de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; e

---

<sup>109</sup> VAZ, op. cit., 2002a, p. 93.

<sup>110</sup> Cf. MERCOSUL. Tratado de Assunção.

O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.<sup>111</sup>

Em síntese, constituir um mercado comum, principal objetivo formal do Mercosul, e seus propósitos subjacentes constantes do art. 1º do Tratado de Assunção, estão cada vez mais distantes da realidade e, até mesmo, dos discursos políticos dos países sócios.

Entre os objetivos estratégicos, permanecem os de promover o crescimento econômico, uma melhor inserção mundial e a liberalização comercial regional. Esta, explicitada como o primeiro item necessário ao mercado comum previsto no art. 1º do Tratado de Assunção, conforma o pré-requisito para as transformações econômicas necessárias ao desenvolvimento de ambiente favorável à melhoria do bem-estar das sociedades do Cone Sul.

Melhorar as condições de vida de seus habitantes, que implica aumentar o bem-estar ou a prosperidade dos consumidores, permanece como objetivo consensual e consubstancia a própria motivação para a existência da integração. Contudo, a forma principal para fazê-lo, antes por meio do livre mercado, tem declinado face à crescente prevalência de medidas e atores estatais.

Os interesses políticos de plantão dos países membros reinterpretem os objetivos integracionistas e os traduzem em medidas específicas ligadas aos interesses governamentais mais adequados conforme a situação econômica e política de seus países. O neoprotecionismo evolui na prática dos sócios, sob argumentos de necessidades ou urgências econômicas nacionais, criando dinâmicas que afastam os benefícios do livre comércio para os habitantes do Mercosul. Em suma, diminui a fidelidade a um projeto regional de abertura comercial, essencial para qualquer integração econômica.

O Mercosul, quando valorizado, passa a sê-lo pontual e parcialmente, de acordo com interesses cambiantes de cada um dos quatro Estados membros. Diversos discursos

---

<sup>111</sup> Cf. Art. 1º do Tratado de Assunção. Ao tratar da criação da união aduaneira em 1994/1995 e do Tratado de Assunção, Seixas Corrêa afirma que “a contradição entre o tom afirmativo do artigo 1º e as possibilidades reais do processo de integração foi sendo gradualmente superada pela interpretação flexível do Tratado de Assunção, promovida e difundida pelas chancelarias regionais (que buscavam um ponto de equilíbrio entre as demandas maximalistas por um Mercado Comum em 31/12/94 e as posturas minimalistas que preferiram reduzir o projeto a uma mera Zona de Livre Comércio). O fato de que não houvesse um Mercado Comum ‘estabelecido em 31/12/1994’ (artigo 1º do Tratado de Assunção) não foi visto como um revés aos objetivos de integração sub-regional. Prevalcera a interpretação de que os avanços do Mercosul seriam tanto mais sólidos quanto mais se pautassem pelos princípios de gradualismo e pragmatismo”, em SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. “A visão estratégica brasileira do processo de integração.” In: CAMPBELL, Jorge (Org.); Rosemberg, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo (Coords.). *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000, p. 191. p. 183-216.

governamentais atuais, por exemplo, têm atribuído objetivos e responsabilidades sociais e redistributivas à integração do Cone Sul, provavelmente como reflexo de suas novas prioridades de política interna, com maior ênfase para a atuação do Estado em substituição ao mercado na promoção da melhoria das condições de vida dos cidadãos do Mercosul.

#### *2.1.4 Limites da institucionalidade*

Esta subseção busca verificar o adequado peso do modelo institucional do Mercosul para o tratamento dos diversos temas que passam a suas atribuições. A análise é concentrada sobre a temática da liberalização comercial, contrapondo a dimensão comercial às demais dimensões da integração. Inicialmente, procura-se compreender o embate teórico entre o modelo intergovernamental e o supranacional.

Bouzas<sup>112</sup> detém sua análise sobre a efetividade da criação e implementação de regras, considerando inócuo o debate entre procedimentos intergovernamentais ou supranacionais. Importa, para ele, verificar o cumprimento dos compromissos pelos Estados nacionais.

Porém, alguns autores, especialmente de tradição jurídica, insistem em destacar as vantagens do modelo supranacional, de inspiração européia, principalmente para o tratamento de temas afetos a um futuro mercado comum – tais como políticas comuns de concorrência e de relações de consumo. Propõem a supranacionalidade como resposta institucional para a maioria das crises enfrentadas. Desconsideram, entretanto, a realidade do Mercosul, que está longe de se caracterizar como um mercado comum e na qual os Estados membros nunca demonstraram estarem dispostos a ceder sua soberania.

Florêncio e Araújo<sup>113</sup> asseveram ainda que a supranacionalidade, mesmo na União Européia, só existe no âmbito do governo – Comissão Européia –, permanecendo o sistema intergovernamental nos assuntos do Estado – Conselho. Para esses autores, a supranacionalidade só é factível se separar Estado e governo, o que só ocorre no parlamentarismo, distante, portanto, da realidade presidencialista dos países do Mercosul.

O Mercosul beneficiou-se da ênfase política que o caracteriza, tendo a intergovernabilidade permitido o avanço da área de livre comércio e da união aduaneira, mas

---

<sup>112</sup> Op. cit., 2003, p. 59.

<sup>113</sup> Op. cit., p. 76-77.

até certo ponto. Isso somente foi possível devido à convergência das políticas comerciais nacionais em direção ao livre comércio no início dos anos 90. Como depende fundamentalmente de negociações intergovernamentais, até 2006, com a ascensão do enfoque protecionista ou menos favorável ao livre comércio das políticas comerciais de alguns dos países membros, não há mecanismo institucional que possa impedir o direcionamento político do Mercosul rumo ao fracasso de sua abertura comercial e de sua maior integração produtiva – devido aos efeitos protecionistas refratários à maior especialização e interdependência intra-industrial da região.

Entende-se, de toda forma, que o principal problema do Mercosul não se prende ao aspecto institucional ou formal. Claro que questões institucionais e normativas influenciam o desenvolvimento do bloco. O que se apreende é que a principal fonte de dificuldades não é a utilização da intergovernabilidade. Essa não é o verdadeiro obstáculo para se avançar rumo ao mercado comum. O mais grave erro é justamente não se ter esgotado as fases de liberalização comercial correspondentes: de não ter posto a termo as barreiras tarifárias e não-tarifárias que impedem a existência de uma verdadeira zona de livre comércio nem as exceções à tarifa externa comum e as divergências na política comercial comum que impedem a consolidação da união aduaneira.

Nesse ponto, cabe uma observação. Não é por adotar a flexibilidade como um dos princípios orientadores de seu processo de integração<sup>114</sup> que os países membros do Mercosul teriam a liberdade de continuar a promover exceções às fases negociadas de seu processo integracionista. Tal postura, observada até esse início de 2006, satisfaz as diretrizes políticas nacionais de curto e médio prazo dos Estados membros, mas constitui grave obstáculo à afirmação do bloco como realidade de busca da abertura comercial e de constituição de um mercado regional comum. Concorda-se com Vasconcelos<sup>115</sup> que se refere ao Mercosul como processo “empírico”, cuja evolução não segue, necessariamente, as correntes teóricas de integração. Entretanto, a desnecessidade de rigor teórico ou conceitual na gestão do bloco não se confunde com falta de cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados nacionais.

Os limites da institucionalidade do Mercosul não podem ser considerados responsáveis pelo enfraquecimento da integração, mas sim o abandono do projeto inicial de liberalização comercial em prol do crescente comércio administrado. Assim, são as políticas

---

<sup>114</sup> Além da gradualidade e do equilíbrio, conforme o terceiro parágrafo do preâmbulo do Tratado de Assunção, e constante da subseção 2.2.1 sobre o processo negociador.

<sup>115</sup> Op. cit., p. 28.

dos próprios países membros as principais responsáveis pela debilitação da integração, e não as instituições do Mercosul. Estas, de fato, não foram construídas de forma suficiente para enfrentar os desafios de novos temas que tornam cada vez mais complexa a negociação. Podem ser suficientes para administrar uma união aduaneira e assuntos comerciais. Nos outros assuntos, como as defesas da concorrência e do consumidor, estratégia mais adequada de negociação intergovernamental poderia ter sido a cooperação ou coordenação, e não a harmonização profunda ou outras formas de mais difícil consenso.

A sistemática de incorporação de normas do Mercosul aos ordenamentos jurídicos nacionais, por exemplo, com sua excessiva complexidade, demonstrou-se um fracasso,<sup>116</sup> mas isso não ocorre pelo sistema intergovernamental em si, mas pela inadequação de sua organização para o atendimento de agendas mais ambiciosas. Assim, a característica híbrida do Mercosul, tal como explicada por Vaz, parece ter sido gerada a partir de uma estratégia equivocada, principalmente ao incluir temas mais complexos pertencentes a um futuro mercado comum. Sacrificou-se o foco do tratamento de questões comerciais, para as quais as instituições mercosulinas estavam razoavelmente preparadas.

Por mais ambicioso que possa ser o projeto do Mercosul, sua base continua a assentar-se sobre a dimensão comercial – como a de toda integração regional. A exploração de outras dimensões – com iniciativas nas áreas de educação, saúde, justiça, trabalho, infraestrutura –, positiva à primeira vista, torna mais complexa a negociação e afasta o foco comercial, cada vez mais refém de medidas protecionistas nacionais.

### *2.1.5 Entre área de livre comércio e união aduaneira*

Qual o tipo de integração que melhor caracteriza o Mercosul? Conforme antecipado neste capítulo, o Mercosul constitui um modelo híbrido e incerto: apesar de tratar de alguns temas relacionados a um mercado comum, o bloco configura uma zona de livre comércio e união aduaneira imperfeitas. Ocorre que mesmo a permanência da união aduaneira começa a ser questionada pelos demais países, subsistindo sua defesa apenas pelo Brasil.

---

<sup>116</sup> Esse é o entendimento deste autor a partir da interpretação dos dois textos seguintes: CONZENDEY, Carlos Márcio B. “O sistema de incorporação das normas do Mercosul à ordem jurídica interna”. In: VAZ, Alcides Costa (Org.). *Dimensões da integração no Mercosul*. Brasília: Cadernos do CEAM, n.7, 2002. p. 45-61. BASSO, Maristela; ESTRELLA, Angela Teresa Gobbi. “Aprimoramento jurídico e institucional do Mercosul”. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (Orgs.). *Grupo de reflexão prospectiva sobre o Mercosul*. Brasília: FUNAG, 2003. p. 31-45.

Daniel Chudnovsky e Andrés López<sup>117</sup> apresentam trabalho ortodoxo de Anne Krueger, segundo o qual um acordo preferencial de comércio também deve ser avaliado em relação à abertura comercial para o mundo, ressaltando que uma zona de livre comércio traz a autonomia comercial necessária para países com diferentes níveis de proteção diferentemente de uma união aduaneira.

Já para a heterodoxia econômica, a união aduaneira traz como vantagens: maior especialização, possibilidade de obtenção de economias de escala, maior poder de negociação internacional aos países membros, possibilidade de geração de espaço de intervenção mais eficiente do Estado face a falhas de mercados ou a outras vulnerabilidades econômicas, possibilidade de existência de maior comprometimento dos sócios por ser mais profunda do que a zona de livre comércio, maior segurança de acesso ao mercado ampliado em face da tarifa externa comum (TEC).<sup>118</sup> Como mais uma vantagem para uma união aduaneira perfeita, Vasconcelos<sup>119</sup> destaca a eliminação da necessidade de adoção de regras de origem.

De 1991 a 1994, o Mercosul caracterizava-se como uma área de livre comércio, porém incompleta, pois mantinha algumas barreiras tarifárias e não-tarifárias ao comércio intrabloco. Como já visto no primeiro capítulo, a área de livre comércio pressupõe a existência de regras de origem, além de permitir aos membros políticas comerciais autônomas em relação a terceiros países.

Ao se tornar uma união aduaneira em 1995, o Mercosul não superou as barreiras comerciais pré-existentes. Além do mais, foram concedidas numerosas exceções à TEC adotada, o que caracteriza o modelo como união aduaneira imperfeita. Tal configuração não permitiu a extinção das regras de origem e tem limitado o âmbito da abertura comercial.

Chudnovsky e López<sup>120</sup> explicam que a união aduaneira imperfeita implantada a partir de 1995 tinha essa qualificação pela cobertura parcial – exceções – da TEC, pela permanência de tarifas no comércio intra-regional de certos produtos e de regimes de incentivos às exportações.

O fato é que, em tempos recentes, o objetivo formal do Tratado de Assunção de se tornar um mercado comum está mais distante do que o de se retroceder a uma área de livre

---

<sup>117</sup> CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés. “A evolução do debate sobre o papel do Mercosul na estratégia de desenvolvimento econômico da Argentina.” In: CAMPBELL, Jorge (Org.); Rosemberg, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo (Coords.). *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000, p. 304. p. 295-352.

<sup>118</sup> Cf. CHUDNOVSKY e LÓPEZ, op. cit., p. 304-306.

<sup>119</sup> Op. cit., p. 40.

<sup>120</sup> Op. cit., p. 315.

comércio. Afinal, a Argentina e o Uruguai não desejavam – ao contrário do Brasil – a entrada em vigor da união aduaneira, uma vez que tal modelo restringe a utilização de uma política comercial autônoma como instrumento de políticas econômicas nacionais.

Segundo Honorio Kume e Guida Piani, o retrocesso do processo de integração do Mercosul para uma área de livre comércio, que permitiria uma política comercial mais autônoma para Argentina, Paraguai e Uruguai, poderia, por outro lado, gerar os seguintes problemas:

- a) transferência da discussão da tarifa externa comum para o índice de conteúdo regional, sem alterar substancialmente o custo do desvio de comércio;
- b) criação de restrições ao comércio intra-bloco decorrentes do custo em atender às exigências do regime de origem;
- c) perda do poder de barganha nas negociações bilaterais por parte dos países menores e mais especializados na produção agrícola.<sup>121</sup>

Como o melhor encaminhamento para os pleitos dos outros três países membros e para o avanço do Mercosul em si, os autores<sup>122</sup> defendem a manutenção da união aduaneira acompanhada de redução na TEC, gerando menor desvio de comércio, especialmente de bens de capital produzidos pelo Brasil.

Após destacar as vantagens teóricas da união aduaneira sobre a área de livre comércio, Bouzas<sup>123</sup> assevera que o Mercosul sequer concluiu o modelo de área de livre comércio, sendo, portanto, menos profundo do que o Nafta. Em seguida, ele ressalta que o dilema do Mercosul não é o tipo de integração, mas sua qualidade, ou seja, a credibilidade e efetividade dos compromissos.

Não se ignoram as outras dimensões – política, social, cultural – que têm promovido profundas transformações no espaço do Cone Sul. O enfoque empreendido é, contudo, econômico, tanto para se atingir os objetivos da dissertação, quanto para não tornar excessivamente singularizado ou “elástico” o modelo mercosulino face aos tipos de integração econômica. Busca-se, pois, compreendê-lo tomando por base a abertura comercial, conforme antecipado pelo trabalho de Anne Krueger apresentado por Chudnovsky e López.

---

<sup>121</sup> KUME, Honorio; PIANI, Guida. “A Tarifa Externa Comum no MERCOSUR: avaliação e propostas de mudança.” In: CHUDNOVSKY, Daniel; FANELLI, José María (Coords.). *El desafío de integrarse para crecer: balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*. Buenos Aires: Red Mercosur, Siglo Veintiuno, BID, 2001, p. 43-44. p. 29-48.

<sup>122</sup> Id. *ibid.*, p. 45.

<sup>123</sup> Op. cit., 2003, p. 54-56.

Também merece reflexão a assertiva de Krueger de que uma zona de livre comércio permite a autonomia comercial adequada a países com diferentes níveis tarifários.

No que se refere ao bem-estar dos consumidores da região, assim como Bouzas, que ressalta a qualidade em detrimento da forma, o importante não é saber qual o modelo de integração que deve prevalecer ou qual modelo favorece diretamente a atuação estatal para as defesas da concorrência e do consumidor. O principal é observar na prática como é promovido ou não o livre comércio intrabloco e extrabloco. Qualquer que seja o modelo de integração em andamento, há que se avaliar se ele tem sido utilizado como meio para o protecionismo ou para a abertura comercial.

Destarte, pode haver uma simples área de livre comércio que funcione como maximizadora do bem-estar coletivo na medida em que se assenta sobre o liberalismo comercial não apenas regional, mas internacional. E pode existir um mercado comum que dificulte a interdependência produtiva e afaste dos consumidores os potenciais ganhos da liberalização econômica e da maior concorrência internacional. Assim, mesmo que as defesas da concorrência e do consumidor sejam institucionalizadas e instrumentalizadas pelos Estados em acordos regionais formais, sua força só poderá se fazer presente e ter resultados se houver o ambiente de liberalismo econômico e comercial propício.

### *2.1.6 A economia política da discriminação no Mercosul*

A predominância do liberalismo comercial ou do protecionismo no Mercosul pode ser avaliada a partir da criação ou desvio de comércio – ambos tratados na subseção 1.2.3 que discutiu a economia política da discriminação e, especificamente, o trabalho clássico de Jacob Viner. A presente subseção focaliza o desvio de comércio pelas salvaguardas e os prejuízos gerados pelo comércio administrado no Cone Sul.

Jorge Campbell, Ricardo Rosemberg e Gustavo Svarzman<sup>124</sup> introduzem a polêmica – gerada pela mídia internacional e argentina – sobre o estudo de Alexander Yeats,<sup>125</sup> o qual tratava o Mercosul como uma zona de crescimento artificial e protegida da concorrência

---

<sup>124</sup> CAMPBELL, Jorge; ROSEMBERG, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo. “O Mercosul na década de 1990: da abertura à globalização.” In: CAMPBELL, Jorge (Org.); Rosemberg, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo (Coords.). *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000, p. 169. p. 99-180.

<sup>125</sup> YEATS, J. Alexander. In: “Does MERCOSUR’S trade performance justify concerns about the effects of regional arrangements?”, Washington D.C., 1998.

externa. Ricardo Caldas e Christoph Ernst<sup>126</sup> trazem excerto desse estudo de Yeats que constatava a tendência à redução do bem-estar dos consumidores advinda do desvio do comércio provocado por barreiras comerciais discriminatórias do Mercosul.

Retomando o debate suscitado por Yeats, Sahid Burki<sup>127</sup> assinalou, em 1997, que o Mercosul mantinha certos setores com alto nível de proteção, gerando distorções que não promoviam a eficiência da economia nem ajudavam os setores pobres. Apesar de bem fundamentada e pertinente, a discussão foi eclipsada pelos êxitos do Mercosul e teve sua repercussão, após respingar nas autoridades governamentais, limitada ao âmbito acadêmico.

A questão das salvaguardas,<sup>128</sup> que são medidas de defesa comercial de uso excepcional, merece destaque por duas razões. A primeira delas é que as salvaguardas não fazem sentido entre sócios regionais, pois permitem o desvio de comércio não para dentro do bloco, mas para fora dele, um caso inédito no regionalismo econômico. A outra razão é que as salvaguardas são, por definição, prejudiciais aos consumidores dos países que a adotam, visto que têm sua renda e liberdade de escolha reduzidos ao serem obrigados a comprar produtos mais caros e com menos valor agregado.

No Mercosul, as salvaguardas – que teriam sido aparentemente extintas a partir de 1995 – constituem, na verdade, um problema recorrente, com o potencial de desconstruir o restante do arcabouço de liberalização comercial que sustenta a integração. No comércio intrazona, transformaram-se em estratégia – especialmente por meio de cotas – para restringir a entrada de produtos mais competitivos e, dessa forma, para assegurar a sobrevivência de empresas nacionais ineficientes. Sua utilização tem diversas justificativas pelos países que a demandam, nenhuma considerando os consumidores nacionais. Seus efeitos perversos já tinham sido antecipados no trabalho de Alexander Yeats. Elas representam a prevalência do comércio administrado em detrimento do livre comércio intrabloco e extrabloco.

Florêncio e Araújo já criticavam a idéia de zona de comércio administrado em substituição à zona de livre comércio. Para esses autores, aquela conteria tantas regulamentações, cotas, mecanismos e prazos especiais de convergência para setores

---

<sup>126</sup> CALDAS, Ricardo W.; ERNEST, Christoph. *ALCA, APEC, NAFTA e União Européia: cenários para o Mercosul no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003, p. 134 e nota de rodapé nº 101.

<sup>127</sup> BURKI Apud CAMPBELL, Jorge; ROSEMBERG, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo. Op. cit., p. 170.

<sup>128</sup> “Medidas de salvaguarda são medidas de proteção para situações emergenciais. Podem ser adotadas através da suspensão ou modificação de concessões por meio de tarifas ou cotas. Essas medidas devem ser temporárias e devem, ainda, obedecer às condições determinadas pelo artigo XIX do Gatt 1994”. Em: Vera Thorstensen Apud LOCATELLI, Liliana. *Proteção ao consumidor e comércio internacional*. Curitiba: Juruá, 2003, p. 83.

considerados sensíveis, critérios ligados ao equilíbrio macroeconômico dos sócios, que o comércio se tornaria mais difícil do que se não houvesse qualquer acordo.<sup>129</sup>

No início de 2006, a partir da assinatura do Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC)<sup>130</sup> entre a Argentina e o Brasil, o Mercosul corre o risco de se tornar um caso único em que uma área de livre comércio e união aduaneira imperfeitas permitem o desvio de comércio para fora do bloco, uma vez que as salvaguardas, neste caso, representam não simplesmente uma proteção para garantir o mercado interno cativo e restrito à indústria argentina contra a concorrência regional e internacional, mas uma proteção explícita contra as exportações manufaturadas brasileiras, mecanismo de especial perversidade ao ser realizado por meio de cotas. Nas negociações, o Brasil pleiteou e conseguiu a reciprocidade para poder aplicar o mesmo mecanismo, que se torna, assim, um instrumento protecionista bilateral.

O MAC ilustra a prevalência de um enfoque protecionista contrário à abertura comercial em geral e tendente a levar o Mercosul à irrelevância pela sua inoperância, pela falta de funcionalidade e pela flexibilidade para o descumprimento de compromissos de liberalização comercial. Tal retrocesso é feito em detrimento da necessidade de incrementar a concorrência na região, não apenas para melhor capacitar as indústrias nacionais para a competição global, mas, principalmente, para permitir a existência de um mercado que ofereça aos consumidores produtos melhores e mais baratos. Trata-se, ao contrário, de um incentivo à ineficiência empresarial e da prevalência da lógica de acomodação política sobre os mecanismos mercosulinos de solução de controvérsias. No episódio, verifica-se a reação contrária de um dos diretores da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, bastante coerente com o livre comércio e com a realidade competitiva internacional.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> Op. cit., p. 62.

<sup>130</sup> Ver matéria: “Argentina festeja acordo de salvaguardas: após maratona de negociação, é criado mecanismo para impedir ‘invasão’ de produtos que desestabilizem indústria local”, de Flávia Marreiro. Folha de São Paulo, quinta-feira, 02 de fevereiro de 2006. Disponível para assinantes em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0202200602.htm>>.

<sup>131</sup> Segue trecho ilustrativo de Matéria do Jornal Folha de São Paulo:

“O diretor do Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior da Fiesp (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), Roberto Giannetti da Fonseca, não descartou a possibilidade de os empresários se recusarem a aceitar certas regras. ‘É uma contradição ao princípio de livre comércio, que deveria nortear o Mercosul’, afirmou ele. ‘O que estamos criando é um regime administrado, não uma área de livre comércio ou uma união aduaneira’. Segundo ele, o acordo é uma punição aos países cujas indústrias obtiveram sucesso no mercado internacional. ‘Um país que obteve sucesso, que correu riscos, é punido por crescer e ocupar espaço no mercado’, afirmou. De acordo com Giannetti, o acordo não prevê nenhum tipo de compromisso por parte da Argentina de modernizar sua indústria. ‘É uma nova generosidade com a Argentina, e creio que isso tenha uma péssima repercussão internacional, porque mostra que o Brasil não é um país que tem firmeza com seus compromissos’.” Em: “Fiesp critica acordo e ameaça ‘reação radical’.” Folha de São Paulo, quinta-feira, 02 de fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0202200603.htm>>.

Entende-se que a integração não conseguiu consagrar o mecanismo de arbitragem comercial para a solução de disputas comerciais e para o combate a medidas protecionistas. Os governos da região preferem recorrer à negociação política, o que tem contribuído para o aumento da lógica perversa de crescimento de demandas protecionistas amparadas internamente e projetadas à esfera regional pelos governos nacionais. Em última análise, a manutenção de barreiras comerciais, além das novas salvaguardas, são suficientes para ilustrar a tendência de predominância do comércio administrado em detrimento do liberalismo comercial, confirmando, até mesmo para o comércio intrabloco, as preocupações que já haviam sido antecipadas pelo estudo de A. Yeats.

## **2.2 A relação entre as reformas de Estado e o Mercosul**

As reformas de Estado empreendidas na América Latina a partir do final dos anos 80 e início dos anos 90 foram fruto de fatores internos e externos, os quais também estavam presentes no surgimento do Mercosul. Esta seção pretende analisar como se inter-relacionavam as medidas reformadoras e de integração regional, e suas repercussões na formação de uma ambiente de mercado favorável à concorrência empresarial e ao fortalecimento econômico dos consumidores.

A temática da reforma refere-se ao novo papel do Estado no sistema de trocas da sociedade, a partir da limitação de sua intervenção em prol da atuação dos agentes privados. De caráter liberal, a reforma implica a transformação do Estado produtor em regulador, dotado de novas instituições voltadas para a correção das falhas de mercado. Seu pressuposto é que o livre mercado deve prevalecer como o instrumento de organização econômica da sociedade.<sup>132</sup>

Ao tratar da evolução das reformas de Estado nos países latino-americanos, Francisco Gaetani analisa-a face ao empresariado:

Uma interlocução que se renova é a relacionada com o setor produtivo. O padrão histórico — incentivos fiscais, crédito barato, barreiras alfandegárias, tributos reduzidos, socorro financeiro, distribuição discricionária de concessões etc. — permanece, mas começa a ser questionado por forças vinculadas a uma economia de mercado competitiva, que valoriza a concorrência, a preocupação com o respeito às saudáveis regras do jogo, a

---

<sup>132</sup> Alguns conceitos como Estado, mercado, falhas de mercado, falhas de Estado são aprofundados no capítulo seguinte sob perspectiva liberal.

modernização das relações de trabalho e a segurança e credibilidade do sistema jurídico.<sup>133</sup>

A função pertinente ao Estado restringe-se a garantir ambiente mais favorável à concorrência empresarial, focalizando o bem-estar econômico da coletividade, e não apenas dos grupos nacionais produtores. Francisco Gaetani destaca trecho do Relatório do Banco Mundial de 1994 sobre o desiderato para o setor público:

Alterações significativas são necessárias para que se possa mudar um paradigma de governo excessivamente intervencionista, na direção de um paradigma no qual o papel do setor público é criar um ambiente propício para a ação do setor privado, regular onde necessário e assegurar a entrega eficiente de serviços públicos básicos.<sup>134</sup>

Campbell, Rosemberg e Svarzman destacam a convergência entre as reformas de Estado e os processos de integração no início dos anos 90:

Esse novo impulso rumo ao regionalismo recriou e aprofundou experiências anteriores, com o acréscimo de que, dessa vez, a maioria dos países sul-americanos – encabeçados pela Argentina –, começava a realizar importantes reformas estruturais, entre as quais a abertura comercial, as privatizações e a desregulação financeira ocupavam lugar relevante.<sup>135</sup>

No caso do Brasil, o modelo de substituição de importações que se esgotara havia gerado graves distorções para o desenvolvimento de uma economia de mercado. A regulação estatal era, então, profundamente contrária à promoção da concorrência interna e refratária à qualquer concorrência internacional visto que o objetivo era proteger setores produtivos privados e garantir monopólios públicos das atividades consideradas estratégicas.

O enfoque era exclusivo para garantir o controle do Estado e a renda dos produtores sem considerar o bem-estar dos consumidores brasileiros. É nesse contexto que tem início a implantação da reforma do Estado – já evoluída no plano teórico e com resultados práticos expressivos, especialmente nos Estados Unidos de Ronald Reagan e no Reino Unido sob a liderança de Margaret Thatcher – ainda no final dos anos 80.

---

<sup>133</sup> GAETANI, Francisco. “A reforma do Estado no contexto latino-americano: comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos”. In: *Revista do Serviço Público*, Brasília: ENAP, ano 49, número 2, abr-jun 1998, p. 94. p. 83-102.

<sup>134</sup> World Bank, 1994, *Governance: The World Bank's Experience*. Washington: The World Bank. Apud GAETANI, Francisco, *ibidem*, p. 90.

<sup>135</sup> Op. cit., p. 103.

Stephan Haggard traz como concepção de reforma do Estado “a redução da intrusão indesejada do governo nos mercados e o aumento da eficiência burocrática”,<sup>136</sup> cabendo também destacar a concepção de reforma que engloba as novas atividades regulatórias, oriundas de setores recém-privatizados.

Segundo Fernando Almeida,<sup>137</sup> no período que vai dos anos 80 até meados dos anos 90, os países do Mercosul passaram a implementar, em ritmos e graus de profundidade próprios, reformas estruturais ligadas à abertura comercial, ao processo de desregulamentação ou modernização da administração pública e à privatização de empresas estatais, na busca da maior eficiência e competitividade de suas economias e de suas necessidades de estabilização macroeconômica.

Para Jorge Campbell,<sup>138</sup> a integração regional funcionava como seguro institucional para a continuidade das reformas de Estado nos países membros. Ele explica que:

Com seu objetivo de constituir um espaço econômico ampliado e de aumentar de maneira decisiva o tamanho do mercado potencial, a criação e o aperfeiçoamento do Mercosul auxiliou decisivamente a fortalecer o papel do setor privado na tomada de decisões de destinação de recursos e fatores e no aproveitamento das economias de escala e dos ganhos de eficiência deles resultantes.

Assim, o Mercosul esteve em sintonia com o espírito da reforma econômica empreendida nestes anos (abertura comercial, desregulação e replanejamento das funções e da ação do Estado). Seu esquema institucional lhe permitiu converter-se numa das melhores e mais eficientes ferramentas de promoção de exportações e investimentos para nossos países, com as características e qualidade que os novos tempos demandam: horizontalidade, neutralidade de regras, finitude no tempo dos incentivos e tratamentos especiais, transparência, crescente estabilidade das normas e regras etc.<sup>139</sup>

De acordo com Pedro da Motta Veiga,<sup>140</sup> uma das características centrais do Mercosul é sua relação com a liberalização econômica no Brasil e na Argentina, o que o torna parte da dimensão externa dessa liberalização, marcada tanto pelo liberalismo comercial

---

<sup>136</sup> Stephan Haggard Apud ALMEIDA, Fernando Galvão de. “Reforma do Estado como fator favorável ao processo de integração.” In: BRANDÃO, Salazar P.; PEREIRA, Lia Valls (Orgs.). *Mercosul: perspectivas da integração*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996, p. 171. A obra referida de Haggard é: HAGGARD, Stephan. *A reforma do Estado na América Latina*. In: Conferência Anual do Banco Mundial sobre Economia do Desenvolvimento. Rio de Janeiro: 1995. mimeog.

<sup>137</sup> ALMEIDA, Fernando Galvão de, *ibidem*, p. 169, 199.

<sup>138</sup> CAMPBELL, Jorge. “Mercosul e sociedade aberta: rumo a um novo paradigma da política pública no Cone Sul.” In: CAMPBELL, Jorge (Org.); Rosemberg, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo (Coords.). *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000, p. 497.

<sup>139</sup> Id. *ibid.*, p. 496.

<sup>140</sup> MOTTA VEIGA, Pedro da. “O Brasil no Mercosul: política e economia em um projeto de integração.” In: CAMPBELL, Jorge (Org.); Rosemberg, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo (Coords.). *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000, p. 267, 269.

amplo, quanto, no âmbito interno, pela redefinição do papel do Estado por meio de desregulamentações e privatizações, especialmente de 1990 a 1994. Segundo esse autor:

Ambos movimentos iniciados no governo Collor – o de liberalização doméstica e externa e o de aproximação com os EUA – encontraram fortes resistências entre as elites civis e militares brasileiras, gerando, na segunda metade da década de 1990, a recomposição de uma coalizão desenvolvimentista, que passa a influenciar mais ativamente o debate político e econômico e a produzir uma inflexão nas políticas comercial e industrial doméstica, incentivando a emergência de um ‘neo-ativismo’ governamental nestas áreas.<sup>141</sup>

Motta Veiga<sup>142</sup> entende que essa coalizão, com ênfase mais protecionista, esteve vulnerável no início dos anos 90, mas sobreviveu às reformas liberalizantes e se recompôs razoavelmente no Brasil.

A Argentina, pioneira na implantação da reforma do Estado no Cone Sul e inicialmente com menor protecionismo do que o Brasil, nem se preocupou com a qualidade na promoção da reforma nem a completou. Além disso, passou a visualizar o Mercosul como alternativa para a redução de seus déficits comerciais por meio do incremento de barreiras tarifárias e não-tarifárias não necessariamente com terceiros países, mas especialmente com o Brasil.

Não se tem detalhes sobre a reforma do Estado no Paraguai e Uruguai. Sabe-se, contudo, que foram também parciais e incompletas, provavelmente bem menos efetivas do que na Argentina e no Brasil. Aqueles dois sócios menores do Mercosul só se encontravam mais avançados do que os sócios maiores no que se refere à liberalização comercial.<sup>143</sup> Suas tarifas aduaneiras eram, em geral, menores, mas não a presença do Estado nas atividades econômicas, guardadas as diferenças entre eles.

As debilidades institucionais do setor público constituem, desta forma, custos ou limitações sobre a competitividade do país e portanto, sobre a produtividade das empresas. Estas debilidades institucionais se manifestam na falta de atualização normativa na organização do Estado; nas carências na

---

<sup>141</sup> Id. *ibid.*, p. 277.

<sup>142</sup> Id. *ibid.*, p. 286.

<sup>143</sup> Especialmente o Paraguai, que “chegava ao Mercosul com a economia mais aberta da sub-região, a mais equilibrada em termos macroeconômicos e, portanto, a de menor peso estatal. O Paraguai, diferentemente de seus vizinhos, nunca teve uma política de substituição de importações e seu modelo econômico esteve baseado na exportação de soja e algodão e no comércio fronteiriço de reexportação ou contrabando. Este último explica o grau de abertura da economia paraguaia frente a seus vizinhos. A rigor, uma das principais vantagens comparativas desenvolvidas pelo Paraguai, ante o protecionismo exercido pelos seus vizinhos, tem sido aquela de comprar ‘barato’ bens da extrazona e revendê-los ‘barato’ na zona”. Em: INTAL. *Informe Mercosul, n° 4*, Janeiro-Junho 1998, Apêndice, p. 2. Trecho do artigo de Fernando Masí, pesquisador sênior em Assunção, Paraguai.

capacidade de planificação e nas estratégias para a realização da reforma da administração pública; na fraca capacidade regulatória e de controle do Estado paraguaios, baseada na escassa profissionalização do funcionário público, que requer de uma maior ênfase nas áreas de capacitação e promoção. Todas estas limitações têm estado acompanhadas por uma alta mobilidade nos cargos ministeriais e de entes públicos e uma baixa execução dos empréstimos externos.<sup>144</sup>

No caso do Uruguai,<sup>145</sup> sequer a política de privatizações – uma das medidas primárias do processo de reforma do Estado – parece ter sido realizada, uma vez que em 2005<sup>146</sup> ainda eram diversas as atividades econômicas sob o monopólio do Estado. Jacques Ginesta procura explicar que:

O país, devido à sua tradição estatista, avalizada pelo melhor comportamento das empresas públicas se o comparamos com outros países, e a uma legislação particular que admite o referendun contra as leis, o qual dá vantagem à ação política das oposições, não acompanhou o mesmo ritmo da drástica reforma do Estado da Argentina e do Brasil, existindo ainda uma área importante de gestão direta do Estado na empresa e alguns monopólios-chave.<sup>147</sup>

A visão de Ginesta, além de exagerada em relação à profundidade das reformas na Argentina e no Brasil, traz a idéia de eficiência das empresas públicas do Uruguai, o que não corresponde à realidade, como se observa no caso da estatal de água referido na nota de rodapé anterior. Ademais, o custo de vida uruguaio, por exemplo, é maior do que o da Argentina. O próprio Ginesta aponta o alto preço dos bens e serviços, além dos juros elevados em seu país.<sup>148</sup>

---

<sup>144</sup> Id. *ibid.*, p 20.

<sup>145</sup> Cabe esclarecer, entretanto, que esse país logrou certos avanços em áreas específicas. “A política tem provocado reformas estruturais de importância na economia: a redefinição do papel do Estado na provisão da infra-estrutura, a reforma da previdência social e o desenvolvimento do mercado de capitais”, em: INTAL. *Informe Mercosul*, nº 5, 1998-1999, Apêndice, p. 2. Trecho do artigo de Juan Ignacio García Pelufo, economista consultor em Montevideú, Uruguai.

<sup>146</sup> Conforme se observou em visita de pesquisa àquele país em novembro de 2005, no setor de distribuição de combustível não há concorrência visível, prevalecendo a estatal de petróleo chamada ANCAP. Outro acontecimento ilustrativo, que demonstra precariedade na organização de atividade econômica: a população de Montevideú enfrentava, em novembro de 2005, o problema de coloração escura da água distribuída. Segundo as reportagens uruguaias, esse problema ocorria pela falta de manutenção da rede e de investimentos da empresa estatal responsável. O curioso é que um ano antes, os uruguaios haviam votado a favor da manutenção do controle estatal sobre o fornecimento de água, segundo notícia “Novo governo uruguaio deve abrir economia à participação privada”, de 28/02/2005, de Hilary Burke da Reuters e veiculada no sítio eletrônico do UOL. A mesma notícia, com o título “Abertura da economia faz parte da agenda de Vázquez”, está disponível em: <<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=180739>>, acesso em: 29 mar. 2006.

<sup>147</sup> GINESTA, Jacques. *El Mercosur y su contexto regional e internacional*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999, p. 81. [Tradução nossa].

<sup>148</sup> Id. *ibid.*

Tal quadro de limitado dinamismo de mercado e de restrições à concorrência nos países Cone Sul torna-se ainda mais crítico ao se considerar que as políticas públicas de defesa da concorrência e de defesa do consumidor são instituições que só podem florescer e se consolidar num contexto predominante de economia de mercado.

Nesse sentido, ao tratar da reforma na América Latina, Francisco Gaetani assevera que se observou “um processo de dismantelamento e desmanche institucional, agravado pelas debilidades e incapacidades do Estado em desenvolver as instituições próprias ao funcionamento das economias de mercado (ex: órgãos reguladores e órgãos protetores da concorrência e dos consumidores)”.<sup>149</sup>

Tanto que essas disciplinas só puderam aflorar como novos campos da atuação estatal a partir da evolução das reformas liberais, que buscaram redefinir os espaços<sup>150</sup> adequados para o Estado, o mercado e a população consumidora, e não apenas transmutar a função estatal de produtora para reguladora.

Dessa forma, ainda que Almeida<sup>151</sup> reforce ter havido, como característica comum aos quatro países do Mercosul, a redefinição das funções do Estado e a predominância do mercado em suas economias, a realidade demonstra, em 2006, dez anos após a publicação de seu artigo, profundas limitações das reformas de Estado implementadas nos países do Cone Sul. Além disso, a perspectiva de retrocesso é concreta devido ao crescimento de medidas públicas contrárias ao livre comércio, estatizantes ou intervencionistas.

De fato, após ter sobrevivido a diversas crises econômicas internacionais, o bloco foi abalado, de forma profunda, pela crise cambial do Real em 1999 e pela quebra da paridade cambial na Argentina no final de 2001. Desde então, apesar de passar por tentativas de revigoramento, o Mercosul nunca voltou a ter o dinamismo da fase inicial: não consegue superar divergências comerciais entre os sócios nem aglutinar posições comuns em negociações externas com a mesma eficiência. Além disso, como anteriormente observado, as medidas protecionistas, como as salvaguardas, proliferam até mesmo intrabloco.

Constata-se, portanto, ter ocorrido a inflexão de uma prática quadrilateral de liberalização comercial e de reforma econômica para uma prática de comércio administrado e de ingerência parcial em assuntos econômicos privados, especialmente como forma de reação

---

<sup>149</sup> GAETANI, Francisco, op. cit., p. 86.

<sup>150</sup> A idéia desses espaços está inserida num modelo de boa sociedade tratado por OSZLAK, Oscar; FELDER, Ruth. “A capacidade de regulação estatal na Argentina”. In: *Revista do Serviço Público*, Brasília: ENAP, ano 51, número 1, jan-mar 2000, p. 8. p. 5-40.

<sup>151</sup> Op. cit., p. 170.

dos quatro países do Mercosul para as crises econômicas de repercussões internacionais e regionais, como as do México, da Ásia, da Rússia e do Brasil no final do século passado, e da Argentina, no início deste século.

Não obstante, conforme explicado, para a evolução das proteções estatais da concorrência e dos consumidores é imprescindível um contexto econômico liberal, de predominância da economia de mercado. Essa não é, entretanto, a realidade prevalecente nos países do Cone Sul. Além dos limites das reformas nos Estados membros, o quadro é de heterogeneidade devido às assimetrias profundas entre eles no que se refere à organização da atividade econômica. O limitado e heterogêneo compromisso com a prevalência da economia de mercado constitui, enfim, um obstáculo para o avanço da negociação regional das disciplinas de defesas da concorrência e do consumidor.

### **2.3 Os papéis do mercado e do Estado**

A seção anterior destacou a importância do ambiente econômico para a análise da concorrência e do consumo. Sua principal contribuição foi destacar que os tratamentos públicos das defesas da concorrência e do consumidor só podem avançar num contexto de economias de mercado abertas.

Como conclusão do capítulo, a presente seção procura realizar um balanço da economia política do Mercosul. A economia política trata, na essência, da interação entre Estado e mercado. Essa dupla perspectiva – presente em toda a dissertação – permite avaliar, de forma mais completa, a promoção do livre comércio, da concorrência e do fortalecimento do consumidor nos Estados membros plenos do Mercosul.

Mas, afinal, quais os papéis do mercado e do Estado na promoção do livre comércio, da concorrência empresarial e da prosperidade dos consumidores no Mercosul? Essa é uma pergunta presente explícita ou implicitamente em toda a dissertação.

Neste capítulo, além da caracterização do bloco, avaliou-se o contexto de economia de mercado de seus membros, apreendendo-se que, para a evolução da livre concorrência e dos interesses dos consumidores, do ponto de vista teórico, as atividades econômicas – a partir das reformas de Estado – passaram cada vez mais para o domínio do mercado, restando ao Estado um papel restrito e limitado à regulação.

No que se refere ao mercado, iniciou-se a avaliação do livre comércio e da livre iniciativa e seus efeitos sobre o ambiente da concorrência e do mercado de consumo dos países do Cone Sul. Sobre o papel do Estado, deu-se início à contextualização dos ambientes nacionais para as políticas públicas de defesas da concorrência e do consumidor.

Entende-se, de forma resumida, que tanto o Estado quanto o mercado têm um papel fundamental na criação das condições necessárias para a promoção da prosperidade das sociedades do Cone Sul. As reformas econômicas estruturais da década de 90 – que incluem a abertura comercial e as reformas de Estado – foram orientadas, no aspecto teórico, não apenas para reduzir drasticamente a presença do Estado nas atividades econômicas, mas para torná-lo um regulador mais eficiente e para maximizar a liberdade de participação dos agentes privados na economia.

Observou-se, entretanto, na prática, que os países da região, além de não terem completado suas reformas estruturais, mantêm elevados protecionismo comercial e intervenção estatal na economia, o que tende a enfraquecer as condições para o desenvolvimento das políticas públicas de defesas da concorrência e do consumidor.

Não obstante, o pressuposto mínimo deste trabalho é que não podem prosperar a livre concorrência e o bem-estar dos consumidores sem os ambientes de mercado e de liberalismo comercial adequados nos países do Cone Sul. Ao se expandir a análise da dimensão doméstica para as dimensões regional e internacional, o livre comércio afirma-se como a principal variável a ser investigada. E é justamente o que o capítulo seguinte vai aprofundar: a relação entre livre comércio, concorrência e consumo, a partir de enfoque liberal.

## Capítulo 3

### **LIVRE COMÉRCIO, CONCORRÊNCIA E PROSPERIDADE DOS CONSUMIDORES NA ECONOMIA POLÍTICA NEOCLÁSSICA**

Este capítulo pretende, partindo da perspectiva da economia política neoclássica, tratar da relação entre livre comércio, concorrência e consumo. O enfoque é liberal, destaca o papel do mercado sem esquecer a importância do Estado. Não constitui uma incursão empírica, seu propósito é referencial e teórico: demonstrar que os mecanismos do livre comércio e da livre concorrência, ao interagirem sob o manto da regulação mínima, mas necessária do Estado, maximizam a prosperidade das sociedades envolvidas na integração regional.

O regionalismo econômico é buscado pelos países, entre outras razões, como meio para promover seu crescimento econômico. O inter-relacionamento entre Estado e mercado nos processos de integração tem grande impacto sobre a concorrência entre empresas e a prosperidade dos consumidores. O regionalismo, não obstante, dedica atenção insuficiente às problemáticas da concorrência e do consumo.

A grande contribuição da economia política do regionalismo na avaliação da prosperidade das nações encontra-se na inserção da variável do livre comércio, a qual permite a identificação de tendências liberalizantes ou protecionistas prevalentes nos processos integracionistas.

Surge, assim, a necessidade de compreender o inter-relacionamento entre o livre comércio, a concorrência e o bem-estar dos consumidores, a partir da economia política neoclássica, que enfatiza o papel do mercado. Esse é o propósito deste capítulo, que adota a perspectiva liberal como a mais apta para a compreensão dos efeitos do comércio regional e mundial sobre a prosperidade das sociedades integrantes do Mercosul.

Os temas referidos nas seções seguintes – desenvolvimento econômico, falhas de mercado, entre outros – são tratados de forma sistêmica de modo a explicar como as interações entre liberalização comercial, ambiente competitivo e mercado consumidor

representam o mais eficiente mecanismo de crescimento econômico e de aumento da prosperidade material consagrado nas economias abertas.

### 3.1 Crescimento, desenvolvimento econômico, mercado e Estado

Esta seção relaciona os conceitos de seu título, caros à economia política e fundamentais para a compreensão não apenas do presente capítulo, mas de toda a dissertação.

Em relação ao papel do crescimento econômico para o bem-estar da sociedade, apreende-se o consenso básico já referido por Carlos Pio de que qualquer sociedade se beneficia mais com o crescimento econômico do que com a estagnação.<sup>152</sup> Em relação ao progresso ou desenvolvimento econômico, retoma-se a assertiva de Robert Gilpin de que, na atualidade, o foco recai sobre os papéis apropriados para o Estado e o mercado.<sup>153</sup>

Em sua obra, Pio define o mercado como “conjunto de relações voluntárias e mutuamente benéficas envolvendo compra e venda de direitos de propriedade entre agentes econômicos”.<sup>154</sup> Pode-se resumi-lo como o sistema de trocas privadas de uma sociedade.

Pio esclarece “que não existe mercado sem Estado”.<sup>155</sup> Entende Estado “como um conjunto de indivíduos que ocupam posições políticas hierarquicamente estruturadas e que se distingue dos demais grupos da sociedade porque monopoliza o uso legítimo da força”.<sup>156</sup> Já a intervenção do Estado no mercado só é aceita por este pelo potencial de reduzir o risco e a incerteza constitutivos das interações privadas.<sup>157</sup>

Percebe-se que os fundamentos para o desenvolvimento econômico deixaram de se restringir à atuação do Estado, incorporando a dimensão das trocas privadas. Responsável principal pelo crescimento e progresso econômico, o mercado não prescinde do Estado, mas vale-se deste para afirmar-se como o meio mais adequado para promover as relações econômicas das sociedades modernas.

---

<sup>152</sup> PIO, Carlos. Relações internacionais: economia política e globalização. Brasília: IBRI, 2002, p. 130.

<sup>153</sup> GILPIN, Robert. Global political economy: understanding the international economic order. Princeton: Princeton University Press, 2001, p. 4.

<sup>154</sup> Op. cit., p. 67.

<sup>155</sup> Op. cit., p.98.

<sup>156</sup> Op. cit., p. 125.

<sup>157</sup> Op. cit., p. 15.

### 3.2 Economia política neoclássica e as falhas de mercado

Jean Coussy informa que, somente no final do século XIX, introduziu-se a separação entre o econômico e o político, “formalizada pela construção neoclássica de Pareto, que é inteiramente construída para despolitizar a Ciência Econômica e para desatar os conflitos tanto internos quanto externos”.<sup>158</sup> Na visão crítica de Coussy, a economia política internacional (EPI) cede, então, lugar para uma visão microeconômica das relações econômicas internacionais, marcadas por vantagens absolutas e pela diminuição das tensões políticas.

Nesta seção, são destacados alguns dos principais elementos do pensamento neoclássico, com ênfase para as falhas de mercado – especialmente, os monopólios e a excessiva fragilidade do consumidor –, as quais justificam a intervenção do Estado na economia.

De acordo com James Caporaso e David Levine,<sup>159</sup> economia neoclássica é uma teoria de troca voluntária e alocação eficiente de recursos. Os neoclássicos tratam da relação entre bem-estar e escolha. Para tanto, fazem uso do ótimo de Pareto, pelo qual o mercado é a instituição que permite o maior alcance para o livre intercâmbio e, portanto, eficiência.

Num mercado “perfeito” caracterizado por um número muito grande de participantes haverá, sob condições apropriadas, um preço singular para cada bem que permite que todas as transações de melhoria de bem-estar ocorram. Tal preço surge de ações independentes e voluntárias dos indivíduos na busca de sua satisfação individual. Se os preços são flexíveis no sentido de que as partes sejam livres para buscar transações em quaisquer taxas que considerem mutuamente benéficas, eles tenderão, sob as premissas apropriadas, a atuarem em níveis que garantam todas as transações de melhoria de bem-estar. Sob essas premissas, os processos de livre mercado promovem a otimização do bem-estar social.<sup>160</sup>

Na prática, todavia, os mercados não são perfeitos, sendo seu funcionamento, muitas vezes, marcado inexoravelmente por falhas. As falhas de mercado constituem elemento central do pensamento neoclássico. Os mercados não garantem os direitos de propriedade e não estão aptos a resolver por si os problemas das externalidades, dos bens públicos e dos monopólios.

---

<sup>158</sup> COUSSY, Jean. “A economia política internacional”. In: SMOUTS, Marie-Claude (Org.). *As novas relações internacionais: práticas e teorias*. Brasília: UnB, 2004, cap. 10, p. 242. p. 241-264.

<sup>159</sup> CAPORASO, James; LEVINE, David. *Theories of Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 96, 85. Capítulo 4: “Neoclassical political economy”, p. 79-99.

<sup>160</sup> Id. *ibid.*, p.82-83. [Tradução nossa].

Acrescenta-se, ainda, a situação de fragilidade do consumidor na relação com o fornecedor. Tal vulnerabilidade contratual – não prevista no pensamento neoclássico – constitui uma falha de mercado, que é minorada principalmente pela existência de concorrência entre fornecedores, mas também pela proteção estatal direta.

Os mercados falham em circunstâncias em que não conseguem permitir aos indivíduos alcançarem o nível mais alto de bem-estar que os recursos existentes proporcionam<sup>161</sup>. Entende-se, assim, que os monopólios e concentrações empresariais e a vulnerabilidade contratual do consumidor nas relações de consumo constituem falhas de mercado.

Pio explica que, embora o mercado possa ser entendido como um sistema de trocas eficiente e flexível, há situações em que ele funciona mal, requerendo a atuação do Estado como representante da sociedade:

O Estado é essencial para que sejam garantidos os direitos de propriedade, internalizados aos custos e às receitas das empresas os impactos positivos e negativos sobre terceiros, criada e mantida a concorrência e, finalmente, para que sejam criadas formas de reduzir as desigualdades na posse dos ativos que inviabilizem ou tornem difícil a qualquer indivíduo explorar seu potencial de satisfação.<sup>162</sup>

A partir da existência dos defeitos de mercado, o pensamento neoclássico reconhece os limites para a atuação dos agentes privados na promoção do bem-estar econômico e tem no Estado o ente capaz de promover a correção de tais defeitos de modo a garantir o primado da eficiência na economia.

Corrente mais contemporânea do pensamento neoclássico, o neoliberalismo aponta a existência de falhas de governo ou de Estado. Tal enfoque chama atenção para as restrições – como a ausência de responsabilização dos agentes públicos e sua falta de incentivos na obtenção de resultados – que limitam o alcance das políticas públicas na correção das falhas de mercado.

Segundo Pio: “O risco de falhas de estado significa que as interferências públicas seriam realizadas em condições de incerteza – pois os ‘decisores’ públicos não disporiam de

---

<sup>161</sup> Cf. CAPORASO e LEVINE, op. cit., p. 87.

<sup>162</sup> PIO, op. cit., p. 98.

todas as informações necessárias nem dos melhores estímulos para promover uma ação eficiente – e que, por conta disso, as chances de erro seriam sempre muito elevadas”.<sup>163</sup>

Para Milton Friedman,<sup>164</sup> o papel do governo é promover o que o mercado não pode realizar sozinho, especialmente fazer cumprir as regras do jogo. Friedman entende que a intervenção do governo limita diretamente a área da liberdade individual, chegando a ameaçar indiretamente sua preservação. Assim, esse autor procura restringir ao máximo as áreas de atuação do Estado para aquelas que não podem ser tratadas pelo mercado de forma nenhuma ou somente podem ser tratadas com custo tão alto que torne preferível a utilização dos canais políticos. Em suma, Friedman demonstra que a razão nos impõe limitar fortemente o âmbito das decisões políticas.

Como consenso, pode-se afirmar que as correntes neoclássica e neoliberal, enfim, as correntes liberais da economia, reconhecem que o mercado falha, mas que continua sendo a melhor forma de organizar a sociedade. O entendimento liberal é que o Estado só deve intervir na economia nas situações em que o mercado não puder fazê-lo sozinho de modo mais eficaz e se os defeitos de mercado existentes suplantarem as falhas de governo no seu potencial danoso ao crescimento econômico e ao bem-estar da sociedade.

### **3.3 Economia política da liberalização comercial**

Esta seção trata das visões liberais para compreensão do livre comércio e aprofunda a análise do embate entre a abertura comercial e o protecionismo. Busca-se destacar por que, mesmo constituindo a forma mais eficiente para se alcançar a prosperidade nas relações econômicas internacionais, o livre comércio vê-se reiteradamente ameaçado pelo protecionismo comercial.

Com enfoque liberal, Gustavo Franco destaca o comércio internacional como mecanismo de crescimento e de inserção na globalização:

A mudança de paradigma, que teve lugar no plano da teoria, e que se procura documentar no que se segue, não apenas coloca criatividade e produtividade no centro do processo, como traz uma reavaliação do papel do comércio internacional para o processo de crescimento. Trata-se aí de demonstrar que o envolvimento com o resto do mundo, pela via da exportação ou da

---

<sup>163</sup> PIO, op. cit., p. 135.

<sup>164</sup> FRIEDMAN, Milton. *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press, 1962, p. 27, 33, 25. Capítulo 2: “The Role of Government in a Free Society”, p. 22-36.

importação, tem o condão de transformar as estruturas de mercado dentro das quais as empresas definem condutas e desempenhos, com vastas implicações no sentido da eficiência, da absorção de tecnologia e do interesse em desfrutar das oportunidades oferecidas pela globalização.<sup>165</sup>

Joan Spero e Jeffrey Hart abordam de forma clara e didática as teorias liberais do desenvolvimento econômico. Eles asseveram que:

O liberalismo – especialmente como compreendido na economia clássica e neoclássica – é a teoria dominante do sistema econômico internacional prevalecente. As teorias liberais de desenvolvimento econômico argumentam que a estrutura de mercado internacional existente fornece a melhor estrutura para o desenvolvimento econômico do Sul. [...] Do ponto de vista liberal, a estratégia internacional correta do Sul para o desenvolvimento econômico é estimular aquelas mudanças necessárias para promover o comércio exterior, receitas de investimento estrangeiro e a competitividade internacional de empresas domésticas.<sup>166</sup>

As visões neoclássicas ou liberais são as que mais destacam a importância da concorrência e da renda dos consumidores ao tratar das relações comerciais internacionais. Assume-se que o liberalismo é adequado não apenas para os países industrializados, mas também para os países em desenvolvimento, por potencializar o crescimento e o desenvolvimento econômico no âmbito do sistema internacional de comércio existente.

Douglas Irwin<sup>167</sup> destaca os novos entendimentos dos economistas de que, além do aperfeiçoamento na alocação dos recursos disponíveis, o livre comércio promove ganhos de produtividade e de bem-estar. Ele pondera que “os benefícios do livre comércio parecem substanciais, ainda que a quantificação precisa de tais benefícios seja algumas vezes difícil”.<sup>168</sup>

Apresentando a liberalização comercial como “a redução dos obstáculos artificiais que inibem importações (tarifas e barreiras não-tarifárias)”, Pio<sup>169</sup> assevera que a interdependência do comércio internacional gera produtividade, devido à concorrência e às economias de escala, tendo como resultado produtos mais baratos em benefício dos consumidores. À medida que transacionam, os países “podem aumentar sua capacidade de

---

<sup>165</sup> FRANCO, Gustavo. “Criatividade e Produtividade como Motores do Desenvolvimento: teoria e prática no Brasil do Real”. In: FRANCO, Gustavo. *O Desafio Brasileiro*. São Paulo: Ed. 34, 1999, p. 118.

<sup>166</sup> SPERO, Joan; HART, Jeffrey. *The Politics of International Economic Relations*. 6.ed. New York: St. Martin's Press, 2003, p. 175. [Tradução nossa].

<sup>167</sup> IRWIN, Douglas. *Free Trade Under Fire*. Princeton (N.J.): Princeton University Press, 2002, p. 3.

<sup>168</sup> Id. *ibid.*, p. 67. [Tradução nossa].

<sup>169</sup> Op. cit., p. 102, 137.

consumo e bem-estar ao se especializarem na produção de mercadorias nos setores em que dispõem de vantagens comparativas”.<sup>170</sup>

Flávia Martins de Oliveira, na introdução da obra que organiza, destaca que “a crescente liberalização do comércio mundial constitui uma frente de expansão econômica, integrando continentes e estimulando o aumento da eficiência econômica das empresas pelo incremento da concorrência”.<sup>171</sup>

Rudiger Dornbusch expõe os canais pelos quais a liberalização comercial pode trazer benefícios:

Melhor alocação de recurso em ligação com custos e benefícios sociais marginais; acesso a melhores tecnologias, insumos e bens intermediários; uma economia mais apta a aproveitar as vantagens de escala e de escopo; maior concorrência doméstica; disponibilidade de externalidades de crescimento favoráveis, como a transferência de “know-how”; e uma reviravolta na indústria que pode criar um ambiente Schumpeteriano direcionado especialmente para o crescimento.<sup>172</sup>

Em relação ao regionalismo, João Mota de Campos e João Luiz Mota de Campos<sup>173</sup> afirmam não haver dúvida de que a liberalização do comércio contribui para a integração econômica, pois valoriza a vantagem comparativa de cada país, sua especialização produtiva e divisão internacional do trabalho, de modo a aumentar suas interdependências.

Assim como Charles Oman,<sup>174</sup> que destacou a integração regional como meio para a liberalização doméstica, Jagdish Bhagwati<sup>175</sup> aponta a necessidade de aproveitar a oportunidade para aprofundar as forças pró-comércio liberadas pela interdependência.

Todavia, Jeffrey Frieden et ali, ao apresentarem a seção VI intitulada “Comércio exterior e política industrial” de seu livro, apontam que: “Não obstante o consenso intelectual

---

<sup>170</sup> Op. cit., p. 101.

<sup>171</sup> OLIVEIRA, Flávia Arlanch Martins de (Org.). *Globalização, regionalização e nacionalismo*. São Paulo: Editora UNESP, 1999, p. 8.

<sup>172</sup> DORNBUSCH, Rudiger. “The Case for Trade Liberalization in Developing Countries”. In: FRIEDEN, Jeffrey. et ali (eds.). *Modern Political Economy and Latin America – theory and policy*. Boulder (Co.): Westview Press, 2000, p. 175. p. 173-177. [Tradução nossa].

<sup>173</sup> CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz Mota de. *Manual de direito comunitário*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004, p. 518.

<sup>174</sup> OMAN, Charles. *The policy challenges of globalisation and regionalisation*. OECD, 1996. Disponível em <<http://www.iip.washington.edu/conferences/wtoconfuw/papers/pb11a.pdf>>. Acesso em 28 abr. 2005, p. 30.

<sup>175</sup> BHAGWATI, Jagdish. *Protectionism*. Cambridge (Mass.): The MIT Press, 1993, p. 86.

aparente, nós quase nunca observamos o livre comércio na prática. Todos os países utilizam taxas de importação, quotas, ou licenças para restringir o fluxo de comércio internacional”.<sup>176</sup>

Douglas Irwin cita o historiador britânico Thomas Macaulay para quem: “O livre comércio, uma das maiores bênçãos que um governo pode dar a seu povo, é impopular em praticamente todos os países”.<sup>177</sup> Irwin<sup>178</sup> alerta para os prejuízos, especialmente para os países em desenvolvimento, de privilegiarem a adoção do protecionismo em lugar do livre comércio. Tal postura, além de sacrificar certo percentual da renda nacional, arrisca promover o empobrecimento de toda a sociedade, privada das vantagens do comércio global.

Liliana Locatelli entende o protecionismo “como toda intervenção estatal, seja no sentido de restringir a concorrência de produtos importados através de barreiras impostas a eles, ou no sentido de tornar os produtos nacionais mais competitivos, através de incentivos às indústrias ou aos produtos domésticos”.<sup>179</sup>

Irwin explica os custos das políticas protecionistas de restrições às importações e seus efeitos redistributivos de transferência de renda dos consumidores para os produtores nacionais:

Quando um país impõe restrições comerciais, ele dispensa os ganhos da especialização. Especificamente, quando importações de um certo bem são restringidas, ele se torna mais raro no mercado doméstico. Escassez aumenta o preço, beneficiando produtores domésticos do produto, porque os consumidores são forçados a pagar mais por ele. Como resultado, restrições de importação redistribuem renda dos consumidores domésticos para os produtores domésticos.<sup>180</sup>

Bhagwati faz referência a trechos da obra “Manual of Political Economy (1927)”, de Vilfredo Pareto, que ajudam a explicar a predisposição política em favor do protecionismo: “Uma medida protecionista promove amplos benefícios para um pequeno número de pessoas e causa uma pequena perda para um número muito grande de consumidores”.<sup>181</sup>

A explicação de Pareto ajuda a compreender por que são difíceis coalizões para a defesa do livre comércio. Entende-se que, como bem público, o livre comércio constitui um

---

<sup>176</sup> FRIEDEN, Jeffrey et ali (eds.). *Modern Political Economy and Latin America – theory and policy*. Boulder (Co.): Westview Press, 2000, p. 153. [Tradução nossa].

<sup>177</sup> Thomas Macaulay Apud IRWIN, op. cit., p. 1. [Tradução nossa].

<sup>178</sup> Op. cit., p. 67-68.

<sup>179</sup> LOCATELLI, Liliana. *Proteção ao consumidor e comércio internacional*. Curitiba: Juruá, 2003, p. 35.

<sup>180</sup> IRWIN, op. cit., p. 55. [Tradução nossa].

<sup>181</sup> Vilfredo Pareto Apud BHAGWATI, Jagdish, op. cit., p. 72. [Tradução nossa].

problema de ação coletiva, conforme tratado por Mancur Olson.<sup>182</sup> Assim, o protecionismo ocorre pela mobilização de grupos produtores nacionais em defesa de proteção direta para seus setores específicos, de acordo com explicações domésticas do regionalismo e também com a lógica da ação coletiva de Olson. Não obstante, em um processo de integração econômica, à medida que cresce a interdependência comercial e produtiva regional, crescem também os grupos beneficiados pelo livre comércio, constituindo coalizões de liberalização comercial, pelo menos para seus setores e no âmbito regional.

Vaz traz análise desagregada de Ronald Rogowski que assevera haver duas formas de pressão sobre os governos no que se refere à 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 que benefícios.<sup>183</sup>

Ao questionar a razão pela qual a prosperidade dos anos 90 foi acompanhada por tanta hostilidade contra o livre comércio, Douglas Irwin apresenta a visão de que “o rápido crescimento do comércio internacional deflagrou um ‘retrocesso da globalização’. Nessa visão, ainda que benéfico para alguns grupos, o aumento da integração global demonstrou-se desfavorável aos interesses econômicos de outros, os quais redobram seus esforços para limitar o comércio”.<sup>184</sup>

De acordo com Oman,<sup>185</sup> houve um amplo movimento dos países em desenvolvimento para privatizar, liberalizar e desregulamentar suas economias. Todavia, os custos dessas reformas tenderiam a gerar resistências de grupos específicos, às quais os governos poderiam ter dificuldades em enfrentar.

Com o mesmo enfoque doméstico de Rogowski, Irwin e Oman, Dornbusch<sup>186</sup> destaca o problema político da reforma comercial, a qual pode ser abruptamente interrompida ou revertida. Além disso, os benefícios das reformas liberalizantes de comércio são

---

<sup>182</sup> Em seu livro traduzido “A lógica da ação coletiva”, Edusp, 1999. Para entender a relação entre bens públicos e a lógica da ação coletiva de Mancur Olson, ver PIO, op. cit., p. 48-58, que resume a crença de Olson “de que ações coletivas voluntárias ocorrem apenas em grupos pequenos”, p. 52.

<sup>183</sup> Ronald Rogowski Apud VAZ, op. cit., 2002a, p. 38.

<sup>184</sup> IRWIN, op. cit., p. 2. [Tradução nossa].

<sup>185</sup> Op. cit., p. 14.

<sup>186</sup> Op. cit., p. 176.

percebidos no longo prazo. Outra dificuldade para a defesa do livre comércio é que, no âmbito empírico, também não é fácil demonstrar que ele aumenta o crescimento econômico.

Entende-se que o protecionismo conserva sua forte presença nas relações econômicas internacionais contemporâneas, não por superioridade teórica, mas por razões políticas e internas. Explicações domésticas demonstram como grupos específicos mobilizam-se contra a concorrência exterior pleiteando proteção do Estado.

Não obstante, como fundamentação teórica, o liberalismo suplanta o protecionismo comercial. Portanto, mesmo que a prática do livre comércio internacional seja ofuscada pelo protecionismo, estudos teóricos e empíricos, assim como exemplos concretos de países, demonstram que os ganhos advindos da liberalização comercial são reais para as sociedades que procuram ampliar sua aplicação.

Nas economias abertas, o livre comércio promove maior concorrência internacional, interdependência econômica, eficiência e produtividade, aumentando a renda de toda a sociedade consumidora. Dessa forma, os liberalismos econômico e comercial constituem oportunidades de crescimento e desenvolvimento econômico a serem exploradas pelos países em desenvolvimento no comércio internacional cada vez mais marcado pela interdependência produtiva e concorrência global.

### **3.4 Política de defesa da concorrência e comércio internacional**

Esta seção trata da livre concorrência a partir de sua compreensão pelos neoclássicos, especialmente por Friedrich Hayek. Trata-se do primeiro aprofundamento – de caráter teórico – sobre a atuação pública para a promoção da concorrência, suas motivações e seus limites. São apontados alguns dos elementos intrínsecos de uma política de defesa da concorrência – conhecida também por PDC –, face à existência de falhas de mercado como os monopólios e oligopólios e cujas implicações podem transcender do limite doméstico para os âmbitos regional e internacional.

Analisa-se a relação entre a concorrência e o comércio internacional, tendo em vista o papel do Estado e as conseqüências de sua atuação, tanto na concorrência doméstica, quanto no comércio transnacional. Procura-se, dessa forma, tratar das implicações para o comércio

regional e internacional da promoção da livre concorrência entre as empresas de diferentes Estados. Contrastam-se, ao final, as políticas antidumping face às políticas antitruste.

De acordo com Caporaso e Levine,<sup>187</sup> a relação entre mercados perfeitamente competitivos e eficiência é um tema central para os neoclássicos. Contudo, para Friedrich Hayek:

quando se fundamenta a defesa do mercado nesse caso especial de concorrência “perfeita”, não se está muito longe de perceber que este é um caso excepcional, de que poucas vezes se pôde aproximar, e que, por conseguinte, a defesa da concorrência como princípio geral seria de fato muito frágil se tivesse por base seu desempenho nessas condições especiais.<sup>188</sup>

Hayek entende que “o problema real é saber até que ponto podemos superar em eficiência o nível preexistente, não até que ponto podemos aproximar-nos do que seria desejável se os fatos fossem diferentes”.<sup>189</sup>

De todo modo, ainda que, na prática, nenhuma economia capitalista moderna possua todos os segmentos de seu mercado perfeitamente competitivos, essa descrição abstrata permite a análise dos seus desvios mais extremos, os monopólios e oligopólios que existem em graus variáveis dependendo dos setores econômicos envolvidos. Cabe destacar que existem diferenças entre os monopólios naturais ou técnicos e aqueles não-técnicos, mantidos artificialmente por práticas desleais de empresas.

Além da busca pela concentração por meios que não a maior eficiência econômica, as empresas podem enveredar para condutas anticompetitivas, como é o caso dos cartéis. Nestes, empresas adotam práticas comerciais uniformes ou concertadas com seus concorrentes, para fixar preços e condições de venda ou para limitar a entrada de novos concorrentes, solapando as bases da livre concorrência responsáveis pela otimização da produtividade econômica e pelo aumento da renda dos consumidores.

Após explicar como os agentes privados buscam adquirir o monopólio sobre suas área de atuação, seja por meio da especialização, seja por meio de instituições, Pio assevera ser essa a razão pela qual “os autores liberais defendem a atuação do Estado para garantir a

---

<sup>187</sup> Op. cit., p. 95.

<sup>188</sup> HAYEK, Friedrich August von. Direito, legislação e liberdade: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política. São Paulo: Visão, 1985, p. 70, v.3 (a ordem política de um povo livre).

<sup>189</sup> Op. cit., 1985, p. 71-72

existência de concorrência econômica, vista como única forma de garantir que o sistema de mercado beneficie o cidadão comum, o qual é sempre um consumidor”.<sup>190</sup>

Pio entende, assim, concorrência como:

O mecanismo social que torna o comportamento maximizador de utilidade compatível com o interesse público. Noutras palavras, a concorrência é essencial para que cada indivíduo ofereça à sociedade as mercadorias necessárias e desejadas pelo preço mais baixo possível. Sem ela, o princípio da maximização se transforma em poder de mercado, ou seja, em capacidade para cobrar do consumidor mais do que este teria que pagar caso houvesse concorrentes disputando o mercado.<sup>191</sup>

Para Hayek, “a concorrência não é apenas o único método que conhecemos de utilizar o conhecimento e as habilidades que os outros podem possuir. É também o método que nos impeliu a todos a adquirir grande parte do conhecimento e das habilidades que possuímos”.<sup>192</sup> De acordo com ele:

A concorrência, quando não obstada, tende a ocasionar um estado de coisas em que: *primeiro*, alguém produzirá tudo o que for capaz de produzir e vender lucrativamente a um preço em que os compradores preferirão seu produto às alternativas existentes; *segundo*, tudo que se produz é produzido por alguém capaz de fazê-lo pelo menos a um preço tão baixo quanto o de quaisquer outras pessoas que na realidade não o estão produzindo; e, *terceiro*, tudo será vendido a preços mais baixos, ou pelo menos tão baixos quanto aqueles a que poderia ser vendido por qualquer pessoa que de fato não o faz. [...] Por modestas que possam parecer, à primeira vista, essas realizações da concorrência, o fato é que não conhecemos nenhum outro método capaz de proporcionar melhores resultados.<sup>193</sup>

Todavia, Hayek entende que a concorrência nem sempre fornece a solução mais adequada para questões econômicas, o que impede que ela seja considerada como um fim em si. Segundo ele, por exemplo, “o incentivo ao aperfeiçoamento do método de produção consistirá, muitas vezes, no fato de o primeiro a efetuá-lo obter com isso lucros temporários”.<sup>194</sup> Muitas vezes é com tais lucros auferidos de monopólios temporários que se retira o capital para melhoramentos posteriores.

Friedman entende que “monopólio implica ausência de alternativas, o que acaba por impedir uma efetiva liberdade de troca”.<sup>195</sup> Para ele, os monopólios surgem do apoio

---

<sup>190</sup> Op. cit., p. 57-58.

<sup>191</sup> Pio, op. cit., p. 97.

<sup>192</sup> Op. cit., 1985, p. 80.

<sup>193</sup> Op. cit., 1985, p. 78-79. [Grifo do autor].

<sup>194</sup> Op. cit., 1985, p. 74-76.

<sup>195</sup> FRIEDMAN, op. cit., 1962, p. 28. [Tradução nossa].

governamental, de acordos de colusão entre indivíduos ou de uma condição tecnicamente mais eficiente de ter somente um produtor ou empresa. Este último caso, ele chama de monopólio técnico, em geral de caráter transitório.

Citando o relatório final da Comissão Provisória de Economia Nacional norte-americana sobre a Concentração do Poder Econômico, Hayek indica concordar com o relatório na assertiva de que a maior eficiência dos métodos de produção em massa, ou seja, das economias de escala proporcionadas pelas novas tecnologias, não implicam necessariamente abolição da concorrência. Por outro lado, o relatório aponta que “o monopólio é muitas vezes produto de outros fatores que não o menor custo decorrente da produção em larga escala. Ele resulta de conluios, e é promovido pela política governamental”.<sup>196</sup> Assim, para Hayek, o crescimento dos monopólios seria consequência de políticas públicas, e não do progresso tecnológico.

Dessa forma, Hayek refere-se ao que Pio considera como construção de instituições, ou seja, estratégias anticoncorrenciais não-legítimas no sentido apontado por Schumpeter: “No segundo caso, o investimento é feito para criar e manter instituições (reservas de mercado; tarifas de proteção; garantias governamentais para monopólios públicos ou privados; etc.) capazes de, *artificialmente*, reduzir a oferta e/ou aumentar a demanda pelo bem ou serviço produzido pela firma ou pelo indivíduo”.<sup>197</sup>

Interessante observar que mesmo um liberal como Friedman aponta limites para a liberdade dos indivíduos e empresas. O que se poderia chamar de concepção de livre iniciativa de Friedman, por exemplo, implica que “as empresas existentes não são livres para impedir a entrada de concorrentes exceto pela venda de um produto melhor pelo mesmo preço ou do mesmo produto por um preço menor”.<sup>198</sup> Sua assertiva é que, nos Estados Unidos, as empresas somente possuem a liberdade para competir, e não para fazerem o que quiserem.

Nesse sentido, qual o papel do Estado na promoção da concorrência e no combate às falhas de mercado? Ele deve, por exemplo, sempre perseguir e combater os monopólios? E quais as falhas de Estado em defesa da concorrência?

Para Hayek, “na medida em que não se baseia em privilégio no sentido estrito, o monopólio é, na verdade, sempre questionável quando depende do impedimento em que se

---

<sup>196</sup> HAYEK, Friedrich August von. *O caminho da servidão*. 5.ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990, p. 65-66.

<sup>197</sup> PIO, op. cit., p. 58. [Grifo do autor].

<sup>198</sup> Op. cit., p. 26. [Tradução nossa].

vêm alguns de tentar obter melhores resultados que outros”.<sup>199</sup> Por isso, entende que “o que é pernicioso não é o monopólio enquanto tal, mas apenas o impedimento da concorrência”.<sup>200</sup>

Caporaso e Levine apontam para os problemas que os oligopólios causam para a eficiência, ao permitirem que as empresas limitem sua produção e aumentem seus preços, diminuindo o bem-estar da sociedade. Assim, os oligopólios geram ineficiências resultantes da erosão da natureza competitiva dos próprios mercados. A ação estatal se faz necessária com a economia debilitada em sua função de garantir a eficiência alocativa de recursos. “O governo pode intervir para dividir grandes empresas, para prevenir colusão (cooperação entre empresas e fixação de preço), e desencorajar ou prevenir fusões que restringiriam a concorrência”.<sup>201</sup>

Entretanto, a atuação do Estado na defesa da concorrência também pode produzir efeitos contrários aos pretendidos pela política pública, uma espécie de falha de governo conhecida como paradoxo da concorrência. Este corresponderia ao fenômeno da inibição da concorrência no médio prazo pelo excesso de rigor na defesa da concorrência no curto prazo. Paula Forgioni<sup>202</sup> explica que as legislações antitruste contêm válvulas de escape para evitar que a proteção livre concorrência, por rigor excessivo, provoque efeito contrário ao pretendido.

Em resumo, o papel do Estado é assegurar o ambiente mais adequado para a prevalência da concorrência privada, combatendo práticas contrárias ao livre mercado. Por isso, além da preocupação com os monopólios e oligopólios privados e outras falhas de mercado, o Estado eficiente procura restringir suas próprias políticas públicas e monopólios públicos de atividades econômicas sob o manto subjetivo do interesse público e social, de modo a não permitir a perpetuação de distorções prejudiciais ao ambiente concorrencial do mercado e, conseqüentemente, à prosperidade da sociedade. Ou seja, o Estado maximizador do bem-estar material tem consciência também da existência das falhas de governo e procura restringir sua intervenção na economia a situações extremas de falhas de mercado.

Caporaso e Levine<sup>203</sup> tratam da idéia de “poder de mercado”, termo que só faz sentido em relação à concorrência imperfeita. No âmbito da defesa da concorrência, entende-

---

<sup>199</sup> HAYEK, Friedrich August von.. *Direito, legislação e liberdade: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política*. São Paulo: Visão, 1985, p. 70, v.3 (a ordem política de um povo livre), p. 78.

<sup>200</sup> Id. *ibid.*, p. 88.

<sup>201</sup> CAPORASO e LEVINE, *op. cit.*, p. 96. [Tradução nossa].

<sup>202</sup> FORGIONI, Paula A. *Os fundamentos do antitruste*. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 200-2001.

<sup>203</sup> *Op. cit.*, p. 96, nota de rodapé nº 7.

se por poder de mercado a capacidade do empresário aumentar preços e controlar a produção em determinado mercado relevante.<sup>204</sup> Hayek afirma que “‘poder de mercado’ consiste no poder de impedir que outros prestem melhores serviços aos consumidores”.<sup>205</sup> Ao tratar da legislação antitruste, Forgioni<sup>206</sup> esclarece que uma empresa mais capacitada pode licitamente buscar o domínio do mercado, desde que não restrinja a livre concorrência ou a livre iniciativa.

Assim como os neoclássicos, Gesner Oliveira<sup>207</sup> aponta a promoção da eficiência como um dos objetivos básicos de uma política antitruste. Esta tem como objetivo principal assegurar a livre concorrência. Aqui cabe ressaltar que, em geral, a atuação estatal na defesa da concorrência também é justificada para garantir o bem-estar material do consumidor final.

Para a redução da insegurança dos agentes privados face aos diversos sistemas nacionais de defesa da concorrência, Oliveira ressalta o papel da cooperação tecno-jurídica internacional em matéria de concorrência na atenuação do problema de assimetria de informação do investidor externo: “Na medida em que a prática das autoridades nacionais é reconhecida como consistente com os padrões técnicos internacionais, o agente privado estrangeiro adquire mais segurança em relação aos procedimentos administrativos, aumentando a atratividade do mercado doméstico”.<sup>208</sup>

Oliveira aponta a tendência ao subinvestimento institucional em defesa da concorrência:

Em contraste com a defesa comercial, para a qual há grupos organizados específicos que se beneficiam diretamente com as medidas de proteção, a defesa da concorrência envolve interesses difusos com ganhos pulverizados e custos elevados de difícil organização. Assim, não há grupos organizados dispostos a despender recursos ou pressionar a classe política em prol da defesa da concorrência.

[...] Note-se que o subinvestimento institucional não é peculiar aos países em desenvolvimento. Basta contrastar o grau de prioridade que recebem os órgãos de defesa da concorrência nos Estados Unidos e União Européia relativamente aos organismos de defesa comercial. Assim, em cada jurisdição nacional, há um subinvestimento em defesa da concorrência e um sobreinvestimento em proteção comercial em detrimento do comércio e do bem-estar mundiais.<sup>209</sup>

---

<sup>204</sup> “O mercado relevante é aquele em que se travam as relações de concorrência ou atua o agente econômico cujo comportamento está sendo analisado”, em: Forgioni, op. cit., p. 231.

<sup>205</sup> Op. cit., 1985, p. 77.

<sup>206</sup> Op. cit., 276-277 e nota de rodapé nº 175.

<sup>207</sup> OLIVEIRA, Gesner. *Concorrência: panorama no Brasil e no mundo*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 51.

<sup>208</sup> Id. *ibid.*, p. 55.

<sup>209</sup> Id. *ibid.*, p. 55-56.

Porém, Oliveira não trata da falta de mobilização para o liberalismo comercial, que constitui o antecessor da política de concorrência, na promoção da prosperidade das sociedades. Cabe, por conseguinte, destacar que, tanto para o livre comércio, quanto para a defesa da concorrência, não há coalizões políticas favoráveis. Esse problema de ação coletiva já foi introduzido neste capítulo, tal como tratado por Pareto e por Olson.

De toda forma, concorda-se com Oliveira que considera a disseminação de legislações de defesa da concorrência como fator crucial para o comércio mundial, pois: “A iniciativa multilateral no sentido de promover a defesa da concorrência em todas as economias nacionais viria ao encontro do interesse público em cada jurisdição individual, reforçando os ganhos para a economia mundial de maior estímulo ao comércio e ao investimento”.<sup>210</sup>

Com a mesma lógica, mas em sentido inverso, a prevalência de uma cultura pública e empresarial de limitação da concorrência em âmbito nacional também repercute necessariamente na esfera internacional, restringido o comércio internacional e o bem-estar econômico.

Pedro da Silveira Montenegro,<sup>211</sup> após levantar os diversos problemas da política antidumping<sup>212</sup> e seus prováveis efeitos negativos sobre o bem-estar do consumidor e sobre a própria liberalização do comércio, informa que vários importantes Estados decidiram extinguir as ações antidumping entre si por meio de acordos de cooperação ou em blocos econômicos.

Nesse contexto, merece destaque a colocação de Oliveira<sup>213</sup> de que não faz mais sentido a existência de ações antidumping dentro do Mercosul, pois os países podem se beneficiar dos critérios dos órgãos de defesa da concorrência, especialmente a preocupação maior com os efeitos sobre o consumidor final em contraste com a ênfase sobre a proteção à indústria doméstica, típica da defesa comercial.

Montenegro chega a ponderar que estaria ocorrendo uma gradual substituição de políticas antidumping por políticas antitruste. Ele cita César Mattos para quem: “Distinções

---

<sup>210</sup> Op. cit., 2001, p. 56, 58.

<sup>211</sup> MONTENEGRO, Pedro da Silveira. A estruturação internacional da política de defesa da concorrência: da externalização unilateral à Organização Mundial do Comércio (1948-2000). 2001. 149 p. Dissertação. (Mestrado em Relações Internacionais). Departamento de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, p. 117.

<sup>212</sup> Política antidumping está inserida na defesa comercial e consiste em medida protecionista amparada no argumento técnico de que o produtor do país exportador pratica preços menores do que aqueles praticados em seu mercado de origem.

<sup>213</sup> Op. cit., p. 49.

entre políticas de concorrência, investimento e comerciais estão se tornando crescentemente obscuras, havendo a tendência de se usar a concorrência como uma ‘métrica unificada’ de todas aquelas políticas”.<sup>214</sup>

Entretanto, tal perspectiva, que se poderia considerar neoclássica, não subsiste ao teste da realidade no âmbito multilateral da Organização Mundial do Comércio (OMC). Na OMC, Oliveira<sup>215</sup> não considera realista a transformação das regras de defesa comercial em defesa da concorrência no curto prazo. Assim também Montenegro ao asseverar que “a orientação clara das autoridades americanas em relação à matéria, portanto, parece indicar que, mesmo na hipótese de serem criadas regras de defesa da concorrência no âmbito da OMC, a utilização delas como substitutas das normas antidumping dificilmente ocorrerá”.<sup>216</sup> De fato, considerada um dos novos temas da OMC, a política antitruste foi excluída, em julho de 2004, do âmbito da Organização durante a Rodada de Doha.<sup>217</sup>

Uma vez que os neoclássicos defendem a livre concorrência e a menor interferência possível do Estado no mercado, o resultado necessário é que o comércio internacional passa a ser marcado pela atuação competitiva das empresas, a qual tem o potencial de aumentar os ganhos absolutos dos Estados-nações envolvidos assim como elevar o bem-estar econômico global. Dessa forma, do ponto de vista teórico, como enfatizam os liberais, para o aumento do comércio mundial, deixam de ser necessárias medidas neomercantilistas entre os Estados, como é o caso da defesa comercial, uma vez que a ação política, a qual deve ser mínima, passa a se limitar em garantir o livre acesso das novas empresas aos mercados, sejam eles nacionais ou externos.

A adequada promoção da concorrência pelos Estados e pelas próprias empresas extrapola necessariamente as fronteiras nacionais, justificando o abandono da grande maioria das outrora tidas como necessárias medidas protecionistas, o que leva, em âmbito global, ao aumento da interdependência e da eficiência econômica refletindo no maior aumento possível da prosperidade da sociedade internacional.

Na prática, entretanto, ainda são limitados os alcances da promoção política da concorrência para a maior liberalização dos mercados e crescimento econômico global,

---

<sup>214</sup>César Mattos Apud MONTENEGRO, op. cit., p. 117.

<sup>215</sup> Op. cit., 2001, p. 57.

<sup>216</sup> MONTENEGRO, op. cit., p. 120.

<sup>217</sup> Cf. WORLD TRADE ORGANIZATION. *Interaction between trade and competition policy*. Disponível em <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/comp\\_e/comp\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/comp_e/comp_e.htm)>. Acesso em 8 fev. 2006.

principalmente face à permanência de instrumentos de política de defesa comercial ou, simplesmente, protecionistas.

### **3.5 Política de defesa do consumidor e livre comércio**

Como última seção deste capítulo, focaliza-se o que se poderia chamar de perspectiva neoclássica ou liberal da relação entre o livre comércio e o bem-estar dos consumidores. Segundo se depreende da seção anterior, a maior concorrência internacional permite a maximização da prosperidade, por meio da maior eficiência e interdependência produtiva e comercial.

Se os consumidores são os maiores beneficiados diretos – além dos ganhos à economia como um todo –, de que forma se dá sua atuação na defesa de seus interesses econômicos? Eles se mobilizam em defesa do livre comércio e da livre concorrência? Antes do liberalismo comercial, contudo, há que se tratar da atuação estatal direta na defesa do consumidor.

Conforme já mencionado, a falha de mercado a ser combatida por meio da regulação estatal em defesa do consumidor é sua excessiva vulnerabilidade nas relações de consumo. O pressuposto dessa política é, inicialmente, simples: o consumidor final, como parte mais fraca na relação contratual com o fornecedor – qualquer que seja –, merece proteção estatal para fortalecê-lo em relação ao segundo, de modo a garantir maior equilíbrio na relação de consumo. Permanecendo como fiscalizador, o Estado torna responsável o mercado oferecer aos consumidores um padrão mínimo de garantias relativo aos seus direitos à saúde e à segurança no consumo de produtos e serviços, bem como à informação adequada para o exercício de sua liberdade de escolha. Ao Estado, também são imputadas responsabilidades como promover a educação para o consumo, garantir aos consumidores a liberdade de associação, entre outros.<sup>218</sup>

Todavia, é sempre correto o pressuposto de que os consumidores finais representam o elo mais fraco no mercado de consumo e necessitam da proteção permanente do Estado? E a ação do Estado na defesa do vulnerável também não contém falhas?

---

<sup>218</sup> Cf. UNITED NATIONS GUIDELINES FOR CONSUMER PROTECTION (AS EXPANDED IN 1999), item 3. Disponível em: <[http://www.un.org/esa/sustdev/publications/consumption\\_en.pdf](http://www.un.org/esa/sustdev/publications/consumption_en.pdf)>. Acesso em: 29 maio 2006.

Pensadores liberais podem questionar o grau de vulnerabilidade que enfraqueceria o poder dos consumidores nos mercados de consumo ou até mesmo se ocorreria qualquer fragilidade – alguns chegam a argumentar que prevalece a soberania do consumidor no mercado –, mas o fato é que as mais modernas democracias de mercado do mundo possuem políticas públicas voltadas para a proteção de seus consumidores.

Resta analisar como o próprio mercado pode ser compelido a minorar essa vulnerabilidade e como o Estado moderno atua de modo a não prejudicar o funcionamento e o desenvolvimento do livre mercado. A resposta é simples: para tratar da vulnerabilidade do consumidor de maneira mais eficiente, ao mesmo tempo em que o Estado é essencial, seu papel também é mínimo.

Antes de sua atuação direta na defesa dos interesses dos consumidores, o Estado precisa garantir o melhor ambiente concorrencial possível, o qual minora a fragilidade dos consumidores. Segundo José Geraldo Brito Filomeno:

Assim, em uma economia de mercado – como ainda pretende ser a nossa, porquanto ainda não o é –, é fundamental que exista a livre concorrência entre empresas, já que é por seu intermédio que se obtêm a *melhoria da qualidade de produtos e serviços, o desenvolvimento tecnológico na fabricação e melhores opções ao consumidor ou usuário final*.<sup>219</sup>

Além do mais, o Estado fornece regras claras e horizontais – para todos os segmentos de mercado de consumo – e incentiva seu cumprimento pelos agentes privados, tanto fornecedores, quanto consumidores, ambos detentores de direitos e responsabilidades. Na hipótese de conflitos, podem ser incentivados métodos privados de resolução, como a negociação entre as próprias partes envolvidas e, em um segundo momento, a arbitragem privada. A interferência de órgãos públicos na defesa direta dos consumidores é considerada uma última e drástica opção e, ainda assim, denota um possível grau de precariedade dos ambientes concorrencial, institucional – pela ausência de regras claras –, e econômico – por exemplo, pelo excesso de informalidade – da sociedade em questão.

Uma falha de governo na política de defesa do consumidor seria a exacerbação da intervenção estatal no mercado. Essa intervenção, em geral de caráter distributivo e, muitas vezes, orientada por razões políticas, jurídicas ou sociais, substituiria a lógica da busca da eficiência pelos agentes econômicos e poderia ter como consequência indesejada os aumentos

---

<sup>219</sup> FILOMENO, José Geraldo Brito *et al.* *Código brasileiro de defesa do consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. 7.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 79. [Grifo do autor].

dos custos de transação refletidos nos preços finais de produtos e serviços ofertados no mercado consumidor. Além da redução potencial da renda dos consumidores, tal intervenção exacerbada poderia gerar incertezas e inseguranças jurídicas para os ambientes de negócios privados.

Voltando ao livre comércio, Jean Coussy<sup>220</sup> destaca a aliança entre empresas transnacionais e consumidores, que – a partir da representação neoclássica dos ganhos de troca como uma maximização da satisfação do consumidor – participariam do enfraquecimento dos conflitos internacionais e da crítica dos controles fronteiriços. Para aumentarem sua renda, os consumidores defenderiam a liberalização. Como Coussy não aprofunda o tema, não se sabe de que forma ocorreria essa aliança – se tácita ou explícita –, mesmo porque as organizações de consumidores propugnam, em geral, maior intervenção do Estado na economia justamente para regular as atividades das empresas.

Não há dúvidas de que os consumidores são os maiores beneficiados com o livre comércio internacional. De acordo com Douglas Irwin, “na maioria das teorias, o comércio mais livre leva à renda maior ou a um maior bem-estar do consumidor”.<sup>221</sup> Susan Strange aponta que “no mercado econômico mundial, a concorrência entre produtores tem reduzido os custos para os consumidores e ampliado suas opções de produtos, enquanto aumenta seus rendimentos reais”.<sup>222</sup> Dornbusch<sup>223</sup> explica que os consumidores melhoram suas condições, porque suas rendas “esticam” (*stretch further*) com a liberalização comercial.

Na crescente concorrência comercial global, os consumidores têm maior oferta de produtos com menores preços e maior qualidade, o que aumenta seu poder de mercado e permite crescimento real de seu bem-estar econômico. Poder-se-ia supor que sua mobilização, caso ocorresse, seria de defesas diretas do livre comércio e da livre concorrência, mas não é isso que ocorre na prática. Por que, então, os consumidores não se mobilizam como força econômica e política para postular pelos benefícios da economia globalizada?

Não se trata de problema de ação coletiva, pois existem fortes associações civis de defesa do consumidor com articulação junto à imprensa e influência sobre governos. Ocorre que tais entidades possuem em sua pauta demandas contrárias à globalização econômica e ao livre comércio mundial, além de serem favoráveis à crescente intervenção estatal no mercado

---

<sup>220</sup> Op. cit., p. 256-257.

<sup>221</sup> Op. cit., p. 41. [Tradução nossa].

<sup>222</sup> STRANGE, Susan. “Rethinking Structural Change in the International Political Economy: States, Firms, and Diplomacy”. In: STUBBS, Richard; UNDERHILL, G. (eds.) *Political Economy and the Changing Global Order*. London: Macmillan, 1994, p. 106. [Tradução nossa].

<sup>223</sup> Op. cit., p. 175.

de consumo. Por que, nesse caso, não se mobiliza a ampla maioria de consumidores beneficiados com o livre comércio e a livre concorrência? Aqui, sim, aparece a lógica da ação coletiva de Olson, que prevê a mobilização de grupos menores, e não de grupos grandes.

As principais dificuldades são de percepção e de mobilização. A dificuldade de percepção dá-se pelo caráter difuso da associação dos benefícios de aumento de renda ao livre comércio. Em decorrência dessa falta de consciência não há incentivos para a mobilização dos cidadãos-consumidores beneficiados com o livre comércio para sua defesa, enquanto a mobilização política de setores empresariais protecionistas é, em geral, profundamente articulada politicamente.

Nesse cenário, não há agrupamento de consumidores nem em defesa do liberalismo comercial nem em defesa da livre concorrência. Isso não quer dizer que os consumidores não estejam organizados, mas somente que a temática consumerista já se encontra preenchida por outra agenda: a da ênfase para o papel do Estado na garantia dos seus interesses.

Ao tratar da realidade dos Estados Unidos, Gilpin explica que:

Compromisso com o bem-estar dos consumidores individuais e as realidades do poder corporativo têm resultado em tensões não-resolvidas entre ideal e realidade na vida econômica americana. Enquanto defensores do consumidor como Ralph Nader querem um papel forte para o governo na economia para proteger os consumidores, economistas americanos e muitos outros reagem negativamente a um governo ativista por causa de sua crença de que a concorrência é a melhor proteção para os consumidores exceto quando existem falhas de mercado.<sup>224</sup>

Nesse contexto, em diversos países, multiplicam-se e ganham importância associações de consumidores com suas próprias agendas, as quais, em geral, não dizem respeito ao livre comércio, uma vez que a visão é de profunda desconfiança da capacidade – ou mesmo intencionalidade ainda que acidental – do sistema capitalista como gerador do crescimento econômico e do bem-estar coletivos. Antes, o mercado globalizado é visto como responsável por problemas de desenvolvimento econômico e pela situação precária de milhões de consumidores ao redor do globo.<sup>225</sup> Logo, as organizações de consumidores propugnam, em regra, maior intervenção do Estado na economia justamente para regular as atividades das empresas.

---

<sup>224</sup> Op. cit., p. 152.

<sup>225</sup> Ao se referirem especialmente à América Latina, Jeffrey Frieden et ali apontam que alguns economistas e cientistas políticos da região ainda repetem o velho refrão de que os mercados perpetuam a desigualdade, com razoável impacto sobre a população. Cf. FRIEDEN, Jeffrey et ali, op. cit., p. xiii.

Em suma, pela falta de percepção da relação, não há incentivos para a mobilização da sociedade beneficiada com o livre comércio, enquanto a mobilização política de setores protecionistas ou intervencionistas é profundamente articulada politicamente, seja por grupos empresariais beneficiados pelo protecionismo seja por associações civis antiglobalização de caráter nacional e transnacional.

Após a análise da relação entre livre comércio, concorrência e consumidor, resta ponderar sobre o papel do Estado na promoção do bem-estar econômico dos consumidores: o Estado deve inicialmente rever os próprios efeitos perversos – como, por exemplo, setores oligopolizados artificialmente por lei – de sua intervenção na economia, para, em seguida, atuar no combate às falhas de mercado sob as quais possa ter uma ação efetiva, como é caso da existência de práticas privadas que afastem a possibilidade natural de concorrência entre empresas.

Apreende-se que o desenvolvimento do livre comércio – assegurado pelo Estado – é o principal responsável pelo avanço da livre concorrência e pelo aumento do bem-estar material dos consumidores nas modernas economias capitalistas. Por isso, o liberalismo comercial é fundamental para o avanço da prosperidade da sociedade de consumo, mas sozinho não é suficiente.

A atuação estatal direta nas defesas da concorrência e do consumidor é necessária para combater os problemas de concorrência limitada e de vulnerabilidade do consumidor, que não são solucionados pelo livre mercado. Políticas públicas eficientes de defesas da concorrência e do consumidor regulam as atividades econômicas de modo a maximizar as possibilidades de ganhos de bem-estar das trocas privadas e são imprescindíveis para a própria evolução do sistema de mercado.

## Capítulo 4

# POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEFESAS DA CONCORRÊNCIA E DO CONSUMIDOR NOS PAÍSES DO CONE SUL

Este capítulo aprofunda a avaliação do papel do Estado para a promoção da livre concorrência e do fortalecimento do consumidor em cada um dos Estados membros do Mercosul. Enfatiza, dessa forma, a ação estatal na promoção de políticas públicas de defesas da concorrência e do consumidor.

Pode-se dizer que este quarto capítulo focaliza as questões setoriais, permitindo a compreensão da evolução das disciplinas essencialmente nacionais de defesas da concorrência e do consumidor – neste capítulo – até alcançarem o âmbito sub-regional do Mercosul – no quinto capítulo. Juntos, os dois capítulos fornecem, portanto, as principais informações para a adequada avaliação da influência das instituições estatais de defesas da concorrência e do consumidor na promoção de ambiente de concorrência e de mercado de consumo condutores ao aumento do bem-estar material das sociedades do Cone Sul.

Pretende-se, por meio da economia política liberal, não apenas explicar o funcionamento dos diferentes sistemas nacionais de defesas da concorrência e do consumidor, mas desmistificar a pretensão recorrente de superioridade dos sistemas brasileiros face aos demais sócios.

Inicialmente, contrapõe-se o enfoque de economia política da pesquisa ao enfoque jurídico prevalecente no Brasil sobre as duas temáticas. Em seguida, são explicadas as características de políticas reguladoras das defesas da concorrência e do consumidor, enfatizando as convergências e os conflitos entre elas. Justificam-se os motivos para o seu tratamento conjunto realizado nesta dissertação. Parte-se, então, para considerações sobre suas dimensões internacionais, com destaque sobre a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Finalmente, são apresentadas, de forma crítica, as políticas nacionais de defesa da concorrência no Brasil e na Argentina e de defesa do consumidor nos quatro países do Mercosul. Destaque especial é

dado ao Brasil, cujas instituições, além de mais antigas, possuem maior influência sobre a evolução das disciplinas no Mercosul.

A análise empreendida vale-se de legislações e obras de caráter jurídico e jurídico-econômico que tratam das instituições de defesas da concorrência e do consumidor em cada Estado membro. Ambas temáticas têm sua base referencial, especialmente no Brasil, a partir de construções jurídicas próprias acompanhadas de profundas sistematizações dos chamados doutrinadores, que são acadêmicos de direito. O antitruste e a defesa do consumidor podem ser considerados ramos do direito econômico, o qual normatiza a intervenção estatal na economia.

Para Maria Tereza Leopardi Mello, “a natureza dos temas tratados demanda uma abordagem jurídica e econômica”.<sup>226</sup> Utiliza-se, todavia, não o direito econômico, mas a economia política de modo a identificar e relacionar as características de cada sistema nacional sob a perspectiva da evolução da relação entre Estado e mercado em sociedades que ainda não podem ser consideradas democracias de mercado consolidadas.

Enquanto a literatura brasileira sobre defesa da concorrência preocupa-se em tratar de forma mais equânime dos aspectos jurídicos e econômicos dos fenômenos que analisa, assumindo, dessa forma, maior diversidade e complexidade analítica, a abordagem brasileira das relações de consumo sobrepõe o elemento jurídico a qualquer outro, o que diminui sua interdisciplinaridade.

De todo modo, o entendimento dos tratamentos jurídicos dos fenômenos da concorrência e das relações de consumo é fundamental para a compreensão das bases referenciais – políticas públicas nacionais – das construções das disciplinas suplementares de defesas da concorrência e do consumidor na união aduaneira do Mercosul.

#### **4.1 Políticas reguladoras de defesas da concorrência e do consumidor**

Esta seção trata das convergências e conflitos das políticas de defesas da concorrência e do consumidor entre si e delas com o livre comércio. Procura, dessa forma,

---

<sup>226</sup> MELLO, Maria Tereza Leopardi. “A integração pela harmonização regulatória: defesa da regulação da concorrência e da do consumidor”. In: CHUDNOVSKY, Daniel; FANELLI, José María (Coords.). *El desafío de integrarse para crecer: balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*. Buenos Aires: Red Mercosur, Siglo Veintiuno, BID, 2001, p. 117. p. 117-143.

responder a questões como: Por que essas políticas são consideradas reguladoras? Como evitar que elas se tornem um fim em si mesmas? Quais as semelhanças que as aproximam e as diferenças que as afastam? E por que analisá-las de forma conjunta?

Destarte, primeiramente, há que se tratar da noção de políticas públicas. Cabe esclarecer que Estado-nação, Estado e políticas públicas não são termos sinônimos e possuem caracterizações próprias. As últimas representam a vertente mais prática da ação estatal, enquanto o primeiro é o mais amplo, refere-se ao ente político soberano.

As políticas públicas são conjuntos de decisões e ações relativos à alocação imperativa de valores. São, de forma simplificada, o Estado em ação. As defesas da concorrência e do consumidor constituem políticas públicas de regulação econômica.

Ao distinguir, a partir da teoria das políticas públicas, entre as políticas reguladoras, de um lado, e as políticas distributivas e redistributivas, de outro, François d'Arcy esclarece, de forma didática, que “nas políticas reguladoras, as autoridades públicas exercem um controle permanente sobre atividades que têm um valor relevante para a sociedade, por meio de regras jurídicas que se lhes aplicam. [...] Os meios são a regulamentação e a existência de organismos de controle”.<sup>227</sup>

Segundo Gilpin, “política de concorrência aplica-se àquelas políticas e regulações econômicas domésticas que determinam formas legais ou legítimas de comportamento e práticas de negócios”.<sup>228</sup> Seu entendimento genérico também vale para a política de proteção do consumidor.

Para Pio, “a sociedade é que precisa se organizar para defender a concorrência. Neste caso, é essencialmente sobre o Estado (legislação, órgãos de fiscalização e de defesa da concorrência, justiça) que recai a tarefa de promover a concorrência, impedir a formação de cartéis e regular os monopólios naturais para que seja realizado o interesse público”.<sup>229</sup>

A defesa do consumidor ocorre da mesma maneira, a partir da atuação do Estado em suas diferentes esferas de poder: executivo, legislativo, judiciário. Seu foco direto é a proteção do consumidor. Sua ação destina-se a regular atividades privadas ou estatais que onerem, de forma exacerbada e abusiva, a situação contratual do consumidor na relação de consumo. A

---

<sup>227</sup> D'ARCY, François. *União Européia: instituições, políticas e desafios*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002, p. 100.

<sup>228</sup> GILPIN, Robert. *Global political economy: understanding the international economic order*. Princeton: Princeton University Press, 2001, p. 193. [Tradução nossa].

<sup>229</sup> PIO, Carlos. *Relações internacionais: economia política e globalização*. Brasília: IBRI, 2002, p. 98.

intervenção do Estado visa a reduzir coercitivamente a vulnerabilidade natural do consumidor frente ao fornecedor. Tal vulnerabilidade pode ter várias dimensões como informacional, técnica, jurídica.

O consumidor é o objeto das políticas de relações de consumo, as quais visam aumentar seu poder face aos fornecedores, promovendo maior equilíbrio entre as partes na relação de consumo. Todavia, a proteção do consumidor não pode ser um fim em si mesmo, pois para o aumento do bem-estar econômico há que se ter também em conta a necessidade do desenvolvimento e crescimento econômicos. Já a defesa da concorrência visa, de forma indireta, a garantir e aumentar o poder e a renda dos consumidores. Para tanto, atua sobre o comportamento das empresas de modo a promover a competição no mercado. Exceto em países que possuem a regra da infração *per se*, a defesa da concorrência, com a adoção da regra da razão,<sup>230</sup> não é um fim em si mesmo, como é o caso do Brasil, que, nesse caso, junta-se à maioria dos países desenvolvidos.

Tanto a livre concorrência quanto as relações de consumo voltam-se para o bem-estar dos consumidores, mas enquanto o antitruste atua diretamente sobre as empresas, beneficiando os consumidores de modo indireto, a defesa do consumidor atinge diretamente os consumidores.

A proteção do consumidor, por meio da positivação jurídica de seus direitos, prescreve a intermediação do Estado em prol do vulnerável na sua relação com o fornecedor, seja ele qual for. Com alcance horizontal – para todos os setores econômicos em que haja relação de consumo –, o objetivo dessa política é reduzir a fragilidade do consumidor no mercado – considerada uma falha – e tornar mais equilibrada a relação entre as partes.

Trata-se de uma política reguladora própria e que estabelece um padrão básico de garantias na aquisição de produtos e serviços, o qual tem efeitos redistributivos do fornecedor para o consumidor ao imputar ao primeiro obrigações de caráter oneroso. Destina-se, enfim, a garantir um padrão mínimo de saúde, segurança, informação e lealdade nas relações contratuais de consumo, o qual não existiria de forma espontânea pelo mercado e sem a intervenção direta do Estado.

---

<sup>230</sup> Paula Forgioni explica que a regra da razão constitui uma das válvulas de escape mais utilizadas pela política antitruste. Segundo a autora, “pela regra da razão, somente são consideradas ilegais as práticas que restringem a concorrência de forma não razoável (que se subsumiriam, por via de consequência, à regra da proibição *per se*)”. Em: FORGIONI, Paula A. *Os fundamentos do antitruste*. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 203, 207-208.

D'Arcy<sup>231</sup> apresenta os cinco objetivos da política de concorrência: primeiro, evitar a tentativa de monopolização de determinados mercados por meio de acordos ou práticas concertadas entre empresas que tentam impedir, restringir ou falsear a concorrência; segundo, evitar o abuso da posição dominante, situação na qual uma empresa, com supremacia econômica, busca impedir a manutenção de uma concorrência efetiva no mercado; terceiro, controlar as concentrações de empresas, de modo a evitar a criação de posições dominantes das quais resultem entraves à concorrência efetiva; quarto, impedir os auxílios estatais que falseiem a concorrência, subsidiando, de forma vertical, determinadas empresas ou produções; e, por último, serem suas regras aplicadas também às empresas públicas e, igualmente, às empresas prestadoras de serviços de interesse econômico geral.

A premissa é que as defesas da concorrência e do consumidor são instituições inerentes a uma economia de mercado. Assevera-se, por outro lado, que a atuação estatal na proteção da concorrência e do consumidor é tanto mais necessária quanto menos aberta e concorrencial é a economia em questão.

No entendimento de Mello, como formas de regulação, os sistemas – ou as políticas – de defesas da concorrência e do consumidor constituem, com outros sistemas normativos, arcabouços jurídico e institucional para orientar e mediar a atuação entre empresas e consumidores. Ambos protegem interesses sociais e possuem objetos próximos, mas distintos: enquanto a norma antitruste atua sobre os danos à concorrência, a legislação de defesa do consumidor protege os interesses de consumidores finais.<sup>232</sup>

Ainda segundo Mello, “a lei antitruste, embora diretamente orientada para a proteção do *processo competitivo*, tem por finalidade última um resultado de bem-estar social propiciado pela concorrência, que interessa aos consumidores em geral – eficiência econômica que implica, entre outros efeitos, mais e melhores produtos a menores preços”.<sup>233</sup> A autora confirma que normas específicas de defesa dos direitos dos consumidores justificam-se mesmo em mercados em que haja concorrência, por essa ser imperfeita, pela racionalidade ser limitada e pelas informações serem incompletas.

Uma diferença importante é a característica mais econômica e menos jurídica dos sistemas de defesa da concorrência em comparação aos de proteção do consumidor. A defesa da concorrência procura equilibrar aspectos jurídicos e econômicos em sua análise. Já a

---

<sup>231</sup> Cf. op. cit., p. 110-112. Ainda que d'Arcy refira-se à União Européia, sua explanação aplica-se também para políticas antitruste nacionais.

<sup>232</sup> Cf. MELLO, op.cit., p. 117-119.

<sup>233</sup> Op. cit., p. 118. [Grifo da autora].

proteção do consumidor trata da relação de consumo integrada por um consumidor e um fornecedor, e seu objetivo é fortalecer a posição do primeiro face ao segundo, de modo a tornar a relação mais equilibrada. Sua análise fundamenta-se, portanto, sobre base jurídica. Outros elementos, como distorções ou impactos econômicos não são, especialmente no Brasil, considerados. Por outro lado, em ambos sistemas, da concorrência e do consumidor, são relevantes os aspectos políticos, econômicos e jurídicos envolvidos, por se tratarem de políticas públicas regulatórias ou reguladoras.

Os dois sistemas normativos funcionam, em regra, de forma harmônica e convergente. Há casos, todavia, em que, além de gerarem distorções no mercado, podem entrar em conflito entre si. O capítulo anterior mencionou em suas últimas duas seções falhas de governo que afligem as duas temáticas, no caso: o paradoxo da concorrência – sua inibição no médio prazo pelo excesso de rigor na atuação antitruste no curto prazo – e os efeitos distributivos da intervenção econômica exacerbada do Estado na defesa do consumidor. Nesses dois casos e em outros, as falhas de governo ligam-se, em geral, à baixa clareza dos limites para a regulação estatal, a qual tende a ser excessiva especialmente no Brasil. No País, permanece o contexto de “vício histórico de Estado demais e sociedade de menos”, conforme apresentado por Antônio Carlos Lessa.<sup>234</sup> Pode-se adaptar a frase de Lessa para incluir “mercado de menos”.

Um grave problema é a ocorrência de interferência de uma política sobre outra. Mello<sup>235</sup> refere-se à possibilidade de que normas técnicas, baseadas na proteção do consumidor e voltadas para a comercialização de produtos e serviços, possam restringir a entrada de empresas em determinados segmentos de mercado. Além de possível entrave à concorrência, poderia haver a caracterização de uma barreira comercial. O quinto capítulo aprofunda a avaliação da legislação consumerista<sup>236</sup> como barreira técnica ao comércio.

Do exposto, observa-se a conveniência do tratamento conjunto das duas temáticas. Elas são interdependentes enquanto políticas reguladoras. Seus objetos também estão relacionados. Ambas são necessárias para induzir o mercado a otimizar seu potencial de maximização do bem-estar em benefício da sociedade.

---

<sup>234</sup> De acordo com sua aula de 14 de março de 2005, da disciplina As Relações Internacionais do Brasil após a Segunda Guerra Mundial, ministrada durante o 1º Semestre de 2005, no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

<sup>235</sup> Op. cit., p. 119.

<sup>236</sup> “Consumerista” refere-se à “defesa do consumidor”.

## 4.2 Organizações internacionais relacionadas

As principais organizações internacionais que tratam das defesas da concorrência e do consumidor são a União Européia (UE), a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). A UE aparece sempre como referência, configurando-se, sem dúvida, como o espaço público transnacional mais intenso. Isso não quer dizer que ela seja um modelo a ser seguido, mesmo porque sua experiência de integração é única no mundo, dentre as mais de duas centenas de acordos regionais de comércio existentes.

Além da UE, destaca-se a OCDE, que tem avançado na cooperação entre as modernas democracias de mercado no tratamento conjunto das duas temáticas. O Brasil e a Argentina têm participado de fóruns de defesa da concorrência da OCDE. Entretanto, para os em desenvolvimento, em geral, e para os países do Cone Sul do continente americano, em particular, as primeiras referências sobre concorrência e consumidor ligam-se à ONU.

Na área da proteção do consumidor, destaca-se a *Consumers International*,<sup>237</sup> uma organização não-governamental (ONG) internacional organizada junto ao sistema das Nações Unidas. Essa ONG não apenas inspira e orienta diversas associações civis de defesa do consumidor que são suas integrantes – também dos países do Cone Sul – como busca influenciar a atuação estatal em prol do consumidor, sem considerar aspectos comerciais. Possui postura crítica em relação à globalização comercial, o que a faz desconsiderar os benefícios do livre comércio para o bem-estar material coletivo.

No que se refere à política de concorrência, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) tem inserido essa temática na sua discussão sobre desenvolvimento econômico. A UNCTAD possui o Grupo Intergovernamental de Peritos em defesa da concorrência, do qual o Brasil faz parte.

Sobre a proteção do consumidor, a ONU não atribuiu essa responsabilidade a nenhum de seus órgãos – a não ser à UNCTAD, em alguma medida –, mas sua Assembléia Geral legislou sobre o tema, reconhecendo-o como importante instrumento de cidadania. Em sua Resolução nº 39/248, aprovou, em abril de 1985,<sup>238</sup> política que assegura os direitos

---

<sup>237</sup> Ver CONSUMERS INTERNATIONAL. Disponível em: <<http://www.consumersinternational.org>>. Acesso em 24 maio 2005.

<sup>238</sup> Ver: UNITED NATIONS GUIDELINES FOR CONSUMER PROTECTION. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/39/a39r248.htm>>. Acesso em: 22 jun. 2005.

básicos do consumidor, refletindo a preocupação internacional acerca do tema. A Resolução, de caráter recomendatório, também assevera que a proteção do consumidor não deve vir a ser utilizada como barreira ao comércio.

De grande influência sobre países em desenvolvimento, a Resolução nº 39/248 foi, por exemplo, uma das principais fontes para a elaboração do Código Brasileiro de Defesa do Consumidor em 1990. Em consequência de sua ampla repercussão, a Resolução foi atualizada em 1999<sup>239</sup>, para incluir elementos para o consumo sustentável, em termos econômicos, sociais e ambientais.

A influência da ONU possui uma característica fundacional e estática, não se voltando para o tratamento dinâmico de questões práticas das temáticas de concorrência e do consumidor. A UNCTAD parece preocupada com a defesa da concorrência, mas em sua relação com o desenvolvimento econômico, não necessariamente com a promoção da cooperação entre autoridades antitruste. Na defesa do consumidor, a impressão é que as promoções da legislação modelo da ONU e da cultura consumerista encontram-se delegadas à *Consumers International*, a qual promove a cooperação prática entre associações civis de todo o mundo e, até mesmo, entre órgãos públicos nacionais, especialmente de países em desenvolvimento.

Na implementação da cooperação internacional, a iniciativa intergovernamental maior é da OCDE, que congrega os mais ambiciosos esforços – sem considerar a UE – de cooperação e atuação multilateral na defesa da concorrência e na proteção do consumidor. E o Brasil participa de seu Comitê de Concorrência (*Competition Committee*), como membro observador, e da Rede Internacional de Concorrência (*ICN – International Competition Network*), mas não de seu Comitê de Política do Consumidor (*Committee on Consumer Policy*) nem de sua Rede Internacional de Proteção e Defesa do Consumidor (*ICPEN – International Consumer Protection and Enforcement Network*).

Denis Fontes de Souza Pinto<sup>240</sup> esclarece ser a OCDE um organismo complexo, com a capacidade de aliar a análise acadêmica à análise factual, gerando recomendações de políticas para atender às demandas dos países membros, tendo sua ação baseada na persuasão, na busca de construção do consenso pelo conhecimento. Ele destaca que a OCDE agrupa mais de 150 unidades, entre comitês, grupos de trabalhos e agências afiliadas, de todos os setores

---

<sup>239</sup> Ver: UNITED NATIONS GUIDELINES FOR CONSUMER PROTECTION (AS EXPANDED IN 1999). Disponível em: <[http://www.un.org/esa/sustdev/publications/consumption\\_en.pdf](http://www.un.org/esa/sustdev/publications/consumption_en.pdf)>. Acesso em: 29 maio 2006.

<sup>240</sup> PINTO, Denis Fontes de Souza. *OCDE: Uma visão brasileira*. Brasília: Instituto Rio Branco, 2000, p. 19, 20, 35.

da atividade pública da área econômica e social. Souza Pinto afirma que as normas da OCDE ilustram sua natureza “como núcleo de concertação e harmonização de práticas e legislações dos países de maior desenvolvimento relativo para a consolidação e aprofundamento da ordem econômica mundial, baseada nos princípios do liberalismo e das forças do mercado”.<sup>241</sup>

Gilpin explica as duas opções para redução das diferenças regionais, uma pelas forças do mercado e outra pela cooperação intergovernamental:

Existem várias soluções possíveis para os problemas gerados pelas diferenças nacionais que têm criado obstáculos para o funcionamento adequado e desenvolvimento completo da economia global. Diferenças poderiam ser erradicadas ou minoradas tanto pelo funcionamento do mercado, como a teoria neoclássica da *convergência* sugere, ou por negociações políticas para alcançar *harmonização* de práticas nacionais. A posição de convergência requer paciência, na medida em que assevera que os sistemas nacionais convergirão pela operação de mercados nos quais, com o tempo, forças econômicas farão as nações modificarem suas estruturas econômicas e práticas de negócios. Harmonização, por outro lado, é baseada em negociações internacionais e reciprocidade que levam à eliminação de diferenças nacionais.<sup>242</sup>

Por suas características, a OCDE pode ser considerada como a mais promissora organização internacional para sistematizar a cooperação voluntária e efetiva entre as autoridades reguladoras nacionais de defesas da concorrência e do consumidor dos países membros ou observadores e induzir a convergência de seus sistemas nacionais.

### **4.3 A defesa da concorrência na Argentina e no Brasil**

Primeiramente, esclarece-se que o Paraguai e o Uruguai não possuem instituições – normas ou órgãos – de defesa da concorrência em funcionamento efetivo. Trata-se de realidade que restringe qualquer possibilidade de avanço de seu tratamento no âmbito do Mercosul. Por outro lado, Brasil e Argentina buscam aprofundar sua cooperação bilateral na matéria.

Uruguai e Paraguai não empreenderam reformas de Estado em sentido estrito, como antecipado no segundo capítulo. O Uruguai ainda possui uma economia marcadamente

---

<sup>241</sup> Id. *ibid.* p. 62.

<sup>242</sup> Op. cit., p. 183-184. [Grifo do autor]. [Tradução nossa].

estatal, em que o ideal da concorrência se torna mais distante. Além da baixa dinâmica de sua economia – exceto pelo avanço das “maquiladoras” – e da dimensão reduzida de seu mercado, o Paraguai ainda convive com alto grau de instabilidade política, e sua administração pública não detém uma burocracia moderna.

O baixo dinamismo econômico-institucional dos dois sócios menores do Mercosul não permite que sejam classificados como democracias de mercado consolidadas. Não surpreende, portanto, que não possuam instituições antitruste, as quais necessitam de ambiente de economia de mercado para se desenvolver.

#### 4.3.1 Argentina

A defesa da concorrência na Argentina encontra-se em estágio semelhante ao do Brasil, exceto no que se refere à menor autonomia decisória do órgão antitruste daquela.

José Tavares de Araújo Jr.<sup>243</sup> aponta como as principais limitações da política de concorrência na Argentina na década de 90 – em que ainda tinha vigência a Lei nº 22.262 de 1980 – a ausência de enquadramento legal para os atos de concentração e a falta de autonomia decisória do órgão antitruste. Com a Lei argentina nº 25.156 de 1999, passou-se a regular os atos de concentração, inseriu-se a extraterritorialidade no âmbito de aplicação da lei e estabeleceu-se o Tribunal de Defesa da Concorrência.

Todavia, esse Tribunal independente, que substituirá a Comissão Nacional de Defesa da Concorrência, subordinada à Secretaria de Coordenação Técnica do Ministério da Economia, ainda não entrou em funcionamento. Tal quadro demonstra não apenas a permanência da baixa autonomia da política antitruste argentina, mas a distância entre o mandamento normativo e a realidade político-institucional.

De qualquer modo, a defesa da concorrência na Argentina encontra-se bastante internacionalizada, com negociações de cooperação internacional, especialmente em relação à

---

<sup>243</sup> TAVARES DE ARAÚJO JR., José. “Política de concorrência no Mercosul: uma agenda mínima”. In: CHUDNOVSKY, Daniel; FANELLI, José María (Coords.). *El desafío de integrarse para crecer: balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*. Buenos Aires: Red Mercosur, Siglo Veintiuno, BID, 2001, p. 147-148. p. 145-160.

OCDE, UNCTAD e ao acordo birregional de integração comercial Mercosul–União Européia.<sup>244</sup>

#### 4.3.2 Brasil

Apesar da criação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em 1962, foi somente com a Lei nº 8.884 de 1994 que o Estado brasileiro passou a exercer todas as funções de um verdadeiro tribunal da concorrência como das economias abertas.<sup>245</sup>

Marcelo de Lima e Souza sumariza a evolução histórica da fundamentação da intervenção do Estado brasileiro na defesa da concorrência:

No Brasil, a defesa da concorrência teve, tradicionalmente, um sentido oposto ao norte-americano. Enquanto na América do Norte sua existência esteve sempre ligada à liberdade empresarial, em território nacional associava-se seu conceito à defesa da economia popular e, muitas vezes, de forma antagônica à livre iniciativa. Se, por um lado, a tônica sempre foi a defesa do consumidor, por outro lado, via de regra, sempre se acreditou que essa defesa deveria ser feita por meio da intervenção estatal ativa, métodos opostos aos defendidos pela escola de Chicago, para alcançar, argumenta-se, o mesmo fim. Somente a partir da Lei nº 8.884/94 é que se pode verificar uma mudança no direcionamento da defesa da concorrência no Brasil, razão pela qual alguns autores identificam essa lei como o início do moderno direito antitruste no Brasil.<sup>246</sup>

Forgioni<sup>247</sup> explica que o antitruste no Brasil orienta-se pela repressão ao abuso do poder econômico; enquanto nos Estados Unidos, pela tutela da livre concorrência. Por outro lado, Souza<sup>248</sup> não deixa dúvidas de que o modelo norte-americano é a principal inspiração para o sistema brasileiro de defesa da concorrência. Para ele, contudo, o modelo japonês pode trazer mais contribuições para o necessário aprimoramento institucional da defesa da concorrência no Brasil. Souza critica, por exemplo, a excessiva autonomia do Poder Judiciário brasileiro para rever decisões administrativas antitruste, o que aumentaria o ambiente de incerteza. Como contraponto, ele apresenta interessante simbiose entre o mercado e a defesa

---

<sup>244</sup> Ver: ARGENTINA. COMISSÃO NACIONAL DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA. *Políticas de competencia en foros internacionales*. Disponível em:

<[http://www.mecon.gov.ar/cndc/foros\\_internacionales.htm](http://www.mecon.gov.ar/cndc/foros_internacionales.htm)>. Acesso em: 23 nov. 2004.

<sup>245</sup> Cf. TAVARES DE ARAÚJO JR., op. cit., 2001, p. 149.

<sup>246</sup> SOUZA, Marcelo de Lima e. *Aspectos institucionais da política de defesa da concorrência no Brasil e no Japão*. 2003. 57 p. Dissertação. (Mestrado em Economia da Regulação e Defesa da Concorrência). Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, p. 3.

<sup>247</sup> Op. cit., p. 282.

<sup>248</sup> Id. *ibid.*, p. 44, 48 e 39.

da concorrência no Japão. Neste país, as análises de casos de concentração prevêm a comunicação informal entre as empresas envolvidas e a agência antitruste antes da submissão formal da operação.

De toda forma, a defesa da concorrência no Brasil possui alto nível de internacionalização, assim como na Argentina, mantendo-se constantemente atualizada sobre as transformações pelas quais o tema tem passado na agenda internacional. Porém, a estrutura brasileira enfrenta outros problemas, como sua excessiva fragmentação institucional e a morosidade processual.

O denominado Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) é formado pelos três órgãos federais encarregados da defesa da concorrência no País: a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), do Ministério da Fazenda; a Secretaria de Direito Econômico (SDE), do Ministério da Justiça, esses dois primeiros com função investigativa e analítica; e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), autarquia vinculada ao Ministério da Justiça, com função judicante.

Tal estrutura administrativa fragmentada em três órgãos distintos aumenta os custos de transação das empresas e a morosidade dos processos, esta ainda agravada pelos prazos de análise processual existentes. Não obstante, a legislação de defesa da concorrência permite a adequada promoção da concorrência – com limitada intervenção no mercado –, pois não adota a regra da infração *per se*, mas sim a regra da razão, o que evita a prevalência da defesa da concorrência como um fim em si mesma. O SBDC promove, ademais, a advocacia da concorrência<sup>249</sup> junto ao próprio Estado e ao mercado. Além disso, o Brasil participa de diversos acordos bilaterais e fóruns internacionais da área, sendo membro da Rede Internacional de Concorrência (*ICN – International Competition Network*) e membro observador do Comitê de Concorrência (*Competition Committee*), ambos da OCDE.

No que se refere à participação social, destaca-se o Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional (Ibrac) como uma das únicas entidades privadas voltadas para as relações de concorrência no Brasil. Isso demonstra que a mobilização da sociedade civil para a defesa da concorrência é bem menor do que para a defesa do consumidor. Nas duas temáticas, merece também destaque o Conselho Federal

---

<sup>249</sup> “O SBDC faz advocacia da concorrência em duas dimensões. A primeira reflete o papel dos órgãos como consultores do governo e das agências reguladoras do setor no que tange à legislação e regulamentos que implicam política de concorrência. A segunda é como proponentes para maior reconhecimento público e aceitação dos princípios de concorrência”. Cf. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Lei e política de concorrência no Brasil: uma revisão pelos pares*. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/sde/relatorio.htm>>. Acesso em: 18 maio 2004, p. 97.

Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (CFDD), vinculado ao Ministério da Justiça do Brasil, que, como instituição pública, promove importante interação Estado-sociedade em diversas áreas, entre elas as defesas da concorrência e do consumidor. O CFDD seleciona e financia projetos de órgãos públicos e associações civis que promovam, direta ou indiretamente, a recuperação de danos causados aos interesses difusos e coletivos da sociedade, como ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio histórico, à defesa da concorrência.

Mesmo sendo as legislações antitruste brasileira e argentina dotadas de extraterritorialidade em sua aplicação, até 2001, não houve nenhum caso conjunto sequer entre os dois países.<sup>250</sup> Talvez, com a futura entrada em vigor do acordo bilateral de 2003 esse quadro possa mudar.

Em 2003, o Brasil assinou com a Argentina acordo bilateral de cooperação em defesa da concorrência, o qual ainda não foi ratificado pelo Congresso até o presente. “As dificuldades associadas à implementação dos acordos, sob os auspícios do Mercosul, levaram o SBDC a ter como foco os acordos bilaterais, tais como o mantido com a Argentina, para oferecer um método prático para facilitar a cooperação em questões de política de defesa da concorrência”.<sup>251</sup>

Esse acordo bilateral ilustra a prevalência do eixo histórico de cooperação Brasil-Argentina em detrimento do Mercosul, especialmente em relação a temas setoriais, dadas as maiores semelhanças e menores assimetrias entre os dois principais sócios do Cone Sul.

#### *4.3.3 Dimensão sub-regional*

Ainda que Paraguai e Uruguai não tenham voltado seus aparelhos de Estado para a promoção da concorrência pelo menos até o início de 2006, segmentos de seus mercados já adquiriram dimensão regional. Assim também entende José Tavares de Araújo Jr.,<sup>252</sup> para quem as condições de concorrência dos países membros do Mercosul se tornaram interdependentes assumindo uma dimensão verdadeiramente regional.

---

<sup>250</sup> Cf. TAVARES DE ARAÚJO JR., op. cit., 2001, p. 150.

<sup>251</sup> Em: ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Lei e política de concorrência no Brasil: uma revisão pelos pares*. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/sde/relatorio.htm>>. Acesso em: 18 maio 2004. p. 76.

<sup>252</sup> Op. cit., 2001, p. 150.

A situação pode ser resumida da seguinte forma. Casos de defesa da concorrência, tratados por autoridades antitruste da Argentina e do Brasil de forma isolada, já possuem implicações por todos os países do Cone Sul, adquirindo dimensão sub-regional. Cresce, portanto, o número de casos com dimensão geográfica do chamado mercado relevante abrangendo todo o Cone Sul. A atuação estatal, todavia, não acompanhou a realidade econômica.

A ação do Estado por meio da cooperação regional enfrenta problemas sérios, que envolvem aspectos da cooperação internacional, bem como da cultura da concorrência. Segundo Tavares de Araújo Jr., a cooperação internacional entre órgãos antitruste envolve as seguintes questões: “dificuldades técnicas e metodológicas, como o uso de metodologias comuns para definir mercados relevantes, a confiança recíproca no trato de informações confidenciais e agilidade nos processos decisórios; mas também eventuais conflitos de interesse entre grupos nacionais poderosos, acarretando elevada sensibilidade política”.<sup>253</sup> Mello trata da falta de cultura da concorrência nos quatro países, além da existência de uma tradição jurídica formalista. Para ela, cultura da concorrência “passa pela experiência, pela interpretação das normas, pela formação de um corpo técnico capacitado, pela difusão da concorrência entre os agentes privados e também públicos”.<sup>254</sup>

Muitos acreditavam que a ausência de normas antitruste no Paraguai e no Uruguai poderia representar uma janela de oportunidade para o desenvolvimento de uma política regional de defesa da concorrência. Observou-se que, ao contrário, essa situação impediu até mesmo a mínima cooperação quadrilateral. Isso demonstra que a livre concorrência não é simples resultado da articulação pública. Ela desenvolve-se a partir de ambientes de economia de mercado e avança – se direcionada corretamente pelo Estado – até promover a cultura da concorrência.

Tavares de Araújo Jr. assevera haver uma dimensão regional de concorrência, o que é real em se tratando de empresas. Por outro lado, o autor não aprofunda as assimetrias nacionais entre os países integrantes do Mercosul, concentrando sua análise sobre a Argentina e o Brasil. Mesmo ambos – por meio da advocacia do consumidor – não consolidaram a cultura da concorrência. Seus mercados possuem segmentos econômicos ainda marcados pela excessiva intervenção do Estado. Por não haverem completado suas reformas de Estado – principalmente, abertura comercial, privatizações e modernização administrativa –, não

---

<sup>253</sup> Op. cit., 2001, p. 151-152.

<sup>254</sup> Op. cit., p. 135.

lograram alçar o ideal da competição como alicerce de suas atividades econômicas e da prosperidade geral. A cultura da concorrência insere-se de forma gradual na sub-região, talvez até demais, o que permite o risco de retrocesso. Do ponto de vista institucional, o máximo que se observa é a perspectiva de cooperação bilateral entre as autoridades antitruste argentina e brasileira, a qual ainda não produziu resultados concretos.

A importância da liberalização comercial para a livre concorrência encontra-se subestimada pelas autoridades antitruste da sub-região. As possibilidades de maior competição entre empresas com a remoção de entraves ao livre comércio extrabloco e intrabloco não são devidamente exploradas. A liberalização comercial tem o potencial de funcionar como o maior promovedor da cultura da concorrência ao dinamizar as economias e maximizar o potencial de prosperidade das sociedades que a promovem. Ela só funciona, entretanto, se os demais elementos característicos de uma economia de mercado aberta atuarem, especialmente a limitação drástica da presença dos governos nos mercados.

#### **4.4 A proteção do consumidor nos países do Cone Sul**

Instituições de defesa do consumidor estão presentes nos quatro membros plenos do Mercosul, mas seu funcionamento é heterogêneo. Paraguai e Uruguai possuem políticas de defesa do consumidor incipientes, influenciadas fortemente pelo Brasil e pela Argentina. Estes dois últimos, apesar de mais experientes na área, divergem entre si em aspectos importantes.

Nenhum dos quatro países possui grau de internacionalização relevante de suas políticas públicas de defesa do consumidor – exceto, talvez, a Argentina. O Mercosul, por mais precário que demonstra ser para o tratamento da temática, permanece como o principal fórum de concerto internacional dos órgãos de defesa do consumidor do Cone Sul.

##### *4.4.1 Paraguai e Uruguai*

Paraguai e Uruguai criaram suas legislações próprias – Lei paraguaia n° 1.334/1998 e Lei uruguaia n° 17.250/2000 – e órgãos específicos de defesa do consumidor, a partir dos modelos existentes no Brasil e na Argentina e da Resolução n° 39/248 da ONU, sob o

incentivo do Escritório para a América Latina e o Caribe da *Consumers International*. Além do mais, as negociações sobre o tema ocorridas no Mercosul, especialmente as relacionadas ao Regulamento Comum de Defesa do Consumidor não-aprovado, acabaram contribuindo para a criação de seus sistemas de proteção.<sup>255</sup>

Segundo Renato Moreira Dorneles,<sup>256</sup> o Sistema Paraguaio de Defesa do Consumidor tem como principal órgão o Ministério da Indústria e Comércio, enquanto, no Uruguai, o órgão máximo é seu Ministério de Economia e Finanças.

Percebe-se logo que seus sistemas não são autônomos como o brasileiro. São estritamente vinculados aos seus órgãos de promoção comercial ou industrial. Seu enfoque não é, portanto, jurídico como o do Brasil, mas limitado por questões econômicas, aproximando-se do modelo argentino.

A peculiaridade maior é a reduzida experiência de ambos sócios menores do Mercosul no tratamento da temática. Observando seus posicionamentos em algumas reuniões do Comitê Técnico nº 7 de Defesa do Consumidor (CT-7) do Mercosul, parece que estão satisfeitos com seus modelos protetivos recém-implantados e não estão dispostos a ampliar ou aprofundar a participação estatal na regulação protetiva do consumidor nem a aumentar o incentivo ao desenvolvimento de associações civis.<sup>257</sup> Especialmente para o Uruguai, a defesa do consumidor não pode ser negociada somente pelo âmbito jurídico, pois entende que, sob a óptica comercial, pode vir a ser utilizada como barreira técnica ao comércio.

#### 4.4.2 Argentina

A Argentina possui um sistema de defesa do consumidor com grau de intervenção estatal intermediário. Seu modelo não chega a ser tão intervencionista quanto o brasileiro. Possui com este algumas semelhanças e diferenças.

---

<sup>255</sup> Assim também Leonir Batisti ao afirmar que o Paraguai e o Uruguai aguardaram a elaboração de um Regulamento Comum para incorporá-lo ao direito interno. Cf. BATISTI, Leonir. *Direito do consumidor para o Mercosul: enfoque jurídico e econômico dos blocos de integração*. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2001, p. 455.

<sup>256</sup> DORNELES, Renato Moreira. *Tutela administrativa dos consumidores no Brasil como paradigma aos países do Mercosul*. Curitiba: Juruá, 2003, p. 52, 62.

<sup>257</sup> Por outro lado, cabe observar que a participação de ONGs junto ao CT-7 tende a aumentar, por influência tanto do órgão nacional de defesa do consumidor do Brasil – o DPDC –, quanto do próprio Mercosul, que, por meio de seu Programa de Trabalho 2004-2006, constata a importância de aumentar a participação da sociedade civil na integração, como é explicado no próximo capítulo.

Sua Lei de Defesa do Consumidor é a nº 24.240, de 1993, a qual foi influenciada pelas leis brasileira e espanhola – esta última principalmente no que se refere à arbitragem de consumo. Seu órgão federal é a Subsecretaria de Defesa do Consumidor, subordinada ao Ministério da Economia e da Produção. Sua legislação, assim como a brasileira, também incentiva a participação de entidades civis junto aos órgãos estatais.

A atuação estatal na área se vale tanto de critérios jurídicos, quanto econômicos, ao contrário do que ocorre no Brasil, onde os critérios jurídicos são unívocos. Além da Subsecretaria de Defesa do Consumidor guiar-se também por aspectos de concorrência e de comércio, suas atribuições incluem-na como ponto focal para tratar de barreiras técnicas ao comércio tanto na Organização Mundial do comércio (OMC), quanto no Mercosul. Este último aspecto ilustra, além da interdisciplinaridade, médio grau de internacionalização da política de proteção do consumidor desse país, superior ao dos demais sócios.

Por fim, a Argentina promove a arbitragem de consumo por meio de tribunais especializados, tendo esse aspecto de sua legislação sofrido influência direta da legislação espanhola. Essa é uma diferença marcante em relação ao Brasil, onde a cultura jurídica não aceita a incorporação de um sistema privado de solução de conflitos de natureza pecuniária entre consumidores e fornecedores.

#### *4.4.3 Brasil*

O Brasil distingue-se dos três demais sócios do Cone Sul, principalmente, por ser o país que prescreve a mais ampla e profunda intervenção regulatória no mercado, por permitir grande participação de associações civis em políticas públicas, por rejeitar a arbitragem de consumo e por não conceber a defesa do consumidor como potencial barreira ao comércio. Não obstante, o modelo brasileiro é o mais antigo, abrangente e que mais pretendeu e pretende servir de base para o tratamento da temática no Mercosul. Essa é uma das razões por seu estudo ser bastante aprofundado nesta subseção.

A defesa do consumidor no Brasil é considerada uma conquista da cidadania, referendada a partir da Constituição Federal de 1988. De fato, o Brasil é o pioneiro do Cone Sul na promoção da defesa estatal do consumidor. A história da proteção do consumidor brasileira remonta o final da década de 70 com o Procon do Estado de São Paulo, o primeiro órgão administrativo do País com essa atribuição principal. Sem dúvida, o grande marco

histórico é o Código de Defesa do Consumidor (CDC), Lei nº 8.078 de 1990, que surgiu a partir da Constituição. O CDC, como é chamado, constitui o principal instrumento de defesa dos direitos do consumidor no Brasil, sendo considerado por todos os operadores da área – agentes públicos, acadêmicos, advogados, promotores – como uma das mais avançadas legislações de defesa do consumidor do mundo. De fato, ele revolucionou todo o ordenamento jurídico nacional, especialmente nos âmbitos civil e contratual, com a criação de um microsistema de relações de consumo, que consagra, entre outras inovações, a inserção dos interesses dos consumidores em diversos setores da atividade econômica e mesmo governamentais. O CDC prescreve, portanto, espécie de advocacia do consumidor, voltada para a consolidação da cultura consumerista – ou dos interesses dos consumidores – tanto no âmbito do Estado, quanto entre os fornecedores.

A competência para a proteção do consumidor é concorrente entre os entes federativos e realizada por meio do chamado Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), coordenado pelo Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), pertencente à Secretaria de Direito Econômico, do Ministério da Justiça. O SNDC prevê a atuação conjunta e complementar, ou seja, sem hierarquia, dos órgãos oficiais de defesa do consumidor, que são os Procons estaduais – ao todo 27, um para cada Estado da federação – e os mais de 500 municipais – especialmente no Estado de São Paulo –, bem como das entidades civis. Além desses, há promotorias estaduais de defesa do consumidor, o ministério público federal, defensorias públicas, delegacias especializadas, órgãos federais – como o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) – e estaduais, órgãos do Poder Judiciário – como os juizados de pequenas causas –, enfim, uma miríade de órgãos que possuem, entre suas atribuições, a defesa dos direitos dos consumidores.

No início, a defesa do consumidor fora construída, principalmente, a partir de um papel forte para o Estado – pelo executivo, judiciário, legislativo ou Ministério Público. Nos últimos tempos, cresce o papel das associações civis como o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), de caráter mais ativista; e do Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor (Brasilcon), este mais acadêmico. Merece ainda menção o anteriormente citado Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional (Ibrac). De fato, no Brasil, o direito do consumidor tem obtido cada vez maior apoio da sociedade. Além do Idec, do Brasilcon e do Ibrac, são diversas as entidades civis de defesa do consumidor que desenvolvem atividades, projetos e ações judiciais em prol do consumidor, o

que demonstra o maior aprofundamento da proteção do consumidor no Brasil, em relação aos outros países do Cone Sul. O trabalho do já mencionado Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (CFDD) também contribui para o avanço das culturas concorrencial e consumerista no País.

A defesa do consumidor representa inegável conquista de toda a sociedade brasileira. Entretanto, sua disposição constitucional e normativa pode acentuar a polarização entre Estado e mercado, a qual é prejudicial à economia e aos consumidores no longo prazo. Um exemplo disso é a recusa à arbitragem de consumo, que corresponde ao método privado de resolução de conflitos. Ao contrário do que ocorre na Argentina, argumenta-se, no Brasil, que o direito do consumidor, por ser de ordem pública e fundamentação constitucional, não se caracterizaria como direito patrimonial disponível, mas como direito fundamental, verdadeiro integrante do rol dos direitos humanos, o que não permitiria a flexibilização de seu tratamento.

Como anteriormente levantado, os órgãos integrantes do SNDC promovem espécie de advocacia do consumidor – tanto na promoção da educação para o consumo, quanto na representação dos interesses dos consumidores junto ao próprio Estado e ao mercado –, mas sua atuação principal é na repressão aos abusos contra os consumidores. O direito do consumidor no Brasil, entretanto, parece negligenciar o papel dos fornecedores, os quais, afinal, como a outra parte da relação de consumo, constituem o primeiro ente capaz de prevenir ou equacionar possíveis conflitos. Além do mais, o modelo do SNDC já não consegue atender com qualidade à multiplicidade de demandas existentes nem deixar de gerar o que se poderia chamar de falha de Estado causada pela insegurança jurídica e pela excessiva intervenção estatal que traz. Isso, porque o Código de Defesa do Consumidor (CDC) dá ampla margem de liberdade de interpretação aos juízes para alterarem os contratos, visando, muitas vezes, à promoção de justiça social às expensas dos entes econômicos privados e com aumento da insegurança jurídica e custos de transação que disso advêm.

No que se refere à atuação do SNDC, seu órgão nacional – o DPDC – tem sua eficácia reduzida drasticamente pela enormidade de assuntos – alguns já tratados pelas agências reguladoras, como telefonia e planos de saúde – além de novos temas para os quais se encontra pouco preparado – como campanhas de chamamentos (*recalls*) e comércio eletrônico. Por seu lado, os órgãos executivos estaduais e municipais – os Procons – têm atuado, muitas vezes com grande choque com as agências reguladoras, e sem a devida ênfase em aspectos técnicos, mas com a prevalência da advocacia do consumidor pura – defender

somente os interesses do consumidor, sem fazer análise completa daquele posicionamento em relação às suas implicações para os mercados regulados.

Em resumo, a hipertrofia estatal na defesa do consumidor no Brasil pode fazer sentido por se tratar de uma economia ainda em transição para uma economia de mercado aberta. As normas do CDC são consideradas de ordem pública, e sua implementação é prevista por um diversificado e difuso sistema nacional – o SNDC –, que, além de entes estatais de proteção, inclui entidades civis. Essa condição do CDC permite que sua interpretação seja ampla e variável pelos diversos entes do SNDC – que por vezes extrapolam seu âmbito mais geral de ação e incorporam áreas técnicas e setoriais como de metrologia industrial, rotulagem nutricional, alimentos geneticamente modificados, de atuação de agências reguladoras como telefonia, energia elétrica.

Além disso, o CDC é organizado por princípios de aplicação horizontal – valem para toda e qualquer relação de consumo. Os juízes também ganham ampla margem de interpretação em casos de consumo. Tal situação de excessiva liberdade interpretativa e de incerteza contratual, se favorável ao consumidor em um primeiro momento, gera insegurança jurídica aos fornecedores como agentes de mercado.

O sistema de defesa do consumidor do Brasil é descentralizado tanto no que se refere aos entes da federação, quanto ao poderes públicos. Essa construção permite maior leque de opções estatais para o consumidor negociar ou enfrentar os fornecedores em conflitos de consumo. Entretanto, essa construção funcional-administrativa impede maior coesão na ação estatal que ocorre de forma fragmentada. Gera maior possibilidade de justaposição de decisões, que podem ser convergentes ou contrárias: um órgão executivo de um Estado federativo pode tomar decisão distinta de seu congênere de outro Estado ou mesmo contrária à atuação do Ministério Público Federal; além disso, o Ministério Público de determinado Estado pode interpretar uma norma de defesa do consumidor de forma diferente do órgão executivo federal de defesa do consumidor, o DPDC. Este tem a atribuição legal de coordenar todos os órgãos – especialmente os ligados ao poder executivo – dos entes federados, mas não possui hierarquia sobre eles.

Por outro lado, não são previstas atuações integradas dos órgãos do SNDC com os fornecedores e suas associações. A perspectiva estatal é demasiadamente tutelar do consumidor, focalizando pouco sua autonomia, independência e responsabilidade. A arbitragem de consumo, por exemplo, que é prevista na Argentina e talvez represente a mais adequada solução para os problemas do consumidor no comércio eletrônico, não é sequer

aceita pelo SNDC. Esse exclusivismo estatal para resolver falhas de mercado inibe o avanço de soluções privadas para os conflitos de consumo no Brasil e a expansão responsável dos interesses do consumidor.

Democracias de mercado avançadas têm os interesses dos consumidores mais consolidados e estabilizados não apenas nas políticas públicas existentes, mas junto aos fornecedores nacionais. Seus mercados mais competitivos e avançados já internalizaram – em termos de custos econômicos e de práticas gerenciais – a maioria dos direitos e garantias dos consumidores, chegando a ampliar o padrão mínimo de proteção em virtude da grande concorrência existente. Aos órgãos gerais de defesa do consumidor têm sido destinados a promoção da educação para o consumo, a orientação para o comércio eletrônico e o combate a práticas danosas de fornecedores irregulares ou ilegais. Essa tendência mais direcionada pode ser observada junto aos membros da OCDE, em seu Comitê de Política do Consumidor (*Committee on Consumer Policy*) e em sua Rede Internacional de Proteção e Defesa do Consumidor (*ICPEN – International Consumer Protection and Enforcement Network*). O Brasil não é membro de nenhum dos dois. Sua política de consumo possui baixa internacionalização, menor do que a da Argentina.

Nas democracias de mercado avançadas, conflitos relativos a setores regulados são reservados aos órgãos públicos setoriais, especialmente às agências reguladoras. As atribuições de políticas reguladoras de caráter técnico são mais segmentadas e, por isso, mais eficientes. Os Estados Unidos, por exemplo, possuem departamento específico para tratar da segurança nas auto-estradas, o qual é o responsável pela política de campanhas de chamamentos (*recalls*) de todos os veículos automotores. No Brasil, essa atribuição cabe ao DPDC, do Ministério da Justiça, o qual, todavia, não possui capacidade específica para tratar de segurança automotiva.

#### *4.4.4 Dimensão sub-regional*

Neste início de século XXI, com a intensificação dos processos de mundialização, de integração regional, de massificação e internacionalização das relações de consumo, surgem novas questões e demandas tais como: agravamento da vulnerabilidade dos consumidores no comércio eletrônico; o crescimento das relações de consumo transfronteiriças; a arbitragem de consumo; a representatividade do consumidor por meio de associações civis; a proteção do

consumidor-turista; o direito do consumidor à informação sobre alimentos transgênicos; a possibilidade de norma de defesa do consumidor se tornar barreira ao comércio.

Essas e outras questões trazem profundas implicações para o consumidor brasileiro e sua inserção no mercado de consumo transnacional. Para responder às distorções de mercado advindas da massificação e da globalização do consumo, o Estado passa a intervir para fortalecer a parte mais vulnerável da relação de consumo, o consumidor, limitando a liberdade contratual individual em favor do equilíbrio econômico e do interesse social.<sup>258</sup>

Segundo Cláudia Lima Marques:

Com a abertura dos mercados a produtos e serviços estrangeiros, com a crescente integração econômica, a regionalização do comércio, as facilidades de transporte, o turismo em massa, o crescimento da telecomunicações, da conexão em rede de computadores, do comércio eletrônico, não há como negar que o consumo já extrapola as fronteiras nacionais. Os bens estrangeiros estão nos supermercados, os serviços são oferecidos por fornecedores com sede no exterior por meio do *telemarketing*, da televisão, do rádio, da Internet, da publicidade massificada no dia-a-dia da maioria dos cidadãos de nossas metrópoles regionais.<sup>259</sup>

O consumo já extrapola as fronteiras nacionais e tende a avançar ainda mais entre fornecedores e consumidores de nacionalidades diferentes dos países do Mercosul, com o aprofundamento da integração. Como proteger os consumidores nesse mercado de consumo com dimensão sub-regional crescente? É realmente o modelo intervencionista brasileiro a opção mais adequada e viável para ser emulada no âmbito regional?

A totalidade da doutrina jurídica brasileira e alguns autores jurídicos do Cone Sul consideram o direito do consumidor brasileiro o mais avançado do Mercosul e que, por isso, deveria servir de modelo para o bloco. Observa-se, ao contrário, outra realidade: o direito do consumidor do Brasil, por ser mais autônomo, profundo e intervencionista, produz desconfianças junto aos demais países membros.

O quadro institucional e normativo dos dois sócios menores do Mercosul evoluiu nesta temática, o que não ocorreu ainda na área da concorrência. Em 2006, a situação normativa dos países membros no que se refere à defesa do consumidor é bem diferente daquela de 1991, época do Tratado de Assunção. Além da Argentina (Lei nº 24.240/1993),

---

<sup>258</sup> De acordo com o Art. 1º do Código de Defesa do Consumidor, suas normas são “de ordem pública e interesse social”. Ver BRASIL. *Código de Defesa do Consumidor – Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*.

<sup>259</sup> MARQUES, Cláudia Lima. “A insuficiente proteção do consumidor nas normas de direito internacional privado. Da necessidade de uma Convenção Interamericana sobre a lei aplicável a alguns contratos e relações de consumo”, in *Revista dos Tribunais*, 2001, vol. 788, p. 13.

também possuem leis de defesa do consumidor, o Paraguai (Lei nº 1.334/1998) e o Uruguai (Lei nº 17.250/2000).

Dos países do Mercosul, o Brasil é o país que mais aprofunda a intervenção estatal no mercado para a proteção do consumidor. Tanto seus órgãos públicos quanto as normas existentes são considerados mais avançados do que os dos outros três sócios regionais. Uma leitura de economia política demonstra, entretanto, que ocorre hipertrofia estatal na proteção do consumidor no Brasil pelo excesso de entes públicos com atribuições na área, além de ampla liberdade decisória do Poder Judiciário na regulação do mercado. Seu código e demais normas consumeristas abarcam conceitos mais amplos do que os dos outros três países. A proteção jurídica é fundada na Constituição – assim como na Argentina –, mas o escopo de aplicação da norma e os instrumentos processuais são muito mais amplos, diversificados e com maior alcance. Essa proteção compreensiva do consumidor no Brasil, mesmo que não seja em si barreira ao comércio, dificulta a harmonização normativa sub-regional.

Como outra diferença, o ordenamento jurídico e constitucional brasileiro é avesso à internacionalização – veja-se, por exemplo, o tratamento de mesmo nível hierárquico que é dado à lei ordinária e ao tratado internacional. E o direito do consumidor brasileiro reforça essa tradição jurídica de recusa a modificações ou a interferências alienígenas.

No que se refere à atuação intergovernamental, não existem casos bilaterais ou regionais registrados envolvendo agências nacionais de defesa do consumidor dos países do Mercosul. Caso ocorressem, estariam cobertos pela Resolução GMC nº 126/94, que prevê a aplicação da norma de defesa do consumidor do país de destino. Tampouco há qualquer regra do Mercosul que determine a cooperação entre órgãos nacionais de proteção de defesa do consumidor para casos regionais. O que existe é somente um acordo informal e fora da normativa Mercosul – o chamado Acordo Interinstitucional de Entendimento entre os Órgãos de Defesa do Consumidor dos Estados Partes do Mercosul para a Defesa do Consumidor Visitante, de junho de 2004 – que, até o final de 2005, não tinha ainda registrado nenhum atendimento conjunto a qualquer consumidor.

Esse Acordo quadrilateral, por não ter sido realizado sob o manto jurídico do Mercosul, mas apenas valendo-se da aproximação de seu Comitê Técnico nº 7 de Defesa do Consumidor (CT-7), ilustra a dificuldade da via formal do Mercosul para a cooperação jurídica sub-regional.

Já foram apresentadas as opções de Gilpin para a redução das diferenças nacionais: a vertente da convergência de mercados ou da negociação intergovernamental para a harmonização. Como processo político, a integração do Mercosul orienta-se pela atuação Estatal para redução das diferenças nacionais por meio da harmonização normativa e institucional. Entretanto, na proteção do consumidor, essa ênfase demonstra-se fracassada, e o Brasil é um dos responsáveis, mesmo sem desejá-lo.

Como o País se considera um dos mais avançados não só do Mercosul, mas do mundo, em defesa do consumidor, seu interesse – pelo menos dos representantes do SNDC – em negociar o tema no Mercosul pode ter tido duas vertentes: a primeira, ampliar a efetividade da proteção de seus consumidores nacionais que realizam contratos de consumo com outros países do Mercosul; a segunda, servir de modelo institucional e, assim, influenciar o desenvolvimento de políticas de consumo nos outros países sócios.

Ocorre que os outros três países também possuem seus próprios interesses. Em primeiro lugar, não parecem dispostos a adotar como parâmetro a legislação e o modelo brasileiro que consideram excessivamente interventores. Os três países compreendem a defesa do consumidor como vinculada a uma política econômica mais ampla de âmbito comercial ou industrial. Por isso, concebem-na como possível barreira ao comércio regional. Essa perspectiva trilateral afasta-se da posição brasileira, o que gera visível divergência no processo de negociação setorial.

Depois de criarem seus próprios sistemas, Paraguai e Uruguai não se mostram dispostos a expandi-los de forma semelhante ao brasileiro. A Argentina parece bastante satisfeita com os conceitos jurídicos de suas legislações para se dispor a negociá-los em uma pretensa harmonização normativa. O ponto é que não se sabe o que seu sistema nacional e seus consumidores ganhariam. Além disso, o sistema de proteção do consumidor argentino deposita grande expectativa no seu sistema de arbitragem de consumo, o qual é veementemente descartado como modelo para o Brasil pelas autoridades competentes do País.

Cabe destacar, na sub-região, a atuação das entidades civis. As ONGs de defesa do consumidor do Cone Sul, inspiradas na União Européia, pretendem inserir no Mercosul a ampliação de sua participação direta ou indireta em políticas públicas, não apenas restringindo-se ao seu Foro Consultivo Econômico-Social (FCES). Ocorre que essa perspectiva, se adequada para o Brasil, gera receios de restrições comerciais aos demais sócios.

Além de realizarem advocacia radical do consumidor, a maioria dessas entidades adota posições opostas às das associações de fornecedores e, de forma mais grave, contrárias ao aprofundamento do livre comércio por razões que vão desde a defesa do protecionismo agrícola francês sob o manto do argumento de agricultura multifuncional até o combate ao que consideram o caráter desigual do atual processo de globalização e interdependência econômica.

Por fim, outro elemento de complexidade é o próprio Mercosul, cujo funcionamento adiciona obstáculos às negociações setoriais, como a dificuldade de incorporação normativa por meio do bloco. Esse obstáculo está ilustrado na consecução do mencionado Acordo Interinstitucional assinado fora das regras normativas mercosulinas.

#### **4.5 A regulação do mercado sub-regional**

João Mota de Campos e João Luiz Mota de Campos, ao tratarem da intensificação da concorrência na União Européia e de suas vantagens para os consumidores, afirmam:

A participação, num amplo mercado aberto, de empresas que actuam em franca competição com os produtores de outros Estados, produz o mesmo efeito positivo a que a integração dá lugar ao nível das próprias economias nacionais: as empresas são forçadas a redimensionar-se, a reestruturar-se internamente, a aperfeiçoar seus métodos de gestão, a aumentar a produtividade, a reduzir os custos, a melhorar a qualidade dos produtos, a baixar os preços, a incentivar a expansão do consumo e a conseqüente melhoria do nível de vida. [...] Os consumidores, dispendo de livre acesso aos produtos oferecidos num amplo mercado transnacional disciplinado por adequadas regras de concorrência, terão possibilidade de adquirir produtos de melhor qualidade decorrente do progresso tecnológico e de preços mais baixos resultantes da redução dos custos de produção.<sup>260</sup>

Uma vez que, como se observou, as dimensões econômicas e comerciais dos Estados membros do Mercosul expandem-se para o âmbito sub-regional, passa a surgir um novo mercado de concorrência e de consumo, cujo crescimento depende também da promoção da livre concorrência e das relações de consumo na sub-região.

Em uma economia capitalista moderna, considera-se que a forma mais efetiva de proteção do consumidor é promover a livre concorrência no mercado interno e o livre

---

<sup>260</sup> CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz Mota de. *Manual de direito comunitário*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004, p. 511.

comércio internacional, de modo a permitir o acesso dos consumidores a serviços e bens de consumo com preços mais baixos e de melhor qualidade e tecnologia. Não obstante, face às falhas de mercado inerentes às economias capitalistas e face às distorções do comércio internacional em geral, diversos mercados não permitem a livre concorrência e a oferta adequada de serviços e de bens de consumo de modo a promoverem a otimização do ambiente favorável ao aumento do bem-estar econômico dos consumidores.

Nesse contexto, ganha relevância o papel do Estado para promover a adequada regulação dos mercados não-competitivos e para proteger formalmente – seja por normas, seja no âmbito administrativo ou judicial – os consumidores que se vêem com suas opções de escolha reduzidas. Por isso, assim como a maioria dos Estados membros do Mercosul passaram a desenvolver, desde os anos 90, políticas domésticas de defesas da concorrência e do consumidor, o Mercosul formalizou os tratamentos dessas temáticas no âmbito de sua Comissão de Comércio, que passaram a ser “disciplinas ancilares”<sup>261</sup> da união aduaneira em conformação. O próximo e último capítulo aprofunda a análise da evolução dessas disciplinas nas negociações mercosulinas, procurando avaliar as dificuldades de harmonização dessas políticas setoriais nesse processo de integração intergovernamental entre países em desenvolvimento com grandes assimetrias econômicas e institucionais.

---

<sup>261</sup> Alcidez Costa Vaz traz essa terminologia ao apresentar como um dos focos de análise dos capítulos 5 e 6 “o regime de livre comércio e a união aduaneira com suas respectivas disciplinas ancilares”, em: VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília, IBRI, 2002a, p. 20.

## Capítulo 5

### **AVALIAÇÃO RETROSPECTIVA E PROSPECTIVA DAS DEFESAS DA CONCORRÊNCIA E DO CONSUMIDOR NO MERCOSUL**

Após a análise dos principais aspectos da integração do Mercosul e das políticas reguladoras da concorrência e da proteção do consumidor, parte-se para a avaliação retrospectiva e prospectiva da evolução das duas disciplinas no contexto sub-regional.

Inicialmente, procura-se explicar as motivações que levaram o Mercosul a incorporar as duas temáticas. Investigam-se, em seguida, os principais acontecimentos históricos relacionados às duas disciplinas no âmbito geral da integração mercosulina e nos comitês técnicos específicos. Levantam-se os principais resultados alcançados nas negociações, em contexto de precariedade da sistemática de incorporação normativa. Como temas de destaque, são analisadas as questões da defesa do consumidor como barreira técnica ao comércio e da fundamentação da substituição do antidumping pelo antitruste. Indaga-se, então, sobre a relevância das disciplinas de defesas da concorrência e do consumidor no bloco e em perspectiva comparada com a União Européia (UE) e o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta – *North American Free Trade Agreement*), para, ao final, realizar avaliação prospectiva sobre as duas temáticas na sub-região.

#### **5.1 Motivações para o tratamento sub-regional das duas disciplinas**

Nesta seção, busca-se apreender as principais razões setoriais nacionais e, principalmente, do próprio Mercosul para tratar das defesas da concorrência e do consumidor.

Do ponto de vista de autoridades antitruste e de defesa do consumidor, estima-se que a motivação poderia ser promover ambiente e culturas concorrenciais e consumeristas,<sup>262</sup> conforme se observa do quarto capítulo. Os países sócios deveriam cooperar para aumentar a

---

<sup>262</sup> Termo freqüente na literatura de direito do consumidor, “consumerista” refere-se à “defesa do consumidor”.

livre concorrência e a promoção dos interesses dos consumidores<sup>263</sup> no Cone Sul. Tais visões, no entanto, não prevaleceram no processo negociador.

A visão da cúpula mercosulina, de caráter político-diplomático, preocupava-se com os efeitos de políticas públicas – como das defesas da concorrência e do consumidor – sobre os fluxos de comércio sub-regionais. Prevalciam argumentos de defesa comercial sobre aspectos antitruste e sobre interesses dos consumidores. Nos termos do artigo 1º do Tratado de Assunção, a perspectiva era de eliminação das “restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente”,<sup>264</sup> além de harmonização normativa, pois o referido artigo previa “o compromisso dos Estados partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração”.<sup>265</sup> Conforme observado no segundo capítulo, o artigo 1º continha outras disposições além das citadas, sendo, porém, poucas delas factíveis e a maioria ligada a um futuro mercado comum.

No contexto de ampliação da agenda interna, esses dois temas, que preocupavam os negociadores políticos do bloco,<sup>266</sup> foram incorporados ao âmbito institucional do Mercosul a partir de sua inserção na Comissão de Comércio como “disciplinas ancilares”, subsidiárias da política comercial da união aduaneira. Assim, foram formalmente criados pela Diretriz nº 1/1995, o Comitê Técnico nº 7 de Defesa do Consumidor (CT-7) e o Comitê Técnico nº 5 de Defesa da Concorrência (CT-5), ambos subordinados à Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), cuja competência é a de velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados partes para o funcionamento da união aduaneira.

Jorge Campbell, Ricardo Rosemberg e Gustavo Svarzman<sup>267</sup> apresentam as normas relativas à defesa da concorrência e do consumidor em escala regional como parte dos

---

<sup>263</sup> Segundo consumeristas – acadêmicos do direito do consumidor – brasileiros, as regras de defesa do consumidor são também importantes para induzir o aumento da competitividade produtiva e comercial da sub-região.

<sup>264</sup> Cf. MERCOSUL. *Tratado de Assunção*. Disponível em:

<[http://www.mercosur.int/msweb/Documentos/Destacados/Destacado\\_1/destacado1\\_pt.doc](http://www.mercosur.int/msweb/Documentos/Destacados/Destacado_1/destacado1_pt.doc)>. Acesso atualizado em: 03 maio 2006.

<sup>265</sup> Id. *ibid.*

<sup>266</sup> Preocupações do Conselho Mercado Comum (CMC) com a harmonização da defesa da concorrência e do consumidor existem pelo menos desde 1992. Ver Decisão nº 01/92 do CMC, que apresentava “cronograma de medidas que deberán adoptarse antes del 31 de diciembre de 1994”. Disponível em:

<[http://www.mercosur.int/msweb/pagina\\_anterior/sam/espanol/snor/normativa/decisiones/1992/9201.htm](http://www.mercosur.int/msweb/pagina_anterior/sam/espanol/snor/normativa/decisiones/1992/9201.htm)>.

Acesso em: 4 de jun. 2006. Antes do Protocolo de Ouro Preto, as duas disciplinas, em fase de gestação, pertenciam ao então Subgrupo de Trabalho nº 10 (Coordenação de Assuntos Macroeconômicos).

<sup>267</sup> CAMPBELL, Jorge; ROSEMBERG, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo. “O Mercosul na década de 1990: da abertura à globalização.” In: CAMPBELL, Jorge (Org.); Rosemberg, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo (Coords.). *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000, p. 123. p. 99-180.

requisitos mínimos para o funcionamento da zona de livre comércio do Mercosul nas negociações do início de 1994.

Alcides Costa Vaz<sup>268</sup> inclui os temas das defesas da concorrência e do consumidor como relativos à disciplina comercial comum do Mercosul, estando o primeiro também vinculado ao perfil da área de livre comércio.

Pedro da Silveira Montenegro ressalta a importância da defesa da concorrência “para os processos de integração para garantir que agentes econômicos não erijam novamente as barreiras que foram retiradas pela liberalização comercial”.<sup>269</sup>

De acordo com José Tavares de Araújo Jr.,<sup>270</sup> com as mudanças na economia mundial, a política de concorrência constitui elemento central de todos os processos de integração regional mais dinâmicos. Sobre o Cone Sul, não é pertinente a discussão entre área de livre comércio ou união aduaneira, mas sim o tratamento do marco intergovernamental para a promoção da concorrência no mercado regional.

Maria Tereza Leopardi Mello<sup>271</sup> destaca como problemas perspectivas do tratamento intergovernamental da concorrência a lentidão para análise conjunta de casos, além da tendência à politização da defesa da concorrência, o que poderia ocorrer pela natureza intergovernamental do Mercosul em oposição à independência dos sistemas antitruste nacionais, no caso, da Argentina e do Brasil.

Do ponto de vista dos negociadores da cúpula mercosulina, os imperativos principais para o tratamento das temáticas são aqueles ligados tanto ao nivelamento das condições de concorrência, quanto à retirada de barreiras ao comércio geradas a partir de normas de defesa do consumidor.

O acesso efetivo aos mercados é o componente central de uma união aduaneira. Embora o MERCOSUL tenha realizado progressos significativos

---

<sup>268</sup> VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002a, p. 145, 213.

<sup>269</sup> MONTENEGRO, Pedro da Silveira. *A estruturação internacional da política de defesa da concorrência: da externalização unilateral à Organização Mundial do Comércio (1948-2000)*. 2001. 149 p. Dissertação. (Mestrado em Relações Internacionais). Departamento de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, p. 95.

<sup>270</sup> TAVARES DE ARAÚJO JR., José. “Política de concorrência no Mercosul: uma agenda mínima”. In: CHUDNOVSKY, Daniel; FANELLI, José María (Coords.). *El desafío de integrarse para crecer: balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*. Buenos Aires: Red Mercosur, Siglo Veintiuno, BID, 2001, p. 159. p. 145-160.

<sup>271</sup> MELLO, Maria Tereza Leopardi. “A integração pela harmonização regulatória: defesa da regulação da concorrência e da do consumidor”. In: CHUDNOVSKY, Daniel; FANELLI, José María (Coords.). *El desafío de integrarse para crecer: balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*. Buenos Aires: Red Mercosur, Siglo Veintiuno, BID, 2001, p. 139. p. 117-143.

nessa matéria, ainda persistem regulamentações nacionais que limitam o livre comércio de bens. As mais transparentes são as tarifas (que ainda sobrevivem no “regime de adequação”) e o tratamento especial concedido aos setores automobilístico e açucareiro. Também existem obstáculos menos visíveis materializados em restrições não tarifárias de caráter fronteiro e não-fronteiro. Mas o livre acesso ao mercado intrazona também requer mecanismos idôneos para regular as condições de concorrência dentro do mercado ampliado, evitar práticas comerciais “desleais” ou, pelo menos, assegurar que as medidas de defesa contra aquelas (principalmente a aplicação de direitos compensatórios e *antidumping*) não tenha uma face favorável à proteção.<sup>272</sup>

Os assuntos da concorrência e do consumidor já eram considerados nas negociações do bloco desde seu início, na chamada fase de transição (1991-1994), estando presentes no Subgrupo de Trabalho nº 10 (Coordenação de Assuntos Macroeconômicos) então existente. A partir de 1995, tornaram-se subordinados à CCM. Vale destacar que tal organização não reflete o tratamento institucional desses temas no Brasil, onde o enfoque é amplamente jurídico e pouco comercial, ao contrário do que ocorre nos demais países do Mercosul, em que estão, com diferentes ênfases, vinculados à disciplina comercial. O quadro assimétrico ainda é agravado pela situação do Brasil dispor de complexas organizações institucionais para o tratamento das duas temáticas face às ainda relativamente frágeis ou inexistentes instituições nacionais dos sócios menores.

As duas disciplinas, ao mesmo tempo em que podem auxiliar na conformação da área de livre comércio e da união aduaneira do Mercosul, inserem alto grau de complexidade nas negociações por se tratarem de políticas reguladoras – ou regulatórias – essencialmente internas. Os baixos resultados de suas negociações no Mercosul indicam que a opção por seus tratamentos profundos, que tinha ainda como pano de fundo o futuro mercado comum, foi prematura. Tavares de Araújo Jr., ao enfatizar o marco intergovernamental para a defesa da concorrência como principal questão, não menciona as diferenças de níveis de desenvolvimento capitalista – assimetrias na organização das atividades econômicas e nos compromissos com a consolidação da economia de mercado – entre os países como dificuldade básica para o tratamento do antitruste. De qualquer forma, se o marco intergovernamental tornar-se menos ambicioso, prevendo simples cooperação entre órgãos nacionais, os entraves podem começar a ceder. A mesma lógica vale para a defesa do consumidor.

---

<sup>272</sup> INSTITUTO PARA A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE (INTAL). *Informe Mercosul, nº 1*, Julho-Dezembro 1996, p. 17. Disponível em: <[http://www.iadb.org/intal/detalle\\_subtipo.asp?tid=6&idioma=por&stid=5&cid=234](http://www.iadb.org/intal/detalle_subtipo.asp?tid=6&idioma=por&stid=5&cid=234)>. Acesso em: 20 fev. 2006.

## 5.2 A evolução das negociações sub-regionais

Nesta seção, analisa-se, de forma crítica, a evolução das negociações de defesas da concorrência e do consumidor no Mercosul e em seus comitês técnicos atuais. Apresentando inicialmente uma visão regional e conjunta, parte-se para a focalização, em separado, das duas disciplinas no bloco e em seus Comitês Técnicos n<sup>os</sup> 5 e 7. Por último, procura-se explicar os resultados escassos obtidos nas negociações, destacando o aumento da complexidade negociadora pelos novos temas e as dificuldades do sistema sub-regional de incorporação normativa.

Conforme já antecipado no capítulo anterior, a maioria dos Estados membros do Mercosul passou a implementar, desde o início dos anos 90, políticas nacionais de defesas do consumidor e da concorrência. Da mesma forma, o Mercosul também formalizou os tratamentos dessas temáticas no âmbito de sua Comissão de Comércio como disciplinas anexas da política comercial da união aduaneira em conformação.

Entretanto, os baixos resultados alcançados nas negociações, desde 1995 até o início de 2006, suscitam dúvidas sobre as reais possibilidades de avanço dessas disciplinas na união aduaneira e as conseqüências negativas que seu enfraquecimento pode gerar para a ampliação da livre concorrência e para a harmonização do mercado de consumo regional.

Vaz<sup>273</sup> informa que, entre os diversos temas e objetivos definidos como prioritários pelo Grupo Mercado Comum em 1991, estava a harmonização de normas de defesa do consumidor, que incidiam sobre o comércio entre os países membros do Mercosul.

No que se refere ao final do período de transição (1991-1994), Campbell, Rosemberg e Svarzman contextualizam a fundamentação para o tratamento coletivo das duas disciplinas:

Para resguardar a zona de livre comércio de comportamentos não competitivos, os governos concordaram em zelar pela transparência e evitar o surgimento de condutas econômicas predatórias ou nocivas. Comprometeram-se assim a trabalhar em busca de uma norma Mercosul antitruste para garantir a concorrência limpa e transparente no mercado ampliado. A esse respeito, decidiu-se que, até que fosse acordado o protocolo comum de defesa da competição, os países poderiam continuar servindo-se das legislações contra o *dumping* e dos subsídios no comércio

---

<sup>273</sup> Op. cit., 2002a, p. 183-184. Ver também a relação dos temas do Subgrupo 3, em: MERCOSUL. *Ata da I Reunião do Grupo Mercado Comum (Rio de Janeiro, 18 e 19/03/1991)*. Disponível em: <[http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/espanhol/gmc\\_ata01.htm](http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/espanhol/gmc_ata01.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2006.

intrazona. Por outro lado, a Comissão de Comércio do Mercosul criou um comitê com a tarefa específica de elaborar o Regulamento Comum para a Defesa do Consumidor e estabeleceu que, até a aprovação deste, cada Estado membro aplicaria sua legislação nacional de defesa do consumidor e os regulamentos técnicos pertinentes aos produtos e serviços comercializados em seu território, zelando para que essas legislações não resultassem numa superposição de exigências para os produtos provenientes dos países sócios. De todo o modo, o objetivo era assegurar a estes últimos o mesmo tratamento dispensado aos produtos e serviços nacionais.<sup>274</sup>

No período imediatamente anterior à entrada em vigor da união aduaneira em primeiro de janeiro de 1995, Vaz<sup>275</sup> aponta, entre os itens pendentes de definição relativos ao regime de livre comércio, a defesa da concorrência e a proteção do consumidor.

Especificamente, o autor<sup>276</sup> afirma que o regime de concorrência estava entre os quatro temas relacionados à área de livre comércio de maior importância para a Argentina e o Brasil na negociação anterior à entrada em vigor da união aduaneira. De grande controvérsia, o tema permitia consenso somente na necessidade de utilização de medidas antitruste. A Argentina defendia a aplicação ampla da defesa da concorrência, até mesmo em relação a empresas públicas, além de pretender que a disciplina antitruste incluísse medidas antidumping.

A visão negociadora argentina sobre o antitruste assentava-se sobre um equívoco conceitual, buscado, talvez, pela intenção de não abdicar das práticas protecionistas. Medidas antidumping guardam relação com a defesa comercial, enquanto a defesa da concorrência, conceitualmente, é profundamente associada ao regime de livre comércio, com foco no bem-estar dos consumidores.

Segundo Campbell, Rosemberg e Svarzman,<sup>277</sup> o Programa de Ação do Mercosul até o ano de 2000 detalhou as tarefas pendentes para o complemento da zona de livre comércio e a consolidação da união aduaneira, destacando a harmonização e implementação, entre outros, das defesas da concorrência e do consumidor. Esse Programa de Ação – também conhecido como “Mandato de Asunción para la Consolidación del MERCOSUR” –, de fato, referia questões pendentes em matéria de harmonização e coordenação de políticas públicas, incluindo as duas temáticas regulatórias:

---

<sup>274</sup> CAMPBELL, Jorge; ROSEMBERG, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo. “O Mercosul na década de 1990: da abertura à globalização.” In: CAMPBELL, Jorge (Org.); Rosemberg, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo (Coords.). *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000, p. 133. p. 99-180.

<sup>275</sup> Op. cit. 2002a, p. 209 e nota de rodapé nº 39.

<sup>276</sup> Op. cit., 2002a, p. 213, 216, 217.

<sup>277</sup> Op. cit., p. 140.

1.4 Defensa de la Competencia. Con el fin de garantizar condiciones equitativas de competencia y el libre acceso al mercado en el ámbito del MERCOSUR se habrá de concluir e implementar el Protocolo de Defensa de la Competencia, buscando la mayor eficacia práctica de esta normativa MERCOSUR. 1.5 Defensa del Consumidor. Concluir e implementar el Reglamento Común de Defensa del Consumidor, marco que deberá garantizar los derechos del consumidor en el espacio económico ampliado, sin constituir obstáculos innecesarios al comercio.<sup>278</sup>

Os autores apresentados ilustram como o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) visualizavam os temas da concorrência e do consumidor: vinculados à consolidação da área de livre comércio e ao aprofundamento da união aduaneira. Observou-se, assim, que as duas temáticas eram compreendidas pelos órgãos do Mercosul como uma mescla de políticas comuns e de aprofundamento da união aduaneira necessárias para o futuro mercado comum.

Analisa-se a seguir a evolução de cada uma das duas disciplinas no âmbito geral do Mercosul e nos Comitês Técnicos n<sup>os</sup> 5 e 7 da CCM.

### 5.2.1 As negociações de defesa da concorrência

De acordo com o Artigo 1º do Tratado de Assunção, de 1991, o Mercado Comum implica, entre outros: “A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais [...] a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados partes”.<sup>279</sup> O Mercosul aborda, de forma genérica, a questão da concorrência. Nesse sentido, Dyle Campello<sup>280</sup> alerta que o Tratado de Assunção não previu normas específicas de defesa da concorrência nos moldes do Tratado de Roma. Este, ao instituir a Comunidade Econômica Européia em 1957, já consagrava o princípio da livre concorrência. Não obstante, para Campello: “apesar da concorrência não ser a única nem a mais importante questão do Mercosul, o seu tratamento jurídico desponta como um dos mais importantes já indicados nas cartas constitucionais dos seus Estados-partes”.<sup>281</sup>

---

<sup>278</sup> MERCOSUL. *Programa de Ação do Mercosul até o ano 2000 (Decisão n° 9/95 do CMC)*. Disponível em: <<http://www.cancilleria.gov.ar/comercio/mercosur/normativa/decision/1995/dec0995.html>>. Acesso em: 15 fev. 2006.

<sup>279</sup> Ver MERCOSUL. *Tratado de Assunção*.

<sup>280</sup> CAMPELLO, Dyle. *O direito da concorrência no direito comunitário europeu: uma contribuição ao MERCOSUL*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 312.

<sup>281</sup> Id. *ibid.*, p. 341.

No Mercosul, a instância técnica responsável pelo tratamento da concorrência é o Comitê Técnico nº 5 de Defesa da Concorrência (CT-5), subordinado à CCM e criado por sua Diretriz nº 1/1995, com o objetivo principal de elaborar uma proposta de estatuto de defesa da concorrência do Mercosul. A antecessora do CT-5 havia sido a Comissão de Defesa da Concorrência do Subgrupo de Trabalho nº 10 (Coordenação de Políticas Macroeconômicas).

No processo de evolução do tratamento da defesa da concorrência no Cone Sul tem destaque especial seu Protocolo de Defesa da Concorrência,<sup>282</sup> também conhecido como Protocolo de Fortaleza por ter sido firmado naquela cidade em 1996, durante a XI Reunião do CMC. Esse Protocolo tem por fim garantir condições equitativas de concorrência e o livre acesso ao mercado no âmbito do bloco, tendo sido criado pela Decisão nº 18/1996 do CMC e seu anexo. Entretanto, conforme destaca Alcides Costa Vaz,<sup>283</sup> o Protocolo ainda não entrou em vigência, uma vez que apenas o Paraguai o havia ratificado. Atualmente, o quadro de internalização permanece quase o mesmo, exceto pelo Brasil que confirmou a incorporação do Protocolo à sua legislação. Entretanto, para entrar em vigor, o Protocolo depende da ratificação dos quatro sócios e ainda faltam a Argentina e o Uruguai.<sup>284</sup> Além disso, o Regulamento do Protocolo permanece sem internalização nos quatro países.<sup>285</sup>

As fortes assimetrias na ordem jurídica interna dos Estados partes refletiram-se nas discussões ocorridas no CT-5 relativas à definição e à implementação do Protocolo para a Defesa da Concorrência, cujas pautas básicas foram estabelecidas em 1994, mediante a Decisão 21/1994.<sup>286</sup> Um dos pontos de discussão era acerca das ajudas dos Estados, ilustrando preocupações de defesa comercial principalmente pela Argentina. De toda forma, a defesa da concorrência estava inserida na temática geral de “acesso aos mercados e condições de concorrência”. Da leitura do Informe Mercosul nº 2 do Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe (Intal),<sup>287</sup> apreende-se que a visão comercial da concorrência no Mercosul era tida como necessária para evitar as ajudas dos Estados que distorciam a competição, ou seja, para garantir a manutenção de condições equitativas de competição no mercado ampliado. Não representava, assim, uma preocupação típica de agências antitruste, mas de agências antidumping.

---

<sup>282</sup> Ver: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Protocolo de Defesa da Concorrência do Mercosul*. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/prodefesa.htm>>. Acesso em: 23 nov. 2004.

<sup>283</sup> VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília, IBRI, 2002a, p. 224, nota de rodapé nº 59.

<sup>284</sup> Cf. MELLO, op. cit., p. 136 e nota de rodapé nº 18.

<sup>285</sup> Cf. MERCOSUL/CT Nº 5/ATA Nº 03/04.

<sup>286</sup> INTAL. *Informe Mercosul, nº 1*, Julho-Dezembro 1996, p. iii, 25.

<sup>287</sup> Cf. INTAL. *Informe Mercosul, nº 2*, Janeiro-Junho 1997, p. 22-23.

De acordo com o Informe Mercosul nº 3,<sup>288</sup> no segundo semestre de 1997, observa-se a falta de regulamentação do Protocolo de Defesa da Concorrência, assinado em 1996. A matéria era considerada importante para garantir acesso efetivo e estável aos mercados. Observa-se, pois, que a visão comercial presente no Informe Mercosul é semelhante à que vigorava nos órgãos de cúpula do Mercosul. Não se tratava da concorrência pela perspectiva das autoridades antitruste da Argentina e do Brasil. Dessa maneira, a política de defesa da concorrência (PDC) é vista, pelo bloco, como uma forma de assegurar o nivelamento das condições de concorrência. O resultado da ausência de uma PDC comum era a continuidade da “aplicação de instrumentos contra práticas desleais de comércio para as importações intrabloco”.<sup>289</sup>

Até 2000, somente o Paraguai tinha incorporado o Protocolo de Defesa da Concorrência, o qual estava em vias de ser promulgado pelo Brasil. A preocupação dos negociadores nos órgãos superiores do Mercosul era, então, em relação a mecanismos antidumping e ajudas estatais.<sup>290</sup>

Um Protocolo de Defesa da Concorrência, amplo e completo, que passaria a regular as práticas comerciais intrazona, substituindo a utilização dos instrumentos nacionais que combatem o dumping e os subsídios no âmbito sub-regional, era tido como pouco realista, dada a permanência dos instrumentos nacionais de defesa comercial intrazona. A PDC era vista como promotora de práticas habituais de regulação do comércio interior, ou seja, do próprio país. No final de 2002, o GMC levava à consideração do CMC projeto de regulamentação do Protocolo, o qual continuava a não ser operativo.<sup>291</sup>

O Programa de Trabalho 2004-2006 do Mercosul<sup>292</sup> foi aprovado pela Decisão nº 26/2003 do CMC. Nele foi ressaltada a importância de aumentar a participação da sociedade civil na integração. Entre as principais tarefas do Programa estão previstas as modificações ao Protocolo de Defesa da Concorrência e a apresentação, pela CCM, de elementos para permitir sua vigência a partir de 2005.<sup>293</sup>

---

<sup>288</sup> INTAL. *Informe Mercosul, nº 3*, Julho-Dezembro 1997, p. ii, 25.

<sup>289</sup> INTAL. *Informe Mercosul, nº 5*, 1998-1999, p. 19.

<sup>290</sup> Cf. INTAL. *Informe Mercosul, nº 6*, 1999-2000, p. 70.

<sup>291</sup> Cf. INTAL. *Informe Mercosul, nº 8*, 2001-2002, p. 99 e nota de rodapé nº 90.

<sup>292</sup> MERCOSUL. *Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006 (Decisão nº 26/03 do CMC)*. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/mercosul/mercosul/programa\\_mercosul.asp](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/mercosul/mercosul/programa_mercosul.asp)>. Acesso em: 15 fev. 2006.

<sup>293</sup> Cf. INTAL. *Informe Mercosul, nº 9*, 2003-2004, p. 77-78.

A aplicação de uma política comum de defesa da concorrência é vista como forma de compensação pela eliminação de instrumentos de defesa comercial no comércio intrazona. Por isso, o CT-5 possuía, entre suas atribuições, especialmente no período 2000-2001, a análise comparativa de medidas de defesas comercial e da concorrência.<sup>294</sup>

Cabe, por fim, analisar o Protocolo de Defesa da Concorrência, cuja não-entrada em vigor até o presente ilustra a baixa efetividade do Mercosul para cumprimento de compromissos assumidos e para a implementação de temas complexos da crescente agenda negociadora. Segundo Campbell, Rosemberg e Svarzman:

Os acordos que iam sendo anunciados, nas sucessivas reuniões de cúpula de presidentes se caracterizavam por gerar mais compromissos para o futuro que resultados efetivos. Foi o caso, por exemplo, [...] do Protocolo de Defesa da Concorrência (firmado em Fortaleza no final de 1996), cuja transformação em resultados concretos e reais se viu restringida por problemas de aplicação e interpretação.<sup>295</sup>

O Protocolo de Defesa da Concorrência previa dois principais órgãos de aplicação: a Comissão de Comércio do Mercosul e um Comitê de Defesa da Concorrência a ela subordinado.<sup>296</sup> Tal concepção institucional, nunca implementada, revela subordinação do antitruste ao antidumping, da visão da defesa da concorrência à visão de defesa comercial. Como agravante, Montenegro entende que as regras do Protocolo de Fortaleza quando:

Entrarem em vigor, sofrerão as mesmas limitações que têm caracterizado todo o processo de integração regional do Mercosul: a necessidade de serem colocadas em prática por instituições intergovernamentais que, além de necessitar de consenso para tomarem uma decisão, são influenciadas pela enorme assimetria de poder que existe entre os parceiros do bloco.<sup>297</sup>

Da observação da negociação da defesa da concorrência no Mercosul, apreende-se que permanece visão parcial sobre a função do antitruste, considerado equivocadamente, principalmente pela Argentina, meio de compensação pela eliminação de instrumentos de defesa comercial no comércio intrazona. Prevalece, dessa forma, o foco da preocupação dos países do Cone Sul sobre seus produtores, em detrimento de seus consumidores.

---

<sup>294</sup> Cf. INTAL. *Informe Mercosul*, nº 7, 2000-2001, p. 43.

<sup>295</sup> CAMPBELL, Jorge; ROSEMBERG, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo. "O Mercosul na década de 1990: da abertura à globalização." In: CAMPBELL, Jorge (Org.); Rosemberg, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo (Coords.). *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000 p. 173. p. 99-180.

<sup>296</sup> Cf. INTAL. *Informe Mercosul*, nº 1, Julho-Dezembro 1996, p. 28.

<sup>297</sup> MONTENEGRO, op. cit., p. 96, nota de rodapé nº 276.

### 5.2.2 A defesa do consumidor a partir do Tratado de Assunção

Nesta subseção, apresenta-se primeiro a defesa regional do consumidor a partir da visão consumerista.<sup>298</sup> À essa perspectiva setorial, segue-se levantamento da evolução das negociações sobre o tema com enfoque de economia política presente nos Informes Mercosul do Intal.

Segundo o preâmbulo do Tratado de Assunção, a formação do Mercado Comum do Sul pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai “constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social”, bem como “modernizar suas economias para ampliar a oferta e a qualidade dos bens e serviços disponíveis, a fim de melhorar as condições de vida de seus habitantes”.<sup>299</sup>

Todavia, para Jean Michel Arrighi, o consumidor é o “protagonista olvidado”.<sup>300</sup> Tanto nos tratados interamericanos, quanto naqueles dedicados à integração, como o Tratado de 1980 da ALADI e o Tratado de Assunção de 1991 do Mercosul, não se encontra a palavra “consumidor”.

Qual seria, pois, a fundamentação para proteção institucional do consumidor no contexto de conformação do Mercosul?

Assim como o Tratado de Assunção de 1991, que instituiu o Mercosul, o texto do Tratado de Roma, que criou a Comunidade Econômica Européia em 1957, inicialmente, não contemplava qualquer tratamento específico para os consumidores. A inserção da proteção do consumidor foi gradativa. Em fase mais recente, progrediu-se de políticas anuais para trienais, até a atual estratégia quinquenal para 2002-2006, cuja principal fundamentação é a seguinte:

O desenvolvimento da política dos consumidores ao nível da UE é o corolário indispensável do estabelecimento progressivo do mercado interno. A livre circulação de bens e serviços tornou necessária a adoção de regras comuns, ou pelo menos convergentes, para assegurar simultaneamente uma

---

<sup>298</sup> O termo “consumerismo”, ainda não presente nos dicionários de português, tem origem anglicana. Como adjetivo, “consumerista” refere-se à “defesa do consumidor”. Já “consumeristas”, como substantivo, são, em geral, os doutrinadores do direito do consumidor.

<sup>299</sup> Ver MERCOSUL. *Tratado de Assunção*. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/msweb/Documentos/Destacados/Destacado\\_1/destacado1\\_pt.doc](http://www.mercosur.int/msweb/Documentos/Destacados/Destacado_1/destacado1_pt.doc)>. Acesso atualizado em: 03 maio 2006.

<sup>300</sup> ARRIGHI, Jean Michel. “La Protección de los Consumidores y el Mercosur”, in: *Revista Direito do Consumidor*, São Paulo, vol. 2 (1992), p. 126.

protecção suficiente dos interesses dos consumidores e a eliminação dos obstáculos regulamentares e das distorções da concorrência.<sup>301</sup>

Considerando a necessidade de harmonizar as normas que regem a defesa do consumidor nos Estados partes, o GMC determinou a criação, no âmbito do Subgrupo de Trabalho nº 10 (Coordenação de Políticas Macroeconômicas), da Comissão de Defesa do Consumidor, a qual se reuniu pela primeira vez em 1993.<sup>302</sup>

Posteriormente, a CCM instituiu, mediante sua Diretriz nº 1/1995 – a mesma que criou o CT-5 –, o Comitê Técnico nº 7 de Defesa do Consumidor (CT-7), encarregado de dar continuidade ao mandato da antiga Comissão de Defesa do Consumidor, com vistas à elaboração de regulamento comum para a defesa do consumidor no Mercosul. Em meados de 1997, o processo negociador do Regulamento Comum – então com nome e *status* de “Protocolo” – já tinha produzido forte reação de setores acadêmicos e da sociedade civil do Brasil contrários à sua aprovação que, de fato, nunca ocorreu. O argumento consumerista contra sua aprovação era de que o Brasil haveria de revogar cerca de 26 artigos de seu Código de Defesa do Consumidor apenas para que fosse permitida a harmonização normativa, com características de unificação, com os outros países do Mercosul, que, à exceção da Argentina, sequer possuíam legislação de defesa do consumidor à época. Assim, a delegação brasileira, nas negociações finais do documento, mudou sua orientação e decidiu não aprovar o Protocolo.

Desta feita, após mais de uma década de reuniões sobre relações de consumo, em termos concretos, existem, atualmente, apenas a Declaração Presidencial de Direitos Fundamentais dos Consumidores do Mercosul, de dezembro de 2000, e duas Resoluções de defesa do consumidor em vigor: a primeira de nº 126/1994, norma de direito internacional privado, prevê que cada Estado parte aplicará sua própria legislação de defesa do consumidor e regulamentos técnicos aos produtos e serviços comercializados em seu território, consagrando, por conseguinte, a regra do mercado de destino; e a segunda, de nº 42/1998, trata de garantia contratual. Portanto, além das Resoluções nº 126/1994 e nº 42/1998 do

---

<sup>301</sup> Em: UNIÃO EUROPÉIA. *Estratégia da Política dos Consumidores para 2002-2006*, p. 137/2. Disponível em: <[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/pt/oj/dat/2002/c\\_137/c\\_13720020608pt00020023.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/pt/oj/dat/2002/c_137/c_13720020608pt00020023.pdf)>. Acesso em: 5 maio 2004.

<sup>302</sup> Sobre o início da negociação da defesa do consumidor no Mercosul: “Sabe-se que o Subgrupo nº10, de Coordenação de Políticas Macroeconômicas, tem trabalhado no assunto e que em abril de 1993 instituiu uma ‘Comissão de Estudos de Direito do Consumidor’”. Em: MARQUES, Cláudia Lima. “O Código Brasileiro de Defesa do Consumidor e o Mercosul”. In: MARQUES, Cláudia Lima (Coord.). *Estudos sobre a proteção do consumidor no Brasil e no Mercosul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994, p. 113.

GMC, não há até o início de 2006, nenhuma outra norma de defesa do consumidor específica em vigor no Mercosul, nem mesmo tratando de definições básicas ou de conceitos.

Hoje, o quadro normativo dos países membros no que se refere à defesa do consumidor é bem diferente daquele à época do Tratado de Assunção. Como observado no capítulo anterior, além da Argentina (Lei nº 24.240/1993), também já possuem leis de defesa do consumidor o Paraguai (Lei nº 1.334/1998) e o Uruguai (Lei nº 17.250/2000). Entretanto, até o início de 2006, o mandato do CT-7 ainda consiste em criar um Regulamento Comum de Defesa do Consumidor, projeto já abandonado pelos negociadores do CT-7.

Especialmente os doutrinadores consumeristas brasileiros sugerem a negociação de pautas mínimas para harmonização na matéria. Entretanto, nem mesmo essa abordagem legislativa minimalista logrou êxito. Nos últimos anos, as reuniões do CT-7 apontam para a cooperação intergovernamental, de natureza administrativa. Não há, todavia, nenhum registro de planejamento conjunto ou mesmo de ação coordenada referente a qualquer aspecto das relações de consumo entre os Estados membros, além do Acordo Interinstitucional de Entendimento entre os Órgãos de Defesa do Consumidor dos Estados Partes do Mercosul para a Defesa do Consumidor Visitante, apresentado no capítulo anterior. De forma semelhante ao que ocorre em outras negociações setoriais do bloco, a situação é de impasse para harmonização normativa, mesmo que mínima, combinada com incipiente cooperação administrativa.

Por outro lado, as entidades civis de defesa do consumidor pretendem ter maior relevância no processo de integração do Cone Sul. Isso, porque, desde o ápice de sua atuação defensiva para a não-aprovação do Protocolo de Defesa do Consumidor do Mercosul<sup>303</sup> em 1997, nunca houve sua influência no processo negociador de modo mais sistemático e consistente. Recentemente, em primeiro de setembro de 2003, foi dado novo impulso para a participação dessas ONGs com a criação do Fórum de Associações de Consumidores do Mercosul, formado por membros da entidade *Consumers International*.<sup>304</sup>

O Mercosul possui, indubitavelmente, caráter intergovernamental, mas se desenvolve com a participação influente de grupos de empresários. No caso da defesa do consumidor, as organizações de consumidores, como atores relevantes nos mercados de consumo dos países

---

<sup>303</sup> “O projeto de Protocolo foi criticado por algumas instituições brasileiras de defesa do consumidor: na reunião do Foro Consultivo Econômico e Social de dezembro de 1997, na qual o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor manifestou sua oposição ao mencionado projeto”. Em: INTAL. *Informe Mercosul*, nº 3, Julho-Dezembro 1997, p. 32 e nota de rodapé nº 42.

<sup>304</sup> Ver: CONSUMERS INTERNATIONAL. Disponível em: <<http://www.consumersinternational.org>>. Acesso em: 24 maio 2005.

do Cone Sul, passam a pressionar para influenciar o processo negociador de forma mais consistente, e não apenas pontual e reativa.

Deve-se observar, além do mais, que o próprio Mercosul, com seu Programa de Trabalho 2004-2006,<sup>305</sup> tem-se voltado para o incremento da participação de associações civis. De fato, com a observação da última reunião do CT-7, em junho de 2006<sup>306</sup>, tende-se a inferir que os demais países da região teriam mudado sua estratégia e passado a incorporar demandas das entidades civis em suas políticas de consumo, assim como faz o Brasil. Resta, todavia, prematuro qualquer conclusão nesse sentido, o que somente será possível ao se acompanhar as reuniões vindouras do CT-7 e as práticas concretas das instituições públicas de defesa do consumidor dos países sócios.

Considerada relacionada às políticas comuns da nova união aduaneira,<sup>307</sup> a defesa do consumidor passa a se orientar para a elaboração de um Protocolo de Defesa do Consumidor.<sup>308</sup> Observa-se, além da preocupação comercial em relação à defesa do consumidor, o impressionante nível de profundidade e, portanto, de ambição do Protocolo:

Por meio da Resolução 126/94 foi encomendada ao Comitê de Defesa do Consumidor a continuação dos trabalhos destinados à elaboração um projeto de Regulamento Comum para a Defesa do Consumidor. O objetivo é o de garantir os direitos do consumidor no âmbito sub-regional, sem que isso implique criar entraves desnecessários ao comércio. [...] Embora a data prevista para a conclusão do Regulamento Comum fosse 30 de novembro de 1996 (de acordo com a Dir. 23/95), na reunião de Fortaleza foram aprovados como resoluções cinco dos doze capítulos referentes ao conceito (consumidor, fornecedor, etc.), direitos básicos e proteção da saúde e segurança do consumidor, publicidade e garantia contratual de produtos e serviços. De todos os modos, o Protocolo só entrará em vigor uma vez que tenham sido aprovados todos os capítulos e sejam incorporados às legislações nacionais dos Estados-Parte.<sup>309</sup>

Previa-se, após a aprovação completa do Protocolo de Defesa do Consumidor, a entrada em vigor do Protocolo de Santa Maria sobre Jurisdição Internacional em Matéria de

---

<sup>305</sup> Ver: MERCOSUL. *Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006 (Decisão nº 26/03 do CMC)*.

<sup>306</sup> Ver: CONSUMERS INTERNATIONAL – OFICINA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

“Asociaciones de consumidores participan en comité del Mercosur”, notícia de Buenos Aires, de 2 de junho de 2006. Disponível em: <[http://www.consumidoresint.cl/mas\\_info.asp?id=1149627232](http://www.consumidoresint.cl/mas_info.asp?id=1149627232)>. Acesso em: 10 jun. 2005.

<sup>307</sup> A agenda de aprofundamento da união aduaneira, que inclui a harmonização de políticas, volta-se para a realização do mercado comum. Cf. INTAL. *Informe Mercosul, nº 2*, Janeiro-Junho 1997, p. iv-v.

<sup>308</sup> De acordo com o item 1 da Ata da reunião do CT-7 em Motevidéu, em novembro de 1997

(MERCOSUR/CCM/CT Nº 7 “COMITE DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR”/Acta Nº 08/97), o referido Protocolo também foi indistintamente chamado de “Marco Normativo Comum Mínimo Mercosul de Defesa do Consumidor” e “Regulamento Mercosul da Defesa do Consumidor”.

<sup>309</sup> INTAL. *Informe Mercosul, nº 1*, Julho-Dezembro 1996, p. 36.

Relações de Consumo, aprovado em dezembro de 1996 pelo CMC. Se tivesse sido aprovado, o Protocolo de Santa Maria permitiria aos consumidores ingressar em seu próprio domicílio contra práticas abusivas de qualquer empresa da sub-região.<sup>310</sup> A impressão que se tem é que o nível de ambição sobre a matéria era demasiadamente alto, restando, em 2006, sem perspectiva de aprovação, não apenas o Protocolo de Defesa do Consumidor e o Protocolo de Santa Maria, mas qualquer outra norma Mercosul de defesa do consumidor.

Interessante resumo das negociações sobre o Protocolo de Defesa do Consumidor do Mercosul pode ser observado no Informe Mercosul nº 3. Observa-se, ao final, um panorama que teve o Brasil como único país oposto ao documento, valendo-se do princípio do consenso:

Para o Brasil o documento acordado não atendia a orientação estabelecida no MERCOSUL, de acordo com a qual no processo de harmonização se terá como referência a legislação mais exigente e as normas internacionais: vale a pena esclarecer que o Brasil estima que a aprovação deste Protocolo implicaria em redução no grau de proteção ao consumidor dado pela legislação brasileira. Embora as delegações da Argentina, Paraguai e Uruguai tenham manifestado sua oposição à determinação do Brasil e sua vontade de levar o Protocolo à consideração do GMC, isto finalmente não aconteceu.<sup>311</sup>

Após a oposição brasileira à aprovação do Protocolo, a qual realmente não ocorreu, o CT-7 voltou a reunir-se em Buenos Aires, em julho de 1998, tendo o Brasil, na ocasião, proposto, para a avaliação das demais delegações, uma “Declaração de Princípios Gerais sobre Defesa do Consumidor, que opere como marco orientador das negociações na matéria”.<sup>312</sup> Trata-se de embrião do que viria a ser a Declaração Presidencial de Direitos Fundamentais dos Consumidores do Mercosul de 2000. Torna-se provável que essa drástica redução de ambição, com o abandono radical da proposta de harmonização, permaneça por muitos anos como a principal perspectiva negociadora sobre o tema.

Em texto de 1999, Cláudia Lima Marques<sup>313</sup> também defendia a idéia de uma “Declaração Presidencial sobre Princípios Gerais e Direitos Fundamentais do Consumidor no Mercosul”, a qual seria um documento não-cogente, de caráter mais político do que jurídico, que embasaria novamente todo o trabalho do CT-7, positivando os direitos fundamentais dos consumidores, não importando o seu país de origem.

<sup>310</sup> INTAL. *Informe Mercosul, nº 1*, Julho-Dezembro 1996, p. 36.

<sup>311</sup> INTAL. *Informe Mercosul, nº 3*, Julho-Dezembro 1997, p. 32.

<sup>312</sup> Cf. MERCOSUR/CCM/CT-7 COMITÉ DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR/ ACTA 01/98. [Tradução nossa].

<sup>313</sup> MARQUES, Cláudia Lima. “Direitos do Consumidor no Mercosul: Algumas sugestões frente ao impasse”, in: *XVII Conferência Nacional dos Advogados-OAB, Justiça: realidade e utopia*. Brasília: Livro de Anais da Conferência Nacional dos Advogados-OAB, Justiça: Realidade e Utopia, 1999, p. 13.

Presente como “Direito do Consumidor” na página principal do sítio eletrônico oficial do Mercosul, a Declaração Presidencial de Direitos Fundamentais dos Consumidores do Mercosul<sup>314</sup> foi aprovada em dezembro de 2000. Ela, porém, não possui qualquer valor jurídico, somente político, pois não tem natureza de norma legal do bloco.

Desde a não-aprovação do Protocolo de Defesa do Consumidor no final de 1997, a disciplina tem se enfraquecido no Mercosul, principalmente pela dificuldade dos negociadores nacionais de acomodarem suas visões no CT-7. Não obstante, Paraguai e Uruguai já possuem suas legislações na área. Por isso, mesmo que pouco promissoras no presente, as negociações de defesa do consumidor no Mercosul pelo menos tiveram o mérito de incentivar a criação da normativa nos dois sócios menores, o que não ocorreu ainda nas negociações do CT-5.

Atualmente, os doutrinadores brasileiros de defesa do consumidor continuam a sugerir o caminho da harmonização de pautas legislativas mínimas a serem acordadas pelos países, nos moldes das diretivas da União Européia. Observa-se, entretanto, que a tendência é de permanência da simples cooperação administrativa entre os órgãos setoriais da sub-região, que têm se utilizado do Mercosul para aprofundar sua aproximação intergovernamental.

### 5.2.3 Resultados escassos

Os resultados escassos das negociações de defesas da concorrência e do consumidor no Mercosul não podem ser atribuídos somente a seus comitês técnicos. Fazem parte de um contexto de aumento da complexidade da agenda negociadora e de dificuldades do sistema de incorporação normativa do Mercosul.

Roberto Bouzas<sup>315</sup> agrega como um dos fatores da crise atual do Mercosul a perda de foco e de priorização de temáticas no bloco. Esse problema é exemplificado pela “inflação normativa”, marcada por grande número de instrumentos que nunca foram incorporados ou que nunca entraram em vigor.

---

<sup>314</sup> Ver: MERCOSUL. *Declaração Presidencial dos Direitos Fundamentais dos Consumidores do Mercosul*. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/msweb/Documentos/Destacados/Destacado\\_7/destacado7\\_pt.doc](http://www.mercosur.int/msweb/Documentos/Destacados/Destacado_7/destacado7_pt.doc)>. Acesso em: 16 maio 2006.

<sup>315</sup> BOUZAS, Roberto. “Mercosur: ¿Crisis económica o crisis de la integración?”. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (Orgs.). *Grupo de reflexão prospectiva sobre o Mercosul*. Brasília: FUNAG, 2003, p. 50, 52, 53. p. 47-61.

Bouzas<sup>316</sup> considera serem três os principais desafios da agenda interna do Mercosul, responsáveis pelo cenário pessimista do final da década de 90: conjunturas econômicas adversas; extensão excessiva da agenda de negociação desde a criação da união aduaneira – o que levou o Mercosul ao que o autor chama de um “platô” regulamentário; e a progressiva diminuição das motivações nacionais para a integração regional. O segundo item, de complexidade da agenda negociadora, refere-se à:

Acumulação de assuntos por resolver e o não cumprimento do pactuado no período 1995/98. Isso tem origem numa agenda que deu prioridade à extensão em detrimento da profundidade. Na prática, o objetivo de estabelecer uma união aduaneira suscitou exigências de arbitragem de interesses e de coordenação de políticas que superaram os recursos políticos e institucionais. [...] O que interessa destacar aqui são os efeitos disso sobre a gestão do processo de integração e, em particular, a resultante ampliação da agenda conflituosa, a redução da credibilidade das negociações e a percepção de que os custos de cada novo descumprimento eram cada vez menores.<sup>317</sup>

Ao detalhar a crescente complexidade da agenda temática, Bouzas<sup>318</sup> explica que a negociação passou a incluir áreas antes consideradas de âmbito interno, estando, por exemplo, entre os assuntos mais conflituosos as políticas de concorrência e sua vinculação com o comércio. Ele aponta os seguintes agravantes: menor transparência dos novos temas; as diferentes perspectivas nacionais; a ausência de experiência prévia – como no caso das políticas de concorrência; e o maior desafio à autonomia das políticas públicas em negociação.

Entre os fatores que Jorge Campbell aponta para as dificuldades de consolidação da união aduaneira está também a crescente complexidade dos novos temas da agenda de negociações, os quais envolvem diferentes estruturas burocráticas e afetam outros interesses além dos estritamente tarifários, citando, entre eles, as políticas de concorrência:

Se de início a discussão e os acordos alcançados em muitas dessas questões foram fruto de negociações ‘em abstrato’ (e de escassos efeitos concretos), no momento de sua implementação ou regulamentação foram surgindo dúvidas, questões e problemas de materialização, tanto de forma quanto de fundo, que em muitos casos impediram sua efetiva entrada em vigor.<sup>319</sup>

---

<sup>316</sup> Idem. “As perspectivas do Mercosul: desafios, cenários e alternativas para a próxima década.” In: CAMPBELL, Jorge (Org.); Rosemberg, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo (Coords.). *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000, p. 443-445. p. 423-453..

<sup>317</sup> Id. *ibid.*, p. 443-445.

<sup>318</sup> Id. *ibid.*, p. 426, 432.

<sup>319</sup> CAMPBELL, Jorge. “Uma visão para o futuro do Mercosul.” In: CAMPBELL, Jorge (Org.); Rosemberg, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo (Coords.). *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000, p. 517. p. 507-549.

Além disso, muitos dos novos assuntos da agenda negociadora são de escassa experiência no próprio âmbito interno dos países, o que para Campbell<sup>320</sup> é mais um elemento agravante das dificuldades da consolidação da união aduaneira, apresentando como exemplo o caso da defesa da concorrência ou do consumidor na Argentina. Campbell entende, ao mesmo tempo, que tais temas, ao entrarem na agenda regional, podem servir como incentivo para a aceleração de seu tratamento em cada um dos países.

Helena Cristina Simões Vasconcelos<sup>321</sup> aborda as disciplinas de defesas da concorrência e do consumidor de forma incidental ao tratar da coordenação de políticas macroeconômicas. Ela menciona que estava em discussão a lei de defesa da concorrência, a qual estaria prevista para entrar em vigor em janeiro de 2001. Seu destaque é para a tendência de que uma norma de defesa da concorrência seja não-ótima, visto que depende das possibilidades dos demais sócios do Mercosul ainda que a legislação de concorrência do Brasil seja a mais antiga e a mais desenvolvida. Sua proposta para a construção da agenda econômica quadrilateral refere-se à implementação de políticas comuns em áreas com menor potencial conflituoso, deixando outros temas, como a adoção de um código comum de defesa do consumidor – tendo o código brasileiro como referência –, para um segundo momento.

Ao tratar das perspectivas da Rodada do Milênio da Organização Mundial do Comércio (OMC), Bouzas apresenta o desafio de negociação da política de concorrência em contexto de prevalência da proteção comercial, o qual é justamente o caso do Mercosul:

A emergência gradual de um mercado e de estratégias empresariais globais reduziu a capacidade das autoridades nacionais de promover e defender a concorrência. As diferenças de instrumentos, o caráter nebuloso das jurisdições e a existência de externalidades fazem dessa área um tema prioritário, mas extremamente contencioso. Por outro lado, instrumentos como a legislação *antidumping* são substitutos muito imperfeitos de uma política de concorrência e usados até mesmo com o objetivo de fortalecer posições oligopolistas nos mercados domésticos e limitar a concorrência via preços. Para avançar numa política de concorrência será preciso acordar padrões mínimos que devem ser protegidos, mecanismos para assegurar sua implementação e resolver questões jurisdicionais.<sup>322</sup>

---

<sup>320</sup> Id. *ibid.*, p. 518.

<sup>321</sup> VASCONCELOS, Helena Cristina Simões. *A institucionalidade do Mercosul: impasses e oportunidades das estruturas intergovernamental e supranacional*. 1999. 162 p. Dissertação. (Mestrado em Relações Internacionais). Departamento de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, p. 92-93.

<sup>322</sup> BOUZAS, op. cit., 2000, p. 442.

Assim, para Bouzas,<sup>323</sup> em negociações multilaterais, temas como as políticas de concorrência representam enorme desafio para países em desenvolvimento, sobrevivendo a tendência destes à oposição da inclusão daquelas na agenda negociadora. Isso ocorreria pela dificuldade de compreensão da importância desses temas e de identificação dos próprios interesses no processo de negociação. O resultado da oposição ao seu tratamento pode ser a liberdade para o exercício de ações unilaterais ou a marginalização no processo de formação de regras.

Um outro tema de extrema gravidade no Mercosul refere-se à problemática da não-incorporação de normas do Mercosul às ordens jurídicas internas. Após mais de uma década de negociações em defesa da concorrência e do consumidor, os resultados são algumas normas não-aprovadas. Na verdade, essas normas sequer chegaram a alcançar a fase da sistemática de incorporação. A maioria foi paralisada ou descartada antes mesmo de sua aprovação quadrilateral no Mercosul. Ainda assim, a análise da incorporação é importante, por exemplo, para o Protocolo de Defesa Concorrência, tendo em vista existirem perspectivas para sua incorporação normativa e subsequente entrada em vigor.

Já no primeiro semestre de 1997 eram percebidas as dificuldades de incorporação normativa por meio do Mercosul: “a evolução das negociações explicita ainda as carências de todos os países no que se refere à internalização - em suas legislações nacionais - das normas acordadas no plano sub-regional”.<sup>324</sup>

Em resumo, a sistemática de incorporação de normas do Mercosul aos ordenamentos jurídicos nacionais demonstrou-se um fracasso, mas a avaliação das disciplinas de defesas da concorrência e do consumidor comprova que estas sequer chegaram à fase de incorporação normativa. Isso, porque foram abandonadas ou paralisadas antes por falta de entendimento comum.

Ao tratar dos elementos que dificultam a incorporação das normas no Mercosul, Carlos Márcio B. Cozendey assevera que:

No que se refere às normas mais antigas, muitas foram negociadas sem consciência plena por parte dos órgãos nacionais que participaram das negociações sobre as consequências do exercício e, portanto, sem a necessárias supervisão superior ou sem a participação de todos os setores pertinentes de um mesmo órgão. Em decorrência, no momento em que processa a norma Mercosul para sua incorporação, o órgão nacional

---

<sup>323</sup> BOUZAS, op. cit., 2000, p. 443.

<sup>324</sup> Cf. INTAL. *Informe Mercosul*, nº 2, Janeiro-Junho 1997, p. 31.

‘descobre’ que não está de acordo com seu conteúdo e gera uma demanda de revisão, nem sempre aceita pelos demais Estados Partes.<sup>325</sup>

O que ocorreu, em etapa anterior, com o Protocolo de Defesa do Consumidor do Mercosul foi semelhante, mas sem que tivesse havido a aprovação final da norma na última instância do bloco, pois o Brasil, por meio de seu órgão nacional, opôs-se à sua aprovação.

O ocorrido com o Protocolo de Defesa do Consumidor do Mercosul ilustra o fracasso da estratégia do Mercosul de instrumentalizar os novos temas de maneira subordinada às negociações comerciais mais amplas. Os órgãos nacionais setoriais envolvidos têm demandas próprias, muitas vezes não-coincidentes com os interesses da Comissão de Comércio ou da alta cúpula mercosulina. O potencial de conflito é acentuado pelo critério do consenso utilizado como mecanismo garantidor da intergovernabilidade adotada: caso um Estado parte seja contrário, impossibilita-se o avanço da negociação.

A partir do ano de 1999, pôde-se compreender o fracasso das negociações de defesas da concorrência e do consumidor no contexto geral de “paralisia da agenda de consolidação da União Aduaneira”.<sup>326</sup> Para Luiz Felipe de Seixas Corrêa, o ano de 1999 podia ser considerado como o mais difícil desde a assinatura do Tratado de Assunção, destacando seis tendências negativas principais, entre elas, aquelas relacionadas com as defesas da concorrência e do consumidor, segundo ele, temáticas pertencentes à consolidação da união aduaneira. Seixas Corrêa explica que: “Após a fase de negociações tarifárias, impõe-se a busca de entendimentos sobre harmonização de legislações e políticas, o que é naturalmente muito mais difícil”.<sup>327</sup>

Até 2000, os acordos para o avanço da zona de livre comércio e da união aduaneira haviam sido limitados e, em geral, de pouco conteúdo e aplicação prática. Tal situação aumentava a expectativa em torno da chamada “Agenda do Relançamento do Mercosul”,<sup>328</sup> promovida a partir do segundo semestre de 1999. Essa Agenda, contudo, perdeu seu fôlego devido, principalmente, aos prejuízos econômicos irradiados sobre os sócios advindos tanto

---

<sup>325</sup> COZENDEY, Carlos Márcio B. “O sistema de incorporação das normas do Mercosul à ordem jurídica interna”. In: VAZ, Alcides Costa (Org.). *Dimensões da integração no Mercosul*. Brasília: Cadernos do CEAM, n.7, 2002, p. 48. p. 45-61.

<sup>326</sup> Cf. INTAL. *Informe Mercosul*, n° 5, 1998-1999, p. 38.

<sup>327</sup> SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. “A visão estratégica brasileira do processo de integração.” In: CAMPBELL, Jorge (Org.); Rosenberg, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo (Coords.). *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000, p. 203-204. p. 183-216.

<sup>328</sup> INTAL. *Informe Mercosul*, n° 6, 1999-2000, p. 103. Nesse sentido, Vaz esclarece que a ênfase interna da Agenda fundamentava-se no objetivo intrínseco de preservar o próprio bloco. Cf. VAZ, Alcides Costa. “Estratégias comerciais no Mercosul”. In: VAZ, Alcides Costa (Org.). *Dimensões da integração no Mercosul*. Brasília: Cadernos do CEAM, n.7, 2002b, p. 32-33. p. 11-43.

da crise cambial do Brasil ocorrida em janeiro de 1999, quanto do colapso da conversibilidade cambial na Argentina desde o final de 2001.

Sem dúvidas, o Mercosul caracteriza-se por reduzidos progressos em termos de políticas comuns e harmonizações legislativas.<sup>329</sup> Logo, as temáticas da concorrência e do consumo não são exceções. Suas negociações foram ainda mais dificultadas por características próprias das duas políticas reguladoras.

As legislações antitruste e consumerista não possuem natureza comercial – apesar de gerarem efeitos sobre o comércio –, mas pertencem ao ramo do direito econômico. A inserção das duas temáticas na pauta de harmonização do Mercosul, sob atribuição específica de sua Comissão de Comércio, cristalizou o equívoco, podendo ser consideradas dois grandes fracassos setoriais do Mercosul. Indubitavelmente, nesses casos, a natureza intergovernamental do bloco, sua precária institucionalidade e, especialmente, as dificuldades para incorporação normativa demonstraram-se absolutamente desfavoráveis às negociações das duas disciplinas pertencentes ao direito econômico ou ao ramo das políticas reguladoras.

Como políticas públicas reguladoras internas, com ênfase jurídica especialmente no Brasil, não se vislumbra, no médio prazo, qualquer possibilidade de coordenação intergovernamental das disciplinas de defesas da concorrência e do consumidor, mas, no máximo, a possibilidade de incremento de cooperações interinstitucionais intrabloco. Os operadores do antitruste e da defesa do consumidor – especialmente do Brasil – compreendem suas áreas como políticas públicas autônomas, não passíveis de redução a métricas comuns por meio de harmonizações baseadas em preocupações comerciais.

### **5.3 A defesa do consumidor como barreira técnica ao comércio**

Uma das principais razões que levou à negociação da defesa do consumidor pelo Mercosul foi a preocupação sobre seus efeitos na restrição ao comércio intrabloco.

Entretanto, doutrinadores consumeristas brasileiros, como Claudia Lima Marques,<sup>330</sup> apontam que a defesa do consumidor, por incluir a proteção à sua vida e segurança, não

---

<sup>329</sup> Com foco sobre os anos 90, ver: INTAL. *Informe Mercosul, n° 10, 2004-2005*, p. 42.

<sup>330</sup> MARQUES, Cláudia Lima. “O Código Brasileiro de Defesa do Consumidor e o Mercosul”. In: MARQUES, Cláudia Lima (Coord.). *Estudos sobre a proteção do consumidor no Brasil e no Mercosul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994, p. 111.

estaria incluída nas restrições ao comércio, pois pertenceria ao rol das exceções previstas no artigo 50 do Tratado de Montevideu, que instituiu a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi).

Não obstante, mesmo na União Européia (UE), essa é uma preocupação pertinente. François d'Arcy insere as normas de proteção do consumidor entre aquelas normas comunitárias que visam a corrigir defeitos do mercado e que, se deixadas somente no âmbito dos Estados nacionais, poderiam constituir barreiras à livre circulação de produtos e serviços na unificação do mercado interno. D'Arcy explica que:

Não foi abordada, no Tratado de Roma de 1957, a proteção dos consumidores. Cada país tinha, nesse domínio, suas próprias regras, sua própria organização administrativa, com variações devido às tradições diferentes. No entanto, a coexistência de regras nacionais diferentes podia constituir um obstáculo à livre circulação, e desde os meados da década de 70 foi iniciada uma política de proteção dos consumidores, assim como uma aproximação e harmonização das legislações nacionais.<sup>331</sup>

Em se tratando de processos profundos de integração regional, a defesa do consumidor carece, realmente, de um mínimo de coordenação para diminuir sua propensão como barreira técnica ao comércio. De fato, a defesa do consumidor pode constituir-se em obstáculo ao comércio e reduzir a livre concorrência. Suas normas protetivas são passíveis, entretanto, de serem divididas em duas categorias: as primeiras, mais gerais e subjetivas – denominadas direitos ou princípios – aplicadas em geral pelos órgãos de defesa do consumidor; e as segundas, mais específicas – denominadas regulamentos –, voltadas para regulação técnica de aspectos ligados à saúde ou segurança e aplicadas por órgãos setoriais técnicos.

As primeiras normas, de caráter mais geral e principiológico e, portanto, aparentemente neutras, podem ser interpretadas por órgãos nacionais de defesa do consumidor ou mesmo pelo Poder Judiciário de modo a constituírem obstáculos excessivos à atividade comercial. Ligadas a órgãos setoriais específicos, as normas da segunda categoria têm ainda maior potencial de criar distorções e barreiras comerciais, caso não estejam assentadas em regulamentações internacionais e em critérios científicos reconhecidos. Dessa forma, quer sejam gerais, quer sejam técnicas, normas de defesa do consumidor podem constituir obstáculos às atividades comerciais, dependendo da orientação estatal que lhes é dada.

---

<sup>331</sup> Op. cit., p. 114.

Autores como Mello<sup>332</sup> argumentam não haver barreiras se houver tratamento não-discriminatório aos fornecedores, como é o caso da legislação brasileira. De fato, as implicações da norma de proteção do consumidor, em regra, recaem tanto sobre os produtos e serviços nacionais, quanto sobre os estrangeiros. Essa isonomia na aplicação da lei é correta, mas não é suficiente para minorar os efeitos de eventuais implicações restritivas ao comércio e à concorrência ou que aumentem os custos de produção de forma desmesurada e os preços finais, reduzindo, portanto, os ganhos relativos dos consumidores.

O enfoque inicial do Mercosul, de considerar as normas de defesa do consumidor um potencial entrave à livre circulação de produtos e serviços, motivou as iniciativas de harmonização das legislações. Ainda que correta à primeira vista, a visão foi essencialmente comercial, sem considerar que a defesa do consumidor, especialmente no Brasil, possui como predominantes suas dimensões jurídica e distributiva. O diagnóstico não foi de todo errado, mas parcial. Já a recomendação de harmonização profunda foi, como se vê hoje, absolutamente equivocada.

No início da seção, foi apresentado o argumento de Cláudia Lima Marques de que o direito do consumidor, por tratar da vida e da segurança das pessoas, estaria fora do rol de barreiras não-legítimas ao comércio. Constitui argumentação jurídica que não abarca toda a complexidade do direito do consumidor. Tanto que a própria Resolução nº 39/248, de 1985, da Organização das Nações Unidas (ONU),<sup>333</sup> que trata dos direitos básicos do consumidor – os quais incluem a proteção dos riscos à sua saúde e segurança – também assevera que os governos devem evitar que políticas e medidas de proteção do consumidor, ao serem implementadas, tornem-se barreiras ao comércio internacional.

Outro argumento dos consumeristas brasileiros é que o direito do consumidor, por ter orientação principiológica, restaria afastado dos obstáculos ao comércio. Sabe-se, todavia, que os princípios de defesa do consumidor estão incluídos na primeira categoria de normas, as gerais. Por isso, até a legislação de princípios de defesa do consumidor pode transformar-se em dificuldade para os exportadores que têm de atender aos critérios do país importador.

Um exemplo de restrição fundada em princípio jurídico é a obrigatoriedade legal, existente no Brasil e em diversos países, do idioma nacional para todas as relações de

---

<sup>332</sup> Op. cit., p. 129.

<sup>333</sup> Ver: UNITED NATIONS GUIDELINES FOR CONSUMER PROTECTION. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/39/a39r248.htm>>. Acesso em: 22 jun. 2005.

consumo, qualquer que seja o meio, o que inclui, o comércio eletrônico e a publicidade ofertada pela televisão a cabo, por exemplo.

O dilema da obrigatoriedade do idioma nacional para o comércio eletrônico intrabloco revela um paradoxo da proteção estatal sub-regional: a obrigatoriedade valeria tão-somente para as empresas virtuais situadas no Cone Sul, e não para as extrabloco, como as norte-americanas. Trata-se de um exemplo de quebra do princípio da não-discriminação da norma consumerista, uma vez que desaparece a figura do importador, o único que, se houvesse, poderia ser responsabilizado. Do outro lado, as empresas de comércio eletrônico da sub-região defendem soluções de mercado, flexíveis e orientadas por demandas e rejeitam o que consideram regulação estatal excessiva e discricionária, pois não atingiria fornecedores extrazona.<sup>334</sup>

Dessa forma, a política de defesa do consumidor existente em cada Estado membro pode ser implementada unilateralmente de modo a gerar efeitos característicos de barreira técnica ao comércio intrazona. Em todo caso, a possibilidade de exacerbação de restrições ao comércio sub-regional não parece justificar o enfrentamento da complexidade de uma harmonização legislativa improvável de direito do consumidor no Cone Sul.

#### **5.4 Substituição do antidumping pelo antitruste**

Esta seção investiga a relação entre a defesa da concorrência e a defesa comercial em um processo de integração como o do Mercosul. Procura-se levantar as diferenças entre os dois institutos para verificar se são antagônicos entre si. Ao final, examina-se a perspectiva de substituição do antidumping pelo antitruste no comércio intrazona do Mercosul.

Maristela Basso e Angela Teresa Gobbi Estrella explicam a fundamentação para a prevalência das regras antitruste nas trocas sub-regionais:

A eliminação das medidas de defesa comercial e a definição de regras comuns sobre auxílio estatais são questões fundamentais, dada a progressão do processo de integração no Mercosul, que passa do nível tarifário para o concorrencial, o que exige o nivelamento do campo de jogo. Por isso, essas

---

<sup>334</sup> Para mais detalhes, consultar o Subgrupo de Trabalho nº 13 Comércio Eletrônico (SGT-13), criado pela Decisão nº 59/2000 do CMC.

questões têm de ser tratadas conjuntamente, e em conexão com as regras de defesa da concorrência.<sup>335</sup>

De acordo com Mello, as legislações antitruste e antidumping possuem profundas diferenças entre si: “Além de usarem diferentes critérios de análise para detectar danos, em antitruste o objetivo perseguido é a eficiência econômica e o interesse juridicamente protegido é de natureza social; em *antidumping* não se usa o critério de eficiência e o interesse resguardado é aquele dos produtores nacionais afetados pelas importações”.<sup>336</sup>

A autora fundamenta a substituição da defesa comercial pela defesa da concorrência:

Num mercado integrado, não tem sentido o uso de medidas de defesa comercial contra parceiros do mesmo bloco. Sistemas *antidumping* têm frequentemente motivações protecionistas, constituindo obstáculo ao processo de integração e fonte potencial de efeitos anticompetitivos. Por outro lado, práticas que potencialmente criam restrições concorrenciais – preços predatórios e discriminação de preços – podem ser tratadas pelo sistema antitruste, com vantagens para o interesse público, devido aos critérios de análise baseados na eficiência econômica e à natureza dos remédios.<sup>337</sup>

Pedro A. L. Florêncio<sup>338</sup> realiza importante exame sobre a interação desejável entre políticas antitruste e antidumping dentro do Mercosul, apresentando, ao final, perspectiva teórica para a substituição da defesa comercial pela defesa da concorrência no comércio intrabloco.

Conclui-se que: “Idealmente, uma união aduaneira deve dispor de uma política comum de defesa comercial para terceiros, enquanto as relações comerciais intrabloco devem ser reguladas por uma política única de defesa da concorrência, como se ocorressem entre empresas localizadas em um mesmo país”.<sup>339</sup> Sabe-se, contudo, que essa é uma realidade distante do Mercosul, onde permanecem grandes assimetrias nas estruturas econômicas e institucionais dos países membros, destacando-se o fato de que o Paraguai e o Uruguai ainda não possuem políticas de defesa da concorrência (PDCs) nacionais.

---

<sup>335</sup> BASSO, Maristela; ESTRELLA, Angela Teresa Gobbi. “Aprimoramento jurídico e institucional do Mercosul”. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (Orgs.). *Grupo de reflexão prospectiva sobre o Mercosul*. Brasília: FUNAG, 2003, p. 42. p. 31-45.

<sup>336</sup> MELLO, op. cit., p. 132.

<sup>337</sup> MELLO, op. cit., p. 140.

<sup>338</sup> FLORÊNCIO, Pedro de Abreu e Lima. *What kind of interaction between antidumping and competition policies is desirable within Mercosur?* Setembro de 2005. 9848 palavras. Dissertação. (Master of Laws degree in International Economic Law). University of Warwick.

<sup>339</sup> INTAL. *Informe Mercosul, nº 9, 2003-2004*, p. 38.

## 5.5 Avaliação retrospectiva e prospectiva das duas disciplinas

Diante de quadro tão desfavorável à evolução das disciplinas ancilares de defesas da concorrência e do consumidor no Mercosul, cabe avaliar sua real importância para esse processo de integração entre países em desenvolvimento. O objetivo desta última seção é, portanto, realizar as avaliações retrospectivas e prospectivas finais para as duas disciplinas no bloco.

A importância da regulação intergovernamental coordenada de normas antitruste e de normas de relações de consumo possui duas dimensões: a potencial e a real. Sua relevância potencial é grande, pelos efeitos positivos para o maior comércio, livre concorrência e proteção dos consumidores na sub-região.<sup>340</sup> Todavia, no processo negociador real, seu tratamento revelou-se precoce, equivocado – pois teve predomínio do enfoque comercial – e com institucionalidade insuficiente – o modelo de negociação político-diplomático intergovernamental demonstrou-se inadequado para o tratamento de áreas inseridas na lógica das políticas públicas.

### 5.5.1 Precocidade do Mercosul

Primeiramente, cabe esclarecer que não se pode avaliar se a defesa da concorrência e a proteção do consumidor são imprescindíveis para a evolução de um processo de integração como o do Cone Sul. Se essas disciplinas houvessem prosperado, poderiam realmente contribuir com o avanço político-institucional e comercial do Mercosul, mas conforme demonstraram os fatos, sua negociação com elevado grau de ambição comprovou-se precoce e errônea.

Resta confirmado que foi um grande equívoco procurar harmonizar essas políticas públicas como se elas fossem, em si, obstáculos ao comércio ou pudessem ser instrumentalizadas a partir de estratégias comerciais. Ambas geram, sim, efeitos sobre o comércio sub-regional e internacional. Podem impor restrições ou adequações às trocas sub-

---

<sup>340</sup> Um exemplo do valor potencial do antitruste para o regionalismo liberal é dado por Montenegro, para quem a importância da defesa da concorrência para processos de integração seria demonstrada pela garantia de que não retornariam as barreiras retiradas pela liberalização comercial. Ver: Montenegro, op. cit., p. 95. Essa perspectiva, porém, nunca ocorreu no Mercosul.

regionais, mas são, antes de tudo, políticas reguladoras nacionais, com legislações baseadas em princípios jurídicos e econômicos próprios.

Nesse ponto, cumpre esclarecer que o equívoco da harmonização não se restringiu às duas disciplinas em análise, mas parece ter sido comum aos demais novos temas da agenda negociadora. Segundo afirma o então coordenador brasileiro do Subgrupo nº 11 do Mercosul (SGT-11), de Assuntos Trabalhistas, José Alves de Paula, ainda em 1994:

Como o início do processo de integração foi todo baseado em harmonizações tarifárias, destinadas a tornar possível a criação da zona de livre comércio (primeira fase do Tratado), de certa forma essa metodologia de identificar assimetrias e buscar eliminá-las, utilizada intensamente naquele momento para harmonizar tarifas alfandegárias e restrições não tarifárias, foi transplantada para o campo das relações de trabalho, e balizou as atividades do SGT 11, o que hoje vemos não parece ter sido o melhor caminho. [...] O tempo e os desdobramentos do processo de integração se encarregaram de mostrar que, a harmonização das legislações do trabalho e da previdência social só poderão vir numa etapa muito posterior, talvez na fase de mercado comum, não agora.<sup>341</sup>

Como ilustração da incapacidade do Mercosul para os novos e complexos temas – especialmente os ligados a políticas públicas –, as negociações sobre relações de trabalho abandonaram a intenção anterior de harmonização, para adotarem um enfoque mais pontual. Observa-se, então, que o que também ocorreu posteriormente com as negociações das defesas do consumidor e da concorrência já havia acontecido, de forma semelhante, no subgrupo de assuntos trabalhistas (SGT-11), isto é, uma mudança de perspectiva com redução da ambição inicial, o que é citado por Maria Cecília Prates Rodrigues: “Voltada até então para a identificação e a harmonização das assimetrias nas legislações de trabalho entre os países, seu novo enfoque deve ser bem mais pontual, ou seja, avaliar os impactos de ações setoriais específicas, implementadas no âmbito do Mercosul, nas relações individuais e coletivas de trabalho de cada país”.<sup>342</sup>

As instituições do Mercosul, de fato, não foram construídas de forma suficiente para enfrentar os desafios de novos temas que tornam cada vez mais complexa a negociação. Seriam, talvez, adequadas para administrar uma união aduaneira e questões comerciais. Nos outros assuntos, como as defesas da concorrência e do consumidor, estratégia mais apropriada

---

<sup>341</sup> Em: PAULA, José Alves de. “O Subgrupo 11 do Mercosul: Balanço de suas atividades”. In: *Boletim de Integração Latino-Americana*, nº 15, out./dez. 1994. Disponível em: <<http://ftp.unb.br/pub/UNB/ipr/rel/bila/1994/724.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2006.

<sup>342</sup> RODRIGUES, Maria Cecília Prates. “O mercado de trabalho e a integração viável.” In: BRANDÃO, Salazar P.; PEREIRA, Lia Valls (Orgs.). *Mercosul: perspectivas da integração*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996, p. 267. p. 245-269.

teria sido a cooperação intergovernamental gradual, e nunca uma harmonização ambiciosa ou outras formas de mais difícil consenso.

As dificuldades das defesas da concorrência e do consumidor devem, assim, ser compreendidas num contexto mercosulino de reduzida institucionalidade, alto nível de ambição para tratamento de políticas públicas nacionais – que também se liga à excessiva complexização da agenda negociadora com os novos temas – e falta de encaminhamento satisfatório para os assuntos de natureza comercial – demonstrado, por exemplo, com adiamentos para o cumprimento de compromissos anteriores.

Sabe-se que decisões de órgãos antitruste do Brasil ou da Argentina podem ser impostas a empresas com práticas comerciais sub-regionais, o que afeta o comércio intrabloco. Contudo, tais normas não possuem natureza discriminatória. Tampouco as normas de defesa do consumidor possuem tal natureza. Afetam, indistintamente, produtos e serviços de fornecedores locais ou de importadores. A legislação consumerista é baseada em princípios gerais – assim como a legislação antitruste –, cabendo aos órgãos de defesa do consumidor aplicá-los e defendê-los. A legislação de consumo específica incide sobre produtos e serviços, os quais, em geral, são regulamentados por órgãos públicos específicos – principalmente agências reguladoras –, de vigilância sanitária e de metrologia industrial por exemplo. Esses órgãos específicos orientam-se, muitas vezes, também por diretrizes internacionais, públicas ou privadas, de adequação de qualidade e produção, o que tende a reduzir o potencial de suas normas específicas como barreira técnica ao comércio.

O tratamento sub-regional coletivo das defesas da concorrência e do consumidor poderia tanto reduzir a utilização de medidas de defesa comercial intrabloco, quanto evitar ou equacionar melhor os efeitos de restrições comerciais advindos de regulações nacionais de consumo. Isso aumentaria os fluxos comerciais na região, em benefício do bem-estar material dos consumidores.

Por outro lado, a ausência de tratamentos regionais da concorrência e do consumo pode ser compreendida, já em 1997, como prejudicial principalmente aos dois sócios menores:

Situações caracterizadas por um grau razoável de interdependência entre as economias e por escassos mecanismos institucionais capazes de impor aos países membros algum tipo de disciplina coletiva tendem a beneficiar a(s) economia(s) maior(es) envolvida(s) no processo de integração. Tendem,

também, a produzir, nos países menores, uma avaliação negativa do balanço de custos e benefícios do processo.<sup>343</sup>

Realmente, a continuidade da situação de estagnação das duas disciplinas no Mercosul não prejudica necessariamente os dois maiores sócios da integração, mas tende a prejudicar os dois menores. Os consumidores do Brasil e da Argentina continuam protegidos de forma mais ampla por suas legislações, assim como seus fornecedores tendem a ser firmar na sub-região por já estarem preparados em relação a normas mais rigorosas. A falta de coordenação quadrilateral da defesa da concorrência, por exemplo, não prejudica tanto o Brasil e a Argentina, cujas legislações prevêm efeitos extraterritoriais. Entretanto, talvez, com a tendência de continuidade da paralisia negociadora, o principal perdedor seja realmente o Mercosul, por ter se demonstrado imaturo e, ao mesmo tempo, demasiadamente ambicioso para o tratamento adequado dessas duas políticas reguladoras, as quais, por outro lado, hoje em dia, encontram-se praticamente abandonadas no processo negociador. Claro que, se houvesse tratamento coletivo, os benefícios advindos do aumento potencial dos fluxos comerciais seriam convertidos, principalmente, em aumento da renda dos consumidores do bloco, conforme apontado anteriormente.

Em última análise, considerando o alto grau de juridicidade e introspecção nacional das políticas de defesas da concorrência e do consumidor, seu tratamento quadrilateral encontra-se condicionado pela especificidade de órgãos e regras nacionais de cada Estado parte. Os sistemas normativos nacionais não têm estímulos próprios ou do Mercosul para serem transpostos para o âmbito regional. A existência de diferenças profundas entre os países nessas matérias inibe ainda mais a aproximação setorial. O resultado é que não existem incentivos para o tratamento sub-regional das defesas da concorrência e do consumidor. Nesse caso, o caráter intergovernamental da integração aponta a cooperação como a estratégia mais apropriada para a gradual aproximação entre os países nessas temáticas. Um tratamento mais profundo depende da evolução do próprio bloco na superação de seus entraves e limitações.

Atualmente, portanto, as dificuldades de mecanismos institucionais e normativos do próprio Mercosul, em conjunto com as assimetrias estruturais entre os sistemas antitruste e de defesa do consumidor dos países da sub-região, acrescidas de sua natureza majoritariamente jurídica e de seu caráter interno, indicam não haver otimismo para sua coordenação ou evolução quadrilateral.

---

<sup>343</sup> INTAL. *Informe Mercosul*, n° 2, Janeiro-Junho 1997, p. 31.

Além disso, com a exceção da União Européia, o regionalismo, dada sua natureza essencialmente comercial e política, não parece configurar o espaço mais apropriado para o aprofundamento institucional das temáticas da concorrência e do consumidor. Organismos internacionais especializados, como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), podem oferecer resultados mais satisfatórios, uma vez que baseados na cooperação voluntária, gradual e contínua, além de ser entre países com menores assimetrias econômicas e institucionais. Isso não retira a importância de considerar essas temáticas nos processos de integração, as quais são efetivamente potencializadas pelo livre comércio. Ou seja, o regionalismo dotado de mecanismos de liberalização comercial permite avanços concretos na maior concorrência regional e bem-estar econômico coletivo.

Regras harmonizadas de defesas da concorrência e do consumidor no Mercosul, caso existissem, aumentariam a segurança dos agentes privados em relação ao quadro regulamentador sub-regional, com possibilidade de maior atração também de investidores externos. Trata-se, porém, como demonstrado, de uma visão ideal, sem respaldo na realidade. Esta aponta para o fracasso da aproximação nas duas disciplinas, as quais contribuíram para o aumento da complexidade da agenda negociadora do bloco.

Tal perspectiva negociadora negativa ocorre em detrimento da necessidade de incrementar a concorrência na sub-região, não apenas para melhor capacitar as indústrias nacionais para a competição global, mas, principalmente, para permitir a existência de um mercado que ofereça aos consumidores produtos melhores e mais baratos.

Nesse contexto adverso, uma forma indireta de promover a livre concorrência e os interesses dos consumidores no processo de integração do Cone Sul seria a promoção do livre comércio entre os sócios, com a eliminação dos mecanismos de defesa comercial. Tampouco esse caminho do aprofundamento da liberalização comercial parece realista para o Mercosul no momento, pois o bloco tem sido cada vez mais pautado por estratégias de comércio administrado.

### *5.5.2 Alternativas possíveis*

Pretende-se, nesta última subseção, a qual também encerra a dissertação, esgotar a avaliação das alternativas possíveis para a promoção dos tratamentos sub-regionais efetivos

das duas disciplinas normativas. Antes, porém, analisam-se as contribuições dos modelos da União Européia (UE) e do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta).

Entendendo-se que as negociações sobre as temáticas das defesas da concorrência e do consumidor chegaram ao seu limite no Cone Sul, realizam-se, de forma sucinta, considerações acerca dos modelos da UE e do Nafta como opções de caminhos para a evolução sub-regional das duas disciplinas.

De acordo com Gesner Oliveira,

a integração do Mercosul, como de qualquer área comercial, depende do respeito às regras do mercado. Não é por acaso que o Tratado de Roma de 1957, que está na origem da atual União Européia, já continha regras de defesa da concorrência. Da mesma forma, alguns blocos comerciais, como o Nafta, possuem dispositivos antitruste.<sup>344</sup>

Na verdade, o Nafta prescreve, simplesmente, cooperação das autoridades antitruste nacionais. Já o Mercosul, apesar do elevado grau de ambição de harmonização anterior, não contém dispositivos normativos em vigor para a defesa da concorrência.

No que se refere ao livre comércio, mesmo a UE associava a necessidade de suprimir as barreiras ao comércio com a política de defesa da concorrência. François d'Arcy<sup>345</sup> trata das políticas européias para a unificação do mercado interno e para a correção das falhas de mercado, nas quais a competência da UE é exclusiva, ou, no mínimo, principal. Para ele, “o primeiro esforço, então, foi suprimir as barreiras aduaneiras e os demais obstáculos à livre circulação transfronteira e estabelecer um regime comum da concorrência”.<sup>346</sup> Na busca pela regulação do mercado, são incluídos, além da concorrência, a proteção dos consumidores e do meio ambiente.<sup>347</sup> Por fim, d'Arcy relaciona a política de defesa da concorrência comunitária com a eficácia econômica e com a proteção dos consumidores:

A realização do mercado interno baseia-se na concorrência entre os produtores de mercadorias e serviços. Por isso, uma política de concorrência sempre foi julgada essencial em nível comunitário, a fim de favorecer a eficácia econômica e proteger os interesses dos consumidores, permitindo-lhes obter bens e serviços nas melhores condições. Essa política foi definida desde o Tratado de Roma e pode ser considerada como uma das políticas mais bem sucedidas da União Européia. Nesse domínio, o TCE dá amplas responsabilidades e poderes à Comissão que se beneficiou do respaldo do

---

<sup>344</sup> OLIVEIRA, Gesner. *Concorrência: panorama no Brasil e no mundo*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 42.

<sup>345</sup> D'ARCY, François. *União Européia: instituições, políticas e desafios*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002, p. 103.

<sup>346</sup> Id. *ibid.*, p. 105-106.

<sup>347</sup> Id. *ibid.*, p. 106.

Tribunal de Justiça para atuar no sentido de uma abertura cada vez maior à livre concorrência.<sup>348</sup>

Ao contrário do que ocorreu na UE, a política de defesa da concorrência (PDC) do Mercosul, além de não existir, sempre foi negociada no bloco sob o ponto de vista da defesa comercial. A experiência europeia demonstra que a livre concorrência é um componente essencial de sua integração profunda. Apesar das diferenças de integração, talvez a maior contribuição europeia ao Mercosul seja a da importância de se tratar com seriedade a PDC.

Voltado à realidade do Cone Sul, Gesner Oliveira pondera que “na área de defesa da concorrência, o Mercosul deveria seguir mais de perto o modelo do Nafta, e não o da União Europeia”.<sup>349</sup> Seu entendimento é que o Protocolo de Fortaleza não atinge seu objetivo de fortalecer as instituições de mercado da região “ao introduzir regras comuns sem um desenvolvimento prévio da jurisprudência e cultura da concorrência e de instâncias deliberativas técnicas e independentes”.<sup>350</sup>

Entretanto, Oliveira não aprofunda sua opção pelo modelo do Nafta, mas tão somente informa que esse bloco optou pela simples cooperação técnica em relação ao antitruste. Ele deixa a entender que esse menor nível de ambição na defesa da concorrência seria o mais apropriado para o Mercosul em seu atual grau de evolução.

Nesse ponto, é relevante a sucinta explicação de Montenegro de que “as regras do NAFTA, por exemplo, contidas nos artigos 1501 a 1504 do Tratado principal (firmado em 17.12.1992 e em vigor a partir de 01.01.1994), buscam unicamente garantir que os Estados partes aplicarão suas próprias leis de defesa da concorrência e que suas agências antitruste cooperarão para realizar a efetiva aplicação dessas leis”.<sup>351</sup>

Concorda-se com Oliveira na suposição de que a cooperação preconizada pelo Nafta constitua melhor modelo para a defesa da concorrência para o Mercosul, do que o europeu. Isso se deve principalmente ao seu baixo grau de ambição, mais adequado para processos de integração marcadamente intergovernamentais. O potencial de contribuições do Nafta ao aprendizado do Mercosul permanece, contudo, completamente negligenciado pelos negociadores do último.

---

<sup>348</sup> Id. *ibid.*, p. 109-110.

<sup>349</sup> Op. cit., 2001, p. 49.

<sup>350</sup> Op. cit., 2001, p. 49.

<sup>351</sup> Op. cit., p. 95.

Conclui-se, pois, que, nesse contexto de limitação do modelo de integração do Mercosul à intergovernabilidade devido a diversos fatores, torna-se mais lógico e coerente tratar do aprimoramento das instituições nacionais de defesa da concorrência e de sua evolução conjunta por meio da cooperação técnica e da gradual construção da cultura concorrencial. Em relação ao antitruste, o eixo Argentina-Brasil constitui vetor mais dinâmico e realista para induzir essa evolução sub-regional, como de fato foi escolhido a partir do acordo bilateral de cooperação na matéria de 2003.

No que se refere à defesa do consumidor, ainda que não exista um modelo regional opcional ao da União Européia – pois o Nafta não trata do tema –, prevalece a mesma lógica válida para a concorrência: sugere-se o abandono das intenções de harmonização – em parte influenciadas pelas diretivas mínimas européias –, em prol da cooperação interinstitucional quadrilateral e do gradual aprofundamento da cultura consumerista na sub-região.

De qualquer forma, o Mercosul possui dinâmica própria e independente das disciplinas ancilares das defesas da concorrência e do consumidor. Sua tendência atual de aumento do protecionismo intrabloco e de crescente ênfase política na seleção das questões sub-regionais deixa ainda mais à parte as citadas temáticas, de caráter mais técnico. Nesse contexto, faz mais sentido observar como varia, ao longo do tempo, sua tendência em relação ao livre comércio, o qual incentiva ambiente mais favorável aos negócios privados, à concorrência empresarial e ao bem-estar dos consumidores.

Sobre as duas disciplinas ancilares em si, restou demonstrado que as perspectivas do Mercosul não são favoráveis ao avanço de seus tratamentos quadrilaterais, pelos diversos fatores negativos envolvidos<sup>352</sup> – de âmbito nacional e do próprio Mercosul –, o que reforça a tendência às suas insignificâncias na agenda negociadora sub-regional.

Muitas das dificuldades existentes referem-se aos problemas de harmonização – esta entendida por Robert Gilpin<sup>353</sup> como baseada em negociações internacionais e reciprocidade que levam à eliminação de diferenças nacionais. Contudo, sua evolução também pode vir a ocorrer por razões de mercado por meio da convergência – compreendida por Gilpin como a tendência das forças econômicas de induzirem modificações nas estruturas econômicas e práticas de negócios dos países. Assim, apesar da perspectiva desfavorável para o tratamento interestatal das duas disciplinas, as forças de mercado, desde que adequadamente

---

<sup>352</sup> Como as já mencionadas dificuldades de mecanismos institucionais e normativos do próprio Mercosul, em conjunto com as assimetrias estruturais entre os sistemas antitruste e de defesa do consumidor dos países da sub-região, acrescidas de sua natureza majoritariamente jurídica e de seu caráter interno.

<sup>353</sup> GILPIN, Robert. *Global Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 2001, p. 183-184.

direcionadas, podem induzir a redução das diferenças nacionais em matéria de antitruste e de relações de consumo, aumentando as possibilidades para o avanço de suas negociações sub-regionais.

A partir de análises teóricas e empíricas, Maurice Schiff e L. Alan Winters<sup>354</sup> apontam para os potenciais ganhos gerados pela relação entre a concorrência e os efeitos de escala que os países em desenvolvimento podem obter com esquemas regionais de integração. Os autores alertam, entretanto, que tais ganhos não seriam automáticos, mas exigiriam desenho de política cuidadoso.

Ao integrar mercados, os acordos regionais aumentam a concorrência entre as empresas dos diferentes países, permitindo quatro principais ganhos: com o aumento da concorrência, as empresas tendem a cortar preços e a expandir as vendas, beneficiando consumidores à medida que a distorção monopolística é reduzida; em segundo lugar, o alargamento do mercado permite melhor aproveitamento das economias de escala pelas empresas; em terceiro, há perspectiva de aumento da variedade de produtos; e, como último ganho possível, estão as reduções das ineficiências internas e o aumento dos níveis de produtividade das empresas devido à maior intensidade da concorrência.<sup>355</sup>

Diante da perspectiva teórica de Schiff e Winters – do regionalismo como favorável ao livre comércio, à livre concorrência e ao bem-estar dos consumidores –, os pontos examinados nesta dissertação permitem observar os principais motivos que levam o Mercosul a se afastar de esquemas regionais de integração de sucesso. Entre eles, destacam-se: a inflexão de uma estratégia convergente de liberalismo comercial e reforma econômica para uma prática de comércio administrado; a incapacidade de adotar mecanismos antitruste no comércio intrazona em substituição a mecanismos de defesa comercial; a excessiva ambição para complexas harmonizações normativas; a inadequação do bloco, com seu enfoque político-diplomático e comercial, para o tratamento de políticas públicas setoriais com impacto sobre os fluxos comerciais da sub-região, como são os casos das defesas da concorrência e do consumidor.

---

<sup>354</sup> SCHIFF, Maurice; WINTERS, L. Alan. *Regional integration and development*. Washington, DC: World Bank, 2003, p. 54.

<sup>355</sup> Id. *ibid.*, p. 50-51.

## CONCLUSÃO

A conclusão retoma os principais elementos do texto dissertativo que permitem a compreensão da relação entre o livre comércio, a defesa da concorrência e a proteção dos consumidores na economia política do Mercosul, voltando-se para o ambiente da concorrência e do mercado de consumo dos países membros e suas perspectivas.

Observou-se que o regionalismo constitui uma resposta do Estado para sua melhor inserção na globalização. A nova realidade dos mercados internacionais limita a soberania econômica dos Estados, ainda que agrupados em acordos regionais de integração. O regionalismo não pode evitar o avanço do mercado mundial como principal regulador das atividades econômicas transnacionais, embora configure importante forma coletiva de minimizar a perda de autonomia dos Estados nesse processo.

A perspectiva pluralista de economia política do regionalismo permite a análise do Mercosul a partir de diferentes visões, com ênfase para seus aspectos comerciais relacionados com a concorrência empresarial e o bem-estar econômico dos consumidores. De inspiração européia, a visão institucional-funcionalista revela-se insuficiente para explicar o fracasso do tratamento comum das defesas da concorrência e do consumidor no bloco. Por outro lado, as explicações domésticas permitem entender o crescimento do protecionismo intrazona e extrazona, especialmente para negócios industriais e agrícolas de baixa eficiência. As coalizões domésticas defensoras do livre comércio, da livre concorrência e do fortalecimento dos consumidores são reduzidas devido às dificuldades de percepção dos benefícios econômicos advindos e à dificuldade de mobilização para temáticas de caráter amplo e difuso.

O neo-realismo enfatiza a atuação dos Estados do Cone Sul para maximizar seus interesses, sem abdicarem de sua soberania nacional em favor de uma incerta soberania regional compartilhada. O realismo estado-cêntrico de Gilpin, aplicado ao Mercosul, permite a compreensão da importância do eixo bilateral Brasil-Argentina como centro orientador do processo integracionista e, mais recente, do Brasil como principal fiador de toda a integração. O processo de negociação é marcado por uma espécie de “multilateralismo realista”. A perspectiva realista comprova, enfim, que o Mercosul consiste em projeto de Estados-nações

autônomos em busca da maximização de seus ganhos econômicos e políticos, sem fidelidade ao projeto sub-regional por si.

Melhorar as condições de vida de seus habitantes, que implica aumentar o bem-estar material dos consumidores, constitui o principal objetivo do Mercosul. Contudo, o que antes era um projeto regional de abertura comercial torna-se cada vez mais uma estratégia coordenada de comércio administrado. Cresce, portanto, o neoprotecionismo intrazona e extrazona, sob argumentos de necessidades e urgências, criando dinâmicas que afastam os benefícios do livre comércio para os habitantes do bloco. O Cone Sul não acabou nem com as barreiras tarifárias e não-tarifárias contrárias à existência de uma zona de livre comércio completa nem com as exceções à tarifa externa comum refratárias à consolidação da união aduaneira. Observou-se a inflexão de uma prática quadrilateral de liberalização comercial e de reforma econômica para uma prática de comércio administrado e de ingerência parcial em assuntos econômicos privados, especialmente como forma de reação dos Estados sócios para as crises econômicas internacionais e regionais da segunda metade dos anos 90.

No que se refere aos aspectos gerenciais da integração, concluiu-se que as instituições mercosulinas não foram construídas para tratar dos novos temas da agenda negociadora, mas para administrar assuntos comerciais de uma zona de livre comércio. Em outros assuntos, como as defesas da concorrência e do consumidor, a ênfase diplomático-comercial demonstrou-se inadequada e insuficiente. A sistemática de incorporação de normas do Mercosul aos ordenamentos jurídicos nacionais, por sua vez, revelou-se um fracasso pela falta de resultados e excessiva complexidade burocrática.

A interação otimizada entre o Estado e o mercado é fundamental para a criação das condições necessárias para a maximização da prosperidade nas sociedades da sub-região. As reformas econômicas estruturais dos anos 90 orientaram-se não apenas para reduzir a presença do Estado nas atividades econômicas, mas também para torná-lo um regulador mais eficiente e para consolidar a liberdade de participação dos agentes privados nas atividades econômicas.

Observou-se, na prática, que os países da região, além de não terem completado suas reformas estruturais, mantêm elevados protecionismo comercial e intervenção estatal na economia. As assimetrias existentes entre as economias e instituições de cada país constituem obstáculo a mais para o avanço da negociação sub-regional das disciplinas de defesas da concorrência e do consumidor. Demonstrou-se que, para o avanço das culturas concorrencial

e consumerista, torna-se necessário a prevalência da economia de mercado, modelo capitalista não-consolidado na sub-região.

Pela economia política neoclássica, o livre comércio promove maior concorrência internacional, interdependência econômica, eficiência e produtividade, aumentando a renda dos consumidores e de todas as sociedades envolvidas. Apreendeu-se, dessa maneira, que o liberalismo comercial constitui o principal responsável pela livre concorrência e pela prosperidade dos consumidores. Entretanto, o livre comércio e o livre mercado por si sós não são suficientes para a maximização do bem-estar econômico. O Estado é necessário para combater as falhas de mercado. Políticas reguladoras de defesas da concorrência e do consumidor maximizam o potencial do sistema capitalista, garantindo a sua própria evolução. Elas são, portanto, instituições relacionadas a economias de mercado, sendo que quanto mais avançadas forem estas, menos necessárias serão aquelas. As políticas de concorrência e de relações de consumo são interdependentes e têm objetos relacionados. Sua principal função é induzir o mercado a otimizar seu potencial de maximização do bem-estar econômico em benefício da coletividade.

Como seu principal objetivo, esta dissertação analisou a relação entre comércio, concorrência e consumo, que tende a aprofundar-se com os liberalismos comercial e econômico e com o incentivo à atuação responsável das forças de mercado. Essa relação intensifica-se, portanto, à medida que o livre comércio promove maior concorrência entre empresas, o que torna o mercado de consumo mais competitivo, com oferta de produtos e serviços de melhor qualidade e tecnologia e com preços menores, aumentando o bem-estar material dos consumidores.

A liberalização comercial tem o potencial de atuar como o maior promovedor das culturas concorrencial e consumerista, ao dinamizar as economias e maximizar o potencial de prosperidade das sociedades que a promovem. Entretanto, ela só funciona se os demais elementos característicos de uma economia de mercado aberta atuarem, especialmente a restrição à presença dos governos nos mercados. De todo modo, a promoção do livre comércio constitui a principal contribuição potencial do Mercosul para o aumento da concorrência e da prosperidade dos consumidores na sub-região.

A importância da liberalização comercial para a livre concorrência e para a proteção dos interesses dos consumidores encontra-se, porém, subestimada pelas autoridades antitruste e de defesa do consumidor da sub-região. As possibilidades de maior competição entre empresas decorrentes da remoção de entraves ao livre comércio extrabloco e intrabloco não

são avaliadas como prioritárias. Tampouco os ganhos potenciais para os consumidores com o livre comércio orientam a atuação dos órgãos setoriais.

Nas economias capitalistas abertas, impõe-se como a forma mais efetiva de proteção do consumidor a promoção da livre concorrência no mercado interno e do livre comércio internacional, permitindo o acesso dos consumidores a serviços e bens de consumo com preços mais baixos, melhores qualidade e tecnologia. Entretanto, devido às falhas de mercado e ao protecionismo comercial, os agentes privados por si sós não permitem a livre concorrência e a oferta adequada de bens e serviços para a maximização do bem-estar material dos consumidores.

Nesse contexto, destaca-se o papel do Estado de regulador dos mercados não-competitivos e de proteção dos consumidores. Argentina e Brasil são os mais avançados em defesa da concorrência e do consumidor na sub-região, enquanto Paraguai e Uruguai, os dois sócios menores do Mercosul, sequer possuem instituições antitruste e seus órgãos de defesa do consumidor são incipientes. Argentina e Brasil possuem políticas de defesa da concorrência internacionalizadas, destacando-se sua participação junto à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Na defesa do consumidor, nenhum dos quatro países possui grau de internacionalização relevante de suas políticas, restando o Mercosul, apesar de toda a sua precariedade, como o principal fórum de concerto internacional dos órgãos nacionais. Desde os anos 90, da mesma forma que seus países membros iniciaram o desenvolvimento de políticas domésticas de defesas da concorrência e do consumidor, o Mercosul formalizou os tratamentos dessas temáticas no âmbito de sua Comissão de Comércio, as quais se tornaram disciplinas ancilares.

Robert Gilpin apresenta duas opções para a redução das diferenças nacionais: a vertente da convergência, por meio dos mercados, e a da harmonização, por meio da negociação intergovernamental. Como processo político, a integração do Mercosul orienta-se pela segunda vertente, da atuação Estatal para redução das diferenças nacionais por meio da harmonização normativa e institucional.

Tendo em vista que o Mercosul tem por objetivo principal a promoção da qualidade de vida de seus habitantes, a questão que se destaca é como implementá-lo, como melhorar as condições de vida das populações, por meio de papéis adequados para o mercado e o Estado. Sabe-se que a interação otimizada entre Estado e mercado é realizada por economias capitalistas abertas. Os países do Mercosul não alcançaram tal nível de desenvolvimento,

apesar de Brasil e Argentina já possuírem, há mais de dez anos, institutos para a promoção da concorrência e para a garantia dos interesses dos consumidores.

Ainda que já existam dimensões sub-regionais de concorrência e de consumo constatou-se que suas negociações por instituições do Mercosul não avançaram, seja por características próprias do bloco – como sua precariedade como fórum sub-regional de concerto de políticas públicas setoriais –, seja por diferenças entre os sistemas normativos dos países sócios. Essas assimetrias nacionais – que incluem desde déficits institucionais de Paraguai e Uruguai até diferenças entre os quatro países quanto à intervenção do Estado na economia – repelem tanto uma maior coordenação das políticas públicas reguladoras, quanto uma maximização da integração entre os mercados existentes. O quadro é, portanto, desfavorável ao tratamento das referidas disciplinas por meio do Mercosul.

As disciplinas ancilares de defesas da concorrência e do consumidor são importantes para o aumento do bem-estar material dos consumidores do Cone Sul, mas não são imprescindíveis nem viáveis, considerando os limites reais da integração sub-regional. Mais importante é a evolução necessária das políticas reguladoras nacionais de defesas da concorrência e do consumidor, o que depende de contexto político, econômico e institucional favorável, no âmbito doméstico, sub-regional e internacional.

Demonstrou-se que o livre comércio gera maior concorrência entre empresas, o que torna os mercados de consumo mais competitivos, com oferta de produtos e serviços melhores e mais baratos, que, por sua vez, garantem maior bem-estar material dos consumidores. A promoção do liberalismo comercial, que implica a redução do protecionismo intrabloco e extrabloco – com a eliminação progressiva das barreiras tarifárias e não-tarifárias existentes –, consiste, portanto, na principal contribuição potencial e factível do Mercosul para ampliar a livre concorrência e para induzir, por meio da convergência, o aprimoramento do mercado de consumo sub-regional. Observa-se, entretanto, na prática, a continuidade do protecionismo intrazona e extrazona, em detrimento da liberalização comercial, da defesa da concorrência, dos interesses econômicos dos consumidores, e, em última análise, da própria sobrevivência do Mercosul como processo viável de integração sub-regional entre economias em desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernando Galvão de. “Reforma do Estado como fator favorável ao processo de integração.” In: BRANDÃO, Salazar P.; PEREIRA, Lia Valls (Orgs.). *Mercosul: perspectivas da integração*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1996. p. 169-202.

ALVES DE PAULA, José. “O Subgrupo 11 do Mercosul: Balanço de suas atividades”. In: *Boletim de Integração Latino-Americana*, nº 15, out./dez. 1994. Disponível em: <<http://ftp.unb.br/pub/UNB/ipr/rel/bila/1994/724.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2006.

ARGENTINA. COMISSÃO NACIONAL DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA. *Políticas de competencia en foros internacionales*. Disponível em: <[http://www.mecon.gov.ar/cndc/foros\\_internacionales.htm](http://www.mecon.gov.ar/cndc/foros_internacionales.htm)>. Acesso em: 23 nov. 2004.

ARRIGHI, Jean Michel. “La Proteccion de los Consumidores y el Mercosur”, in: *Revista Direito do Consumidor*, São Paulo, vol. 2 (1992), p. 126 e seg.

BASSO, Maristela; ESTRELLA, Angela Teresa Gobbi. “Aprimoramento jurídico e institucional do Mercosul”. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (Orgs.). *Grupo de reflexão prospectiva sobre o Mercosul*. Brasília: FUNAG, 2003. p. 31-45.

BATISTI, Leonir. *Direito do consumidor para o Mercosul: enfoque jurídico e econômico dos blocos de integração*. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2001.

BHAGWATI, Jagdish. *Protectionism*. Cambridge (Mass.): The MIT Press, 1993.

BOUZAS, Roberto. “As perspectivas do Mercosul: desafios, cenários e alternativas para a próxima década.” In: CAMPBELL, Jorge (Org.); Rosemberg, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo (Coords.). *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000. p. 423-453.

BOUZAS, Roberto. “Mercosur: ¿Crisis económica o crisis de la integración?”. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (Orgs.). *Grupo de reflexão prospectiva sobre o Mercosul*. Brasília: FUNAG, 2003. p. 47-61.

BRASIL. *Código de Defesa do Consumidor – Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/DPDC/servicos/legislacao/cdc.htm>>. Acesso em 24 maio 2005.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Protocolo de Defesa da Concorrência do Mercosul*. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/prodefesa.htm>>. Acesso em: 23 nov. 2004.

CALDAS, Ricardo W.; ERNEST, Christoph. *ALCA, APEC, NAFTA e União Européia: cenários para o Mercosul no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.

CAMPBELL, Jorge. “Mercosul e sociedade aberta: rumo a um novo paradigma da política pública no Cone Sul.” In: CAMPBELL, Jorge (Org.); Rosemberg, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo (Coords.). *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000. p. 457-506.

CAMPBELL, Jorge; ROSEMBERG, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo. “O Mercosul na década de 1990: da abertura à globalização.” In: CAMPBELL, Jorge (Org.); Rosemberg, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo (Coords.). *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000. p. 99-180.

CAMPELLO, Dyle. *O direito da concorrência no direito comunitário europeu: uma contribuição ao Mercosul*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz Mota de. *Manual de direito comunitário*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004,

CAPORASO, James; LEVINE, David. *Theories of Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. Capítulo 4: “Neoclassical political economy”, p. 79-99.

CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés. “A evolução do debate sobre o papel do Mercosul na estratégia de desenvolvimento econômico da Argentina.” In: CAMPBELL, Jorge (Org.); Rosemberg, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo (Coords.). *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000. p. 295-352.

CONSUMERS INTERNATIONAL. Disponível em: <<http://www.consumersinternational.org>>. Acesso em: 24 maio 2005.

CONSUMERS INTERNATIONAL – OFICINA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. “Asociaciones de consumidores participan en comité del Mercosur”, notícia de Buenos Aires, de 2 de junho de 2006. Disponível em: <[http://www.consumidoresint.cl/mas\\_info.asp?id=1149627232](http://www.consumidoresint.cl/mas_info.asp?id=1149627232)>. Acesso em: 10 jun. 2005.

COUSSY, Jean. “A economia política internacional”. In: SMOUTS, Marie-Claude. *As novas Relações Internacionais: práticas e teorias*. Brasília: UnB, 2004, cap. 10, p. 241-264.

CONZENDEY, Carlos Márcio B. “O sistema de incorporação das normas do Mercosul à ordem jurídica interna”. In: VAZ, Alcides Costa (Org.). *Dimensões da integração no Mercosul*. Brasília: Cadernos do CEAM, n.7, 2002. p. 45-61.

D’ARCY, François. *União Européia: instituições, políticas e desafios*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002.

DORNBUSCH, Rudiger. “The Case for Trade Liberalization in Developing Countries”. In: FRIEDEN, Jeffrey. et ali (eds.). *Modern Political Economy and Latin America – theory and policy*. Boulder (Co.): Westview Press, 2000. p. 173-177.

DORNELES, Renato Moreira. *Tutela administrativa dos consumidores no Brasil como paradigma aos países do Mercosul*. Curitiba: Juruá, 2003.

FILOMENO, José Geraldo Brito et al. *Código brasileiro de defesa do consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. 7.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

FLORENCIO, Pedro de Abreu e Lima. *What kind of interaction between antidumping and competition policies is desirable within Mercosur?* Setembro de 2005. 9848 palavras. Dissertação. (Master of Laws degree in International Economic Law). University of Warwick.

FLORENCIO, Sérgio A. L.; ARAÚJO, Ernesto H. F. *Mercosul hoje*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1996.

FORGIONI, Paula A. *Os fundamentos do antitruste*. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FRANCO, Gustavo. “Criatividade e Produtividade como Motores do Desenvolvimento: teoria e prática no Brasil do Real”. In: FRANCO, Gustavo. *O Desafio Brasileiro*. São Paulo: Ed. 34, 1999. p. 117-152.

FRANKEL, Jeffrey A. *Regional trading blocs in the world economic system*. Washington: Institute for International Economics, 1997.

FRIEDEN, Jeffrey et ali (eds.). *Modern Political Economy and Latin America – theory and policy*. Boulder (Co.): Westview Press, 2000.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press, 1962. Capítulo 2: “The Role of Government in a Free Society”, p. 22-36.

GAETANI, Francisco. “A reforma do Estado no contexto latino-americano: comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos”. In: *Revista do Serviço Público*, Brasília: ENAP, ano 49, número 2, abr-jun 1998. p. 83-102.

GILPIN, Robert. *Global Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

GINESTA, Jacques. *El Mercosur y su contexto regional e internacional*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

GRIECO, Joseph. “Systemic sources of variations in regional institutionalization in Western Europe, East Asia, and the Americas.” In: MANSFIELD, Edward; MILNER, Helen (Orgs.). *The political economy of regionalism*. New York: Columbia University Press, 1997, cap. 7, p. 164-187.

HAGGARD, Stephan. “The political economy of regionalism in Asia and the Americas.” In: MANSFIELD, Edward; MILNER, Helen (Orgs.). *The political economy of regionalism*. New York: Columbia University Press, 1997, cap. 2, p. 20-49.

HAYEK, Friedrich August von. *O caminho da servidão*. 5.ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

\_\_\_\_\_. *Direito, legislação e liberdade: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política*. São Paulo: Visão, 1985, v.3 (a ordem política de um povo livre).

HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (Orgs.). *Grupo de reflexão prospectiva sobre o Mercosul*. Brasília: FUNAG, 2003.

INSTITUTO PARA A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE (INTAL). *Informe Mercosul, nº 1 (Julho-Dezembro 1996) – nº 10 (2004-2005)*. Disponível em:

<[http://www.iadb.org/intal/detalle\\_subtipo.asp?tid=6&idioma=por&stid=5&cid=234](http://www.iadb.org/intal/detalle_subtipo.asp?tid=6&idioma=por&stid=5&cid=234)>. Acesso em: 20 fev. 2006.

IRWIN, Douglas. *Free Trade Under Fire*. Princeton (N.J.): Princeton University Press, 2002.

KUME, Honório; PIANI, Guida. “A Tarifa Externa Comum no MERCOSUR: avaliação e propostas de mudança.” In: CHUDNOVSKY, Daniel; FANELLI, José María (Coords.). *El desafío de integrarse para crecer: balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*. Buenos Aires: Red Mercosur, Siglo Veintiuno, BID, 2001. p. 29-48.

LEQUESNE, Christian. “Como pensar a União Européia?”. In: SMOUTS, Marie-Claude (Org.). *As novas relações internacionais: práticas e teorias*. Brasília: UnB, 2004, cap. 4, p. 99-128.

LOCATELLI, Liliana. *Proteção ao consumidor e comércio internacional*. Curitiba: Juruá, 2003.

MANSFIELD, Edward; MILNER, Helen. “The political economy of regionalism: an overview.” In: MANSFIELD, Edward; MILNER, Helen (Orgs.). *The political economy of regionalism*. New York: Columbia University Press, 1997, cap. 1, p. 1-19.

MANZETTI, Luigi. “The Political Economy of MERCOSUR”. In: FRIEDEN, J. et alli (eds.). *Modern Political Economy and Latin America: theory and policy*. Boulder, Colo.: Westview Press, 2000, p. 186-192.

MARQUES, Cláudia Lima. “A insuficiente proteção do consumidor nas normas de direito internacional privado. Da necessidade de uma Convenção Interamericana sobre a lei aplicável a alguns contratos e relações de consumo”, in *Revista dos Tribunais*, 2001, vol. 788, p. 10-56.

\_\_\_\_\_. “Direitos do consumidor no Mercosul: algumas sugestões frente ao impasse”, in *Revista de Direito do Consumidor*, 1999, n. 32, p. 16.

\_\_\_\_\_. “O Código Brasileiro de Defesa do Consumidor e o Mercosul”. In: MARQUES, Cláudia Lima (Coord.). *Estudos sobre a proteção do consumidor no Brasil e no Mercosul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994.

MELLO, Maria Tereza Leopardi. “A integração pela harmonização regulatória: defesa da regulação da concorrência e da do consumidor”. In: CHUDNOVSKY, Daniel; FANELLI, José María (Coords.). *El desafío de integrarse para crecer: balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*. Buenos Aires: Red Mercosur, Siglo Veintiuno, BID, 2001. p. 117-143.

MERCOSUL. *Ata da I Reunião do Grupo Mercado Comum (Rio de Janeiro, 18 e 19/03/1991)*. Disponível em: <[http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/espanhol/gmc\\_ata01.htm](http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/espanhol/gmc_ata01.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2006.

\_\_\_\_\_. *Declaração Presidencial dos Direitos Fundamentais dos Consumidores do Mercosul*. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/msweb/Documentos/Destacados/Destacado\\_7/destacado7\\_pt.doc](http://www.mercosur.int/msweb/Documentos/Destacados/Destacado_7/destacado7_pt.doc)>. Acesso em: 16 maio 2006.

\_\_\_\_\_. *Programa de Ação do Mercosul até o ano 2000 (Decisão nº 9/95 do CMC)*. Disponível em: <http://www.cancilleria.gov.ar/comercio/mercosur/normativa/decision/1995/dec0995.html>. Acesso em: 15 fev. 2006.

\_\_\_\_\_. *Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006 (Decisão nº 26/03 do CMC)*. Disponível em: [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/mercosul/mercosul/programa\\_mercosul.asp](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/mercosul/mercosul/programa_mercosul.asp). Acesso em: 15 fev. 2006.

\_\_\_\_\_. *Tratado de Assunção*. Disponível em: [http://www.mercosur.int/msweb/Documentos/Destacados/Destacado\\_1/destacado1\\_pt.doc](http://www.mercosur.int/msweb/Documentos/Destacados/Destacado_1/destacado1_pt.doc). Acesso atualizado em: 03 maio 2006.

MERCOSUL COMERCIAL. Disponível em <http://www.mercosul.gov.br/textos/default.asp?Key=23>. Acesso em 01 mar. 2006.

MONTENEGRO, Pedro da Silveira. *A estruturação internacional da política de defesa da concorrência: da externalização unilateral à Organização Mundial do Comércio (1948-2000)*. 2001. 149 p. Dissertação. (Mestrado em Relações Internacionais). Departamento de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

MOTTA VEIGA, Pedro da. “O Brasil no Mercosul: política e economia em um projeto de integração.” In: CAMPBELL, Jorge (Org.); Rosemberg, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo (Coords.). *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000. p. 237-294.

OHMAE, Kenichi. *O fim do Estado-nação*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

OLIVEIRA, Flávia Arlanch Martins de (Org.). *Globalização, regionalização e nacionalismo*. São Paulo: Editora UNESP, 1999.

OLIVEIRA, Gesner. *Concorrência: panorama no Brasil e no mundo*. São Paulo: Saraiva, 2001.

OMAN, Charles. *The policy challenges of globalisation and regionalisation*. OECD, 1996. Disponível em <http://www.iip.washington.edu/conferences/wtoconfuw/papers/pb11a.pdf>. Acesso em 28 abr. 2005.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Lei e política de concorrência no Brasil: uma revisão pelos pares*. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/sde/relatorio.htm>. Acesso em: 18 maio 2004.

OSZLAK, Oscar; FELDER, Ruth. “A capacidade de regulação estatal na Argentina”. In: *Revista do Serviço Público*, Brasília: ENAP, ano 51, número 1, jan-mar 2000. p. 5-40.

PINTO, Denis Fontes de Souza. *OCDE: Uma visão brasileira*. Brasília: Instituto Rio Branco, 2000.

PIO, Carlos. *Relações internacionais: economia política e globalização*. Brasília: IBRI, 2002.

REDE INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR (ICPEN). Disponível em: <<http://www.imsnricc.org>>. Acesso em 10 abr. 2003.

ROCHA, A. J. Ramalho. *Relações internacionais: teorias e agendas*. Brasília: IBRI, 2002.

RODRIGUES, Maria Cecília Prates. “O mercado de trabalho e a integração viável.” In: BRANDÃO, Salazar P.; PEREIRA, Lia Valls (Orgs.). *Mercosul: perspectivas da integração*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996. p. 245-269.

SCHIFF, Maurice; WINTERS, L. Alan. *Regional integration and development*. Washington, DC: World Bank, 2003.

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. “A visão estratégica brasileira do processo de integração.” In: CAMPBELL, Jorge (Org.); Rosemberg, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo (Coords.). *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000. p. 183-216.

SIMONSEN, Mário Henrique. *Textos escolhidos*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, p. 436.

SMOUTS, Marie-Claude. “Introdução: a mutação de uma disciplina”. In: SMOUTS, Marie-Claude. (Org.). *As novas relações internacionais: práticas e teorias*. Brasília: UnB, 2004, p. 11-32.

SOUZA, Marcelo de Lima e. *Aspectos institucionais da política de defesa da concorrência no Brasil e no Japão*. 2003. 57 p. Dissertação. (Mestrado em Economia da Regulação e Defesa da Concorrência). Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília.

SPERO, Joan; HART, Jeffrey. *The Politics of International Economic Relations*. 6.ed. New York: St. Martin's Press, 2003.

STRANGE, Susan. “Chapter 5: Rethinking Structural Change in the International Political Economy: States, Firms, and Diplomacy”. In: STUBBS, Richard; UNDERHILL, G. (eds.) *Political Economy and the Changing Global Order*. London: Macmillan, 1994. p. 103-115.

TAVARES DE ARAÚJO JR., José. “Política de concorrência no Mercosul: uma agenda mínima”. In: CHUDNOVSKY, Daniel; FANELLI, José María (Coords.). *El desafío de integrarse para crecer: balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*. Buenos Aires: Red Mercosur, Siglo Veintiuno, BID, 2001. p. 145-160.

UNIÃO EUROPÉIA. *Estratégia da Política dos Consumidores para 2002-2006*. Disponível em: <[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/pt/oj/dat/2002/c\\_137/c\\_13720020608pt00020023.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/pt/oj/dat/2002/c_137/c_13720020608pt00020023.pdf)>. Acesso em: 5 maio 2004.

UNITED NATIONS GUIDELINES FOR CONSUMER PROTECTION. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/39/a39r248.htm>>. Acesso em: 22 jun. 2005.

UNITED NATIONS GUIDELINES FOR CONSUMER PROTECTION (AS EXPANDED IN 1999). Disponível em: <[http://www.un.org/esa/sustdev/publications/consumption\\_en.pdf](http://www.un.org/esa/sustdev/publications/consumption_en.pdf)>. Acesso em: 29 maio 2006.

VASCONCELOS, Helena Cristina Simões. *A institucionalidade do Mercosul: impasses e oportunidades das estruturas intergovernamental e supranacional*. 1999. 162 p. Dissertação.

(Mestrado em Relações Internacionais). Departamento de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

VAZ, Alcides Costa. “Mercosul: os desafios de um necessário revigoramento”. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (Orgs.). *Grupo de reflexão prospectiva sobre o Mercosul*. Brasília: FUNAG, 2003. p. 335-345.

\_\_\_\_\_. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002a.

\_\_\_\_\_. “Estratégias comerciais no Mercosul”. In: VAZ, Alcides Costa (Org.). *Dimensões da integração no Mercosul*. Brasília: Cadernos do CEAM, n.7, 2002b. p. 11-43.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *Interaction between trade and competition policy*. Disponível em <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/comp\\_e/comp\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/comp_e/comp_e.htm)>. Acesso em 8 fev. 2006.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *Regional trade agreements*. Disponível em <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/region\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm)>. Acesso em 28 fev. 2006.