

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

CAROLINA CRISTINA LOUÇÃO PRETO

CRIADOR E CRIATURA: OS ESTADOS UNIDOS E A ORGANIZAÇÃO  
MUNDIAL DO COMÉRCIO

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação “San Tiago Dantas” (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), sob a orientação do Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz.

Área de concentração: Processos, Atores e Instituições

Apoio: CAPES

CAMPINAS - SP  
2011

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR  
SANDRA APARECIDA PEREIRA - CRB nº 7432–BIBLIOTECA DO IFCH  
UNICAMP

P927c Preto, Carolina Cristina Loução, 1987-  
Criador e criatura: os Estados Unidos e a Organização  
Mundial do Comércio (OMC) / Carolina Cristina Loução  
Preto. -- Campinas, SP : [s. n.], 2011

Orientador: Sebastião Carlos Velasco e Cruz  
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de  
Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Organização Mundial do Comércio. 2. Acordo Geral de  
Tarifas e Comércio (Organização) 3. Relações econômicas  
internacionais. 4. Estados Unidos - Política comercial. I. Cruz,  
Sebastião Carlos Velasco e, 1948-. II. Universidade Estadual de  
Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informação para Biblioteca Digital

**Título em Inglês:** Creator and creature: the United States and the World  
Trade Organization (WTO)

**Palavras-chave em inglês:**

World Trade Organization  
General Agreement on Tariffs and Trade  
International economic relations  
United States - Commercial policy

**Área de concentração:** Instituições, Processos e Atores

**Titulação:** Mestre em Relações Internacionais

**Banca examinadora:**

Sebastião Carlos Velasco e Cruz [Orientador]  
Rafael Antônio Duarte Villa  
Flávia de Campos Mello

**Data da defesa:** 26-08-2011

**Programa de Pós-Graduação:** Relações Internacionais

**CAROLINA CRISTINA LOUÇÃO PRETO**  
**CRIADOR E CRIATURA: OS ESTADOS UNIDOS E A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO**  
**COMÉRCIO (OMC)**

Dissertação apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do grau de mestre em Relações Internacionais sob orientação do Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz.

Este exemplar corresponde à redação final da dissertação defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 26/08/2011.

Comissão Julgadora

Titulares:

Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz Orientador (IFCH/UNICAMP)

Prof. Dr. Rafael Antônio Duarte Villa (USP)

Profa. Dra. Flávia de Campos Mello (PUC-SP)

Suplentes:

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto (IFCH/UNICAMP)

Prof. Dr. Tullo Vigevani (UNESP)

**Campinas**  
**Agosto de 2011**

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Professor Sebastião Carlos Velasco e Cruz pela importante orientação e auxílio para a realização desse trabalho.

Aos professores Flávia de Campos Mello e Rafael Antônio Duarte Villa pela leitura atenta e pelas recomendações úteis para que esse trabalho fosse melhorado.

Aos funcionários e corpo docente do Programa San Tiago Dantas, pela contribuição para a minha formação.

Aos meus familiares e, em especial à minha irmã, Camila, pelo apoio e incentivo.

À CAPES, por ter contribuído financeiramente para a realização dessa dissertação.

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo central examinar e problematizar a reflexão sobre o relacionamento entre a Organização Mundial do Comércio e, seu principal arquiteto, os Estados Unidos, à luz de diferentes teorias das Relações Internacionais e de considerações em torno do debate doméstico sobre a OMC nesse país. Observamos a relação entre os EUA e a OMC tanto no que concerne o plano das negociações comerciais multilaterais, como também, no que se refere à dimensão do Órgão de Solução de Controvérsias, tentando estabelecer paralelos com as dificuldades de negociação no âmbito da Rodada Doha. Historicamente, os EUA dominaram os resultados das negociações comerciais multilaterais, prevalecendo na determinação do conteúdo das regras da OMC, assim como, na definição de suas principais características: uma ampla cobertura temática e a presença de um mecanismo judicial que está entre as formas mais avançadas de direito internacional da atualidade. Contudo, estudos indicam que, no plano das negociações comerciais, devido a alterações na economia mundial, a tradicional influência norte-americana foi sendo reduzida ao longo do tempo, apresentando implicações importantes para o processo de produção de regras da organização. Além disso, autores sugerem que a reforma do OSC melhorou o posicionamento das partes demandantes das disputas, mesmo quando essas partes estavam iniciando casos contra os EUA, restringindo assim a capacidade desse Estado de determinar os resultados das disputas e de descumprir seus compromissos internacionais no campo do comércio. Os interesses norte-americanos estão largamente refletidos na OMC e, embora esse seja o traço mais forte a definir o relacionamento entre os EUA e essa instituição, ele não é o único. A interação entre a OMC e os interesses dos EUA parece mais complexa do que alguns teóricos das relações internacionais argumentaram.

**Palavras-chave:** Organização Mundial do Comércio; Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Organização); Relações econômicas internacionais; Estados Unidos - Política comercial.

## **ABSTRACT**

The main purpose of this work is to examine and discuss the reflection on the relationship between the World Trade Organization and, its principal architect, the United States, in light of different theories of International Relations and of considerations over the domestic debate on the WTO in this country. We observed the relationship between the U.S. and the WTO both in respect to the multilateral trade negotiations and with regard to the Dispute Settlement Body, trying to draw parallels with the current difficulties in negotiating the Doha Round. Historically, the U.S. has dominated the results of multilateral trade negotiations, prevailed in the determination of the rules of the WTO and, consequently, in the definition of its main features: a broad coverage and the presence of a judicial mechanism that is among the most advanced forms of international law today. Nevertheless, concerning the multilateral trade negotiations, studies point out that, due to changes in the global economy, U.S.'s influence in this area has been reduced over time, with significant implications for the rule-making process of the organization. Besides that, some authors argue that the reform of the DSB has improved the positioning of plaintiffs in disputes, even when they were starting cases against the U.S. and thus restricted U.S.'s ability to determine the outcome of disputes and disregard its international commitments in the field of trade. U.S.'s interests are largely reflected in the WTO and, although this is the strongest characteristic applied in order to describe the relationship between the U.S. and this institution, this is not the only one. The interaction between the WTO and the U.S.'s interests may actually be more complex than some International Relations scholars have argued.

**Key-words:** World Trade Organization; General Agreement on Tariffs and Trade; International economic relations; United States - Commercial policy.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Expansão do GATT/OMC.....	22
Tabela 2 - Alguns Opositores e Defensores da OMC .....	80

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>2. UMA CONTEXTUALIZAÇÃO DO DEBATE SOBRE A OMC.....</b>	<b>5</b>
2.1. A Rodada Uruguai e a Criação da OMC .....	8
2.2. A consolidação do princípio do single-undertaking e a diversidade temática.....	13
2.3. A ampliação da quantidade de membros; a confirmação da regra do consenso e o processo decisório .....	15
2.4. A reforma do Órgão de Solução de Controvérsias e as questões de legitimidade.	17
2.5. A Rodada Uruguai e o incremento das dificuldades de negociação .....	21
2.6. Reconhecendo as dificuldades: O Relatório Sutherland e o Relatório da Comissão Warwick.....	23
2.7. Considerações Finais .....	25
<b>3. A REDUÇÃO DA INFLUÊNCIA DOS EUA E AS TENSÕES NA ORGANIZAÇÃO .....</b>	<b>27</b>
3.1. A difusão do poder econômico global; a emergência de novos pólos de poder e a redução da influência dos EUA na OMC .....	28
3.2. A redução do apoio doméstico a liberalização comercial nos países desenvolvidos.. .....	33
3.3. A proliferação de acordos preferenciais como alternativas ao multilateralismo ...	38
3.4. Considerações Finais .....	44
<b>4. OS ESTADOS UNIDOS COMO PRINCIPAIS ARQUITETOS DA ORGANIZAÇÃO E AS TEORIAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS .....</b>	<b>47</b>
4.1. O papel dos Estados Unidos no Sistema Multilateral de Comércio .....	47
4.2. A OMC e a disciplina de Relações Internacionais.....	56
<b>5. O DEBATE SOBRE A OMC NOS ESTADOS UNIDOS.....</b>	<b>73</b>
5.1. O debate em torno da Ratificação do Acordo da Rodada Uruguai; os atores envolvidos e as questões de soberania.....	73
5.1.1. O debate no Congresso .....	80
5.2. Os rumos do debate nos EUA depois da criação da OMC .....	89
5.3. Considerações Finais .....	93
<b>6. O ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC E AS DECISÕES ENVOLVENDO OS ESTADOS UNIDOS.....</b>	<b>97</b>
6.1. O Incremento do número de disputas encaminhadas ao OSC e as conseqüências para os EUA .....	97
6.2. Os resultados das disputas e o viés pró-demandante da OMC .....	101
6.3. Os EUA como grandes usuários do OSC .....	102
6.4. Os EUA como parte respondente das disputas .....	107
6.4.1. Perdas controversas, vozes críticas e o ativismo judicial no OSC da OMC.....	109
6.4.2. Casos envolvendo a administração de Remédios Comerciais.....	112
6.4.3. O ativismo judicial da OMC.....	116

6.5. A fase de implementação das decisões do OSC da OMC .....	119
6.6. Considerações Finais .....	121
<b>7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>133</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>139</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>150</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como principal objetivo examinar e problematizar a reflexão sobre o relacionamento entre a Organização Mundial do Comércio e, seu principal arquiteto, os Estados Unidos, à luz de diferentes teorias da disciplina de Relações Internacionais e de algumas considerações em torno do debate doméstico sobre a OMC nesse país.

Para tanto, consideramos reflexões que tratam do período entre 1986, ano de início da Rodada Uruguaí do GATT e, portanto, das negociações que deram origem à OMC, e o ano de 2009. Observaremos a relação entre os EUA e a OMC tanto no que diz respeito ao plano das negociações comerciais multilaterais – o que poderíamos chamar de processo “legislativo” da organização, já que ele resulta na produção de normas pelos Estados-membros –, como também, no que se refere à dimensão do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) – ou seja, a esfera dos procedimentos judiciais da instituição – tentando estabelecer paralelos com as atuais dificuldades de negociação no âmbito da Rodada Doha.

A Organização Mundial do Comércio possui amplo escopo, administrando compromissos internacionais em diversas áreas importantes para as relações econômicas entre Estados, além de contar com um mecanismo judicial consideravelmente mais forte, legalista e institucionalizado do que o presente em outras organizações internacionais. Essas características específicas fazem da OMC uma das organizações internacionais mais relevantes da atualidade, atraindo a atenção não apenas de seus Estados membros, como também de diferentes associações da sociedade civil no mundo. Apesar disso, essa organização tem atualmente sofrido com dificuldades e impasses no âmbito das negociações da Rodada Doha, estimulando discussões sobre seus problemas.

Historicamente, os EUA dominaram os resultados das negociações comerciais multilaterais, prevalecendo na determinação do conteúdo das regras substantivas e procedimentais da OMC e, conseqüentemente, na definição de seus principais características. A OMC administra normas pertinentes às relações econômicas

internacionais, dimensão na qual, em contraste, por exemplo, com a área de segurança internacional, a distribuição de poder entre os diferentes Estados parece atualmente ter, em decorrência de transformações importantes, alcançado um nível de dispersão significativo, especialmente quando comparado à configuração existente nos primeiros anos desse regime.

Considerando esses fatores, uma das questões sobre as quais nos debruçaremos nesse trabalho é: no contexto atual, caberia interpretar a OMC como uma instituição que serve aos interesses dos Estados mais poderosos (e em especial dos EUA), sendo desprovida da capacidade de alterar os recursos e o posicionamento dos diferentes Estados no sistema e, portanto, de ter um impacto causal próprio sobre a realidade internacional?

Este trabalho está organizado em seis capítulos. No primeiro capítulo faremos uma breve contextualização da discussão sobre as dificuldades de negociação na OMC e, em seguida, trataremos do processo interno de transformação e expansão do regime de comércio internacional e de criação da OMC na Rodada Uruguai, apresentando as principais características e regras de funcionamento dessa instituição. Ressaltaremos ainda aspectos da instituição que, determinados durante esse processo de mudança, foram apontados por alguns autores como fontes de problemas para a obtenção de consenso nas conversações da Rodada Doha.

No segundo capítulo, apresentados os traços institucionais, avançaremos para considerações mais estruturais no que diz respeito às negociações comerciais multilaterais – como alterações no poder de barganha dos diferentes atores; o recurso a outras formas de governança, que não a multilateral, no campo do comércio e questões domésticas dos Estados mais poderosos – observando algumas das implicações mais gerais desses elementos para o processo decisório da instituição.

O terceiro capítulo está subdividido em duas grandes partes. Na primeira parte trataremos da importância da atuação dos Estados Unidos para a criação da OMC e para a constituição de seus principais traços institucionais – os quais, como relatamos, serão descritos com mais profundidade no primeiro capítulo. Na segunda seção do capítulo, apresentaremos, de maneira bastante concisa, as principais interpretações e argumentos, oferecidos por diferentes vertentes teóricas da disciplina de relações internacionais, sobre a

OMC e sobre organizações internacionais multilaterais em geral. Em conjunto, as duas partes desse capítulo servirão também ao propósito de justificar com mais detalhes a própria escolha do objeto de estudo desse trabalho.

Depois de enfatizarmos no terceiro capítulo as posições dos Estados Unidos no plano internacional no que se refere às negociações da Rodada Uruguai, no quarto capítulo, apresentaremos uma síntese do debate doméstico nos EUA em torno da aprovação do acordo internacional – resultante dessas negociações – que dava origem à OMC, enfatizando os pontos de divergência e os diferentes grupos e argumentos envolvidos nessa discussão.

No quinto capítulo abordaremos brevemente a experiência participativa dos Estados Unidos no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, tanto no tocante aos casos em que esse país esteve envolvido como parte demandante, como àqueles em que era a parte demandada, observando o impacto da reforma desse mecanismo e de algumas de suas decisões para os EUA, além de analisar algumas das implicações dos impasses presentes no processo de decisório da instituição para a atuação do OSC.

Por fim, no último capítulo apresentaremos as considerações finais do trabalho e estabeleceremos algumas relações entre os capítulos dessa dissertação.

## 2. UMA CONTEXTUALIZAÇÃO DO DEBATE SOBRE A OMC

Depois de mais de seis anos de negociações, em julho de 2008 o impasse entre Índia (secundada pela China) e Estados Unidos em torno da questão da liberalização agrícola, entre outras divergências, frustrou as expectativas de conclusão da Rodada Doha da OMC ainda durante a administração Bush e lançou muitas dúvidas sobre o futuro do sistema multilateral de comércio.

Em publicação de 30 de Julho de 2008 intitulada “*After 7 Years, Talks Collapse on World Trade*”, Susan Schwab, na época representante comercial dos EUA, referindo-se aos resultados da Reunião Ministerial da OMC, fez o seguinte comentário ao *The New York Times*: “*It is unconscionable that we could have come out with an outcome that rolled the global trading system back not by one year or 5 years but by 30 years.*” (CASTLE, 2008, p. A1).

Essas palavras refletem a percepção de que as recentes negociações comerciais multilaterais teriam fracassado significativamente. Analistas temiam que, como consequência, uma multiplicação das disputas comerciais entre Estados poderia ocorrer, tornando mais difícil a obtenção de consensos e aumentando o risco de fragmentação do sistema multilateral de comércio.

Previsões negativas sugeriam que poderia levar muito tempo para que surgisse novamente a oportunidade de se negociar outro acordo dessas proporções entre os então 153 membros da OMC. Alguns chegaram até mesmo a questionar a real necessidade de se estabelecer um acordo global em face da proliferação de acordos comerciais bilaterais.

O pessimismo dos observadores aumentou muito pela coincidência aziaga do fracasso das negociações e da eclosão da crise financeira internacional naquele momento, reforçando temores de que medidas protecionistas pudessem ser empregadas em diversos países como tentativas de reativação de suas economias. Entretanto, os obstáculos que dificultaram o avanço de Doha não surgiram com a crise. Na realidade, eles já estavam expressos no período de pré-negociação da Rodada.

Em Seattle, 1999, não foi possível atingir o consenso necessário para que uma nova Rodada de Negociações fosse aberta. O episódio se desenrolou em um clima de tensão especial, dada a presença de milhares de manifestantes de movimentos sociais e ONGs que, com repercussão em toda a mídia internacional, protestavam contra a reunião.

*The meeting was hampered by mass demonstrations as a vast coalition of civil society organizations gathered to protest at the alleged consequences of WTO-sanctioned activity on worker rights, the global environment and economic development. Concerns were also raised about the lack of transparency and democratic accountability in WTO procedures* (WILKINSON, 2005, p. 14)

Mas, como argumenta Wilkinson (2005), àquela altura as manifestações públicas representavam apenas um dos problemas da organização: internamente as negociações se mostravam bastante complicadas dadas as críticas de países em desenvolvimento de que a organização favoreceria os países desenvolvidos em detrimento do restante dos Estados-membros. *“Inside the meeting developing countries staged a revolt in response to a series of events which appeared to reveal a continuing organizational bias towards the interests of industrial states”* (WILKINSON, 2005, p. 14).

De um lado os países emergentes se opunham à inclusão dos chamados “Temas de Cingapura” na agenda de negociação, e de outro, EUA e UE apresentavam divergências importantes, fazendo com que o lançamento de uma nova Rodada não fosse possível.

O acordo para a abertura da Rodada só foi atingido em 2001 na Conferência de Doha no Catar, já no contexto do pós 11 de Setembro. Ainda assim, o consenso não foi construído facilmente, tendo sido possível apenas mediante diversas concessões, dentre elas, a criação de uma “Agenda do Desenvolvimento”.

*Seattle was a low point for the WTO. The post-mortem that followed witnessed the Organization embark on a two-pronged strategy designed to reconstruct its image. The first dimension of this strategy saw the WTO engage in a courtship of civil society organizations; the second dimension saw the WTO give issues of development a new emphasis – most obviously culminating in the re-branding of the current trade round as the ‘Development Round* (WILKINSON, 2005, p. 14).

Apesar do progresso obtido com o lançamento da Rodada em Doha, logo em seguida, a Ministerial de Cancun, em 2003, deixaria claro novamente que as diferenças e dificuldades eram profundas. Depois de intensas gestões, a Conferência foi suspensa pela

intervenção incisiva do recém-criado Grupo dos 20 e pela recusa de muitos países em desenvolvimento em incluir na agenda os temas de “Cingapura” – compras governamentais; facilitação de comércio; investimentos e política de concorrência – em meio a fortes trocas de acusações, de lado a lado.

*The failure to launch a new Round of negotiations at the Ministerial Conference in Seattle and the latter setback at the midway point of the Doha development Agenda negotiations in Cancún raised for some serious questions about the future of the WTO. Were we starting to see cracks in the structure of the institution? Could the WTO with an enlarged membership at various levels of development continue to deliver results?* (SUTHERLAND *et al.*, 2004, p. 2).

Superada a atmosfera pesada que se seguiu ao fracasso de Cancun, as negociações da rodada foram retomadas, agora com foco em uma pauta mais modesta. Contudo, mesmo diante de uma agenda mais restrita, as dificuldades persistiam e “(...) quatro anos decorridos desde então não corresponderam às expectativas de uma superação das divergências quanto a prioridades de temas entre os membros da OMC” (PIANI; MIRANDA, 2006, p. 93).

Com efeito, a Conferência de Hong Kong, realizada em dezembro de 2005, chegou perto do colapso e o tema do comércio agrícola dividiu países desenvolvidos e emergentes, estimulando a formação de alianças. Nesse momento, os países emergentes atuaram através do G-20 para defender uma maior abertura dos mercados agrícolas e a redução dos subsídios no setor por parte dos países desenvolvidos. “A reunião (...) ficou estigmatizada pela ausência de progressos concretos — uma situação que permaneceu, a despeito de algumas iniciativas que reuniram grupos menores de participantes” (PIANI; MIRANDA, 2006, p. 93).

O fracasso na conclusão da Rodada Doha em 2008 reforçou a preocupação já existente em relação aos obstáculos que a OMC e o Sistema Multilateral de Comércio têm enfrentado. “Prevista para se encerrar até dezembro de 2005, a rodada ainda se arrasta até hoje, e há algum tempo observadores mais avisados previam que ela não estaria concluída antes de 2009” (EVENETT, 2006 *apud* VELASCO e CRUZ, 2008, p. 10).

A falência da tentativa de concluir a Rodada foi atribuída a diversos fatores: algumas explicações destacaram questões relativas à estrutura da OMC e à complexidade de suas negociações, tais com a grande diversidade temática – que inclui questões sensíveis

como a agricultura – e a grande quantidade de membros. Outras apresentaram motivações mais amplas como, por exemplo, o processo de redistribuição de poder na economia mundial e o aumento da influência dos países em desenvolvimento no conflito com os países desenvolvidos.

Este breve panorama nos sugere a idéia de que as dificuldades de negociação não derivam exclusivamente do comportamento, mais ou menos intransigente/flexível, das partes envolvidas nas negociações em determinados momentos, mas de elementos mais gerais e mais profundos que têm a ver com a própria natureza da OMC como organização internacional *sui generis* que ela é.

As explicações mais satisfatórias para as dificuldades de avanço no âmbito da OMC são complexas e associam diferentes elementos: tanto aqueles que dizem respeito às características institucionais e às regras e procedimentos de funcionamento da organização, como aqueles que priorizam elementos de poder; mudanças econômicas; interesses domésticos e o comportamento dos Estados membros, e em especial, daqueles mais influentes e poderosos.

## **2.1. A Rodada Uruguai e a Criação da OMC**

Para a compreensão do primeiro conjunto de elementos – aquele referente às características internas da instituição – é antes necessário retomar sucintamente parte da trajetória da OMC.

Em abril de 1994, a Ata Final da Rodada Uruguai do GATT determinou a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), instituição que tinha por finalidade:

Abrigar, dentro de uma única moldura institucional: o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, tal como modificado pela Rodada Uruguai (Gatt); todos os acordos e arranjos concluídos desde 1947 sob os auspícios do mesmo Gatt; e os resultados completos da recém-concluída Rodada” (LAMPREIA, 1995, p. 247).

Oficialmente, o GATT não era uma organização internacional, mas sim um acordo formal entre Estados. A criação da OMC altera esse quadro e marca o estabelecimento de uma organização internacional, com personalidade jurídica própria, para supervisionar os

acordos comerciais entre Estados. *“In contrast to the GATT, the WTO was created as a permanent structure”* (AHEARN; FERGUSON, 2010, p. 5).

Segundo Ahearn e Ferguson (2010), a OMC desempenha três funções principais: “administrar as normas do sistema de comércio; estabelecer novas regras através de negociações e solucionar as disputas entre os Estados membros” (AHEARN; FERGUSON, 2010, p. 5, tradução nossa).

Como argumentam Ahearn e Ferguson (2010), a OMC herdou princípios importantes do GATT, assim como, o objetivo central de promover a liberalização e a previsibilidade dos fluxos de comércio internacional.

*“The WTO is a regulator of the regulatory actions of governments that affect trade and the conditions of competition facing the imported products on the domestic markets. In this it is no different from the old GATT”* (HOECKMAN; KOSTECKI, 1995, p. 112).

De fato, muito da estrutura e dos resultados do GATT foram conservados na OMC, tendo a Rodada Uruguai, ainda no contexto desse arranjo, determinado aspectos essenciais para o funcionamento da organização que então nascia.

*The Uruguay Round of negotiations had taken over four years to prepare and seven more years to complete. It was the most ambitious world-wide trade negotiation ever attempted. As the official history of the Round suggests, it might well be viewed as the most far-reaching negotiation ever on any economic subject* (SUTHERLAND *et al.*, 2004, p. 9).

Durante sua vigência o GATT sofreu modificações importantes, as quais, em boa parte, já sinalizavam uma tendência de expansão do sistema multilateral de comércio. Entretanto, é a Rodada Uruguai que marca tal tendência de maneira decisiva ao estabelecer uma série de mudanças determinantes e culminar na criação da OMC. Por isso, autores como Barton *et al.* (2006) se referem à Rodada Uruguai como a uma espécie de “reforma constitucional” do regime multilateral de comércio.

*The multilateral trading system has developed continually since 1948. The GATT itself was amended and supplemented progressively. However it took a complete restructuring, through the Uruguay Round, to make the system truly relevant to the latter part of the twentieth century and the beginning of twenty-first* (SUTHERLAND *et al.*, 2007, p. 15).

Oficialmente iniciada em 1986 e encerrada em 1994, a Rodada Uruguai foi uma negociação bastante ambiciosa e que resultou em um conjunto de alterações importantes no

campo do comércio internacional. Ressaltaremos aqui apenas as mudanças mais centrais e aquelas que especialistas apontam como fontes de alguns dos desafios atualmente enfrentados pela OMC: a ampliação da cobertura temática da organização e a orientação do sistema para a redução de barreiras não-tarifárias; a confirmação da prática de decisão por consenso; o crescimento da quantidade de membros; a adoção ampla do princípio do *single-undertaking* e as modificações referentes ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC).

*Continuing the trend of widening the negotiation agenda, increasing the number of participating countries, and taking longer to conclude. In addition to policies affecting trade in goods, measures affecting investments trade in services and intellectual property were also put on the table (HOECKMAN; KOSTECKI, 1995, p. 105).*

A Rodada Uruguai reduziu ainda mais as tarifas de produtos industrializados; reintegrou o tema da agricultura e dos têxteis ao GATT e estendeu as regras do regime internacional de comércio a novas áreas como serviços, investimentos e propriedade intelectual, através do estabelecimento dos acordos GATS, TRIMS e TRIPS. Ademais, um novo acordo sobre a aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (Acordo SPS) foi negociado.

*The more formidable task of the Uruguay Round was to bring trade disciplines to areas of trade that had so far escaped attention. The most radical departure of the Uruguay Round from GATT practices was its success in incorporating two new aspects of international trade into the framework of the multilateral system. This included the establishment of rules to govern trade in services, (...) and of the protection of intellectual property (BARTON et al., 2006, p. 125).*

Além disso, um “Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais” (*Trade Policy Review*, em inglês) foi instituído nessa Rodada e “houve um aprimoramento dos mecanismos de defesa comercial, por meio do Acordo sobre Salvaguardas e do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias” (OLIVEIRA, 2007, p. 252). Por último, a OMC foi criada e o instrumento de resolução de controvérsias presente no GATT foi reformado e fortalecido para atuar de maneira mais efetiva na recém-nascida organização.

*“With the conclusion of the Uruguay Round, the multilateral trading system broadened and deepened its agenda to take account of new realities in international economic relations” (SUTHERLAND et al., 2004, p. 2).*

De acordo com Hoekman e Kostecki (1995), enquanto o GATT teve sucesso em promover desgravação tarifária, no âmbito da OMC, as negociações tornaram-se crescentemente difíceis ao longo do tempo.

*In the early years, trade rounds focused on the conversion of quantitative trade barriers to tariffs, and the binding and reduction of those tariffs through negotiations. So delimited, the GATT project was a phenomenal success. Trade barriers operating at the border were reduced until they became a relatively minor impediment to international trade among industrial countries (BARTON et al., 2006, p. 91).*

Como explicitam Hoekman e Kostecki (1995), as barreiras tarifárias ao comércio tornaram-se relativamente menos importantes na medida em que foram sendo reduzidas e, em consequência disso, a agenda multilateral de negociação foi gradualmente se expandindo em direção às barreiras não-tarifárias e às políticas domésticas com impacto no comércio.

*“In incorporating “new” areas, in particular services and intellectual property rights, and detailing multilateral rules to govern other behind-the-border topics such as human health and safety the trade system changed its nature in highly significant ways (BARTON et al., 2006, p. 126).*

*(...) a shift occurred in the vision of the scope of the organization’s regulatory purview. The GATT regulated trade at the border. The WTO’s range is far broader, and the arena of trade regulation now includes its micro-foundations, whether in the arena of labor, environmental, or production standards (BARTON et al., 2006, p. 208).*

De acordo com Hoekman e Kostecki (1995), com essa mudança as negociações comerciais teriam se tornado uma tarefa mais complexa, tendo em vista que negociar a eliminação ou a redução de barreiras não-tarifárias envolvia muito mais fatores do que a clássica negociação relativa às barreiras tarifárias.

Hoekman e Kostecki (1995) afirmam ainda que as barreiras não-tarifárias freqüentemente tocam temas que antes competiam à regulação dos Estados nacionais – interferindo de maneira mais intensa em seus planos domésticos – e que o argumento de que esse tipo de barreira tem efeitos negativos para o comércio e para o bem-estar de países parece muito menos explícito, do que quando empregado em relação às barreiras tarifárias.

Diante da mesma questão Velasco e Cruz (2005) afirma que:

Na medida em que expande sua jurisdição e passa a legislar sobre matérias tradicionalmente situadas na esfera da política doméstica, a importância da OMC cresce exponencialmente no cálculo dos mais diversos atores (estatais e não estatais), que fazem o possível para atuar em seu âmbito com máxima efetividade. A contrapartida desse movimento é que a OMC tende a absorver os conflitos multidimensionais, superpostos e cruzados, em que esses atores se encontram lançados (VELASCO E CRUZ, 2005, p. 18).

Irwin (2009) argumenta que o GATT não havia se deparado com o tipo de controvérsia que a celebração de acordos de maior abrangência viria a produzir. Da mesma forma, Odell (2001) sugere que o processo de ampliação da cobertura temática do regime de comércio teria implicado em problemas para a obtenção de consenso na OMC.

Segundo Velasco e Cruz (2005), em princípio, dada a interdependência social e a mobilidade das fronteiras da OMC, os mais diversos temas poderiam ser incorporados à jurisdição dessa instituição – o quê, de fato, teria ocorrido na história da organização através inclusão dos chamados “novos temas” e das discussões sobre a possibilidade de inserção em Doha dos controversos “temas de Cingapura”.

Contudo, para Bhagwati (2001), esse processo representou a inclusão de temas não relacionados ao comércio e estimulou o acirramento do conflito entre países desenvolvidos e em desenvolvimento na organização. Nesse contexto, a introdução de regras de Propriedade Intelectual na OMC foi criticada e interpretada por Bhagwati (2001) como uma imposição dos países em desenvolvimento aos países desenvolvidos.

*The Uruguay Round saw the WTO turn into a tripod, its tree legs being the old GATT, the new GATS on service, and intellectual property protection. But the last leg really did not belong at all. (...) The principle of mutual gain simply does not obtain in any significant degree for intellectual property protection, which was worked in the WTO simply because of intense lobbying pressures from pharmaceutical and software industries. (...) In effect, its inclusion turned WTO in a royalty-collection agency: its trade sanctions were to be put at the disposal of the IP-producing countries (BHAGWATI, 2001, p. 25).*

Ademais, ao incorporar algo que, segundo Bhagwati (2001), não seria parte da essência da organização, precedentes foram abertos para que surgissem outras propostas da mesma natureza: ambientalistas; movimentos trabalhistas; ONGs e outros grupos ganharam espaço para defender a incorporação de temas não diretamente relacionados ao comércio, tais como cláusulas sociais ou ambientais, à OMC.

## 2.2. A consolidação do princípio do *single-undertaking* e a diversidade temática

A ampla adoção do princípio do *single-undertaking* nas negociações foi outra modificação importante ocorrida nessa Rodada. A adesão a esse princípio diferenciou, de maneira significativa, a Rodada Uruguai das Rodadas anteriores, essencialmente porque, em decorrência dela, os Estados não mais poderiam, em função de suas preferências, aceitar apenas parcialmente os resultados das negociações.

*“The Uruguay Round Single Undertaking differed from the Tokyo Round deals, in which GATT Contracting Parties were given an opt-in/opt-out choice with respect to a range of non-tariff measure agreements negotiated at the time”* (WARWICK COMMISSION, 2007, p. 30).

Segundo a Warwick Commission (2007) o princípio do *single-undertaking* pode ser interpretado de duas maneiras: ele pode ser entendido apenas como um procedimento de negociação, implicando somente que nesse âmbito “nada está decidido até que tudo esteja decidido”; ou ainda, pode ser definido como um princípio que diz respeito às obrigações assumidas pelos Estados e, nesse caso, determina que todos os membros adiram a todas as partes do acordo, ou seja, que o acordo seja aceito como um pacote único.

*“It is that all Members are obliged to subscribe to all the constituent parts of a negotiated package. An example of the use of this definition of a single undertaking is the manner in which the results of the Uruguay Round were agreed”* (WARWICK COMMISSION, 2007, p. 30).

De acordo com a Warwick Commission (2007), durante a Rodada Uruguai essa segunda interpretação do princípio do *single-undertaking* foi adotada, significando que “qualquer parte contratante do GATT que desejasse se tornar um membro fundador da OMC, em 1995, teria de aceitar os resultados da Rodada Uruguai em sua totalidade” (WARWICK COMMISSION, 2007, p. 30, tradução nossa).

*“The WTO embraces a more conventional understanding of compliance. Where the GATT agreements were voluntary, signing onto the WTO obligated nations to agreements that they did not participate in creating”* (BARTON *et al.*, 2006, p. 128).

Ainda que tenha sido concebido como forma de incrementar a adesão dos Estados aos compromissos assumidos no plano multilateral e possa, portanto, ser visto por alguns

como um avanço no modelo de negociação, o princípio do *single-undertaking* vem sendo questionado e apontado como um dos fatores contribuintes para o emperramento das negociações na OMC.

A Warwick Commission (2007) ressalta que a definição de *single-undertaking* aplicada na Rodada Uruguai implicou “uma adição significativa de obrigações para muitos países em desenvolvimento” (WARWICK COMMISSION, 2007, p. 30, tradução nossa), incluindo as obrigações relativas a acordos aos quais muitos desses Estados se opunham como, por exemplo, o TRIPS e o TRIMS.

*Prior to the Uruguay Round, there were few obligations imposed on developing countries and, as a result of the Tokyo Round especially, a number of important plurilateral agreements to which membership was wholly voluntary. The Uruguay Round changed all that, with a “single-undertaking” to which all WTO members would be required to subscribe – albeit with differing implementation periods (SUTHERLAND et al., 2004, p. 66).*

Segundo a Warwick Commission (2007), essa mudança teria acarretado problemas para a organização mais à frente, devido, entre outras razões, às dificuldades de alguns países em promover os ajustes que os compromissos assumidos exigiam:

*“Subsequently this proved contentious and gave rise to the implementation of S&DT mandates that were established in the years following the completion of the Uruguay Round” (WARWICK COMMISSION, 2007, p. 43).*

Sutherland *et al.* (2004) defendem que essa alteração afetou o comportamento e o perfil negociador de países em desenvolvimento: como em decorrência dessa modificação esses países tiveram de arcar com as novas obrigações, muitos deles passaram a assumir uma postura mais cautelosa quanto às negociações comerciais.

*“That change, welcome in itself, now weighs heavily on developing country governments and has clearly coloured their attitudes towards the Doha Round. Simply acquiescing in decisions promoted by the major players is no longer cost free” (SUTHERLAND et al., 2004, p. 66).*

Além disso, Tarasofsky e Palmer (2006) defendem que, quando associado à diversidade temática, o *single-undertaking* poderia dificultar as negociações de questões politicamente sensíveis como, por exemplo, a agricultura. Como enfatizam Tarasofsky e

Palmer (2006), o argumento do crescimento das tensões políticas atrelado à diversificação dos temas passa pela constatação de que, dessa forma, áreas sensíveis aos Estados são atingidas dentro de uma cruzada e complexa rede de negociação.

*This is a challenging calculation to make at the best of times; it is exponentially more difficult to make when agricultural liberalization is traded off against other objectives completely unrelated to agriculture, such as market access for industrial goods. Although this method of bargaining, which is characteristic of the WTO 'single undertaking' approach to negotiation, can sometimes help achieve agreement, it is not always successful. And even if an agreement is reached, there is nothing in the process to ensure the quality of the outcome (TARASOFSKY; PALMER, 2006, p. 1).*

### **2.3. A ampliação da quantidade de membros; a confirmação da regra do consenso e o processo decisório**

Barton *et al.* (2006) argumentam que a expansão do número de afiliados foi uma das mudanças mais relevantes ocorridas no sistema GATT/OMC. “A adição de cada novo membro torna a organização mais valiosa para os membros e mais desejável para os não membros” (BARTON *et al.*, 2006, p. 3, tradução nossa).

*“From the 23 countries that were contracting parties to the original GATT, the WTO has grown to include 151 Members (as of July 2007). Only one of the world’s major powers, Russia, is not yet subject to multilateral trade rules” (WARWICK COMMISSION, 2007, p.7).*

“O desvio de comércio e investimento associado com a exclusão do regime gerou uma demanda global pela participação e levou a uma expansão do GATT, um pequeno clube de nações, para a OMC, com cerca de 150 membros” (BARTON *et al.*, 2006, p. 3, tradução nossa).

Entretanto, “no contexto da heterogeneidade crescente de seus membros, aliada à ampliação de sua cobertura temática, o próprio processo decisório no âmbito multilateral torna-se também um desafio fundamental ao funcionamento da nova organização” (MELLO, 1996, p. 239).

Nesse sentido, embora a capacidade de atrair novos membros tenha representado, em alguma medida, um fortalecimento do regime internacional de comércio, muitos

analistas defendem que uma quantidade crescente de afiliados – os quais muitas vezes são bastante diferentes – pode tornar a obtenção de acordos nesse âmbito mais difícil. *“The addition of new members is important in part because of the challenges that derive from the management of a larger organization”* (BARTON *et al.*, 2006, p. 153).

*“First participation is broader and more intense. There are many more member governments involved (almost 150 compared to 86 at the start of the Uruguay Round), so consensus is bound to be more elusive”* (SUTHERLAND *et al.*, 2004, p. 66).

Ademais, como explicita Pauwelyn (2005), com a criação da OMC, a prática de decisão por consenso, que já vinha sendo utilizada há muito tempo no GATT, foi formalmente confirmada.

Vale ressaltar que o termo consenso como aplicado na OMC não é sinônimo de unanimidade, mas sim da ausência de uma objeção formalmente expressa. Em outras palavras, como enfatiza o Relatório Sutherland, na OMC a abstenção ou a ausência de um membro não pode “derrotar” um consenso, sendo necessário que ele compareça às reuniões e expresse oficialmente sua objeção para que um consenso seja bloqueado (SUTHERLAND *et al.*, 2004).

Também cabe citar que o Acordo de Marraqueche prevê situações em que a votação é permitida – empregando nestes casos o voto paritário (um membro igual a um voto) – e exigindo maiorias específicas dependendo do tipo de decisão a ser tomada.

Contudo, mesmo havendo a possibilidade, o recurso à decisão por votação não tem sido utilizado na OMC, enquanto que no GATT, a despeito de algumas decisões terem sido tomadas por meio de votações, em geral, elas se mostraram pouco freqüentes.

*“The practice of consensus within the institution has never been broken – even if the Marrakesh Agreement that established the WTO permits voting and, as we shall discuss, consensus is not invariably the best approach to decision-making”* (SUTHERLAND *et al.*, 2004, p. 17).

Desse modo, Pauwelyn (2005) sugere que o processo decisório baseado no consenso foi privilegiado pelos Estados, em substituição ao processo de votação majoritária, principalmente porque lhes assegurava o direito de vetar decisões que não lhes interessasse.

Não obstante essa salvaguarda, críticos advogam que a regra da decisão consensual pode representar um empecilho para o progresso das negociações comerciais já que, em princípio, de acordo com ela, um único Estado poderia bloquear um amplo consenso. Além disso, em uma organização que conta com uma grande quantidade de membros a probabilidade de existência de objeções e diferenças é maior, contribuindo para que a formação de consensos seja inviabilizada.

*On the other hand, there are also disadvantages to the consensus system of decision-making. As the number of member grows larger and larger (now 148, perhaps going to 170 or more), it becomes harder and harder to implement needed measures that require decisions, even when there is a vast majority of the members that desire a measure (SUTHERLAND et al., 2004, p. 67).*

#### **2.4. A reforma do Órgão de Solução de Controvérsias e as questões de legitimidade**

Um das distinções fundamentais entre o GATT e a OMC, como também, uma das novas funções assumidas pela recém-nascida organização, decorre da reforma do sistema de resolução de disputas ocorrida durante a Rodada Uruguai.

Essa mudança tinha como objetivo reforçar as bases legais da resolução de disputas comerciais e aumentar a capacidade de *enforcement* da instituição que estava sendo criada.

*While the GATT's process for settling disputes between member countries was informal, ad hoc, and voluntary, the WTO dispute settlement process is formalized, legalistic, and enforceable. Under the GATT, panel proceedings could take years to complete, any defending party could block an unfavorable ruling, failure to implement a ruling carried no consequence, and the process did not cover all the agreements (AHEARN; FERGUSSON, 2010, p. 7)*

Como se argumenta acima, o funcionamento do mecanismo de solução de controvérsias presente no GATT apresentava uma série de falhas. Segundo Lambert (2010), um dos principais problemas desse sistema era o fato de que tanto a instalação de painéis quanto a adoção de seus resultados deveria ser aprovada por consenso ou, em outras palavras, aceita com unanimidade pelas partes contratantes do GATT. “Tal fato permitia à parte reclamada bloquear a instalação do painel ou a adoção de seu relatório no intuito de se

beneficiar com a ausência de uma resolução contrária a seus interesses” (LAMBERT, 2010, p. 46)

*(...) the GATT dispute settlement system was beset by “birth defects”. In particular the consensus rule of decision making which had developed through practice meant that essential steps in the dispute settlement procedure were always threatened by a single “blocking vote” from a respondent to a complain (SUTHERLAND et al., 2004, p. 49).*

Como resultado da reforma na Rodada Uruguai, bloquear a instalação de um painel ou a adoção de um relatório passou a ser possível apenas em duas circunstâncias: caso as partes envolvidas na disputa cheguem a um acordo ou quando houver um “consenso negativo”. A exigência do chamado “consenso negativo” ou “consenso reverso” significa que todos os membros da OMC devem rejeitar a instalação de um painel ou a obrigatoriedade de uma decisão para que ela possa ser interrompida.

Dessa forma, como enfatizam Sutherland *et al.* (2004), a adoção dos relatórios passou a ser praticamente automática: *“It is generally expected that virtually every WTO dispute settlement final report will be adopted”* (SUTHERLAND *et al.*, 2004, p. 50).

Outras alterações relevantes foram: o aumento da abrangência do sistema, que passou a cobrir todos os acordos comerciais celebrados; a criação de um Órgão de Apelação, que assegura aos Estados membros o direito de recorrer a uma espécie de tribunal de segunda instância; o estabelecimento de prazos rígidos para a execução dos procedimentos de painéis e, finalmente, a adição da possibilidade de um membro ofendido ser autorizado a retaliar comercialmente (e de maneira proporcional aos seus danos) a parte considerada ofensora, quando a última tiver deixado de cumprir com a decisão do OSC dentro de um prazo razoável.

Assim, a resolução de controvérsias através da diplomacia e da barganha política, que até então favorecia os Estados membros de maior poder, apesar de ainda ser possível, perdeu espaço para um modelo de resolução mais legalista e garantiu à OMC uma capacidade de coerção e de monitoramento de compromissos maior do que tinha o GATT.

*“Under the WTO, there are strict timetables for panel proceedings, the defending party cannot block rulings, there is one comprehensive dispute settlement process covering*

*all the agreements, and the rulings are enforceable*”(AHEARN; FERGUSSON, 2010, p. 7).

A reforma do sistema de resolução de disputas, entretanto, não pode ser entendida se tomada de forma isolada em relação a todos os outros processos anteriormente apresentados, os quais se desenrolavam paralelamente na instituição.

Pauwelyn (2005) sustenta que a reforma do mecanismo resultou tanto da necessidade de mais *enforcement* – para monitorar compromissos que tinham se tornado mais amplos e complexos diante da orientação da organização para a redução de barreiras não tarifárias – quanto da introdução da garantia do veto no processo decisório e do aumento da participação dos Estados membros.

*By providing a rules-based system, with an effective adjudicating process for disputes, the WTO has allowed states to enter binding and durable commitments in the economic sphere because of the overall benefit of the reciprocal rights and opportunities afforded them* (SUTHERLAND *et al.*, 2004, p. 15).

Segundo Pauwelyn (2005), é importante pensar na relação entre o direito e a política no curso dessa trajetória de mudança, em outras palavras, ele defende que na esfera do sistema multilateral de comércio, a introdução de mais “política” levou à introdução de mais “direito”. Como argumenta Pauwelyn (2005), os Estados membros se sentiram mais seguros com o recurso ao veto, o que contribuiu para que eles permitissem a legalização do processo de resolução de controvérsias, tendo em vista que a ampliação da agenda demandava mais capacidade de *enforcement* por parte da organização.

Portanto, a reforma do mecanismo não deve ser interpretada apenas como um processo de crescente judicialização do sistema GATT/OMC. Para compreendê-la, devemos ter em mente o processo de gradativa politização que ocorria simultaneamente. Como explicita Pauwelyn (2005), quando a regulação do sistema de resolução de disputas é provida de maior capacidade de coerção devido à reforma, os governos de Estados diversos ficaram mais atentos aos processos políticos que se desenrolam nessa arena, evitando que decisões sejam tomadas sem os seus consentimentos.

Desse modo, é importante que consideremos os elementos políticos que propiciaram e acompanharam a reforma do OSC, assim como, as implicações políticas dessa alteração.

Esse tema, contudo, será retomado com mais profundidade no terceiro capítulo. Por enquanto, apenas destacaremos algumas de suas conseqüências mais gerais.

A mudança do mecanismo judicial da OMC e o próprio conteúdo das disputas que encaminhadas a essa instituição estimularam a percepção de Estados, negociadores e atores domésticos de que há muito mais em jogo nas negociações. Mais do que isso, diferentes aspectos são levantados como pontos de tensão política resultantes da reforma, tensões estas que estariam contribuindo para a composição dos desafios atualmente enfrentados pela OMC.

Alguns autores defendem que a tentativa de aperfeiçoar o sistema de resolução de disputas contraditoriamente ocasionou a exacerbação de conflitos. Alter (2003) sugere que disputas que antes eram bloqueadas agora são resolvidas, apresentando frequentemente resultados impopulares para certos Estados e motivando, até mesmo, críticas domésticas à participação dos mesmos na OMC.

Como argumenta Velasco e Cruz (2005), dada a ampliação da cobertura temática e a incursão da organização à esfera das barreiras não-tarifárias e das políticas com impacto no comércio, o conteúdo das disputas que o OSC foi chamado a solucionar assumiu um caráter mais controverso.

Assim, as críticas quanto à atuação desse mecanismo aumentaram, especialmente quando ela resultava em decisões sobre temas sensíveis e quando era interpretada como invasão à soberania nacional ou como incompatível com preferências políticas domésticas.

Além disso, diferentes analistas sustentam que com o emperramento das negociações, os Estados membros deixam de produzir regras politicamente negociadas e que o OSC tem ocupado as lacunas resultantes dessa ausência, acabando por tomar decisões para resolver algumas das disputas a ele encaminhadas.

*“This system is controversial today, with some observers complaining that frequent decisions from the WTO’s more efficient “judicial” bodies are pushing beyond the consensus that governments have reached on the slow-moving “legislative” side (ODELL, 2001, p. 4).*

“A dinâmica que associa ampliação do papel regulador e aumento da demanda por decisões vinculantes sobre questões controversas esteve normalmente atrelada ao

fortalecimento da instituição que a desenvolve” (VELASCO e CRUZ, 2005, p. 104). Contudo, segundo Velasco e Cruz (2005), a condição de organização internacional faz com que na OMC esse movimento seja substancialmente diferente: “Na medida em que passa a internalizar conflitos em dose crescente, ela tende a enfrentar problemas de legitimidade cada vez mais graves... e não tem meios para enfrentá-los” (VELASCO e CRUZ, 2005, p. 104).

Nesse sentido parece haver uma tensão entre ampliar o escopo e a capacidade de *enforcement* da organização e manter a flexibilidade do sistema eliminando alguns problemas. “*Ironically the greater ability to enforce WTO rules has contributed directly to the political difficulties that the WTO currently faces*” (ALTER, 2003, p. 784).

## **2.5. A Rodada Uruguai e o incremento das dificuldades de negociação**

As mudanças no sentido do fortalecimento e expansão do sistema multilateral de comércio resultaram na criação da OMC, mas, ao mesmo tempo, produziram inúmeros desafios a serem respondidos por essa instituição.

“*The irony of the system is that many of the features that explain the early success of the regime turned out to be its Achilles heel, creating demand for institutional change*” (BARTON *et al.*, 2006, p. 2).

Dessa forma, nesse trabalho, nos afastamos do entendimento de que os atuais desafios enfrentados pela OMC são apenas fenômenos resultantes da tensão e dos conflitos políticos que sempre estiveram presentes nesse tipo de arena de negociação. Reconhecemos que entraves e impasses já faziam parte do sistema multilateral de comércio ainda nos tempos do GATT.

“*It ought to be stressed at the outset that periods of modest achievement by the world trade body are not unusual. Since 1947, the GATT and the WTO have move forward in fits and starts – notably through eight completed trade rounds*” (SUTHERLAND *et al.*, 2004, p. 61).

Entretanto, é importante ressaltar que admitir esse fato não significa concordar com a idéia de que não ocorreram modificações qualitativas em relação às dificuldades de negociação existentes.

Como disse ao *The New York Times* em Julho de 2008, no contexto da tentativa de encerramento da Rodada Doha, o ex - porta-voz comercial da Comissão Européia, Nigel Gardner, não se pode afirmar que as conversações sobre o comércio internacional tenham algum dia representado matéria de fácil consenso: *“I don’t think world trade talks have ever been easy. But they have become even more difficult because it is a more complex process, there are more players and there is more to win and more to lose”*. (CASTLE, 2008, p. A1).

*“The WTO system is a significantly more complicated system than was the GATT”* (SUTHERLAND *et al.*, 2004, p.17). Irwin (2009) afirma que a OMC se mostrou uma organização extremamente controversa, enquanto que, em contrapartida, os anos de vigência do GATT foram pouco conturbados.

A simples comparação entre o tempo levado pelas sucessivas rodadas de negociação do GATT reforça o argumento aqui apresentado de que as dificuldades de negociação teriam sido crescentes ao longo do tempo: Se algumas das primeiras Rodadas do GATT levaram apenas alguns meses como, por exemplo, a Rodada Annecy, em Doha, as negociações já superam os nove anos e parecem estar longe do êxito.

*In the early years, these rounds were largely about tariff reductions among a small group of countries: they could be conducted and concluded relatively quickly. Since the 1960s, however, there has been a single, increasingly broad, multilateral trade round concluded once every 12 or 13 years* (THE SUTHERLAND *et al.*, 2004, p. 61).

A Tabela 1 abaixo relaciona o ano de início e término das rodadas do GATT, os temas negociados em cada uma delas e a quantidade de países participantes, explicitando a correlação entre a expansão da agenda e o aumento do tempo de negociação:

**Tabela 1 - Expansão do GATT/OMC**

Ano	Rodada	Cobertura Temática	Países
1949	Annecey	Tarifas	23
1951	Torquay	Tarifas	13
1956	Genebra	Tarifas	38
1960-1961	Dillon	Tarifas	26
1964-1967	Kennedy	Tarifas e Medidas <i>Antidumping</i>	26
1973-1979	Tóquio	Tarifas, medidas não tarifárias e acordos jurídicos	62
1986-1994	Uruguai	Tarifas, medidas não tarifárias, normas, serviços, propriedade intelectual, têxteis, agricultura, solução de controvérsias, criação da OMC.	102

Fonte: OMC (2005 a).

De fato, as dificuldades sempre existiram, mas não é disso que se trata aqui. O que afirmamos nesse trabalho é que elas aumentam e assumem nova forma na medida em que a agenda de negociação se amplia e a organização passa a assumir novas funções:

*When GATT dealt only with trade and had a weak dispute settlement system it was relatively uncontroversial, but this has not been the case with the WTO. The combination of the increased scope of the rules and the more juridical nature of the dispute settlement system has made it more vulnerable to challenge on the grounds that it lacks political legitimacy and accountability (LAWRENCE, 2007, p. 21).*

Argumentamos, portanto, que a combinação das alterações que marcaram a Rodada Uruguai – 1) a ampliação da cobertura temática e a orientação do regime de comércio para a redução de barreiras não – tarifárias; 2) o atrelamento dos diversos temas através da consolidação do princípio do single-undertaking; 3) o aumento da quantidade de Estados envolvidos com as negociações comerciais multilaterais; 4) a confirmação da prática de tomada de decisão por consenso e 5) a reforma do sistema resolução de controvérsias – não apenas compuseram a trajetória de evolução e expansão do regime internacional de comércio, mas, ao mesmo tempo, também contribuíram para a intensificação dos desafios que esse regime, assim como a OMC, encontrariam.

## **2.6. Reconhecendo as dificuldades: O Relatório Sutherland e o Relatório da Comissão Warwick**

Desse modo, o reconhecimento do incremento das dificuldades de negociação e da necessidade de promoção de algumas reformas na organização parece cada vez maior entre

acadêmicos, *policy-makers*, funcionários da instituição e outros grupos atuantes ou interessados no tema do comércio internacional.

*That a malaise afflicts the multilateral trading regime is suggested not only by the current impasse in the Doha Development Agenda (DDA) negotiations but also by other symptoms in the contemporary global economy linked to the global trade agenda, including the protests that accompany ministerial meetings of the WTO; near permanent rumblings of discontent by diverse groups of countries from within the organisation; and growing resort to alternative forms of economic governance, including bilateral and regional PTAs (SUTHERLAND et al., 2004, p. 8).*

Como argumenta Albin (2008), apesar de haver uma grande aceitação de que é necessário reformar a organização, o quê precisamente deve ser alterado e de que maneira isso deve ser feito tem se mostrado um objeto de disputa. Frequentemente, a diferença de opiniões nesse assunto se reflete nas diferentes razões atribuídas para a falta de progresso nas negociações comerciais.

Recentemente, foram publicados dois relatórios bastante conhecidos – o Relatório Sutherland e o Relatório da Comissão Warwick – os quais, resultantes dos esforços de painéis de especialistas, tinham como finalidade analisar os desafios e as possibilidades futuras do sistema multilateral de comércio e da OMC.

*“In a sense, this Consultative Board was constituted as a consequence of widespread frustration with the paucity of recent multilaterally negotiated advances in the World Trade Organization” (SUTHERLAND et al., 2004, p. 2).*

Em 2003, a pedido do próprio Diretor Geral da OMC, na época Supachai Panitchpakdi, um Conselho nomeado por ele, recebeu a incumbência de produzir um relatório sobre a organização, como também, sobre a Rodada Doha e de apresentar possíveis recomendações de mudança. O relatório que resultou desse exercício ficou conhecido como “Sutherland Report” – já que Paul Sutherland, ex Diretor Geral do GATT e posteriormente da OMC, presidiu o Conselho responsável por ele.

Em 2007, por iniciativa da Warwick University na Inglaterra, uma comissão de 16 especialistas de diferentes países reuniu-se para produzir um relatório intitulado: *The Multilateral Trade Regime: Which Way Forward?* A Comissão Warwick, como foi chamado o grupo, examinou o tema do sistema multilateral de comércio, destacou alguns de seus principais problemas e propôs mudanças visando aperfeiçoá-lo.

Desse modo, ambos os relatórios destacaram um conjunto de aspectos que consideraram problemáticos no âmbito da OMC e apresentaram algumas sugestões de mudança cabíveis para a resolução desses problemas.

Em linhas gerais, foram feitas diversas recomendações de reforma, muitas delas visando proporcionar mais legitimidade à organização, através da revisão de seus procedimentos e regras de funcionamento e do aumento de sua transparência e inclusividade.

Além disso, como afirma Velasco e Cruz (2005), as propostas de mudança apresentadas podem também variar entre defesas da ampliação da organização e do estreitamento de sua atuação.

Seja qual for a direção da mudança nesse domínio, a produção de normas econômicas internacionais tende a se dar no futuro mediante um processo cada vez mais politizado. Será tanto mais assim quanto maior for a redistribuição de poder operada no âmbito da economia internacional, e quanto mais graves forem os problemas por ela enfrentados (VELASCO e CRUZ, 2005, p. 104).

## **2.7. Considerações Finais**

Como anunciamos no início desse capítulo, nos atemos até então em relatar parte importante da trajetória de transformação e expansão do regime internacional de comércio e apresentar as principais regras de funcionamento e características da OMC. Ressaltamos alguns acontecimentos importantes da Rodada Uruguai e a maneira como os últimos marcaram a definição de algumas características – por vezes controversas – da instituição que então estava sendo criada, tornando as negociações comerciais cada vez mais complexas e relevantes para os mais diversos atores.

Assim, ressaltamos que, ironicamente, como resultado desse conjunto de mudanças institucionais que ampliaram e fortaleceram o sistema GATT/OMC, emergiram também algumas tensões, as quais, como explicitamos, são apontadas por analistas como origens de parte das dificuldades de avanço nas negociações comerciais multilaterais.

Desse modo, construímos nesse trabalho o argumento de que *as regras formais e informais de funcionamento da OMC (que incluem o voto paritário e a decisão por*

*consenso), o aumento do corpo de afiliados; a expansão da agenda e a reforma do Órgão de Solução de Controvérsias conduziram a uma maior politização das negociações comerciais e tornaram o processo decisório mais complexo e custoso, elevando a probabilidade de ocorrência de impasses.*

Contudo, vale ressaltar que, apesar de essas características institucionais serem fatores essenciais para a compreensão das dificuldades que a OMC tem enfrentado – assim como para se entender parte importante da história do sistema multilateral de comércio – esses elementos não conseguem sozinhos oferecer explicações satisfatórias para a falta de progresso em suas negociações. Poderíamos, por exemplo, relativizar o argumento – sem ter com isso, de forma alguma, a intenção de desvalidá-lo – de que dificuldades emergiram da ampliação e diversificação dos temas cobertos pela organização, se assumirmos, para citar um exemplo, que a Rodada Uruguai também possuía uma pauta extremamente ampla, ambiciosa e àquela altura inovadora e, ainda assim, obteve um grande nível de sucesso – mesmo se levarmos em conta que ela teve uma duração mais longa do que a de Rodadas anteriores. Quais outros elementos, portanto, presentes naquele momento, permitiram que a Rodada Uruguai tivesse êxito?

Nesse sentido, a despeito de nesse capítulo termos priorizado a apresentação de um conjunto de traços do desenho institucional, necessário para a familiarização com o tema da OMC e útil para a compreensão das dificuldades de negociação no âmbito da organização, argumentamos que não podemos nos limitar às questões institucionais e que é imprescindível que incluamos a esta análise alguns elementos mais amplos e estruturais. Apenas ao combinar todos esses fatores poderemos estender nossa capacidade explicativa. Esse é o objetivo do próximo capítulo.

### **3. A REDUÇÃO DA INFLUÊNCIA DOS EUA E AS TENSÕES NA ORGANIZAÇÃO**

Apresentadas as principais características da organização, nesse capítulo trataremos mais diretamente da relação entre os Estados Unidos e a OMC, tratando especificamente do plano das negociações comerciais multilaterais e ressaltando as conseqüências de algumas alterações na natureza desse relacionamento para a esfera das negociações comerciais multilaterais.

São diversas as explicações para os obstáculos que a OMC tem enfrentado atualmente. Destacamos anteriormente algumas mudanças internas ao sistema GATT/OMC que contribuíram para a composição de algumas tensões: o aumento do número de membros; a consolidação da regra do consenso e a adoção do princípio do *single-undertaking*; a ampliação da cobertura temática da organização e a reforma do sistema de resolução de disputas. Entretanto, também advertimos sobre a necessidade de somar à análise elementos mais estruturais, os quais auxiliam de maneira significativa a compreensão dos problemas enfrentados pela OMC.

Nesse sentido, nos voltaremos para a consideração de alguns fatores externos ao sistema GATT/OMC – embora eles estejam interligados de maneira importante à própria evolução desse sistema – tais como as alterações na economia e na distribuição de poder no plano internacional e na atuação e engajamento dos Estados mais poderosos no que se refere ao regime internacional de comércio.

O Relatório da Comissão Warwick afirma que a OMC precisará responder a alguns problemas importantes para assegurar a sua relevância na atualidade (WARWICK COMMISSION, 2007). Dentre eles, podemos citar:

O desafio de impedir que a passagem de um regime de comércio bipolar – no qual predominavam EUA e UE – para um regime multipolar – em que emergem novos pólos de poder – conduza a uma situação de impasse prolongado ou até mesmo de desengajamento dos membros da organização; a necessidade de se opor à crescente oposição a liberalização comercial em países desenvolvidos; e por último, o desafio de promover medidas que garantam que o crescimento dos chamados acordos preferenciais possa ser canalizado para

a moldura multilateral, preservando, assim, os princípios da não discriminação e da transparência no comércio internacional (WARWICK COMMISSION, 2007).

Assim, ancorados essencialmente na perspectiva apresentada pela Warwick Commission (2007), destacaremos um conjunto de fatores que – combinado à série de mudanças e características internas antes apresentadas – colaborou substancialmente para a intensificação das dificuldades de negociação.

Desse modo, nesse capítulo destacaremos: a) o processo de difusão do poder econômico global, a emergência de novos pólos de poder e a redução da influência política dos EUA na OMC; b) a diminuição do apoio doméstico à liberalização comercial e os problemas distributivos internos em países desenvolvidos e, em especial, nos EUA e c) a proliferação dos acordos preferenciais, com ênfase no formato e nas conseqüências dos acordos que envolvem os EUA.

### **3.1. A difusão do poder econômico global; a emergência de novos pólos de poder e a redução da influência dos EUA na OMC**

As Rodadas de negociação do GATT foram bem-sucedidas em seus esforços de promover a redução de barreiras comerciais, contribuindo, ao longo do tempo, para uma elevação considerável dos fluxos de comércio internacional, como também, para a intensificação do processo de globalização econômica:

*The eight rounds listed succeeded in reducing average tariffs on industrial products from roughly 40% to just below 4%, facilitating a fourteen fold increase in world trade over its 47 year history. When the first round of negotiations was completed in 1947, 23 nations participated and the amount of trade covered by the agreements was around \$53 billion. When the Uruguay Round establishing the WTO was concluded in 1994, 123 countries participated and the amount of trade affected was nearly \$3.7 trillion. Currently, there are 153 members of the WTO, governing trade flows of \$15.7 trillion in 2008 (AHEARN; FERGUSSON, 2010, p. 3).*

Nesse contexto, Barton *et al.* (2006) enfatizam que o ambiente internacional passou por muitas mudanças desde os primeiros anos do GATT, de modo que, embora os Estados Unidos sigam sendo o maior mercado global, a União Européia expandida passou a representar um mercado tão grande quanto o norte-americano, enquanto que o Japão e a

China estão hoje entre as maiores economias do mundo.

De acordo com Steinberg (2002), a avaliação do poder de barganha de um Estado no que se refere a negociações comerciais internacionais deve ser basear, principalmente, no tamanho relativo de seu mercado. Sendo assim, ainda de acordo com Barton *et al.* (2006), “o poder dos Estados Unidos no GATT/OMC está em declínio e a cooperação com outros atores nesse âmbito – e principalmente com a CE – se tornou crucial(...)” (BARTON *et al.*, 2006, p. 13, tradução nossa).

Da mesma forma, a Warwick Commission (2007) argumenta que parcelas crescentes do comércio e do investimento mundial estão hoje concentradas nas mãos de países em desenvolvimento, promovendo uma gradual dispersão do poder econômico global e reduzindo a tradicional influência econômica de Estados Unidos, União Européia e Japão.

*“Brazil, China, India and Russia have substantially increased their share of global GDP. These four states now account for over one quarter (26.53 percent) of global GDP in purchasing power parity terms”* (WARWICK COMMISSION, 2007, p. 13).

A participação desses quatro países emergentes nas transações internacionais tem crescido significativamente tanto do ponto de vista das exportações quanto das importações: *“Their share of global exports has risen from 4.14 percent in 1990 to 14.66 percent in 2006. On the import side the share has risen from 2.75 percent to 9.59 percent over the same period”* (WARWICK COMMISSION, 2007, p. 13).

Desse modo, gradativamente esses países vêm se tornando importantes exportadores e importadores internacionais, elevando seus pesos como mercados globais. A China, de longe o caso mais emblemático, tem apresentado elevados níveis de crescimento nas últimas três décadas, tornando-se o maior exportador mundial de bens e uma das primeiras economias do mundo.

*“China today is now the world’s third-largest trading nation, the world’s largest recipient of investment, the world’s fastest growing consumer market, and the world’s leading provider of manufactured goods”* (AARONSON, 2010).

Como salienta a Warwick Commission (2007), ainda que o crescimento na China e na Índia seja muito relevante, não se pode deixar de citar o desempenho de outros países em

desenvolvimento como Coréia do Sul, México, Egito, Turquia e mais recentemente o Vietnã, os quais também vêm apresentando taxas de crescimento significativas.

Além disso, a Warwick Commission (2007) relata que junto do aumento de suas relevâncias econômicas, do ponto de vista político, Brasil, Índia e China também passaram a ser mais influentes no âmbito da OMC e de suas negociações, principalmente através das atuações de Índia e Brasil no G-20 dos países em desenvolvimento.

*The importance of the G-20 coalition as a stable and fairly united coalition of developing countries has been both symbolically and practically significant. Despite the stalemate of the talks at the Cancún Ministerial Conference, India, China and Brazil demonstrated an ability, and future potential, to exercise collective influence on the negotiations (WARWICK COMMISSION, 2007, p. 15).*

Ao atuarem de uma maneira mais assertiva no campo das relações comerciais, esses países passaram a contar com uma capacidade maior de influenciar e de interferir nos resultados das negociações, o que representa uma possibilidade nova para todos eles.

Dessa forma, segundo a Warwick Commission (2007), a bipolaridade que regia o sistema multilateral de comércio – na qual as posições de Estados Unidos e União Européia prevaleciam – está sendo gradualmente substituída por uma configuração multipolar:

*During the years of the GATT and through to the end of the Uruguay Round, the United States and the European Union dominated multilateral deliberations on trade policy. This bipolar system has now given way to a multipolar alternative in which Brazil, China, and India have asserted greater influence over the trajectory of the multilateral trading system (WARWICK COMMISSION, 2007, p.13).*

Em reforço a este argumento, Sally (2008) afirma que:

*“The old understanding of an EU-United States duopoly driving the GATT/WTO enterprise no longer works” (SALLY, 2008, p. 66).*

Da mesma forma, Tarullo (2006) avalia que alterações na capacidade de liderança dos Estados Unidos e da União Européia no que diz respeito às negociações comerciais explicam parte da falta de progresso na Rodada Doha.

Assim, os resultados da liberalização comercial promovida através do GATT e da ampliação do número de membros do sistema GATT/OMC, associados a outras mudanças importantes na esfera econômica, em alguma medida colaboraram para o aumento da relevância econômica de países em desenvolvimento e, conseqüentemente, para que esses

países tivessem a possibilidade de influir de forma mais efetiva em futuras deliberações relacionadas à economia internacional e ao próprio processo de liberalização comercial.

*Continued trade liberalisation, financial deregulation and the possibilities brought about by new technologies and the skills revolutions, the hallmarks of contemporary globalisation, have yielded undoubted benefits for many in the industrialised world. But these benefits are no longer the preserve of the wealthier nations. Major developing countries are also increasingly the beneficiaries of globalization and its shapers too* (WARWICK COMMISSION, 2007, p. 15).

As conseqüências dessas modificações são, por enquanto, bastante incertas. Há chances de que o protagonismo desses atores leve os interesses dos países em desenvolvimento a serem considerados com mais efetividade na OMC, conduzindo, assim, à formação de acordos comerciais menos desiguais.

Nessa linha de argumentação, Evenett (2008) defende que a “OMC teria evoluído para um sistema em que muito mais partes podem efetivamente vetar o progresso” (EVENETT, 2008, p. 3, tradução nossa) das negociações. Assim, embora tenha sido ampliado o pequeno círculo de Estados em condições de, em alguma medida, influenciar de fato o rumo das negociações na OMC, essa ampliação ainda é limitada em intensidade e abrangência – principalmente quando se tem por parâmetro a grande quantidade de membros da organização. Esse movimento parece ser mais inclusivo para alguns poucos Estados emergentes e, nesse sentido, parece pouco provável que essa mudança possa beneficiar diretamente a maioria dos membros da instituição.

A Warwick Commission (2007) entende que não obstante algumas das implicações dessa modificação pareçam ser positivas, do ponto de vista do processo decisório na OMC, elas têm se mostrado um importante fator complicador: “(...) *the difficulties experienced in negotiating and concluding the DDA suggests that reaching accord is now particularly challenging*” (WARWICK COMMISSION, 2007, p. 15).

Do ponto de vista político, o aumento da influência desses países emergentes tem se traduzido, principalmente, na forma de um aumento da capacidade desses atores de bloquear decisões vistas como contrárias aos seus interesses. A influência desses países, entretanto, parece ainda não ter assumido um caráter mais ativo, o que tem implicações significativas para o processo de tomada de decisão da organização.

A Warwick Commission (2007) advoga que na conjuntura anterior impasses, tais como o ocorrido na Rodada Dillon (1960-1961), foram superados, sobretudo, pela forte liderança dos Estados Unidos, os quais podiam no âmbito do GATT – uma estrutura que mais se parecia com um clube formado por países de mentalidades semelhantes do que com uma ampla organização internacional – empurrar o sistema adiante com muito mais facilidade.

*(...) its success was due, at least partly, to the fact that it operated as a club, run largely by the Quad group (dominated by the bipolar relationship between the USA and the EU), where most developing country members sat on the margins, and also because the GATT's mandate covered a much smaller set of issues (WARWICK COMMISSION, 2007, p. 24).*

Exercer esse mesmo nível de liderança se tornou mais difícil do que era nos tempos do GATT. No contexto da OMC as configurações de poder estão em mudança e – como já discutimos – a própria quantidade de membros é muito maior. Ademais, ao mesmo tempo em que os Estados Unidos vêm diminuindo a capacidade de liderança que sempre tiveram, os países emergentes, especialmente a China e a Índia, se deram conta do aumento de suas influências há pouco e, apesar de apresentarem posturas diferentes, parecem ainda não ter assumido papéis sólidos de liderança.

*The first problem is that developing countries only recently acquired the ability to bring multilateral negotiations to a halt, and they are still unsure of just how much negotiating power they have. There is a danger that they will overestimate their power and possibly insist on concessions that are unacceptable to the developed countries. Similarly, because the developed countries are also unsure of the bargaining strength of the developing countries, there is a danger that the developed countries will make demands that are unacceptable to the developing countries (BALDWIN, 2009).*

De acordo com a Warwick Commission (2007), a China não teria ainda assumido um papel de liderança (semelhante aos que já possuem Brasil e Índia), além de estar ativamente envolvida na promoção de alternativas ao multilateralismo comercial, através da celebração de acordos bilaterais com países vizinhos.

Por isso, a Warwick Commission (2007) sugere que nos casos Chinês e Indiano ainda existe um evidente descompasso entre a magnitude do crescimento de suas importâncias econômicas e do aumento de suas capacidades de influenciar politicamente instituições como a OMC.

*“Hence it is clear that there remains a misalignment between the new roles of China and India in the global economy and their ability, regardless of desire, to shape its institutions”* (WARWICK COMMISSION, 2007, p. 17).

Segundo Tarullo (2006), parece pouco provável que outro país desenvolva “em breve a combinação de influência, disposição e experiência necessária para guiar o processo na OMC” (TARULLO, 2008, p. 48, tradução nossa), e que, por enquanto, as já “diminuídas capacidades de liderança dos Estados Unidos e da União Européia serão as únicas disponíveis” (TARULLO, 2008, p. 48, tradução nossa).

Desse modo, no que diz respeito ao processo de tomada de decisão, talvez melhor do que as dificuldades que derivariam de procedimentos internos como a regra do consenso, modificações relacionadas a elementos de poder e à atuação dos principais atores do sistema podem explicar as dificuldades de avanço nas negociações. Em linhas gerais, é improvável que ocorram avanços na OMC sem o real engajamento dos jogadores centrais. *“Ultimately, in the absence of leadership by the big beasts, nothing in the WTO will move”* (SALLY, 2003, p. 66).

Nesse sentido, uma observação dos fatores capazes de estimular posturas de liderança por parte desses atores em relação à OMC e, em especial, por parte dos Estados Unidos, adquire uma relevância ainda maior. Contudo, no nível doméstico algumas questões parecem estar dificultando o processo de formação de coalizões favoráveis à liberalização comercial nesse país e em outros países centrais.

Tarullo (2006) afirma que apenas o processo de ascensão dos mercados emergentes poderia explicar o declínio relativo da influência dos EUA e da UE no sistema multilateral de comércio, mas argumenta que fatores geopolíticos e domésticos adicionais estariam enfraquecendo ainda mais a capacidade desses atores de exercer controle nesse plano.

### **3.2. A redução do apoio doméstico a liberalização comercial nos países desenvolvidos**

Krueger *et al.* (1998) argumentam que o apoio dos EUA foi essencial à construção e ao êxito do Sistema Multilateral de Comércio, mas afirmam que o sucesso norte-americano

nesse campo teria, no decorrer dos anos, levado a uma redução da predominância econômica dos Estados Unidos e da participação desse país nos fluxos mundiais de comércio.

Segundo Krueger *et al.* (1998), já há algum tempo o processo de crescimento da concorrência econômica internacional teria levado os norte-americanos a se enxergarem muito mais como competidores no Sistema Multilateral de Comércio do que como protetores desse sistema. Para reforçar este argumento, Krueger *et al.* (1998) relembram que em momentos históricos anteriores houve forte consenso político em favor do livre-comércio nos Estados Unidos e que na década de 60, por exemplo, até mesmo os sindicatos apoiavam esse objetivo.

Como já salientamos, a Warwick Commission (2007) argumenta que um dos maiores desafios da OMC será responder ao crescimento da oposição a iniciativas multilaterais de liberalização comercial nos países centrais.

*“To be sure, there has always been opposition to liberalisation, in industrialised as well as in developing countries. But in the early 21st century, the traditional coalition of globalisation supporters in some key OECD countries appears to be weakening”* (WARWICK COMMISSION, 2007, p. 21).

Contudo, é importante ressaltar que alguns estudos argumentam que esse movimento parece ser ainda mais agudo especificamente nos Estados Unidos.

A Warwick Commission (2007) destaca que houve uma marcada redução do apoio público a abertura de mercados em parcelas significativas da população dos países da OCDE, e que enquanto isso, nos países em desenvolvimento esse apoio parece ser maior do que era no passado.

Em reforço a esse argumento, a Warwick Commission (2007) cita dados de diferentes pesquisas de opinião: Em 2006, os resultados do *Gallup Pool* teriam revelado que nos países da OCDE o apoio à globalização tem enfraquecido, tendo em vista que quando perguntados se consideravam a globalização algo bom ou ruim para seu país apenas 26% dos norte-americanos teriam respondido que a globalização era algo positivo e, em contrapartida, quase 24% dos norte-americanos a consideravam algo negativo – os dados

para a Europa Ocidental foram parecidos: com 28% considerando a globalização algo positivo e outros 22% considerando-a algo negativo.

Se compararmos os resultados das pesquisas entre países, o incremento de resistências à globalização nos principais países da OCDE fica ainda mais evidente: em 2007, os dados do *FT/Harris Pool* demonstraram que as porcentagens de pessoas relatando perceber efeitos negativos da globalização em seu país foram as mais altas nos cinco maiores países Europeus e nos Estados Unidos, sendo que nesses países apenas uma minoria dos entrevistados teria respondido que a globalização teve impacto positivo em seu país – as menores porcentagens foram encontradas no Reino Unido, Espanha e Estados Unidos (de 15% a 17%) e a mais alta foi encontrada na Alemanha (36%) (WARWICK COMMISSION, 2007).

Além disso, a Warwick Commission (2007) ressalta que atores privados também parecem menos engajados na defesa de iniciativas multilaterais de liberalização comercial:

*With business groups no longer as outspoken in their support of trade liberalisation, particularly at the multilateral level, as they traditionally have been and with trade unions developing a strong critique of trade liberalisation, the balance of opinion is swinging towards a skeptical reading of globalisation* (WARWICK COMMISSION, 2007, p. 21).

Segundo Tarullo (2006), corporações multinacionais européias, norte-americanas e japonesas – que tradicionalmente forneceram o apoio doméstico a acordos comerciais nesses países – parecem hoje estar menos interessadas em pressionar por novos avanços, porque já teriam obtido boa parte da liberalização que desejavam através dos esforços anteriores ou porque acreditam que existem poucas chances de alcançarem alguns de seus objetivos principais como, por exemplo, o aprofundamento dos compromissos internacionais relacionados a direitos de propriedade intelectual.

*“(...) While most of these large companies support Doha, they allocate considerably less of their political weight to assuring its successful conclusion and domestic implementation”* (TARULLO, 2006, p. 48).

Entretanto, Porter *et al.* (2001) ressaltam que um menor engajamento das corporações desses países não significa que o trabalho da OMC esteja concluído e que essa mudança está, na verdade, relacionada ao fato de que os países industrializados estariam

perdendo seus tradicionais papéis de “demandadores” da redução de barreiras comerciais em mercados externos, enquanto países emergentes estariam se tornando os novos “demandadores”.

*“The North is not interested enough to make demands of the South. In turn the South which has serious demands to make runs against the North’s inability to satisfy them”* (PORTER *et al.*, 2001, p. 28).

Ahearn e Fergusson (2010) argumentam que pesquisas diversas vêm demonstrando que a maior parte do público nos EUA expressa algum nível de ceticismo em relação à afirmação de que o livre-comércio e a OMC beneficiam a maioria dos norte-americanos.

Segundo Diascro; Herman e Tetlock (2001) um “estudo recente sobre as atitudes dos norte-americanos em relação à globalização sugere que o público em geral apóia o livre-comércio em princípio, mas acredita que o comércio beneficia os ricos mais do que os pobres e que o governo deve proteger empregos americanos” (DIASCRO; HERMAN; TETLOCK, 2001, p. 207, tradução nossa).

Segundo Ahearn e Fergusson (2010), em 2008, uma pesquisa de opinião pública realizada em 24 países pelo *Pew Research Center* concluiu que a população dos EUA estava entre as que menos apoiavam o comércio internacional: apenas 53% dos norte-americanos disseram que o comércio era positivo para os Estados Unidos, contra 78% que haviam respondido o mesmo em 2002.

Em geral, nos países industrializados, as apreensões relacionadas ao mercado de trabalho tendem a estimular esse tipo de percepção. Como destacam Sutherland et al. (2004), muitos norte-americanos e europeus associam o processo de globalização à estagnação dos salários de trabalhadores com menor nível de qualificação e à transferência de empregos para países onde existem menores custos. De acordo com a Warwick Commission (2007), também há preocupações relacionadas com o aumento da desigualdade de renda e da degradação ambiental nesses países.

“Uma das preocupações mais comuns é até que ponto a adição sem precedentes de um grande conjunto de trabalhadores de mercados emergentes (...) está afetando negativamente a remuneração e o emprego nas economias industrializadas” (WARWICK COMMISSION, 2007, p. 19, tradução nossa).

*But today there is growing support for the view that the continuing division of labour brought about by the growth in the economies of major developing countries, such as China and India, is having negative consequences for the major economies, especially the USA and European Union (WARWICK COMMISSION, 2007, p. 19).*

Sutherland *et al.* (2004) reconhecem que durante o processo de liberalização comercial as economias tendem a passar por ajustes e que setores produtivos expostos à competição de importações podem ser obrigados a promover cortes de empregos, acarretando impactos sociais danosos em comunidades específicas. Sendo assim, Sutherland *et al.* (2004) defendem que o processo de liberalização comercial demanda a existência de redes sociais de proteção no nível nacional, entendendo que os Estados devem disponibilizar recursos para o desenvolvimento de políticas sociais capazes de oferecer auxílio àqueles negativamente afetados pelas conseqüências do livre-comércio.

Da mesma forma, Destler (2006) defende uma ampliação substancial dos gastos públicos voltados para a requalificação e realocação dos trabalhadores prejudicados pelas políticas de liberalização comercial nos Estados Unidos.

Porter *et al.* (2001) salientam que os defensores desses programas sociais argumentam que enquanto os benefícios do livre-comércio são difusos e experimentados por todos os cidadãos através da redução dos preços e do aumento da diversidade dos produtos ofertados, aqueles que perdem seus empregos em decorrência da competição externa arcam sozinhos com custos muito pesados e, portanto, devem ser assistidos.

A Warwick Commission (2007) ressalta que em décadas anteriores diferentes políticas de apoio aos trabalhadores e empresas prejudicados eram empregadas nesses países – mitigando, assim, possíveis conseqüências adversas da abertura econômica – entretanto, essas políticas parecem ter sido enfraquecidas nos últimos vinte anos.

Porter *et al.* (2001) argumentam que nos Estados Unidos a existência de medidas que visavam atenuar os impactos sociais negativos do livre-comércio (a chamada *Trade Adjustment Assistance*) colaboraram para que houvesse apoio para a negociação de reduções de barreiras comerciais.

Sendo assim, a Warwick Commission (2007) assinala a relevância das questões distributivas – tanto no plano doméstico como no internacional – e salienta que apesar de

haver uma fraca correlação entre apoio à liberalização comercial e distribuição de renda, a existência de percepções que associam o crescimento da desigualdade social ao comércio internacional tem representado um problema de legitimidade para o sistema multilateral de comércio.

Nesse sentido, os impasses na Rodada Doha podem estar mais vinculados a “políticas nacionais inadequadas e às reações públicas adversas às falhas dessas políticas, especialmente porque elas estão relacionadas aos resultados do mercado de trabalho, e muito menos ao desenho ou funcionamento das regras da OMC” (WARWICK COMISSION, 2007, p. 22, tradução nossa).

Dessa forma, a dificuldade de promover coalizões domésticas favoráveis à liberalização comercial nos países industrializados causa preocupação entre aqueles interessados no futuro do regime internacional de comércio:

*Waning public support for the further opening of economies, which is particularly evident in many industrialised countries, now seriously threatens the conclusion of future trade agreements and the maintenance of orderly, rules-based international trade relations (WARWICK COMISSION, 2007, p. 22).*

### **3.3. A proliferação de acordos preferenciais como alternativas ao multilateralismo**

Tarullo (2006) afirma que a existência de alternativas bilaterais e regionais tem sido um dos fatores que contribuem para a falta de progresso das Rodadas comerciais amplas promovidas pela OMC. De fato, muitos observadores discutem os impactos da multiplicação dos acordos preferenciais para o processo de abertura de mercados no plano multilateral.

De acordo com a Warwick Comission (2007), os defensores dos acordos preferenciais argumentam que eles podem trazer benefícios (como ganhos de produtividade; transferência de tecnologias; promoção de algum grau de liberalização comercial e de reformas domésticas) e que essas iniciativas foram em alguns períodos complementares aos esforços multilaterais. “Há, entretanto, evidências que sugerem que os atuais acordos preferenciais produzem um ambiente diferente, o qual apresenta ameaças

para o regime multilateral de comércio” (WARWICK COMISSION, 2007, p. 48, tradução nossa).

Nesse sentido, Sutherland *et al.* (2004) chamam a atenção para o enfraquecimento do princípio da não discriminação através da proliferação de acordos preferenciais regionais e bilaterais e argumentam que o aumento desordenado do número de acordos desse tipo tem impactos negativos para o multilateralismo comercial.

*Yet nearly five decades after the founding of the GATT, MFN is no longer the rule; it is almost the exception. Certainly, much trade between the major economies is still conducted in an MFN basis. However, what has been termed the “spaghetti bowl” of customs unions, common markets, regional and bilateral free trade areas and preferences and an endless assortment of miscellaneous trade deals has almost reached the point where MFN treatment is exceptional treatment (SUTHERLAND et al., 2004, p. 19).*

De fato, a não - discriminação é um princípio basilar do GATT e do Sistema Multilateral de Comércio. Através do estabelecimento da chamada cláusula da nação mais favorecida e da regra do tratamento nacional, buscou-se eliminar o tratamento discriminatório no campo do comércio internacional. A cláusula da Nação Mais Favorecida determina que as “melhores condições tarifárias e não tarifárias estendidas a uma das partes contratantes do GATT sejam automática e incondicionalmente estendidas a todas as outras partes” (SUTHERLAND *et al.*, 2004, p. 19, tradução nossa), assegurando, assim, que os Estados não confirmem tratamento diferenciado a outros Estados por meio da concessão de quaisquer tipos de privilégios comerciais.

Contudo, a OMC permite exceções à obrigatoriedade da regra da não-discriminação nos casos de celebração de acordos comerciais regionais e bilaterais; de concessão de preferências não-recíprocas a países em desenvolvimento e de aplicação de regras relativas a medidas de *antidumping*.

O Artigo XXVI do GATT estabelece critérios para a existência de Uniões Aduaneiras e de Acordos de Livre-Comércio, exigindo que essas iniciativas promovam liberalização em “substancialmente todo o comércio entre as partes” (WARWICK COMISSION, 2007, p. 50, tradução nossa) e que elas sejam estabelecidas “para facilitar o comércio entre as partes contratantes e não para levantar barreiras ao comércio de terceiros” (WARWICK COMISSION, 2007, p. 50, tradução nossa). Em linhas gerais, essas condições

visam promover oportunidades reais de liberalização e evitar que aqueles que não fazem parte dos acordos recebam tratamento discriminatório.

Desse modo, Wilkinson (2006) enfatiza que:

A moldura legal da OMC requer que todas as áreas regionais de livre-comércio e uniões aduaneiras da quais seus Estados-membros participem sejam registradas na organização, ela também exige que as regras desses acordos regionais (...) sejam amplamente complementares ao objetivo de liberalização comercial (WILKINSON, 2007, p. 23, tradução nossa).

Entretanto, o número de acordos preferenciais têm se multiplicado consideravelmente e os críticos argumentam que a maioria deles não cumpre com os requisitos existentes, nem tem sido complementar ao multilateralismo comercial e à OMC, mas sim contraproducentes.

Sally (2008) explicita que em Julho de 2005, 330 acordos preferenciais tinham sido notificados ao GATT/OMC – sendo que, desse total, 206 foram notificados após o estabelecimento da organização – e salienta que o crescimento da quantidade de acordos preferenciais se acelerou no período entre 1999 e 2000 e, mais ainda, depois do lançamento da Rodada Doha em 2001.

Sutherland *et al.* (2004) admitem a existência de inúmeras razões para justificar a celebração de acordos preferenciais – dentre elas a própria busca por caminhos alternativos diante da frustração dos Estados com os resultados obtidos no plano multilateral – mas demonstram grande preocupação com a possibilidade de acordos preferenciais desestimulem Estados a assumirem compromissos mais amplos no plano multilateral ou a liberalizar suas barreiras com Estados não membros desses acordos – citando como exemplos alguns países em desenvolvimento que se opõem a uma maior redução de tarifas no modelo da NMF porque isso reduziria o valor relativo de suas preferências para os mercados dos países ricos.

De acordo com Sutherland *et al.* (2004), a junção de um conjunto de compromissos bilaterais, regionais e multilaterais, com diferentes e complicadas regras de funcionamento a serem observadas, – como distintos cronogramas, regras de origem e outros - constitui, para empregar uma expressão de Bhagwati, o chamado modelo de “*spaghetti bowl*”,

resultando num sistema de comércio muito mais complexo; imprevisível; com custos maiores de administração e com mais espaço para a criação de protecionismos.

A Warwick Commission (2007) também demonstra preocupação quanto aos impactos da multiplicação de acordos preferenciais para o sistema multilateral de comércio e ressalta algumas das características desses acordos.

Segundo a Warwick Commission (2007), o termo acordo preferencial pode se referir tanto a um acordo de livre comércio como a uma União Aduaneira ou Mercado Comum, mas ressalta que os acordos de livre comércio são atualmente a vasta maioria dos acordos preferenciais existentes – representam cerca de 84 por cento do total de acordos preferenciais ativos, segundo Sally (2008) –, sendo, portanto, administrados através de regras de origem, e não de tarifas externas comuns – como no caso de Uniões Aduaneiras e Mercados Comuns.

Krueger *et al.* (1998) argumentam que são muitos os problemas com os acordos bilaterais, mas atribuem ênfase ao fato de que por meio desses acordos países desenvolvidos têm a possibilidade de agir seletivamente, escolhendo negociar os temas que mais lhes interessam. Além disso, ainda segundo Krueger *et al.* (1998), como resultado desses arranjos, algumas vezes, os interesses exportadores nos países que os celebram acabariam, diante dos benefícios que esses acordos produzem, reduzindo a pressão para que seus governos negociem pela via multilateral.

Assim, essa tendência parece ainda mais preocupante por envolver países como os Estados Unidos, cujo apoio político ao avanço dos esforços multilaterais é imprescindível. Isso porque, como salienta Cronin (2001), se os EUA, entre todos os outros Estados, possuem a maior capacidade relativa de garantir o sucesso das instituições multilaterais, eles também possuem grande potencial para fragilizá-las.

*“(..) The United States is actively pushing for PTAs. The country that helped shape and underwrite the post World War II nondiscriminatory trading regime has been at the forefront of those emphasizing the development of PTAs in recent years”* (WARWICK COMMISSION, 2007, p. 48).

Esse fato reforça também as preocupações em relação ao conteúdo desses acordos, dado – como já argumentamos aqui – que países como os EUA desfrutam de grande

capacidade de determinar os resultados de negociações com países menos poderosos, produzindo, assim, acordos bastante enviesados em seu favor. “*Finally, the sway of power politics can result in highly asymmetrical deals, especially when one of the negotiating parties is a major player*” (SALLY, 2008, p. 79).

Na mesma linha de argumentação, a Warwick Commission (2007) explicita também que, em alguns casos, países desenvolvidos incluem nos acordos temas e compromissos que vão além daqueles já estabelecidos no âmbito da OMC. Os Estados Unidos, por exemplo, têm celebrado acordos comerciais de perfil bastante amplo:

*The United States eschews such a “trade-light” approach, advertising strong, comprehensive, WTO-plus FTAs. This normally entails major concessions from its negotiating partners, but few U.S. concessions – as the FTAs now in force with Australia and Singapore demonstrate* (SALLY, 2008, p. 79).

Como descreve Sally (2008), em linhas gerais, os acordos comerciais celebrados pelos EUA apresentam uma cobertura abrangente no que diz respeito ao comércio de “bens, serviços e investimento; com (...) forte proteção da propriedade intelectual; disciplinas em compras governamentais; facilitação de comércio; regras de competição (...) e, por fim, compromissos (bem mais) fracos em padrões trabalhistas e ambientais” (SALLY, 2008, p. 79, tradução nossa).

Entretanto, Sally (2008) enfatiza que algumas das disciplinas negociadas nos acordos norte-americanos são tratadas com menor rigidez: nessas áreas os acordos apresentam flexibilidades ou deixam de avançar em relação ao já estabelecido pela própria OMC em termos de liberalização comercial, especialmente no que se refere a subsídios agrícolas; medidas antidumping e regras de origem – as quais costumam ser complicadas e restritivas – porque frequentemente são feitas exceções a atores políticos domésticos.

Em relação a essa questão, a Warwick Commission (2007) afirma que esse é o funcionamento típico dos acordos regionais: eles tendem a avançar no que toca às oportunidades de liberalização mais fáceis, tratando as áreas de liberalização mais complicadas como exceções, de modo que, ao liberalizar os setores em torno dos quais há maior consenso, acabam por reduzir o espaço para a realização de barganhas nacionais e internacionais amplas nas negociações e diminuindo os estímulos de avanço justamente para os temas em que o processo é mais difícil.

Mais especificamente no que se refere à aplicação de regras de origem nesses acordos, a Warwick Commission (2007) argumenta que o abuso no emprego de regras de origem complexas e restritivas tem constituído uma nova forma de barreira não-tarifária ao comércio, colocando em questão a legitimidade dos acordos preferenciais.

Ademais, de acordo com o Sutherland *et al.* (2004), em muitas situações, os países que concedem preferências têm, em troca desse tratamento, incluído nos acordos objetivos “não comerciais”, como por exemplo, demandas no campo da propriedade intelectual e da proteção trabalhista e ambiental. Sutherland *et al.* (2004) temem que a injeção desses objetivos não represente apenas um modelo para os acordos preferenciais, mas que seja também uma forma de facilitar a introdução dessas questões no âmbito multilateral, já que os países envolvidos nesse tipo de acordo demonstrarão menor resistência a essa inclusão.

*(...) Many PTAs are about much more than regulating trade. The United States, for example, uses a template in its PTAs that also has the effect of shaping domestic regulation in the partner countries. The consequence is the creation of parallel regulatory spheres that, at least in some cases, make international trade more difficult than under the umbrella of the WTO. A plethora of competing and overlapping norms and regulations does not facilitate international trade (WARWICK COMMISSION, 2007, p. 48).*

Segundo o relatório da Warwick Commission (2007), essas iniciativas poderiam ser vistas “como um comportamento estratégico, motivado de maneira geral por considerações de política externa”. Entretanto, cabe ressaltar que, “alternativamente, esses acordos poderiam ser parte de uma demonstração mais ampla das características do regime internacional de política comercial buscado pelo grande país envolvido” (WARWICK COMMISSION, 2007, p. 47, tradução nossa).

*Whilst the number of PTAs between the United States and other countries has been somewhat limited, in part due to the linking of trade and security policy, the continuing push for preferential agreements represents a break with US policies of the past. Similarly, the European Union has long been actively pursuing PTAs although many of them have been with countries either on the European continent or with which the EU has enjoyed strong historical relations. (...) Third, Asian countries have joined the trend. Whilst important East Asian countries, Japan, South Korea and China, long refrained from negotiating preferential agreements these countries have been extremely active in the push for PTAs since the turn of the century (WARWICK COMMISSION, 2007, p. 49).*

Dessa maneira, ambos os relatórios ressaltam que a maioria dos acordos preferenciais falha em atender as exigências estabelecidas pela OMC em diversos sentidos, não se limitando apenas ao descumprimento do requisito de promover liberalização ampla, mas apresentado também vários outros aspectos que os tornam incompatíveis e não complementares ao multilateralismo comercial e à própria organização. (SUTHERLAND *et al.*, 2004; WARWICK COMMISSION, 2007).

A Warwick Commission (2007) considera preocupante o crescente recurso a acordos preferenciais como forma de governança alternativa à OMC, principalmente por parte de atores centrais como os EUA; a UE e determinados países emergentes e recomenda – dada a importância desses atores para a manutenção da estabilidade do regime – que países desenvolvidos e países em desenvolvimento evitem celebrar acordos desse tipo entre si.

*If the WTO membership is to engage seriously in addressing what has clearly become a challenge to the coherence and stability of the trading system, the largest trading nations in the system should show leadership. They should be willing to underwrite the “public good” of non-discriminatory multilateral trade. In short, the Commission believes that the major industrial countries should, as a matter of principle, forswear the establishment of PTAs among themselves. (...) they should also be mindful of the systemic implications of establishing additional PTAs with other large trading countries. If PTAs were to be negotiated among the major trading nations, the very real risk is that such agreements would be seen by their signatories as a new template for redefining the multilateral trade regime. It is hard to imagine a more contentious and destructive scenario for international trade relations (WARWICK COMMISSION, 2007, p. 53).*

### **3.4. Considerações Finais**

Para os Estados Unidos especificamente, se no plano doméstico, o apoio aos esforços de liberalização comercial parece estar enfraquecido, o que tende a estimular os Estados a fazerem menos concessões durante negociações internacionais, já que eles necessitam garantir certo nível de suporte interno, no nível internacional, a redução da sua capacidade de exercer liderança tende a estimular exatamente o oposto, dado que outros Estados parecem ter mais condições de fazer com que seus interesses sejam refletidos nos resultados das negociações, exigindo dos Estados Unidos, portanto, mais concessões do que eles tradicionalmente se dispuseram a fazer.

Mais do que isso, se justamente num momento de menor apoio doméstico, as negociações comerciais multilaterais se mostram mais complexas em decorrência de alterações na distribuição de poder, aos Estados Unidos resta sempre a opção de se voltar aos acordos preferenciais, os quais, por conta de sua capacidade de barganha excepcional, tendem a lhes ser mais vantajosos do que a qualquer outro Estado.

Nesse contexto, progressos significativos no plano multilateral parecem estar condicionados à obtenção de um delicado equilíbrio tanto no plano internacional quanto no nível doméstico. Além disso, fica evidenciada nesse capítulo a relevância dos elementos expostos pelo relatório da Warwick Commission (2007) para a compreensão dos problemas enfrentados pela OMC: a redução da influência dos EUA e aumento da influência de países em desenvolvimento nessa esfera; o enfraquecimento das coalizões domésticas em favor da liberalização comercial nos países centrais; e, por fim, o crescente recurso aos acordos preferenciais.



## 4. OS ESTADOS UNIDOS COMO PRINCIPAIS ARQUITETOS DA ORGANIZAÇÃO E AS TEORIAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

### 4.1. O papel dos Estados Unidos no Sistema Multilateral de Comércio

A ênfase nos EUA como campo privilegiado de observação é certamente contestável, já que a OMC conta com uma grande quantidade de membros. Entretanto, argumentos diversos podem ser apresentados em defesa da importância de se pensar especificamente a relação entre a OMC e os EUA. Em geral, os capítulos anteriores já ofereceram vários argumentos capazes de justificar essa escolha.

Uma das principais, senão a maior, dessas justificativas é o peso da histórica influência política dos EUA na determinação dos rumos da organização: O país exerceu e segue exercendo um papel central em relação ao regime de comércio internacional.

Como potência hegemônica, responsável por cerca de 49 por cento do comércio global e de aproximadamente dois terços das reservas mundiais de ouro, os Estados Unidos foram os arquitetos do sistema multilateral de comércio na década de 40, como também, os principais protagonistas de todas as mudanças nele ocorridas desde então (com ênfase para a “mudança constitucional” produzida no curso da rodada Uruguai do GATT, a partir da qual se constitui a própria OMC) e pesarão de forma decisiva nas transformações que este sistema venha a sofrer em um futuro previsível.

Barton *et al.* (2006) afirmam que a liderança dos EUA foi imprescindível para que mudanças fundamentais como a criação da OMC; a adoção do *single-undertaking*; a expansão do regime para barreiras não tarifárias e a reforma do mecanismo de resolução de disputas ocorressem. “*In the history of the regime the United States is one without equals*” (BARTON *et al.*, 2006, p. 207).

Nesse sentido, Gilpin (2001) afirma que “a Organização Mundial do Comércio (OMC) é, em essência, uma criação americana” (GILPIN, 2001, p. 222, tradução nossa).

Chorev (2007) sustenta que as questões internas aos diferentes Estados são sempre relevantes ao discutirmos temas como a OMC, mas enfatiza que fatores domésticos nos EUA são especialmente importantes, tendo em vista a proeminência desse país no cenário

internacional. “(...) *the timing of trade rounds as well as their depth and breadth cannot be explained without reference to political events within the United States*” (BARTON *et al.*, 2006, p. 207).

Os EUA são menos vulneráveis aos condicionantes externos, ao mesmo tempo em que os interesses dos grupos domésticos nesse país, em comparação aos interesses de atores domésticos localizados em outros Estados menos influentes, têm mais chances de prevalecerem na arena internacional.

Na OMC, assim como em outras organizações internacionais, essa condição privilegiada dos EUA, e em menor grau de outros Estados centrais, segundo Barton *et al.* (2006), encontrou reflexo tanto na definição das regras de funcionamento, como na produção das normas substantivas da organização.

Steinberg (2002) ressalta que apesar das regras formais de funcionamento da organização – entre as quais o modelo de tomada de decisão por consenso e o princípio da igualdade entre os Estados se destacam – os Estados Unidos e a Europa dominaram as barganhas; o estabelecimento da agenda e os resultados finais das negociações no sistema GATT/OMC.

Steinberg (2002) argumenta que, em princípio, a adoção de um modelo de decisão consensual – na medida em que essa prática permitiria que quaisquer Estados membros, inclusive os menos poderosos, bloqueassem a adoção de medidas contrárias aos seus interesses – tenderia a estimular a produção de acordos comerciais menos assimétricos.

Apesar disso, o sistema GATT/OMC foi caracterizado pela formação de acordos bastante desiguais, tendo em vista que, como sustenta Steinberg (2002), de maneira geral, “é possível para países poderosos, simultaneamente respeitar regras procedimentais e utilizar várias práticas para escapar das limitações de poder aparentemente inerentes a essas regras” (STEINBERG, 2002, p. 346, tradução nossa).

Como exposto, em um sistema baseado essencialmente na troca de concessões comerciais, as dimensões do enorme mercado norte-americano fazem dos Estados Unidos um ator extremamente poderoso. “(...) *In trade bargaining, power may be approximated by GDP, and by that measure the United States and the EU are – by far – the most powerful members of the WTO*” (BARTON *et al.*, 2008, p. 63).

Para Chorev (2007), o arranjo institucional do GATT refletia essa assimetria, dado que nesse âmbito os Estados Unidos utilizaram seus recursos de poder – econômicos ou não – para costurar acordos comerciais desiguais, que os beneficiavam muito mais do que ao restante dos Estados deles participantes.

Steinberg (2002) argumenta que através de práticas informais diversas e do uso de estratégias de coerção e de ameaças fundamentadas no tamanho de seus mercados – tais como a ameaça de abandonar a arena de negociação; de atuar unilateral ou bilateralmente ou de aplicar sanções que piorem as condições de Estados menos poderosos em situações nas quais seus interesses estavam sendo bloqueados – os EUA e a UE puderam se favorecer desproporcionalmente das negociações comerciais multilaterais.

*When GATT/WTO bargaining is power-based, states bring to bear instruments of power that are extrinsic to rules (instruments based primarily on market size), invisibly weighting the decision-making process and generating outcomes that are asymmetrical and may not be Pareto-improving (STEINBERG, 2002, p. 341).*

Nesse sentido, o próprio desfecho da Rodada Uruguai – como discutimos no primeiro capítulo, Rodada que deu origem à OMC – foi fortemente marcada pela utilização de estratégias de coerção e de ameaças por parte dos EUA e da Comunidade Européia, os quais, em relação a determinadas questões, tiveram como objetivo assegurar que suas posições prevalecessem sob as posições dos países em desenvolvimento.

Chorev (2007) salienta que durante a Rodada Uruguai os EUA manifestaram grande interesse em introduzir questões relativas aos mercados de serviços e de investimentos e à regulação de direitos de propriedade intelectual ao GATT.

De acordo com Chorev (2007), representantes do USTR defendiam, diante do Congresso norte-americano, que embora as empresas norte-americanas de serviços e de investimentos fossem competitivas, esses setores eram altamente regulados em diversos países, tornando necessária a incorporação desses temas ao sistema multilateral de comércio para que a eliminação de barreiras internacionais fosse negociada com efetividade. No que diz respeito à inclusão dos temas de propriedade intelectual, Chorev (2007) defende que ela teria sido uma resposta às demandas de algumas indústrias norte-

americanas que se diziam seriamente prejudicadas pela falta de proteção de seus direitos de propriedade intelectual (como patentes, *trademarks* e *copyrights*) em outros países.

Assim a inclusão desses “novos temas” se tornou uma das prioridades dos EUA em relação às negociações comerciais multilaterais. A despeito disso, Barton *et al.* (2006) relatam que “a maioria dos países em desenvolvimento havia declarado suas intenções de não assinar os acordos sobre serviços, medidas de investimento e propriedade intelectual” (BARTON *et al.*, 2008, p. 65, tradução nossa), embora os EUA entendessem que a participação desses países nos acordos era imprescindível.

Ainda de acordo com Barton *et al.* (2006), os EUA desejavam evitar que se repetisse o ocorrido na Rodada Tóquio em relação aos códigos de adesão voluntária – ou seja, impedir que, com base no princípio da nação mais favorecida, os direitos decorrentes dos novos acordos se estendessem indiscriminadamente aos países em desenvolvimento, ainda que eles não os tivessem assinado e, portanto, não tivessem de assumir as obrigações relacionadas – quando, devido a considerações relacionadas à segurança no contexto de bipolaridade da Guerra – Fria, os EUA optaram por não utilizar seu poder de barganha no intuito de impor compromissos aos países em desenvolvimento por não desejarem tensionar suas relações com esses Estados.

“(…) *U.S. policymakers, particularly in the Department of State, maintained a trade policy-security policy contextual linkage that constrained the U.S. use of power in concluding the Tokyo Round; this linkage did not operate in closing the Uruguay Round*” (STEINBERG, 2002, p. 357).

Contudo, segundo Barton *et al.* (2006), o cenário geopolítico era outro durante a Rodada Uruguai e a posição dos EUA também se alterou: “*They were determined to avoid the free ride for developing countries that had characterized conclusion the Tokyo Round*” (BARTON *et al.*, 2008, p. 65).

Steinberg (2002) relata que os negociadores norte-americanos temiam que os países em desenvolvimento tentassem impedir, através da tradição do consenso, que o secretariado administrasse os acordos sobre os “novos temas” a não ser que eles fossem aplicados de maneira consistente com o princípio da Nação Mais Favorecida, tal como havia ocorrido na Rodada Tóquio.

Como se sabe, a resistência dos países em desenvolvimento foi a certa altura superada e a Rodada Uruguai concluída. Em relação a esse fato, Velasco e Cruz (2011) sustenta que diferentes fatores motivaram esse desenlace – desde as crises econômicas na América Latina ao colapso do bloco soviético – mas ressalta que “o papel decisivo foi desempenhado por um elemento interno: a modelagem do processo negociador pela regra do *single-undertaking*” (VELASCO e CRUZ, 2010, p. 8).

Como relata Steinberg (2002), os EUA desenvolveram uma estratégia para encerrar a Rodada e forçar os países em desenvolvimento a aderirem a todos os acordos que faziam parte das negociações. Segundo Barton *et al.* (2006), depois disso, em Outubro de 1990, os Estados Unidos e a Comunidade Européia entraram em acordo em relação a esse plano e ambos decidiram utilizar o mecanismo do *single-undertaking* para concluir a Rodada.

Como relatam Barton *et al.* (2008), “o diretor-geral do GATT, Arthur Dunkel, concordou em incorporar o mecanismo do *single-undertaking* ao projeto do texto final do Secretariado, que foi emitido em Dezembro de 1991” (BARTON *et al.*, 2008, p. 64, tradução nossa).

Assim, o *single-undertaking* tal como “incluído no projeto do Texto Final (...) estipulava que o acordo resultante da rodada abrangeria todas as matérias em negociação e seria “*vinculante para todos os membros*” (VELASCO e CRUZ, 2011, p. 8), definição que a partir de então foi mantida em todos os outros rascunhos do texto desenvolvidos durante as negociações (STEINBERG, 2002). Como explicita Velasco e Cruz (2011) o projeto ainda afirmava que “o GATT 1994 era legalmente distinto do GATT 1947” (VELASCO e CRUZ, 2011, p. 8). Assim, “a disposição manifesta dos EUA e da Comunidade Européia (CE) de se retirarem do GATT 1947 fechava o laço” (VELASCO e CRUZ, 2011, p. 8).

*U.S. trade negotiators ultimately decided not to exit in closing the Tokyo Round and to instead contract through law-based bargaining. In the Uruguay Round, they made the opposite decision, choosing to coerce by exiting the GATT and reconstituting the system* (STEINBERG, 2002, p. 357).

“Após aderirem à OMC (incluindo o GATT 1994), a CE e os EUA se retiraram do GATT 1947 e, portanto, encerraram suas obrigações relativas a ele (incluindo as garantias de NMF) aos países que não aceitassem o Texto Final e ingressassem na OMC” (BARTON *et al.*, 2008, p. 66, tradução nossa).

*In the end, therefore, the United States prevailed and the Uruguay Round agreement included an agreements on Trade in Services (GATS), an agreement on Trade-Related Investment Measures (TRIMs), and an agreement on Trade Related Intellectual Property Rights (TRIPs) (CHOREV, 2007, p. 155).*

Dessa maneira, Steinberg (2002) argumenta que o emprego de poder por parte dos EUA e da CE para impelir a conclusão da Rodada Uruguai dentro do formato do *single-undertaking* evidenciou a dominação do sistema GATT/OMC por parte desses Estados. De fato, foi utilizando seus poderes de barganha e a força de seus mercados, que ambos puderam assegurar ampla adesão à OMC e aos acordos que tanto que lhes interessavam.

Chorev (2007) afirma que, em troca da incorporação dos “novos temas” os Estados Unidos também tiveram de fazer algumas concessões que interessavam aos países em desenvolvimento como, por exemplo, a re-integração dos têxteis ao GATT, a redução de restrições à importação de produtos agrícolas e a proibição do uso de acordos de restrição voluntária.

Entretanto, como ressalta Steinberg (2002), como resultado das negociações, os países em desenvolvimento tiveram de assumir importantes compromissos no que se refere a barreiras não tarifárias, com os acordos TRIPS, TRIMS e GATS e ainda teriam recebido concessões insignificantes em troca da revisão das regras de antidumping e subsídios.

Além disso, Steinberg (2002) afirma que diferentes estudos sugerem que os resultados da Rodada Uruguai favoreceram de maneira desequilibrada o PIB de países desenvolvidos em comparação ao de países em desenvolvimento, os quais, em alguns casos, chegariam até mesmo a ter perdas no curto prazo.

*“Developing countries accepted this outcome because rejection of the WTO agreements would have made them still worse off, eliminating their legal guarantee of access to EC and U.S. markets” (BARTON et al., 2006, p. 66).*

Durante a Rodada Uruguai, os Estados Unidos não apenas lideraram a ampliação da cobertura temática do sistema GATT/OMC em direção aos “novos temas”, mas também encabeçaram a reforma do órgão de solução de controvérsias. Nesse sentido, é importante lembrar que, como exposto no primeiro capítulo, tais alterações nas características do regime não ocorreram de maneira isolada, estando, na verdade, intimamente relacionadas.

Barton *et al.* (2006) relatam que na década de 80 ocorreu um aumento da quantidade e da relevância dos casos encaminhados ao Órgão de Solução de Controvérsias e que, em consequência disso, também o número de disputas bloqueadas cresceu, evidenciando as fragilidades do mecanismo judicial do GATT. Da mesma forma, Hudec (1993) *apud* Chorev (2007) ressalta que na década de 80 também o nível de cumprimento das decisões adversas por parte dos Estados, que costumava ser elevado, sofreu uma queda.

De acordo com Chorev (2007), o mecanismo judicial do GATT apresentava uma série de problemas: desde os atrasos dos Estados em aceitar a instalação de painéis; as divergências quanto à seleção dos árbitros e à definição dos procedimentos a serem empregados e, ainda, os casos, cada vez mais frequentes, de bloqueio da adoção de decisões. “*One major complaint against the GATT was its inability to ensure effective implementation of the international trade agreements*” (CHOREV, 2007, p. 150).

Nesse contexto, de acordo com Barton *et al.* (2006), os Estados Unidos assumiam uma postura cada vez mais unilateralista, recorrendo ao uso de legislação doméstica – essencialmente a chamada Seção 301 da Lei de Tarifas e Comércio de 1974 – no lido das controvérsias comerciais.

De acordo com Chorev (2007), na versão de 1988, a Seção 301 conferia autoridade discricionária ao executivo para impor medidas coercitivas unilaterais “contra países estrangeiros que violassem acordos comerciais ou que mantivessem práticas e leis injustificáveis ou restritivas do comércio dos Estados Unidos” (CHOREV, 2007, p. 176, tradução nossa). Por meio desse dispositivo, como afirmam Barton *et al.* (2006), os EUA podiam ameaçar de retaliação comercial os Estados que bloqueavam disputas de seu interesse no GATT, pressionando-os a alterar suas práticas.

Entretanto, a atuação pela via unilateral era incompatível com as regras do GATT e, como explicitam diversos autores, o comportamento norte-americano era extremamente criticado por outros Estados (Barton *et al.* (2006); Chorev (2007) e Dunoff (2007)). “*The U.S.’s increasing reliance on unilateralism during these years was widely, strongly and repeatedly denounced by GATT parties*” (DUNOFF, 2007, p. 20).

Segundo Dunoff (2007), os EUA alegavam, em sua defesa, que teriam recorrido a medidas unilaterais por conta exclusivamente das falhas do sistema de solução de

controvérsias e do fato de que as regras do GATT deixavam de cobrir questões comerciais importantes. *“Implicit in this argument was the suggestion that, with a stronger multilateral dispute resolution, the United States would not need to pursue unilateral policies”* (DUNOFF, 2007, p. 20).

Retomando a discussão sobre a relação entre a reforma do OSC e expansão dos temas cobertos pelo regime, Jackson (2008) defende que a despeito de seus problemas, o mecanismo judicial do GATT atraiu diferentes interesses comerciais, os quais desejavam que esse órgão monitorasse a aplicação de regras internacionais relativas às suas áreas de atuação:

*This was one of the motivations which led both the intellectual property sector and the services trade sector to urge that those subjects be included in the Uruguay Round. The results of the Uruguay Round, of course, apply the new DSU procedures of the WTO to those fields* (JACKSON, 2008, p. 444).

Segundo Chorev (2007), nos Estados Unidos, os grupos econômicos que advogavam a incorporação das questões relativas aos serviços; investimentos e à proteção da propriedade intelectual ao GATT argumentavam que, na ausência de um mecanismo de *enforcement* mais eficiente, a implementação, por parte dos governos estrangeiros, dos complexos compromissos assumidos nessas áreas ficaria seriamente comprometida.

Assim, como relata Chorev (2007), depois de um esforço sem muitos resultados no sentido de fortalecer o sistema de resolução de disputas ainda na Rodada Tóquio, os negociadores norte-americanos voltaram a insistir no tema da reforma durante a Rodada Uruguai, já considerando, nesse momento, que a monitoração dos compromissos relativos aos “novos temas” também estava em jogo.

Segundo Barton *et al.* (2006), no início das negociações da Rodada Uruguai, a proposta norte-americana de reforma do mecanismo de solução de controvérsias possuía um conteúdo mais modesto, entretanto, os EUA teriam passado a advogar alterações mais ambiciosas praticamente na mesma época em que entraram em acordo com a Comunidade Européia sobre a estratégia de imposição dos “novos temas” aos países em desenvolvimento, através do *single-undertaking*.

Assim, durante as negociações da Rodada Uruguai, “os Estados Unidos emergiram como forte defensores de reformas destinadas a aperfeiçoar o processo de resolução de disputas e minimizar a habilidade dos respondentes de bloquear o progresso de uma ação” (DUNOFF, 2007, p. 17, tradução nossa).

Nesse sentido, Barton *et al.* (2006) enfatizam ainda que a postura mais radical assumida pelos EUA no que diz respeito às alterações do mecanismo judicial dependia fundamentalmente da correspondência entre o conteúdo das regras acordadas na Rodada Uruguai e as preferências norte-americanas.

“Upon creation of the WTO, the U.S. government favored automatic and binding dispute settlement because most thought such a judicial process would help enforce the set of substantive rules legislated in the Uruguay Round – which the United States favored” (BARTON *et al.*, 2006, p. 67).

Inicialmente, Estados como a Europa e o Japão manifestaram forte resistência a algumas das propostas norte-americanas de reforma do sistema (DUNOFF, 2007). Contudo, Chorev (2007) relata que, em meio às negociações da Rodada, em 1988, o Congresso norte-americano aprovou uma nova versão da Seção 301, o que, em outras palavras, significava um fortalecimento do instrumento unilateral disponível aos EUA. Para Dunoff (2007) e Chorev (2007) esse fato teria reforçado as preocupações internacionais quanto ao unilateralismo norte-americano, motivando os países que se opunham à reforma a aceitá-la. A esse respeito, Barton *et al.* (2006) e Chorev (2007) afirmam que alguns Estados passaram a perceber a legalização do mecanismo judicial como uma iniciativa capaz de auxiliar na contenção do unilateralismo norte-americano.

Assim, Dunoff (2007) afirma que, como desejavam os negociadores norte-americanos, as partes contratantes do GATT tomaram durante a Rodada Uruguai a importante decisão de abrir mão da possibilidade de bloquear a adoção de decisões ou a autorização de retaliações e, em contrapartida, os EUA se comprometeram a conduzir suas disputas comerciais pela via multilateral. Junto de algumas outras alterações (melhor abordadas nesse trabalho no primeiro capítulo), essa decisão propiciou o desenvolvimento de um mecanismo judicial muito mais robusto do que o presente no GATT.

Nesse sentido, dada a clara relevância do papel dos EUA para a criação e definição das principais características da organização, parece justificado estudar especificamente a reflexão sobre o relacionamento entre a OMC e esse Estado.

#### **4.2. A OMC e a disciplina de Relações Internacionais**

Baseados no que foi observado até aqui, podemos afirmar que a OMC apresenta uma série de características específicas que fazem dela um objeto de estudo extremamente relevante para a disciplina das relações internacionais.

Dentre tais características, a OMC possui uma ampla cobertura temática, administrando compromissos internacionais em uma série de áreas relevantes para as relações econômicas entre Estados. Diferentemente de outras instituições internacionais, como forma de estimular o cumprimento de seus acordos, a OMC dispõe de um mecanismo judicial forte e que está entre as formas mais avançadas e institucionalizadas de direito internacional da atualidade. Dito de outra forma, a OMC conta com uma capacidade de *enforcement* consideravelmente maior do que a prevista em outras organizações internacionais, assim como, uma orientação mais legalista no que diz respeito à resolução de controvérsias.

Segundo Jackson (2008), a OMC representa um dos mais importantes estudos de caso sobre a relação entre poder e regras no atual contexto das relações internacionais. Da mesma forma, o relatório da Warwick Commission (2007) argumenta que a OMC tem auxiliado a diminuir o papel do poder na determinação das questões comerciais internacionais.

*“The World Trade Organization (WTO) is remarkable for a number of reasons, among them the degree of rule orientation in what is often described as the most powerful international juridical institution in the world today”* (JACKSON, 2008, p. 1).

Em verdade, no âmbito da OMC painéis envolvendo Estados possuidores de recursos econômicos e de poder bastante assimétricos, como por exemplo, Estados Unidos

e Brasil, foram instalados e, ainda assim, quando julgou adequado, o OSC apresentou decisões finais em favor dos Estados relativamente menos poderosos.

Contudo, é importante salientar que a despeito desses fatos, as considerações de poder têm ainda um importante impacto sobre o processo de resolução de controvérsias entre os Estados. Diversos analistas relatam como as assimetrias de poder continuam a permear as disputas comerciais em diferentes aspectos, desde as condições para o estabelecimento dos painéis ao efeito ou efetivação das retaliações. É comum, por exemplo, que as partes vitoriosas em um determinado caso, por razões políticas diversas, não façam uso dos direitos de retaliação que lhes foram concedidos.

Nesse sentido, ressaltamos que o sistema apresenta importantes problemas, fazendo com que o elemento legalista presente na resolução de disputas no âmbito da organização seja apenas parcial. Ainda assim, pode-se dizer que o processo de “adensamento da juridicidade” da OMC representou uma mudança relevante, não apenas para a área do comércio internacional, mas para as relações entre Estados de modo geral.

No seio do debate entre as diferentes vertentes teóricas da disciplina de relações internacionais, acadêmicos vinculados à chamada tradição liberal institucionalista da disciplina não costumam ter grandes resistências em compartilhar dessas interpretações sobre as conseqüências da reforma do sistema de resolução de disputas. Por outro lado, para a tradição realista, essa interpretação é recebida de maneira diferente, tendo em vista que ela aponta para a formação de uma organização mais *rule-oriented* e, conseqüentemente, menos *power-oriented*.

A percepção de que houve uma redução, mesmo que incipiente, da influência da política na determinação dos resultados do processo judicial da organização é amplamente aceita entre Liberais Internacionalistas. Em linhas gerais, essa literatura tende justamente a enfatizar o papel do Direito, das Instituições, dos ganhos mútuos e da cooperação no sistema internacional, oferecendo elementos úteis para explicar esse tipo de mudança.

“Keohane (1986) advoga que as instituições internacionais produzem regras permanentes, conectadas de modo formal ou informal, que definem o comportamento dos atores, limitam suas ações e compartilham suas expectativas” (KEOHANE, 1986 *apud* LAMBERT, 2010, p. 20).

A tradição realista, por sua vez, tende a enfatizar a centralidade das considerações de poder e, desse modo, demonstra maior resistência em admitir mudanças dessa natureza. Além disso, em contraposição à tradição liberal, muitos daqueles que adotam essa linha de pensamento entendem que organizações internacionais não são agentes com impacto causal próprio sobre a realidade internacional.

“Os realistas são céticos quanto à relevância e eficácia das leis internacionais, pois, consoante a Waltz (1979), as normas carecem de forças causais independentes” (WALTZ 1979 *apud* LAMBERT, 2010, p. 17). Assim, muitos realistas tendem a argumentar que as instituições não seriam efetivamente capazes de promover mudanças significativas na realidade internacional, dependendo, essencialmente, dos interesses e da atuação dos Estados e refletindo as assimetrias de poder entre eles.

“Krasner (1983) argumenta que, segundo a ótica “estruturalista”, os regimes internacionais não produzem impactos independentes sobre o comportamento dos Estados, pois se as variáveis casuais mudam (interesses e poder), os regimes também mudam” (KRASNER 1983 *apud* LAMBERT, 2010, p. 18).

Assim, para muitos realistas a idéia de que instituições multilaterais, tais como a OMC, têm capacidades reduzidas é algo estrutural, quase que inevitável e que ocorre a não ser que a configuração geral de poder do sistema internacional seja alterada. “Mearsheimer (2000) sustenta que a descrença nas instituições é movida pelo fato das regras apenas refletirem a hierarquia de poder existente na política internacional” (MEARSHEIMER, 2000 *apud* LAMBERT, 2010, p.18).

Segundo Diniz (2006), o Estado mais poderoso, diante da grande desigualdade de poder, seria sempre capaz de agir unilateralmente, abandonando as organizações e o multilateralismo. Ainda segundo Diniz (2006), a potência se engajaria e agiria de acordo com as instituições apenas quando isso lhe representasse baixos custos, caso contrário as instituições seriam deixadas de lado.

*“Most scholars of globalization adhere to the neorealist analytical framework and see international organizations as powerless or, alternatively, view them as merely reflecting the interests of the participating parties”* (CHOREV, 2007, p. 204).

Em oposição a essa perspectiva, Keohane (1983) *apud* Lambert (2010) afirma que os “(...) regimes internacionais podem alterar não apenas a dinâmica de comportamento dos Estados (...); mas também, alterar outras variáveis causais – como, por exemplo, fortalecer ou enfraquecer os recursos de poder de determinados atores” (KEOHANE, 1983 *apud* LAMBERT, 2010, p. 31).

Assim, de acordo com Belli e Fonseca (2004), organizações multilaterais, tais como a OMC, ao contrário do que afirmam os mais pessimistas, apresentariam um potencial de mudança importante.

O debate entre Realistas e Liberais oferece contribuições importantes para os estudos sobre a OMC no campo das Relações Internacionais. Todavia quando a discussão se dá em termos de predomínio de uma lógica sobre a outra, ela pode, especialmente ao lidar com um objeto complexo e em mudança como a OMC, deixar de lado alguns aspectos importantes da realidade.

Da mesma forma, se pensarmos novamente por meio das categorias tradicionais, as lógicas das teorias de inspiração realista e liberal estão presentes e imiscuídas na história e no funcionamento da OMC e encontrar aquela que prevalece – e então nos agarramos a ela – não parece ser a melhor estratégia se pretendemos obter uma interpretação mais ampla dessa organização.

A inspiração da tradição liberal na OMC é bastante evidente, ela está presente nas regras formais de funcionamento da organização, como também, marca seus procedimentos judiciais, princípios e objetivos: o formato multilateral e a igualdade jurídica entre os Estados; o princípio da nação mais favorecida; o objetivo de liberalização comercial e a importância atribuída à cooperação e ao comércio como formas de promover prosperidade e paz internacionalmente.

Por outro lado, como enfatizamos na primeira seção desse capítulo, a trajetória histórica do regime internacional de comércio e da OMC remete ao papel decisivo desempenhado pela grande potência, os EUA, para a própria constituição dessa organização. Sendo assim, a teoria realista parece ter grande capacidade explicativa em relação ao momento de criação da instituição, na medida em que seus pressupostos sempre salientaram a necessidade de atuação de um Estado hegemônico nesse tipo de processo.

Do ponto de vista da tradição realista, ainda que alguns daqueles que a adotam reconheçam a existência de certo interesse na manutenção dos regimes internacionais e da cooperação, as relações de poder continuam a ocupar um papel central. No que concerne à OMC, pode-se citar como em diferentes momentos a instituição teria contribuído para o avanço dos interesses norte-americanos. Sobretudo, se voltarmos nossos olhos para o processo de formação da agenda da organização, os reclames realistas parecem ganhar força.

Diferentemente da dimensão do órgão de solução de controvérsias, em relação à qual os argumentos da tradição liberal parecem demonstrar maior utilidade, quando nos voltamos para o processo decisório e para a definição da agenda nas negociações, as tradicionais relações de poder, a barganha política e as coalizões são elementos fundamentais, reforçando a validade dos argumentos realistas.

A tradição realista se destaca por enfatizar a existência de disputas pela definição do formato de regimes internacionais e por argumentar que nessa arena as posições dos EUA e de outros países centrais foram predominantes historicamente.

Jawara e Kwa (2003) defendem que a assimetria de poder entre os membros da instituição encontrou claro reflexo na determinação da agenda da OMC: O resultado seria uma agenda enviesada pelos interesses dos países mais poderosos em detrimento dos interesses de países menos influentes, o que se traduz, por exemplo, no favorecimento de setores em que países desenvolvidos têm vantagens comparativas e na exclusão dos setores de interesse de muitos países em desenvolvimento, como, por exemplo, a agricultura.

*“(...) developed countries often packed the negotiating agenda with issues of interest to themselves, disregarding or excluding issues where the comparative advantages of the developed countries lay” (BARTON et al., 2006, p. 141).*

Desse modo, como a teoria realista das relações internacionais tem tradicionalmente argumentado, apesar da existência de regras formais de igualdade, as relações assimétricas de poder entre os Estados podem explicar a obtenção de resultados tão desiguais nas negociações comerciais multilaterais.

Contudo, essa perspectiva expõe seus limites quando confrontada com o argumento de que a instituição promovida pela potência do sistema, devido à necessidade de dar

continuidade à cooperação e de garantir a existência de algum nível de coerência interna, não é sistematicamente capaz de atendê-la em todos seus interesses mais diretos. É possível, portanto, que os EUA sejam derrotados em disputas na OMC ou que tenham de fazer concessões e alianças durante negociações comerciais.

Nesse sentido, Barton *et al.* (2006) afirmam que admitir a importância dos Estados Unidos para o progresso de iniciativas no campo do comércio internacional não significa, de forma alguma, entender que o regime internacional de comércio respondeu explicitamente a mudanças nos interesses norte-americanos. Ao contrário, como salientamos no segundo capítulo, ao tratamos da redução da influência norte-americana nas negociações da OMC, Barton *et al.* (2006) destacam justamente que ao longo do tempo as posições defendidas pelos Estados Unidos se depararam com um nível maior de oposição e este país encontrou mais dificuldade em exercer controle sob a agenda do regime.

Como sugerem Fonseca e Belli (2004), através de uma separação analítica da história da instituição em dois momentos, pode-se argumentar que apesar do ocorrido na fase de criação por meio da influência hegemônica, uma segunda etapa se segue, representando a continuidade da organização em uma condição de maior autonomia em relação aos interesses da potência. Autores como Joseph Nye, por exemplo, se mostraram mais eficientes em apontar as motivações pelas quais a cooperação pode prosseguir após essa fase inicial de criação da organização ainda que a instituição não possibilite a satisfação completa dos interesses da potência.

Segundo Cronin (2001), apesar de os EUA terem promovido regimes e instituições internacionais com a finalidade de avançar seus interesses particulares, para manter as regras essenciais do sistema, eles necessitam da aceitação mínima de outros Estados, ou pelo menos dos grandes poderes que demandam para si o princípio da igualdade formal. Por isso, para Cronin (2001), a manutenção da ordem depende de algum tipo de consenso, fazendo com que a potência tenha de promover uma ordem universal ainda que conceitualmente, e tornando-o incapaz de controlar totalmente as organizações que criou.

Ikenberry (2001) *apud* Herz e Hoffman (2004) apresenta ainda o argumento de que a “ordem multilateral foi estabelecida sob a liderança dos EUA, tendo como base os princípios do liberalismo. Todavia, como as instituições enraízam-se e o custo de substituí-

las torna-se alto, elas acabam constringendo o próprio exercício do poder norte-americano” (IKENBERRY, 2001 *apud* HERZ; HOFFMAN, 2004, 57).

Desse modo, ao tratar das organizações internacionais, Herz e Hoffman (2004) sustentam que “embora sejam criadas pelos Estados, elas, ao longo da sua história, têm um impacto sobre seu comportamento, inclusive limitando as opções disponíveis para suas políticas externas e domésticas” (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 57).

Segundo Murphy (2005), na discussão sobre instituições e regimes internacionais, Keohane (1984) teria argumentado que “líderes nacionais e elites políticas constroem instituições internacionais para servir suas percepções de necessidades nacionais e domésticas” (KEOHANE, 1984 *apud* MURPHY, 2005, p. 12, tradução nossa), de modo que, a partir dessa perspectiva, “a maior parte das instituições internacionais responderia às necessidades e promoveria os interesses dos governos nacionais mais poderosos e dos setores corporativos que têm influência significativa sobre eles” (KEOHANE, 1984 *apud* MURPHY, 2005, p. 12, tradução nossa).

Ruggie (1998) *apud* Murphy (2005) teria ressaltado que instituições internacionais “servem às necessidades e avançam os interesses de nações e de negócios diversos através da promoção de cooperação centrada em um conjunto compartilhado de valores políticos e econômicos liberais” (RUGGIE, 1998 *apud* MURPHY, 2005, p. 12, tradução nossa).

Nesse sentido, parece não haver grande contradição na convivência entre valores liberais e o avanço dos interesses específicos de grupos econômicos e de Estados nacionais poderosos no âmbito das instituições internacionais. Para que esse argumento faça sentido, contudo, seria necessário assumir que os interesses nacionais e os interesses dos grupos econômicos e sociais mais influentes coincidam substancialmente ou ainda que os interesses desses grupos tenham sempre um conteúdo liberal. Entretanto, ao considerarmos a dinâmica política dos Estados e a existência de outros grupos econômicos e outros tipos de associações de pressão, essa coincidência de interesses não parece obrigatoriamente verdadeira.

Isso nos leva a refletir sobre uma segunda questão crucial: a definição de interesse nacional. Como interpretar o conceito de interesse nacional tradicional se ele deve coincidir, necessariamente, com os interesses de grupos econômicos influentes e

transnacionais? Como, ancorados nessa abordagem mais convencional, podemos entender em uma instituição de valores liberais, a coexistência do objetivo de liberalização comercial e o avanço dos interesses dos Estados mais poderosos, mesmo que tais interesses envolvam a manutenção de protecionismos domésticos nesses Estados e conseqüências econômicas desfavoráveis para o restante dos membros?

Algumas dessas questões podem até mesmo ser tomadas como contraditórias se analisadas dentro da moldura do debate entre a tradição liberal e realista. O fato é que os termos do debate nos conduziram a essas questões, mas não têm oferecido ferramentas úteis para solucioná-las. Por isso, sugerimos aqui a utilização de algumas ferramentas alternativas – como as Teorias Críticas e Marxistas das Relações Internacionais – para nos auxiliar no entendimento de alguns aspectos importantes da organização.

Cabe assinalar que é discutível, contudo, a própria existência de uma Teoria Marxista das Relações Internacionais, tendo em vista que muitos defendem que Marx não desenvolveu uma teoria sistemática sobre o Estado, tampouco sobre o sistema internacional. Dessa forma, o que aqui se entende por Teoria Marxista é a contribuição mais geral de autores vinculados com a tradição Marxista ou que aplicam conceitos convencionalmente conhecidos como Marxistas ao estudo das relações entre Estados.

Como forma de justificar a necessidade de recorrer a outros instrumentos teóricos, também cabe ressaltar o entendimento de que a OMC é, atualmente, capaz de concentrar e refletir muito bem a diversidade do debate teórico da disciplina, devido à peculiaridade de suas características e ao processo de mudança que vem se desenrolando em seu interior.

Se, para efeitos didáticos, dividirmos a organização em duas dimensões: “judiciário” e “legislativo”, podemos notar como um desenho institucional que conta com um mecanismo judicial forte, sobre o qual explicações de tendência liberal demonstraram utilidade, convive com um processo decisório, em que apesar de instituídas regras de igualdade formal e de decisão consensual, as relações de poder e o jogo das coalizões têm um papel importante, fazendo com que, ao final, as disputas em torno da definição da agenda acabassem refletindo predominantemente os interesses das nações mais poderosas, em uma lógica bastante realista.

Pode se argumentar, entretanto, que o desenho institucional híbrido da ONU, por exemplo, também apresenta tais contradições no que toca as lógicas de funcionamento da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança. Como resposta em defesa da peculiaridade da OMC, baseados no que foi desenvolvido aqui podemos afirmar que, de um lado, sua capacidade de *enforcement* é maior, e de outro, o jogo político no legislativo, onde as decisões importantes são tomadas, parece muito mais complexo: as referências para a definição da idéia de interesse nacional são mais intrincadas e as disputas políticas se tornaram cada vez mais acirradas devido à recente alteração na configuração do poder econômico mundial, o que não ocorreu na mesma proporção nas dimensões militar e política do sistema internacional.

Dessa forma, o elemento central que justifica a percepção da OMC como uma espécie de objeto que cristaliza diferentes tradições teóricas (Realista, Liberal e Marxista), é o fato de que:

De um lado, a organização foi criada pelos Estados Unidos, a grande potência do sistema internacional, Estado que, devido às desigualdades de poder, prevaleceu na determinação da agenda e dos traços da instituição, definindo-os, em boa medida, de acordo com os seus interesses. Por outro lado, a OMC é uma das organizações internacionais mais institucionalizadas da atualidade, contando com um mecanismo judicial forte – talvez a forma de direito internacional (como argumentaremos com mais profundidade no quinto capítulo) com maior autonomia em relação aos Estados, incluindo os mais poderosos e, portanto, mais próxima, mesmo que remotamente, de uma idéia de supranacionalidade.

Por fim, a OMC tem como uma de suas funções a regulação do comércio entre Estados, estando inserida no campo da economia internacional, esfera na qual – além de as configurações de poder se encontrarem em processo de alteração, reduzindo a influência dos EUA – os interesses de grupos capitalistas internos aos Estados são elementos centrais, em especial os interesses dos grupos mais transnacionalizados, que estimulam o avanço das iniciativas de liberalização comercial; a adesão a regras e valores liberais e a construção de instituições internacionais que facilitam as oportunidades de expansão desses atores em mercados estrangeiros, mesmo que isso tenha impactos para protecionismos e outras questões domésticas.

De certa forma, esse último elemento também justifica o recurso às teorias Marxista e Crítica das relações internacionais, na medida em que essa vertente tende a se dedicar com mais profundidade à análise da Economia e da atuação de grupos domésticos nessa dimensão.

A OMC se encontra em uma fronteira extremamente instigante entre a Economia, a Política e o Direito. Tamanha complexidade demanda a contribuição de teorias diversas e, até mesmo, uma abordagem mais interdisciplinar.

Mesmo havendo diferenças significativas entre os autores, de forma geral, as teorias Marxista e Crítica são úteis ao debate sobre a OMC porque oferecem uma compreensão mais aprofundada de dinâmicas da Economia Política Internacional e, apesar de não se limitarem a uma visão Estadocêntrica, estando atentas ao plano doméstico e à atuação dos grupos de interesse internos, elas não deixam de lado as assimetrias e os processos de produção de desigualdade entre Estados.

Como afirmam Cox e Sinclair (1996):

*“To reason about a possible future world orders now, however, requires a broadening of our enquiry beyond conventional international relations, so as to encompass basic process at work (...) in the structure of global political economy”* (COX; SINCLAIR, 1996, p. 90).

Uma esfera de análise de extrema importância para a vertente Marxista é a economia e as relações de produção. Rosenberg (1994), ao tratar dessas questões ressalta como a corrente realista costuma negligenciá-las, perdendo parte de seu poder explicativo:

*But realist IR has twice forbidden itself to look in this direction; once, because the private sphere is formally non-political, and a second time because it subsists in the domestic realm. This is why, whenever realism tries to theorize the international system, it can see only an empty, purely political struggle for domination* (ROSENBERG, 1994, p. 141).

Segundo Cox e Sinclair (1996), Estado e Sociedade Civil estariam cada vez mais interpenetrados e há poucas tentativas dentro da disciplina de considerar o complexo Estado/Sociedade Civil como a entidade básica das Relações Internacionais. Para Rosenberg (1994) o processo de extração de mais-valia, que no sistema Capitalista é

realizado na esfera privada, é essencial para a compreensão das peculiaridades do atual Sistema de Estados Modernos.

Afastando um pouco a discussão da literatura Marxista das Relações Internacionais, em relação ao comércio internacional, Barton *et al.* (2006) destacam que abertura de mercados é sempre um ato político capaz de atingir profundamente as sociedades e defendem que como base para qualquer visão de política de poder entre Estados deve existir uma visão mais desagregada sobre os perdedores e ganhadores no interior de cada um deles.

De fato, a adoção de uma perspectiva que, sem deixar de lado a lógica da política de poder nas relações entre os Estados e a produção de desigualdades entre eles, ofereça um olhar mais atento aos grupos de interesse e aos processos domésticos beneficiaria a disciplina das relações internacionais, assim como o estudo da OMC, em diversos sentidos. A literatura que se mostra atenta a essas questões oferece muitas referências úteis para se pensar a atuação de Estados em organizações internacionais como a OMC.

Cox e Sinclair (1996) tratam da existência de uma classe capitalista transnacional, em contraposição à classe capitalista nacional: A classe capitalista transnacional inclui tanto executivos de corporações multinacionais como aqueles que administram setores voltados para a economia internacional dentro dos países. Sendo assim, diante do desafio da competição internacional, capitalistas nacionais estariam mais propensos a apoiar o protecionismo e os capitalistas transnacionais a defender medidas de liberalização econômica.

Da mesma forma, Barton *et al.* (2006) afirmam que sempre existiram coalizões nacionais favorecendo exportações específicas – como nos caso dos Estados Unidos em relação a bens manufaturados – e grupos internos resistindo às importações – como no caso da indústria siderúrgica norte-americana e de seu apoio ao uso de regras de antidumping.

Entretanto, como explica Wallerstein (2002), os grupos de pressão política no interior dos Estados não se reduzem apenas aos capitalistas, mas podem ser, por exemplo, trabalhadores dos mais diversos segmentos da economia. “Obviamente tais grupos variam na quantidade de pressão que podem exercer sobre o Estado” (WALLERSTEIN, 2002, p.

344) o que, segundo Wallerstein (2002), depende substancialmente da capacidade de organização, recursos e influências desses diferentes grupos.

Essas referências parecem bastante úteis quando aplicadas à discussão sobre a OMC e à problemática do interesse nacional. É comum que a idéia de interesse nacional seja pensada como um denominador comum entre os interesses dos diferentes grupos. Mas ao atentarmos para o interior do Estado e para as tentativas e esforços dos diferentes grupos para influenciá-lo, parece mais fácil compreender como o conceito de interesse nacional se torna também objeto de disputa.

A atuação da OMC, contudo, é um exemplo claro de como esses interesses podem ser mais complexos. “*Defining domestic trade interests, however, and aggregating those interests into a single national policy is not easy*” (BARTON *et al.*, 2006, p. 28).

Se, por exemplo, os EUA atuam no contexto de uma negociação no sentido de pressionar para a liberalização comercial de um setor específico que considerem de seu interesse, eles poderão, em contrapartida, ser pressionados internacionalmente a ceder e liberalizar segmentos de sua economia considerados sensíveis à competição externa.

Em verdade, algumas vezes trata-se de avançar os interesses daqueles mais interessados na liberalização, expondo, assim a alguns riscos os interesses dos grupos de capitalistas nacionais pouco competitivos. Barton *et al.* (2006) argumentam que boa parte do sucesso do sistema GATT/OMC se deveu à formulação de pacotes favorecendo coalizões nacionais que defendiam a liberalização de exportações em determinados setores e que eram mais poderosas do que as coalizões contrárias às importações.

Além disso, Barton *et al.* (2006) argumentam que as comunidades de negócios nos Estados Unidos e na Europa teriam trabalhado juntas para promover liberalização comercial nos setores em que enxergavam benefícios mútuos e ganhos de escala e que, em geral, o processo de liberalização foi mais lento nos setores em que isso era mais difícil ou naqueles que interessavam principalmente aos países em desenvolvimento.

Ademais, como aponta Murphy (2005), a própria manutenção dessas organizações econômicas internacionais fica, então, reforçada pelo vínculo com os grupos de interesse que se beneficiam de sua atuação e com novos investidores que buscam benefícios por meio da ampliação de seus mercados.

É importante ressaltar, entretanto, que os EUA, na condição de potência, têm grande capacidade de resistir a pressões externas e de impor seus interesses na arena internacional. Assim, os Estados Unidos seriam capazes de equilibrar da melhor forma a pressão dos grupos internos e maximizar os resultados finais, ou seja, garantir o interesse nacional em um sentido mais amplo, na medida em que podem avançar os interesses de sua classe capitalista transnacional com mais efetividade do que todos outros atores e, ao mesmo tempo, evitar o comprometimento dos outros grupos internos também com maior efetividade, já que seus recursos de poder lhes asseguram uma menor necessidade de fazer concessões.

Para ilustrar esse argumento, pode-se citar, por exemplo, Chorev (2007) ao defender que até os anos 90 os Estados Unidos contavam com a habilidade de impor exceções protecionistas a outros Estados, os quais costumavam aceitar tais limites por entenderem que o acesso ao enorme mercado norte-americano era extremamente valioso.

Como explicita Gilpin (2001), ainda que sejam áreas de grande interesse para os países em desenvolvimento, o processo de liberação comercial em setores específicos como o da agricultura e dos têxteis ocorreu dentro dos limites politicamente aceitáveis para os interesses domésticos de Estados poderosos.

*In trade rounds, U.S. steel, sugar, cotton, apparel, and other inefficient producers have succeeded for a half century in assuring their continued protection: facing certain, devastating losses from liberalization, they have remained united in successfully keeping their protection off the bargaining table, even if including their liberalization in U.S. offers could have helped U.S. export-oriented producers. Liberalization of these sectors has been stuck in the mud (GOLDSTEIN, 2008, p. 227)*

Desse modo, segundo Chorev (2007), os Estados Unidos puderam preservar, no plano das negociações internacionais, concessões importantes feitas a grupos protecionistas domésticos.

A definição de Estado forte de Wallerstein (2002) pode ser elucidativa desse processo:

Que queremos dizer com um aparelho de Estado forte? Queremos dizer forte face a outros Estados no interior da economia-mundo, incluindo outros Estados do centro, e forte face a qualquer grupo social particular no interior do Estado. (...) Um Estado forte é então uma entidade parcialmente autônoma, no sentido de que tem ao seu alcance uma margem de ação que reflete os compromissos de interesses múltiplos, mesmo se essas margens

tenham limites determinados pela existência de alguns grupos de força primordial (WALLERSTEIN, 2002, p. 344).

Nesse sentido, para os EUA se abre até mesmo a possibilidade de apresentar propostas de incorporação de temas na OMC que não beneficiem necessária e diretamente a chamada classe capitalista tradicional, mas que reflitam os compromissos múltiplos e os interesses de outros grupos. Para esse Estado não foi possível apenas estabelecer flexibilidades em setores de seu interesse, como também, mesmo diante de oposição, inserir os mais diversos tipos de questões na agenda do regime internacional de comércio, incluindo temas como a proteção da propriedade intelectual, o qual, como muitos argumentam, consiste muito mais em proteção do que em liberalização comercial.

Em relação à mesma questão, Murphy (2005) se opõe à idéia bastante comum entre acadêmicos da Teoria Gramsciana das Relações Internacionais de que as instituições internacionais da atualidade atuam como transmissores do Neoliberalismo e como parte do processo de internacionalização e transnacionalização dos Estados. Segundo Murphy (1994), esses autores enfatizariam excessivamente a identidade que, no limite, existiria entre os interesses do Estado e de uma classe capitalista, hoje, transnacional.

*I prefer to recognize that identity between capitalist interests and global governance as something that is very much “in the long-run”, a “long-run” that may never arrive, especially if a more humane means of organizing the global political economy can be developed in the meantime (MURPHY, 2005, p. 13).*

Ainda assim, parece possível que uma organização de valores e regras liberais possa avançar os interesses dos Estados mais poderosos em detrimento de outros Estados. As aparentes contradições do debate tradicional parecem superadas se olharmos os Estados nacionais e a economia capitalista mais de perto. Com esses novos elementos, questões como, por exemplo, a influência da indústria farmacêutica e de softwares na introdução dos direitos de propriedade intelectual na OMC também parece agora melhor esclarecida.

Dessa forma, segundo Murphy (2005), ainda que essas organizações tenham atuado como parte do que ele define como “super-estrutura” da economia capitalista mundial, isso não significa, de forma alguma, que sejam apenas instituições funcionais do capitalismo ou algum tipo de resultado inevitável de seu desenvolvimento, ao contrário, a história dessas

organizações é entendida como parte da dialética entre o Capitalismo e as formas alternativas de organização da vida política e econômica.

Segundo Wallerstein (2002), na medida em que essas organizações contribuíram para o desenvolvimento econômico desigual entre os Estados, como também, buscaram alguma legitimidade internacionalmente, elas acabaram por fortalecer grupos como ambientalistas, trabalhadores e ativistas de Direitos Humanos nos países ricos. Atualmente, a participação e a cobrança por parte desses grupos poderiam de alguma forma interferir na definição dos caminhos trilhados por essas instituições (WALLERSTEIN, 2002).

Assim, de acordo com Murphy (2005), a OMC e outras instituições internacionais devem ser interpretadas como projetos que não podem ter rumos previamente determinados, mas que dependem da interação entre seus financiadores e beneficiários.

Da mesma forma, Cox e Sinclair (1996) ressaltam a necessidade de estarmos atentos aos processos de alteração e de renovação do sistema internacional, nos afastando das tradicionais teorias de solução de problemas que costumam oferecer uma realidade pré-determinada.

Assim, essa alternativa teórica contribui para reflexão sobre os rumos da organização. Ela nos possibilita chamar a atenção para a necessidade de olhar para o complexo jogo que se dá entre os diferentes grupos de pressão no nível doméstico e, portanto, dos desafios que essas negociações significam para os diferentes Estados no que toca o tema do interesse nacional.

Ademais, ela nos oferece uma interpretação aberta das organizações internacionais, não estabelecendo pré-determinações em relação aos seus desenvolvimentos futuros. Segundo essa perspectiva, a OMC não é interpretada apenas como um reflexo dos interesses da grande potência – os Estados Unidos – tampouco como uma instituição que responde apenas aos interesses de grupos capitalistas transnacionais. Essa visão não negligencia o papel das assimetrias de poder e do processo de produção de desigualdade entre os Estados no âmbito da organização, nem a importância de se observar o plano doméstico dos diferentes atores estatais.

Se, por exemplo, transferirmos nossa discussão de volta para os Estados Unidos, nosso instrumento teórico nos permite questionar se, diante da reconfiguração do poder

econômico internacional e do acirramento da disputa entre países centrais e emergentes na OMC, os EUA têm hoje a mesma capacidade de interferir nos rumos da organização que antes tiveram? Ele nos convida a pensar sobre o arranjo interno dos grupos de pressão nos EUA. E ainda nos estimula a atentarmos para os processos de mudança nessa área – ainda que eles possam ser incipientes – tanto no campo das negociações, da participação da sociedade civil, como em relação aos procedimentos judiciais do OSC, sem nos prendermos a determinadas limitações teóricas.

Cabe ressaltar que o emprego das expressões Tradição Realista ou Tradição Liberal das Relações Internacionais feita aqui, assim como, a utilização dos termos Teorias Críticas e Marxistas das Relações Internacionais é muito generalizante e certamente desconsidera diferenças importantes entre autores e entre formulações teóricas no interior dessas tradições. Isso se deve, sobretudo, ao objetivo central desse trabalho que, longe de ser o de distinguir linhas teóricas diversas, é o de sugerir que se considere com mais atenção as contribuições de uma alternativa teórica também abrangente e diversificada dentro do que se entende por tradição Marxista e Crítica das Relações Internacionais.

Este trabalho, de forma alguma, defende o abandono das abordagens tradicionais da disciplina, tendo feito extensivo uso de muitas de suas contribuições para a compreensão de seu objeto de estudo. Na verdade, afastar-se do debate mais tradicional foi parte de um esforço realizado com a finalidade de eleger instrumentos teóricos alternativos que tragam elementos novos à discussão e, principalmente, elementos que captem de forma mais eficiente alguns aspectos específicos – até então não eram enfatizados – mas que trazem ganhos e ampliam a perspectiva. Para compreender algumas facetas da organização parece mais útil combinar diferentes argumentos, evitando a rigidez que, em alguns casos, as molduras teóricas podem nos impor.

A intenção é, portanto, utilizar diferentes abordagens (e não necessariamente originadas da Tradição Marxista) e fazer com que os conceitos dialoguem, respondendo à exigência que o tema da OMC coloca à disciplina: a construção de um debate mais inclusivo.

## 5. O DEBATE SOBRE A OMC NOS ESTADOS UNIDOS

### 5.1. O debate em torno da Ratificação do Acordo da Rodada Uruguai; os atores envolvidos e as questões de soberania

Depois de sete anos de difíceis negociações, em 1994, o Acordo da Rodada Uruguai precisava ser ratificado pelo Congresso norte-americano. Aaronson (1996) defende que o processo para a aprovação não foi rápido, dado que questões domésticas como a reforma na saúde eram a prioridade do Presidente Clinton e que, além dos grupos da sociedade civil que se opunham ao GATT/OMC, tanto republicanos quanto democratas apontaram razões para obstruir o avanço da legislação de implementação do acordo – o *Uruguay Round Agreement Act* (URAA) – no Congresso.

Jackson (1997) afirma que durante o ano de 1994 foram realizadas diversas audiências em diferentes comitês do Congresso com a finalidade de discutir os resultados da Rodada Uruguai, tendo o tema da soberania sido, de uma maneira ou de outra, um dos pontos centrais desse debate.

*Combined with a general public debate in all the various media, as well as many academic, business and other public forums, 1994 was a year for a truly major and historical U.S. debate about questions of this nation's economic treaty participation and its relation to various concepts of sovereignty* (JACKSON, 1997, p. 9).

De fato, como explicita Sprance (1998), talvez o ponto mais contencioso do debate sobre participação dos EUA na OMC tenha sido a questão da soberania: “*Emotions run high on all sides of the issue, especially for opponents of the WTO, such as Ralph Nader, who are convinced that the WTO will usurp American sovereignty*” (SPRANCE, 1998, p. 1226).

O Sutherland Report (2004) argumenta que muitos comentários sobre a atuação da OMC envolvem percepções de que ela resultaria em uma “perda de soberania” para os Estados. O Sutherland Report (2004) enfatiza, contudo, que a promoção de tratados internacionais passa necessariamente pela cessão de alguma autoridade para uma instituição

internacional e que os Estados fazem essa escolha, de maneira soberana, tendo em vista dos benefícios que podem resultar desses tratados:

*By joining the WTO, the United States made the sovereign decision to abide by the UR Agreements and avoid actions that are inconsistent with them. Thus, one can say that the United States has sacrificed some sovereignty; however, all treaties give up some "sovereignty" in this respect (SPRANCE, 1998, p. 1231).*

Nessa linha de argumentação, argumenta-se que diante dos benefícios obtidos, a renúncia de alguma autoridade seria amplamente compensada, de modo que ela é interpretada como uma escolha soberana que tem por objetivo a promoção dos interesses nacionais.

Jackson (1997) defende que durante as discussões nos EUA o termo soberania foi empregado em diferentes sentidos, mas que em geral ele se referia a questões de alocação de poder nos diferentes níveis de tomada de decisão.

Não obstante a emergência das preocupações com a questão da soberania, em 1994, quando o Congresso votou a implementação do Acordo da Rodada Uruguai e o ingresso dos Estados Unidos na OMC, a oposição popular a essa iniciativa pareceu ser menor do que a expressa em relação ao NAFTA no ano anterior.

*The Uruguay Round agreements generated less grassroots opposition than had the NAFTA the year before, but opponents were not absent. Consumer advocate Ralph Nader in the left and Patrick Buchanan on the right were the most vocal. The Citizen Trade Campaign, which had worked against NAFTA the year before, also ran advertisement against the GATT (KRUEGER et al., 1998, p. 136).*

Além disso, Aaronson (1996) afirma que não havia uma cobrança da população por ação do Congresso em relação a esse tema e que a maior parte dos norte-americanos sabia pouco sobre o GATT e sobre a necessidade de transformá-lo em uma organização internacional.

Isso não quer dizer, contudo, que não houve oposição à aprovação do acordo nos EUA. Em geral, como relata Chorev (2007), as forças sociais que se manifestaram contrárias ao NAFTA em 1993 também se opuseram ao GATT/OMC em 1994.

“Throughout 1994, Americans expressed concerns about the WTO” (AARONSON, 1996, p. 148).

Aaronson (1996) destaca, entretanto, que diferentemente do ocorrido no debate em torno do NAFTA, em relação a OMC, os diferentes grupos ambientalistas se mantiveram unidos na oposição.

Nesse contexto, Destler (2005) chamou de curiosa a aliança esquerda / direita – da qual participavam algumas personalidades de destaque no país como Ralph Nader, Ross Perrot e Pat Buchanan – que fazia oposição à OMC. “Whoever said “politics makes strange bedfellows” might have envisioned the opposition to the WTO” (SPRANCE, 1998, p. 1233).

De fato, poucos imaginariam que Ralph Nader (ativista político atuante na esquerda norte-americana, conhecido pelo pioneirismo no movimento de defesa dos direitos do consumidor e pela crítica a corporações multinacionais) e Pat Buchanan (comentador político e símbolo do conservadorismo nos EUA) pudessem concordar em alguma questão.

*In an unusual press conference, Ralph Nader, liberal icon and founder of the consumer movement, joined forces with Patrick Buchanan, 1992 presidential candidate, news columnist and conservative icon to denounce the WTO perceived impact on U.S sovereignty (AARONSON, 1996, p. 148).*

Em verdade, Diascro, Herman e Tetlock (2001) ressaltam que a discussão sobre comércio internacional nos Estados Unidos “produziu coalizões políticas que atravessam linhas partidárias e que não são facilmente compreendidas dentro dos termos ideológicos tradicionais” (DIASCRO; HERMAN; TETLOCK, 2001, p. 192). Nesse debate, em defesa de um maior engajamento dos EUA nos assuntos econômicos internacionais, alguns republicanos se uniam a democratas e, de outro lado, republicanos e democratas estabeleciam alianças críticas dos custos ambientais, trabalhistas e democráticos do processo de globalização. (DIASCRO; HERMAN; TETLOCK, 2001).

Segundo Chorev (2007), dentre aqueles que se opunham à OMC estavam ambientalistas, defensores de direitos trabalhistas e defensores dos direitos do consumidor (liderados pela associação *Public Citizen* de Ralph Nader); associações do setor privado

como a *U.S Business & Industrial Council* e figuras públicas conservadoras como Newt Gingrich; Ross Perot; Jesse Helms e Pat Buchanan.

Aaronson (1996), ao descrever esse mesmo grupo, salienta que ele era bastante diverso e incluía neo-populistas; o NAACP (uma importante associação de defesa dos direitos de minorias e em especial dos direitos da população negra nos EUA); o *United We Stand America* (organização liderada por Ross Perot, atualmente inativa); pequenos fazendeiros; a AFL-CIO (principal central sindical dos Estados Unidos); pequenos negócios; isolacionistas; líderes empresariais; libertários; ambientalistas; ativistas de direitos humanos e ativistas comunitários.

No que se refere às motivações para a unidade desse grupo tão heterogêneo, Aaronson (1996) afirma: “*The glue holding this diverse coalition together was the sovereignty issue*” (AARONSON, 1996, p. 164).

Segundo Destler (2005), para a direita liderada por Pat Buchanan, a OMC era vista como uma manifestação da ameaça de um “governo mundial”. Como observa Sprance (1998), Pat Buchanan teria até mesmo chamada a OMC de “Suprema Corte” do comércio mundial. Por outro lado, a preocupação na esquerda, ainda de acordo com Destler (2005), era de que a OMC se sobreporia às legislações nacionais em áreas como proteção ambiental e padrões de consumo.

“*Various opponents to the treaty argued that the WTO posed risks to U.S. sovereignty because decisions could be made in the WTO that would override U.S. law*” (JACKSON, 1997, p. 11).

“*To these Americans of the right and left, the Uruguay Round would not only create a new international entity, but it be would undemocratic and unresponsive to public concerns*” (AARONSON, 1996, p. 147).

Muitos desses atores eram extremamente críticos quanto à OMC e, em especial em relação ao seu Órgão de Solução de Controvérsias – o qual acabava de ser reformado e consideravelmente fortalecido.

“*The introduction of the new dispute resolution mechanisms alarmed political activists, who feared that “social” domestic laws and regulations would be reversed by*

*WTO panelists because of indirect barriers to trade these laws at times created”* (DESTLER; BALINT 1999 *apud* CHOREV 2007, p. 180).

Ainda segundo Chorev (2007), esses grupos temiam a capacidade dos painéis da organização de alterar legislações domésticas relevantes no campo dos direitos trabalhistas e ambientais e da segurança de produtos importados.

Alguns opositores criticavam também características internas da instituição e, em particular, aquelas relacionadas ao funcionamento de seu instrumento de resolução de disputas, defendendo que faltava transparência e legitimidade a OMC:

*There was criticism of the GATT panels (“decisions by three faceless bureaucrats in Geneva”), and, thus, of the likely form of the WTO panels. Criticism was targeted at the secrecy of the procedures, the lack of opportunity of private groups (non-government organizations, etc.) to offer views and evidence, the potential conflicts of interest of the panelists, and the possibility that the WTO secretariat lawyers would be biased and have too much influence on the panels, etc* (JACKSON, 1997, p. 14).

Chorev (2007) defende que a crítica feita por esses grupos se concentrava na natureza não democrática e não inclusiva dos procedimentos do OSC – como, por exemplo, a exclusão da participação da imprensa e do público das sessões; as restrições ao acesso de documentos sobre as disputas; a ausência de padrões que definissem conflitos de interesses para os árbitros e outras questões.

Aaronson (1996) destaca as palavras do ex-governador da Califórnia Edmund G. “Jerry” Brown:

*“Instead of democratic decision made at the local and state level, under GATT... we would all be subjected to supergovernment of unelected trade bureaucrats”* (AARONSON, 1996, p. 147).

Entretanto, segundo Chorev (2007), esses grupos não eram suficientemente fortes para promover uma real mudança e o novo ESC foi incluído ao URAA sem grandes alterações, com exceção de um processo de revisão doméstica das decisões proposto pelo Senador Robert Dole.

*“Greenpeace and public citizen went door to door to oppose the GATT. Using new technologies, United We Stand linked a wide range of opponents to policymakers. Yet the failed to motivate the public to rise up and oppose the WTO”* (AARONSON, 1996, p. 167).

No outro extremo desse debate estavam os grupos que apoiaram o GATT/OMC. Aaronson (1996) argumenta que a ratificação do acordo da Rodada Uruguai foi apoiada pela mesma coalizão de forças sociais que no ano anterior havia defendido o NAFTA nos Estados Unidos.

Segundo Chorev (2007), a legislação de implementação do acordo foi apoiada por grupos econômicos extremamente influentes como o *The Business Roundtable*, *The National Association of Manufacturers* (NAM) e a *U.S Chamber of Commerce*. Chorev (2007) relata que juntos eles formaram uma poderosa coalizão chamada *Alliance for GATT Now*, que cooperou com a administração Clinton para que o acordo fosse ratificado. O presidente dessa aliança era Jerry R. Junkins, principal executivo da *Texas Instruments*, umas das maiores empresas do setor de eletrônicos dos EUA.

De acordo com Chorev (2007), dentre os grupos econômicos e associações que tiveram um papel de liderança no lobby a favor do GATT/OMC estavam: grandes empresas como a *Caterpillar*; a *General Electric*; *Abbot Laboratories*; *American Express*; *Boeing*; *Monsanto* e *Warner Lambert*, além de associações como a *Pharmaceutical Research and Manufacturers of America* e a *Motion Picture Association*.

Nesse sentido, Chorev (2007) argumenta que, em decorrência da introdução dos chamados “novos temas” ao GATT, novas e influentes empresas passaram a participar da aliança em defesa do acordo da Rodada Uruguai, colaborando de maneira importante para os esforços que visavam à aprovação do acordo no Congresso.

Aaronson (1996) afirma que a *Alliance for GATT NOW* chegou a contar com cerca de 200 mil membros, representando pequenos e grandes negócios (incluindo grupos agrícolas), mas que, como nenhuma associação trabalhista participou da coalizão, surgiram críticas de que a OMC havia sido pensada para beneficiar grandes negócios e interesses.

Além disso, Chorev (2007) relata que até mesmo grupos com posturas historicamente protecionistas tais como as indústrias de aço, de semicondutores e de produtos têxteis acabaram por apoiar o acordo depois de terem sido de alguma forma convencidas pela administração Clinton. Da mesma forma, Aaronson (1996) enfatiza que representantes de alguns setores industriais se mostraram contrários à reforma do

mecanismo de solução de controvérsias, mas que a realização de alterações na legislação de implementação do acordo foi capaz de abrandar tal oposição.

Aaronson (1996) advoga que os proponentes do GATT/OMC concentraram seus esforços no Congresso e em outras elites e não no convencimento do público geral. Aaronson (1996) afirma que a *Alliance for GATT NOW* atuou organizando o apoio ao acordo, apresentando informações sobre a Rodada Uruguai e atuando como um lobby diante do Congresso e de diversos meios de comunicação.

*Although business was divided on the GATT/WTO, many of America's large companies (the Fortune 500) and their suppliers were on board and willing to use their political and economic clout to make their case with the Congress and opinion leaders. The GATT also garnered the support of America most prominent consumers group, Consumers Union (AARONSON, 1996, p. 174).*

*“Despite the forceful arguments of labor, environmentalists, isolationists, and other groups the Congress overwhelmingly voted in favor of the GATT/WTO” (AARONSON, 1996, p. 165).*

**Tabela 2 – Alguns Opositores e Defensores da OMC**

<b>Alguns Defensores</b>	<b>Alguns Opositores</b>
<b>Setor agrícola:</b> <i>National Association of Wheat Growers, American Farm Bureau</i>	<b>Setor agrícola:</b> <i>National Farmers Union, American Corn Growers, National Soybean Association</i>
<b>Associações trabalhistas:</b> Nenhum	<b>Associações trabalhistas:</b> <i>AFL-CIO, International Brotherhood of Teamsters, Amalgamated Clothing and Textile Workers Union, International Ladies Garment Workers Union</i>
<b>Setor empresarial:</b> <i>Alliance for GATT NOW, Coalition of Service Industries, Securities Industry Association, Motor and Equipment Manufacturers Association, American Furniture Manufacturers, National</i>	<b>Setor empresarial:</b> <i>American Iron and Steel Institute, Manufacturing Policy</i>
<b>Norte americanos proeminentes:</b> Congressista Jim Kolbe, ex-congressista Bill Frenzel, ex-juíz e professor de direito Robert Bork, professor de direito John H. Jackson, ex-negociadora comercial Jules Katz, Profissional de Banco de Investimento Felix G. Rohayt	<b>Norte americanos proeminentes:</b> Defensor dos direitos do consumidor Ralph Nader, professor de direito Bruce Fein, Líder empresarial Ross Perot, Phyllis Schlafly, Jesse Jackson, ex-governador Jerry Brown
<b>Grupos da Sociedade Civil:</b> <i>Consumers Union</i>	<b>Grupos da Sociedade Civil:</b> <i>Sierra Club, Defenders of Wildlife, Public Citizen, National Wildlife Federation, Food for Peace, United We Stand America, Friends of the Earth, National Consumers League, NAACP</i>

Fonte: (AARONSON, 1996, p. 166, tradução nossa).

### 5.1.1. O debate no Congresso

“O debate do Congresso começou logo após o acordo de 15 de dezembro de 1993 e continuou por alguns meses” (VIGEVANI *et al.*, 2007, p. 324). As discussões nesse âmbito envolveram também questões não estritamente relacionadas à OMC, mas que tiveram o efeito de retardar a aprovação do acordo (VIGEVANI *et al.*, 2007).

Surgiram, por exemplo, preocupações relativas ao impacto dos cortes tarifários decorrentes dos compromissos assumidos na Rodada Uruguai para o orçamento federal. Segundo Jackson (1997), a constitucionalidade do emprego do *fast-track* na aprovação do acordo que permitia o ingresso dos EUA na OMC foi outro tema relevante discutido no

Congresso – o qual representou uma interessante manifestação das preocupações com a questão da soberania.

Da mesma forma, Aaronson (1996) afirma que no mês de Maio de 1994 os senadores Helms e Pressler teriam se interessado em saber por quais motivos o acordo da Rodada Uruguai não estava sendo enviado ao Congresso na forma de Tratado, como seria de se esperar, tendo em vista que ele estabelecia uma nova organização internacional.

Alegava-se, segundo Jackson (1997), que a exigência estabelecida pela Constituição norte-americana de que tratados internacionais sejam aprovados por dois terços do Senado deveria ser aplicada num caso como o da Rodada Uruguai, visto que o acordo envolvia importantes compromissos nacionais, assim como, o ingresso em uma organização internacional.

O Congresso norte-americano havia concedido ao presidente autoridade negociadora de “*fast-track*”, o que requeria procedimentos específicos para o processo de aprovação: uma vez que o executivo enviasse a legislação de implementação ao Congresso, as suas duas casas teriam, dentro de um prazo de 90 dias, de votar a favor ou contra o acordo, sem a possibilidade de propor emendas. Isso não significava, como explicita Aaronson (1996), que não haveria debate no Congresso ou que a legislação de implementação não poderia ser alterada no período anterior a sua submissão.

*“But this procedure has also been criticized by opponents of trade treaty legislation as “undemocratic” or “unconstitutional,” or possibly as another track towards “infringement on U.S. sovereignty””* (JACKSON, 1997, p. 9)

Nesse contexto, Aaronson (1996) destaca que 55 congressistas entre democratas e republicanos pediram ao presidente Clinton que a votação fosse adiada até Julho de 1995. Entretanto, a administração estava certa de que o adiamento poderia colocar em risco a aprovação do acordo, tendo em vista que a essa altura, entre outras complicações, a autoridade de fast-track teria expirado (VIGEVANI *et al.*, 2007).

Além disso, segundo Jackson (1997), aqueles que defendiam o procedimento de aprovação por dois terços do Senado alegavam que essa seria a melhor maneira de resguardar os interesses das unidades sub-federais, já que o Senado era tradicionalmente o protetor dos direitos dos Estados.

De certo, em um país de Federalismo forte como os Estados Unidos era de se esperar que preocupações relacionadas aos direitos dos Estados emergissem no debate em torno da ratificação do acordo da Rodada Uruguai. Como salientou Jackson (1997): “*The question of sub-federal States of the United States received considerable attention in the 1994 Uruguay Round debate*” (JACKSON, 1997, p. 18).

Aaronson (1996) afirma que para alguns a OMC teria impacto relevante nas relações entre os Estados e o governo Federal. Nesse contexto, um dos argumentos dos opositores se referia aos direitos dos Estados – como, por exemplo, os direitos de preservar padrões de saúde e de proteção ambiental – e ao efeito que a instituição viria ter em relação às legislações estaduais.

“*A major concern of the states was the potential for a broad scope treaty like the U.R. to invalidate many different state laws governing areas such as economic regulation, environmental affairs, product safety and health standards, etc*” (JACKSON, 1997, p.18).

“Em 27 de Junho de 1994, vinte e dois procuradores gerais dos Estados escreveram ao presidente Clinton, pedindo à administração que explicasse como os Estados seriam capazes de defender suas leis de contestações externas diante dos painéis da OMC” (AARONSON, 1996, p. 155, tradução nossa).

Além disso, a carta questionava “se a legislação de implementação poderia garantir que o governo federal aceitaria sanções comerciais ao invés de pressionar os Estados a alterarem as legislações nacionais contestadas com sucesso na OMC” (AARONSON, 1996, p. 155, tradução nossa).

Em relação a esse tema, Chorev (2007) afirma que a administração Clinton teve de assegurar ao Congresso que os EUA continuariam sendo capazes de fazer uso de sua legislação de defesa comercial, visto que alguns Congressistas manifestavam preocupações com a possibilidade de o acordo limitar o uso de parte importante dessa legislação: a chamada Seção 301.

A sociedade civil também compartilhava das inquietações relativas ao impacto da OMC e de seu Órgão de Solução de Controvérsias nas leis estaduais. Segundo Aaronson (1996), o *Sierra Club*, por exemplo, advogava que o governo federal possuía poder para

compelir os Estados a promoverem mudanças nas legislações que entrassem em conflito com os acordos comerciais.

*“In advertisements opposing the WTO, the Sierra Club argued that foreign nations will use the WTO to challenge these laws, noting “every state is affected” (AARONSON, 1996, p. 155).*

Entretanto, Jackson (1997) ressalta que em resposta às objeções expressas pelos procuradores, o USTR teria trabalhado para incluir no *Uruguay Round Agreement Act* linguagem que tinha por finalidade proteger os interesses dos Estados, principalmente no que dizia respeito à contestação de legislações estaduais na OMC.

*State laws had already been subject to such proceedings under the GATT in the Canadian challenge to state alcoholic beverage regulations. A GATT panel concluded that many of these state laws were inconsistent with GATT obligations such as the national treatment requirement that imports be treated no less favorably than domestic products (JACKSON, 1997, p. 18).*

Dessa forma, de acordo com Jackson (1997), foram adicionadas ao *Uruguay Round Agreement Act* seções assegurando aos governos estaduais o direito de participar do processo de condução das disputas que os afetassem, levando-os a abandonar suas objeções à aceitação do acordo.

Assim, nas discussões do Congresso a questão da perda de soberania e da alocação de poder foi também um dos pontos centrais, estando muitas vezes associada às preocupações sobre o impacto do OSC nas regulações nacionais. Ressaltamos anteriormente que a pressão exercida pelos Estados Unidos durante a Rodada Uruguai do GATT foi essencial para que o sistema de resolução de disputas fosse fortalecido.

*“Other witnesses argued against the WTO partly because the dispute settlement procedure was tougher, and no longer permitted a single nation to “block” acceptance of a panel report” (JACKSON, 1997, p. 18).*

Schott (2005) enfatiza que o próprio Congresso norte-americano teria, no Trade Act de 1988, feito do estabelecimento de um mecanismo forte de resolução de disputas uma das maiores prioridades dos Estados Unidos nas negociações comerciais internacionais. A despeito disso, de acordo com Schott (2005), durante o debate em 1994, os Congressistas

norte-americanos teriam expressado dúvidas quanto a abrir mão do direito de bloquear a adoção de decisões e o estabelecimento de painéis.

*“Clearly there was some concern about the potential power of WTO panels. This was expressed in hearings during 1994, as well as in negotiations and discussions in various public and confidential forums”* (JACKSON, 1997, p.16).

*During this political battles in Congress, U.S administration officials explained, time and again, why it was in the U.S national interest to support more effective legal procedures. (...) They insisted that the stronger dispute settlement mechanisms increase the disciplinary measures available against other countries, thus allowing U.S products and services better access to foreign markets* (CHOREV, 2007, p. 160).

Além disso, aqueles que defendiam o sistema GATT/OMC argumentaram, durante as audiências do Congresso, que a organização não podia obrigar um Estado a alterar ou revogar legislação nacional, mesmo que o OSC a considere inconsistente com as regras da OMC.

Segundo Aaronson (1996), o renomado acadêmico John Jackson teria afirmado que a OMC não teria mais poder real do que tinha o GATT e que – devido, sobretudo, ao peso dos EUA para o sistema multilateral de comércio – era pouco provável que essa instituição pudesse efetivamente compelir esse país a alterar suas leis.

Em verdade, como ressaltam Ahearn e Fergusson (2010), os Estados podem membros decidir como lidar com uma decisão adversa, podendo, no limite, optar por manter a prática ou a legislação nacional em questão, ainda que o OSC a tenha interpretado como uma transgressão das normas da instituição.

*It can also be observed that the lack of direct effect of a treaty in domestic law is considered possible protection against sovereignty diminution. This is because without direct effect, a nation normally can decide how to respond to a complaint that its actions have breached international law, and one response possible is to ignore the complaint and live with the breach* (JACKSON, 1997, p. 10).

Entretanto, cabe ressaltar que essa escolha envolve implicações negativas. Ahearn e Fergusson (2010) advertem que, se dentro de um prazo razoável não houver o cumprimento da decisão, a OMC pode, a pedido da parte ofendida, autorizar uma retaliação, como, por exemplo, a retirada proporcional de concessões tarifárias por parte do Estado ofendido.

Além disso, Aaronson (1996) relata que o deputado democrata Jill Long e os Senadores Republicanos Larry Presler, Jesse Helms, and Larry Craig, entre outros, teriam demonstrado “temores de que a OMC seria uma instituição antidemocrática, guiada por burocratas não responsivos e na qual as decisões seriam tomadas de maneira pouco inclusiva” (AARONSON, 1996, p. 147, tradução nossa).

Segundo Aaronson (1996), para abrandar as críticas nesse sentido, a administração entregou ao Congresso uma carta que discutia questões relativas ao OSC e à maneira com as decisões seriam tomadas na organização, além de afirmar que personalidades como John Jackson, Peter Suchman e Joe Cobb – principal economista do influente *think-tank* conservador *Heritage Foundation* – acreditavam que a OMC não teria efeitos danosos para a soberania dos EUA.

Da mesma forma, Sprance (1998) argumenta que Michael Kantor, na época chefe do USTR, teria defendido que “a soberania americana não está apenas protegida sob os acordos da Rodada Uruguai, mas na verdade os acordos da Rodada Uruguai abririam mercados estrangeiros para os produtos norte-americanos” (SPRANCE, 1998, p. 1226, tradução nossa).

De fato, Aaronson (1996) afirma que inicialmente a administração teria se apoiado em argumentos tradicionais como a criação de empregos e o crescimento econômico em apoio à OMC: o Departamento do Comércio apresentou estimativas detalhando os ganhos em termos de emprego e crescimento que o GATT traria para cada um dos Estados norte-americanos, assim como, para diferentes setores da economia.

Numa perspectiva mais crítica, Eckes, Brinkman e Lovett (2004) argumentam que para “vender” o acordo ao Congresso, a administração Clinton teria apresentado estimativas extremamente otimistas em relação aos ganhos em exportação que ele traria para o país. Ademais, ainda segundo Eckes, Brinkman e Lovett (2004), Jerry Junkins, porta-voz da *Business RoundTable*, teria previsto que o acordo criaria centenas de milhares de empregos bem-remunerados e qualificados nos Estados Unidos.

Mesmo diante dos esforços da administração Clinton e de todos os argumentos favoráveis apresentados, pouco antes da submissão da legislação ao Congresso, algumas resistências importantes foram apresentadas. Aaronson (1996) ressalta que em 28 de

Agosto o senador Robert Dole, líder republicano no Senado, escreveu um editorial no jornal *Wichita Eagle* defendendo que o congresso deveria dedicar mais tempo à discussão do GATT/OMC e que a administração estaria deixando de lado considerações importantes sobre como essa mudança afetaria as práticas e leis nos Estados Unidos.

Por diferentes razões, que incluíam desde o fato de que o presidente estava concentrado em algumas questões domésticas a alguns erros de cálculo da administração na condução da questão, o texto final do *URAA* só foi enviado às duas casas do Congresso e às comissões com jurisdição no tema em 27 de Setembro de 1994, dando início à contagem do período de noventa dias requerido pelos procedimentos do *fast-track*.

De acordo com Vigevani *et al.* (2007), o presidente Clinton teria solicitado a extensão da autoridade de *fast-track*, mas como “isso gerou um debate partidário a respeito da inclusão de padrões ambientais e trabalhistas em futuros acordos, aos quais os republicanos fortemente se opunham (...)” (VIGEVAANI *et al.*, 2007, p. 324) a administração acabou por desistir da renovação no mês de Setembro.

Como, devido às eleições de *mid-term*, haveria um recesso legislativo no mês de Outubro, as atividades do Congresso seriam reiniciadas apenas em Novembro, de modo que, “(...) seria possível aos Congressistas presidentes dos Comitês pelos quais deveria transitar o projeto retardar o trabalho até o fim do ano legislativo” (VIGEVAANI *et al.*, 2007, p. 325).

Nesse cenário, “Ernest Hollings, presidente do Comitê de Comércio do Senado, considerado um protecionista aberto, decidiu utilizar os 45 dias a que seu comitê tinha direito para a apreciação do projeto, colocando em risco o cronograma de aprovação” (VIGEVAANI *et al.*, 2007, p. 325).

Segundo Vigevani *et al.* (2007), cabe ressaltar que o processo de aprovação de acordos anteriores, também dentro dos procedimentos do *fast-track*, não costumavam levar todos os 90 dias previstos, sendo concluídos antes, tanto porque, na maioria das vezes, um consenso informal já havia sido alcançado no momento do envio da lei, como porque os presidentes dos comitês costumavam cooperar com a administração, estabelecendo limitações de tempo para seus trabalhos.

De acordo com Vigevani *et al.* (2007), depois de negociar com a administração e com outros Congressistas, Hollings foi convencido a incluir o período de recesso legislativo na contagem de seus 45 dias, atenuando parte do problema.

Assim, a votação teve de ser marcada para depois da eleição no Congresso. Como resultado das eleições, entretanto, “os republicanos tiveram uma grande vitória eleitoral, passando a ter controle das duas casas do Congresso e os oponentes do acordo tiveram um novo argumento para adiar o voto até o próximo ano (...)” (VIGEVANI *et al.*, 2007, p. 326), quando, como já mencionamos, sua aprovação seria mais difícil dado que o *fast-track* teria expirado.

“No dia 10 de Novembro os senadores Jesse Helms, Strom Thurmond e Larry Craig escreveram ao Senador Dole pedindo que o Congresso adiasse a votação devido à vitória do partido Republicano no dia 8” (AARONSON, 1996, p. 165, tradução nossa).

Para impedir que isso ocorresse, uma sessão especial do Congresso foi convocada para votar a implementação do projeto de lei. “A administração realizou reunião com indecisos e costurou acordos políticos, obtendo os votos necessários, bipartidários, para convocar a sessão” (VIGEVANI *et al.*, 2007, p. 326). Assim, a Câmara voltou a se reunir no dia 29 de Novembro com a finalidade única de considerar o acordo da Rodada Uruguai, enquanto o Senado retomou suas atividades no dia 30 de Novembro, com o voto agendado para 1º de Dezembro.

Entretanto, Aaronson (1996) destaca que os defensores do GATT/OMC temiam que, depois das eleições, uma sessão “*lame-duck*” do Congresso – em outras palavras, uma sessão formada por congressistas em final de mandato e que em muitos casos não haviam sido reeleitos – não teria disposição política para aprovar a participação dos EUA em uma nova organização internacional.

De acordo com Aaronson (1996), essa preocupação teria revitalizado a atuação dos proponentes da OMC: grupos de negócios tentaram evitar que o GATT/OMC se tornasse um tema de ano eleitoral, além de investirem em uma campanha midiática de milhões de dólares a favor da aprovação do acordo. Assim, Aaronson (1996) observa que cerca de 50 jornais teriam apoiado o GATT/OMC, incluindo todos aqueles que tinham alcance nacional

como (*USA Today*, *Wall Street Journal*, *Washington Post*, *Journal of Commerce* e o *The New York Times*).

Do outro lado, relata Aaronson (1996), os opositores expressaram suas posições em *talk-shows* e em centros comunitários e alertaram o público de que, como muitos congressistas tinham se aposentado ou haviam sido derrotados na eleição de 1994, eles poderiam votar como bem quisessem em relação ao tema da OMC, sem grandes preocupações e comprometimentos com os interesses de seus eleitores.

Vigevani *et al.* (2007) afirmam que na época havia um coro internacional enfatizando as implicações que a não ratificação do acordo teria para a liderança norte-americana no mundo. Da mesma forma, segundo Aaronson (1996), a administração argumentava que a aprovação do acordo representava uma forma de preservar o papel de liderança dos EUA no plano internacional.

“Após longas negociações, o influente líder republicano do Senado, Robert Dole, estabeleceu seu preço” (VIGEVANI *et al.*, 2007, p. 326). Vigevani *et al.* (2007) relatam que Dole demandou a revisão de algumas questões relacionadas ao orçamento e, segundo Aaronson (1996), também solicitou o apoio da administração Clinton para a promoção de uma legislação específica, a qual criaria uma comissão nacional de juízes incumbida de revisar as decisões do OSC contra os EUA.

*This Commission would have been composed of five U.S. federal judges who would review the adopted WTO panel reports adverse to the United States, judging them against a list of four particular criteria. The Commission would then advise the Congress whether it found any panel report to be contrary to any one of these criteria. (...) The Bill therefore set forth four specific criteria for evaluating WTO dispute reports, asking whether the panel had: 1) exceeded its authority or terms of reference; 2) added to the obligations of, or diminished the rights of the United States; 3) acted arbitrarily or capriciously or engaged in misconduct, etc.; or 4) deviated from the applicable standard of review including that in article 17.6 of the antidumping text (JACKSON, 1997, p.18).*

De acordo com essa idéia, caso o Painel de Revisão interpretasse que o comportamento do mecanismo de resolução de disputas da OMC havia se desviado dos critérios estabelecidos em pelo menos 3 dos casos observados dentro de um intervalo de 5 anos, o Congresso votaria uma resolução para a retirada dos Estados Unidos da OMC.

A administração aceitou as alterações propostas, de modo que, “em 23 de novembro, Dole e o presidente estabeleceram um pacto e cresceu a possibilidade de o acordo ser ratificado” (VIGEVANI *et al.*, 2007, p. 326).

Contudo, como explicita Jackson (1997), a proposta de Dole de criar uma Comissão não se tornou lei, embora tentativas de promulgá-la tenham sido feitas em 1995 e 1996. Apesar disso, também como resultado das barganhas para a aprovação do acordo no Congresso, o deputado republicano Newt Gingrich (que se tornaria presidente da Câmara em 1995) obteve a aprovação de uma proposta mais simples, mas que guardava algumas semelhanças com a proposta de Dole: A Seção 125 do *URAA*, a qual determina que o USTR envie ao Congresso um relatório quinquenal analisando os custos e benefícios da participação dos Estados Unidos na OMC. A partir daí, dentro de um prazo de 90 dias, contados a partir do recebimento do relatório, qualquer membro do Congresso pode, caso deseje, introduzir uma resolução para a votação da retirada dos Estados Unidos da OMC.

Nesse contexto, ainda em 1994, a legislação para a implementação do acordo foi aprovada pelo Congresso, com a maioria dos democratas e republicanos votando favoravelmente no Senado e na Câmara dos Representantes. A votação na Câmara dos Representantes ocorreu em 29 de Novembro de 1994 com 288 votos favoráveis e 146 votos contrários. Já no Senado, a aprovação ocorreu por 76 a 24 votos no dia 1º de Dezembro de 1994. Por fim, no dia 8 de Dezembro de 1994 o presidente Clinton assinou o *URAA*, tornando os Estados Unidos um dos membros da OMC.

## **5.2. Os rumos do debate nos EUA depois da criação da OMC**

Certamente, desde a criação da OMC, o debate e as críticas em torno da organização ganharam mais clareza. As experiências obtidas ao longo dos anos em que a OMC já se encontrava em atividade fizeram com que essa discussão incorporasse novas questões.

Propostas para a retirada dos EUA da OMC – baseadas na já mencionada Seção 125 – foram votadas e derrotadas na Câmara dos Representantes em 2000 (por 363 votos contra 56) e em 2005 (por 338 votos contra 86).

*As in the debate on the withdrawal resolution introduced in 2000, the salient arguments in favor of the resolution as put forward by its supporters in the debate are likely to be: the encroachment on U.S. sovereignty by virtue of U.S. membership in the WTO and submission to the obligations under the WTO Agreement; usurpation of Congress' constitutional power "to regulate Commerce with foreign Nations"; violation of the U.S. Constitution by implementing the WTO Agreement as a Congressional-Executive agreement rather than a treaty; and, more tangibly, the perceived, for the United States adverse, results of the WTO dispute settlement mechanism in cases where the United States is either the complainant or the defendant (PREGELJ, 2007, p.8).*

Essas votações tiveram um caráter quase que simbólico, tendo em vista o amplo consenso a favor da continuidade da participação dos Estados Unidos na organização (AHEARN, FERGUSON, 2010). Além disso, como salientam diversos observadores, mesmo que a resolução conseguisse passar pelo Congresso, de acordo com a Seção 125, ela ainda estaria submetida ao veto presidencial, de modo que a sua aprovação parece muito pouco provável.

Contudo, ambas as votações representaram oportunidades de revisão da participação dos EUA na organização e de discussão de seus pontos contenciosos. Nesse sentido, o entendimento mais geral parece ser o de que a OMC possui problemas, mas que a retirada da organização não é uma alternativa viável (AHEARN, FERGUSON, 2010).

*Again, as in 2000, the opposition to the resolution is likely to argue that the WTO has contributed greatly to the expansion, regulation and transparency of international trade — including that of the United States — and that some deficiencies of the WTO regime as seen by the supporters of the resolution are nonexistent and their adverse effects exaggerated and merely in need of reform rather than being a sufficient reason for United States' withdrawal from the WTO (PREGELJ, 2007, p. 8).*

Outro momento importante do debate sobre a instituição nos Estados Unidos foi, em 2000, a discussão sobre a ascensão da China à OMC. Esse acontecimento chamou a atenção de associações comerciais, ativistas de direitos humanos e de meio-ambiente, acadêmicos, movimentos trabalhistas e outros grupos de pressão.

Em uma visão crítica, Eckes; Brinkman e Lovett (2004) afirmam que grandes negócios transnacionais teriam enxergado na estrutura da OMC uma oportunidade para promover integração econômica com o mercado chinês. Ainda de acordo Eckes; Brinkman

e Lovett (2004), Samuel Maury, então presidente da *Business Roundtable*, teria descrito a iniciativa como o mais significativo acordo de acesso a mercado da história dos Estados Unidos – tendo em vista o acesso ao imenso mercado chinês – argumentado que o acordo estimularia a China a jogar dentro das regras internacionais.

Em oposição a esses argumentos, Eckes; Brinkman e Lovett (2004) enfatizam que a Rodada Uruguaí e a ascensão da China à OMC produziram poucos milagres para as exportações norte-americanas, havendo, na verdade, grande preocupação com os elevados déficits comerciais que os Estados Unidos vêm acumulando com a China, assim como, em relação à possibilidade de a China estar manipulando sua moeda para promover desvalorizações competitivas.

Eckes; Brinkman e Lovett (2004) associam o processo de globalização ao déficit comercial, argumentando que a competição num mercado global incitaria corporações a transferirem empregos e investimentos para locais que oferecem menores custos. Desse modo, Eckes; Brinkman e Lovett (2004) destacam que, apenas três anos depois do executivo Bonsignore da *Honeywell* ter dito ao Congresso que o ingresso da China no Sistema Multilateral de Comércio geraria empregos para os trabalhadores norte-americanos, a empresa contava com treze fábricas e um centro de pesquisas na China e se preparava para levar para esse país e para o México operações que até então desenvolvia nos EUA.

De fato, as questões relativas aos impactos sociais do comércio internacional, principalmente no que se refere ao mercado de trabalho e ao meio-ambiente, são pontos centrais do debate norte-americano. Segundo Ahearn e Fergusson (2010), sindicatos e outros críticos da globalização defendem o argumento de que o comércio com países mais pobres estimularia a precarização de padrões trabalhistas nos Estados Unidos.

*“These groups tend to see freer trade and trade agreements as harming workers, weakening manufacturing industries and environmental standards, pressuring wages and labor standards, outsourcing jobs, and undermining U.S. sovereignty” (AHEARN; FEGURSSON, 2010, p.9).*

Apesar de admitirem que o comércio tenha algum impacto na distribuição dos empregos e no aumento da desigualdade econômica, Ahearn e Fergusson (2010) defendem

que outros elementos possuem mais influência sobre esses fatores como, por exemplo, o desenvolvimento de novas tecnologias e a demanda por trabalhadores com qualificação.

Em decorrência da liberalização comercial e do conseqüente aumento da exposição dos agentes econômicos à concorrência internacional, empresas que competem com importações crescentes podem ser levadas a demitir funcionários. Ahearn e Fergusson (2010) afirmam que, não obstante a teoria do comércio tradicional defenda que esses trabalhadores serão eventualmente realocados para atividades mais produtivas, esse processo tem na prática altíssimos custos sociais, tendo em vista as conseqüências devastadoras da perda de empregos para indivíduos e comunidades.

O fato é que, como explicita Destler (2005), diante dessas questões, sindicatos e outros defensores de direitos trabalhistas e ambientais têm construído uma coalizão crítica (composta por grupos como o *Public Citizen*, *The Sierra Club* e *The Economic Policy Institute*) da OMC. Destler (2005) afirma que, atualmente, as associações trabalhistas representam a maior oposição organizada à liberalização comercial nos EUA.

Alguns desses grupos compartilham da posição de que a OMC deveria ser expandida com o objetivo de incorporar preocupações legítimas da sociedade civil como questões ambientais, trabalhistas e de saúde pública, passando o OSC a ser responsável pela monitoração do cumprimento dessas normas. Contudo, esse é um tema extremamente controverso no plano doméstico nos Estados Unidos, como também, internacionalmente, porque, entre outras razões, muitos países em desenvolvimento demonstram forte oposição a qualquer mudança nesse sentido.

Thea Lee, representante da AFL-CIO (*American Federation of Labor and Congress Industrial Organizations*), a maior central de sindicatos dos Estados Unidos, teria feito as seguintes afirmações sobre a OMC durante um evento do *think tank American Enterprise Institute*:

*(...) organized labor believes in the concept of a multilateral trade system but disagrees with the rules of the current system and the institution of the WTO, namely because labor issues are not on the agenda. There are three issues that should be on the agenda. First, the international trade system needs to protect workers' fundamental human rights, and there is an international consensus on what these rights are. (...)The WTO needs to protect workers' rights just as it protects intellectual property rights. Second, the issue of currency manipulation belongs at the WTO. There cannot be a system of trade rules that are incapable of dealing with countries which systematically*

*manipulate their currency to gain an unfair trade advantage. Third, the organization needs to improve its institutional reform and transparency. Also, there are issues that are on the WTO agenda but should not be. First, antidumping rules need to be available, easy to use, and fair. Second, there has to be a proper balance between enforcing trade discipline through the multilateral process and allowing democratic governments to regulate their own economies. The WTO has gone too far in restricting the right to regulate.* (LEE, T. A. HONG KONG MINISTERIAL: A POST MORTEM, AEI Meeting, Resumo, 2006).

### **5.3. Considerações Finais**

Desse modo, ao olharmos de maneira breve para o debate sobre a Organização Mundial de Comércio é revelado um conjunto complexo de posições e vozes influentes, no qual coexistem opiniões bastante distintas.

Associações, sindicatos, ONGs e outros grupos da sociedade civil assumiram um papel mais relevante nesse debate: parte do movimento trabalhista defende a inclusão de cláusulas sociais na instituição, ao mesmo tempo em que ambientalistas reivindicam a incorporação de preocupações com a defesa do meio-ambiente. Associações de consumidores e grupos preocupados com questões de saúde pública questionam a qualidade e a segurança de produtos importados, tais como alimentos, cosméticos, brinquedos e defendem a consideração mais efetiva desses aspectos pela organização (COHEN, 2000).

Como explicita Cohen (2000), alguns setores econômicos de posturas protecionistas tendem a pressionar o governo pela redução da concorrência externa, alegando, por exemplo, que se trata de uma competição desleal e recorrendo à proteção nas leis de *antidumping*.

Por outro lado, ainda segundo Cohen (2000), setores mais competitivos internacionalmente tendem a defender o aprofundamento do processo de liberalização comercial, exigir, ao sentirem-se lesados, o cumprimento das regras de comércio internacional por parte dos Estados (considerados) transgressores e criticar os impedimentos que setores menos competitivos da economia podem impor às negociações internacionais ou aos seus projetos de liberalização comercial. Da mesma forma, esses grupos também tendem a ser contrários a medidas nacionais de restrição de importação,

tendo em vista que elas podem acarretar uma elevação do custo de importações utilizadas como insumos em seus processos produtivos.

Como foi discutido, trata-se de uma discussão extremamente complexa. Esse debate tem influência sobre a formulação da política comercial e sobre as posições negociadoras dos Estados Unidos no Sistema Multilateral de Comércio. Segundo Cohen (2000), as diferentes visões nele contidas refletem, sobretudo, as disputas entre os diversos grupos de pressão para que a condução das ações do governo seja favorável aos seus interesses, ou seja, uma disputa pelo convencimento de que sua política é a melhor opção ou a própria definição de interesse nacional.

De maneira geral, o conteúdo desse capítulo parece reforçar a validade dos argumentos apresentados no capítulo três – no qual enfatizamos a necessidade de se observar a dimensão doméstica dos Estados e a forma como os diferentes grupos domésticos atuam no interior deles para, assim, aprofundar a compreensão de fenômenos relacionados a instituições econômicas internacionais como a OMC.

Como discutimos, sem considerar os interesses e a atuação de grupos econômicos importantes nos EUA, parece difícil entender a inclusão dos “novos temas” ao Sistema Multilateral de Comércio durante a Rodada Uruguai, assim como, identificar importantes forças que pressionaram para a aprovação doméstica do *Uruguay Agreement Act* em 1994.

Quando no princípio desse capítulo nos atentamos ao debate em torno da Ratificação do Acordo da Rodada Uruguai nos EUA, ficou mais evidente a utilidade de se adotar – como defendido no terceiro capítulo – uma visão mais desagregada do conceito de interesse nacional. Isso porque, se da perspectiva da atuação dos Estados Unidos nas negociações internacionais, certas questões, como por exemplo, a reforma do OSC parecia estar entre os principais interesses desse país, quando observamos o debate doméstico sobre essa mesma questão, encontramos apreensões e advertências relacionadas a essa mudança, assim como, vários grupos internos extremamente críticos. Desse modo, observar essa discussão mais de perto sugere que, como argumentamos no terceiro capítulo, também a idéia de interesse nacional pode ser objeto de disputa entre os grupos domésticos.

Em geral, a questão da soberania teve um papel importante na discussão, tendo sido empregada de diferentes maneiras. No momento de aprovação da mudança, surgiram

preocupações de que a participação dos EUA em uma nova organização internacional poderia, devido a inúmeras razões, representar uma transferência de autoridade maior do que a prevista ou alegada pelos proponentes do acordo. Temia-se que uma instituição internacional pudesse ser uma influência importante (e nesse sentido indevida) para as decisões que, na visão de alguns grupos, deveriam necessariamente ocorrer no plano doméstico. Nesse contexto, o debate sobre o impacto do OSC nas legislações nacionais e sobre o próprio funcionamento desse mecanismo teve grande relevância. Ademais, emergiram também tensões relacionadas à distribuição e alocação de poder nos diferentes níveis de tomada de decisão: entre os poderes executivo e legislativo; entre os planos estadual e federal e, por fim, entre os níveis nacional e internacional.

## **6. O ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC E AS DECISÕES ENVOLVENDO OS ESTADOS UNIDOS.**

O mecanismo judicial da OMC tem sido atualmente um dos principais pontos do debate sobre a instituição nos Estados Unidos. Ademais, no contexto atual, a discussão em torno do OSC tem sua importância aumentada, dado que muito dos efeitos da existência da OMC têm sido materializados e sentidos por seus Estados membros através da atuação de seu braço judicial, tendo em vista os anos de relativa paralisia do processo “legislativo” dessa organização.

De acordo com Blecker, Cohen e Whitney (2003), a criação da OMC e algumas das decisões de seu mecanismo de resolução de disputas teriam estimulado o debate e as controvérsias em torno do comércio internacional nos EUA. Algumas das preocupações expressas em 1994 em relação à atuação do OSC da organização – excluindo certos exageros da época – foram em alguma medida confirmadas.

Antes de nos voltarmos para essas questões, entretanto, faremos algumas breves considerações sobre a experiência participativa dos EUA no OSC, tendo como referência para comparação a experiência acumulada por esse país no âmbito do GATT.

### **6.1. O Incremento do número de disputas encaminhadas ao OSC e as conseqüências para os EUA**

Goldstein (2008) salienta que a reforma do mecanismo de resolução de controvérsias resultou em um aumento significativo do recurso a esse instrumento por parte dos Estados, tendo atingido proporções que nenhum comentarista da época teria previsto. Ainda de acordo com Goldstein (2008), 452 reclamações foram encaminhadas ao mecanismo durante os 46 anos de vigência do GATT, enquanto que, apenas nos oito primeiros anos de existência da OMC, 279 reclamações já tinham sido apresentadas ao OSC.

*“Although the contrast is not as extreme if we differentiate the GATT era into separate periods – as the number of complaint gradually increased – it remains very clear that 1994 was a turning point in the popularity of legal disputes”* (HUDEC 1993; HUDEC 1999 *apud* CHOREV, 2007, p. 162).

Hudec (1993) *apud* Chorev (2007) argumenta que o crescimento do número de disputas resultou tanto da ampliação da jurisdição da OMC – fazendo com que uma quantidade maior de questões estivesse sujeita a contestações legais no âmbito da instituição – como também, do desenvolvimento gradativo de confiança no sistema por parte de seus Estados membros.

*The new procedures promised an effective handling of disputes and hence encouraged member-states to give the system a try. Once the first disputes were concluded successfully, the confidence in the system grew even more and the number of disputes rose accordingly* (CHOREV, 2007, p.162).

Mais importante, o crescimento no volume geral de casos teve conseqüências específicas para os Estados Unidos: sob a égide do novo mecanismo de resolução de disputas, os Estados membros da OMC contestaram as transgressões de normas comerciais promovidas pelos Estados Unidos com mais freqüência e efetividade do que faziam nos tempos do GATT (CHOREV, 2007).

Chorev (2007) afirma que no âmbito do GATT os Estados Unidos, assim como outros Estados, freqüentemente bloqueavam a instalação de painéis e a adoção de decisões que os desagradassem – tendo sido os EUA o primeiro Estado a bloquear a adoção de um relatório. *“Of course, the United States, too, readily used the weakness of the procedures to its advantage”*. (CHOREV, 2007, p. 156).

De acordo com Hudec (1993) *apud* Chorev (2007), os Estados Unidos utilizavam sua posição privilegiada para intimidar outros Estados a desistirem de disputas, além de terem apresentado um nível de cumprimento de decisões abaixo do exibido pela maioria dos países durante os anos do GATT. *“Hence, while arguing that the system as a whole was much more effective than the credit it usually received, Hudec offers U.S behavior as the exception to this general rule”*. (CHOREV, 2007, p. 156).

Assim, Hudec (1993) *apud* Chorev (2007) ressalta que nos tempos do GATT os Estados Unidos eram beneficiados através de sua habilidade de compelir os Estados

denunciante a desistirem de seus casos antes mesmo que houvesse uma decisão formal sobre eles, e, mais do que isso, sem precisarem, em troca, oferecer concessões.

Como explicita Hudec (1993) *apud* Chorev (2007), essa vantagem, portanto, residia nas fases iniciais das disputas e não nos procedimentos formais, tornando mais difícil, assim, que contenciosos contra os EUA fossem encaminhados ao OSC: “*The United States, Hudec (1993, 303) concludes, “emerge[d] as the unruly defendant most difficult to bring to court. But this, too, has changed with the shift from the GATT to the WTO”.* (HUDEC, 1993 *apud* CHOREV, 2007, p. 164).

Chorev (2007) relata que, no GATT, entre 1948 e 1989, os Estados Unidos conseguiram impelir as partes demandantes à “inacção” em 44 por cento dos casos, enquanto que na OMC, entre 1995 e 2004, essa taxa declinou para 35 por cento das disputas (sendo de 32 por cento quando os queixantes eram países em desenvolvimento).

De acordo com Chorev (2007), também a taxa de resolução amigável das controvérsias que tinham os EUA como acusados, que no GATT, no mesmo período, era de 12 por cento dos casos, caiu para 9.5 por cento das disputas no período entre 1995 e 2004 – entretanto, no que diz respeito às reclamações apresentadas por países em desenvolvimento, essa taxa permaneceu a mesma (12 por cento), sugerindo uma maior vulnerabilidade desses países às pressões dos EUA nessa fase do processo.

*Due to the greater scope of multilateral trade agreements, a larger number of U.S laws and practices fell under the organization’s jurisdiction. Due to the strengthened dispute settlement mechanisms, U.S practices that violated any of this increased number of obligations could now be effectively confronted in the non-voluntary international settling of the DSU, where the United States could no longer block the establishment of panels or the adoption of negative rulings (CHOREV, 2007, p. 186).*

Davey (2005a), num estudo dos casos da OMC que tinham alcançado uma decisão final até dezembro de 2005, relata que enquanto a União Européia representava a parte demandada em 10 por cento do total de casos ocorridos nesse período, os EUA apareciam como parte respondente em 38 por cento das disputas, de modo que, “os EUA tem sido o primeiro alvo de casos no OSC da OMC” (LAMBERT, 2010, p. 109).

“*Not surprisingly, the United States has often been the target of WTO complaints*” (DUNOFF, 2007, p. 26). De fato, ao avaliar os 10 primeiros anos de existência da OMC,

Dunoff (2007) afirma que os Estados Unidos tem sido o membro mais ativo em relação ao OSC, tanto na posição de demandante como na condição de parte respondente:

*“The United States has been a primary player in this system; it has initiated more complaints, been a respondent in more complains and participated as a third-party in more dispute, than any other WTO member”* (DUNOFF, 2007, p. 24).

Segundo Dunoff (2007), no período observado, a União Européia foi o principal responsável pelas disputas em que os Estados Unidos figuraram como parte demandada, embora países como Canadá; Japão; Coréia; México; Brasil e Índia também tenham aberto múltiplos casos contra os Estados Unidos, os quais, na maior parte das vezes, questionavam o uso dos chamados remédios comerciais pelo governo norte-americano. Davey (2005a) atribui esses resultados ao fato de que os Estados Unidos tem se utilizado com grande frequência de medidas de salvaguarda e de remédios comerciais.

Além disso, Chorev (2007) enfatiza que os EUA foram contestados por países desenvolvidos muito mais vezes do que por países em desenvolvimento: entre 1995 e 2004, os países desenvolvidos foram a parte denunciante em 58 por cento das disputas iniciadas contra os EUA, ao mesmo tempo em que os países em desenvolvimento foram a parte demandante em apenas 39 por cento dos casos.

Hudec (1993) *apud* Chorev (2007) explicita que, entre 1948 e 1989, foram levados ao GATT 52 casos contra os EUA, constituindo uma média de 1,2 casos por ano. Em contraste, Chorev (2007) relata que, entre 1995 e 2004, foram apresentados à OMC 74 casos (ou 88 reclamações) contra esse mesmo país, numa média de 7,4 casos por ano.

Houve, portanto, um aumento considerável das disputas que tinham os EUA como respondentes. Nesse sentido, algumas das preocupações, expressas por Congressistas norte-americanos durante o debate de 1994, em relação à natureza da reforma do OSC parecem pertinentes, dadas as evidências de que algumas modificações estabelecidas naquele momento tiveram impacto positivo no incremento do volume geral de disputas apresentados ao OSC, como também, no aumento da quantidade de casos abertos contra os EUA.

Segundo Chorev (2007), essa mudança resultou em um questionamento internacional mais freqüente – do que aquele que ocorria no GATT – das práticas e leis norte-americanas vistas por outros Estados como protecionistas:

*As the dramatic increase in the number of complaints against the United States clearly demonstrates, policies and practices that were in the past under the exclusive jurisdiction of the U.S government have now been effectively supervised in the international level (CHOREV, 2007, p. 186).*

## **6.2. Os resultados das disputas e o viés pró-demandante da OMC**

Ademais, embora as decisões do OSC não estabeleçam precedentes para casos futuros – de modo que, sem jurisprudência, tais decisões possam ser vistas como respostas limitadas às disputas específicas julgadas – diversos autores argumentam que o OSC tem, em geral, exibido um padrão de decisão em favor do país reclamante e, portanto, pró-liberalização.

Segundo Goldstein (2008), de maneira geral, durante uma disputa qualquer, o Estado queixante contesta a existência do que considera ser uma barreira ilegal ao comércio, enquanto que, de outro lado, o Estado respondente defende a legalidade e a manutenção da medida contestada, podendo-se concluir que: quando o OSC toma decisões em favor da parte demandante, esse resultado tende a induzir mais livre-comércio, já que estimula a eliminação da (possível) barreira comercial em questão.

Cabe pontuar que, de maneira geral, esse argumento parece bastante razoável, mas quando tratamos especificamente de casos envolvendo o TRIPS, para citar um exemplo, sua validade não parece tão automática, tendo em vista que devido ao próprio conteúdo desse acordo, muitos argumentam que ele não estimularia liberalização comercial, mas sim proteção.

De qualquer forma, a grande quantidade de decisões pronunciadas pelo OSC em favor dos Estados denunciadores tem sido interpretada por diferentes autores como um indicativo importante da inclinação desse mecanismo na direção de princípios de livre-comércio.

*“Because petitioners always complain that the defendant violated GATT/WTO-governed trade liberalizing rules, this impressively high rate of success clearly reflects an orientation in favor of liberal principles”* (CHOREV, 2007, p. 162).

De fato, dados sugerem que o nível de sucesso obtido pelos Estados queixantes ao contestarem as práticas de seus parceiros comerciais por meio dos casos levados ao OSC foi consideravelmente alto. *“The rate of success under the DSU, as was also the case under the GATT, is exceptionally high”* (CHOREV, 2010, p. 162).

De acordo com Holmes; Rollo e Young (2003) *apud* Chorev (2007), entre 1995 e 2002, os Estados demandantes venceram 88 por cento das disputas que alcançaram uma decisão final do OSC. Goldstein (2008) corrobora com esse argumento ao afirmar que:

*For WTO cases initiated before 2001, eighty-nine percent of the 152 dispositive reports held that at least one of the national measures at issue was WTO-inconsistent. Qualitative assessments of Appellate Body decision, such as those by Daniel Tarullo, have also shown a liberalizing bias* (GOLDSTEIN, 2008, p. 274).

Da mesma forma, Maton e Maton (2007), através de uma análise quantitativa dos dados referentes às decisões da OMC até o ano de 2004, concluíram que nesse período a taxa geral de sucesso das partes demandantes das disputas (no nível de painel e no nível do Órgão de Apelação) foi de aproximadamente 80 por cento (193 vitórias em 240 casos).

Nesse sentido, diversos autores convergem ao afirmar que, assim como ocorria no GATT, na OMC a taxa geral de sucesso das partes reclamantes nas disputas tem sido bastante elevada.

### **6.3. Os EUA como grandes usuários do OSC**

Como argumentamos acima, os Estados Unidos tem sido o membro mais atuante no que diz respeito ao OSC: *“The United States was not only the principle demandeur of this system but also has been the most active participant”* (DUNOFF, 2007, p. 1).

Em específico, a atuação dos Estados Unidos enquanto denunciante dos casos é um aspecto central da experiência participativa desse país no OSC porque ilustra a maneira como, nesse período, os Estados Unidos puderam, através do instrumento judicial da

organização, supervisionar compromissos internacionais e contestar – com maior ou menor efetividade – práticas protecionistas promovidas por outros Estados.

*“As an actor attempting to enforce the obligations of others, the United States has been quite successful in using the WTO dispute settlement system”* (DAVEY, 2005b, p. 26).

De acordo com Davey (2005b) os principais usuários do instrumento judicial da OMC em seus primeiros dez anos de existência – nesses anos os maiores usuários foram primeiramente os EUA e a UE, seguidos do Canadá, Japão, Brasil e Índia – tiveram considerável sucesso ao utilizar esse mecanismo para promover o *enforcement* de acordos e políticas comerciais específicas.

Referindo-se aos EUA, Davey (2005b) afirma que: *“(...)It has used it effectively to enforce two particular interests of U.S. trade policy – the TRIPS Agreement and the SPS Agreement (...)*” (DAVEY, 2005b, p. 26).

Como afirmamos anteriormente, Dunoff (2007) explicita que, entre 1994 e 2004, os Estados Unidos ocuparam a posição de Estado reclamante em mais casos do que qualquer outro Estado membro, embora o número de casos iniciados por esse país tenha declinado a partir de 2000:

*During the first five years, the United States was an extremely active user of the system. During the first three years of the system, the U.S. initiated about 35% of the consultation requests made, and between 1995 and 1999, the U.S. initiated 60 of the 185 consultation requests made; the United States was an equally prominent respondent. Interestingly, both the total number of requests and the U.S. prominence as a user of the system have declined in recent years. During 2000-2004, the U.S. filed 18 consultation requests out of a total of 127 requests made* (DUNOFF, 2007, p. 24).

Argumentamos acima que a taxa geral de sucesso dos demandantes tanto no GATT quanto na OMC tem sido elevada. No que tange os casos que tinham os Estados Unidos como pólo demandante, Maton e Maton (2007) relatam que, entre 1994 e 2004, a taxa de sucesso dos EUA nas disputas que se restringiram ao nível de painel foi superior à taxa de sucesso geral – ou seja, a taxa de sucesso dos demandantes, sem diferenciação por Estado, em todas as disputas –, alcançando 92 por cento dos casos, em comparação à taxa geral de sucesso de 81,9 por cento das disputas que ficaram apenas no nível de painel.

Maton e Maton (2007) também afirmam que no mesmo período a taxa de sucesso dos EUA nos casos encaminhados ao Órgão de Apelação foi ligeiramente inferior à taxa

geral de sucesso: taxa de sucesso de 76 por cento frente à taxa de sucesso geral de 78,4 por cento de todos os casos que alcançaram o nível do Órgão de Apelação.

Nesse sentido, Dunoff (2007) afirma que “como reclamante, os EUA têm sido bem-sucedidos em praticamente todos os casos que têm conduzido com seriedade” (DUNOFF, 2007, p. 24, tradução nossa).

Segundo Ahearn e Fergusson (2010), de acordo com os cálculos do USTR, até fevereiro de 2009, os EUA haviam iniciado 88 reclamações (incluindo processos de conformidade), sendo que desse total 63 casos já tinham sido resolvidos: 27 casos foram resolvidos de maneira satisfatória para os EUA e sem que o processo de litigação fosse completado; em 32 casos os EUA venceram na questão central e em apenas 4 casos os EUA não prevaleceram na questão principal da disputa.

Dessa forma, Ahearn e Fergusson (2010) afirmam que os dados do USTR indicam que os Estados Unidos venceram a esmagadora maioria dos casos que encaminharam à OMC no período. Portanto, considerando os dados disponibilizados pelo USTR, a taxa de sucesso dos EUA nas disputas que haviam alcançado uma decisão final do OSC até fevereiro de 2009 seria de aproximadamente 88,9 por cento.

Dessa forma, pode-se afirmar que o OSC tem se mostrado um mecanismo bastante útil para a contestação das práticas protecionistas promovidas pelos parceiros comerciais dos EUA. Nesse sentido, Goldstein (2008) afirma que:

Da perspectiva dos Estados Unidos, o OSC é um veículo por meio do qual o governo norte-americano pode, de maneira legítima, desafiar as práticas inconsistentes com a OMC promovidas por governos estrangeiros, e que, simultaneamente, auxiliou a resolver o problema de credibilidade nos Estados Unidos, advindo do unilateralismo (GOLDSTEIN, 2008, p. 264, tradução nossa).

Em verdade, antes da reforma do OSC, como exposto em outros capítulos, os Estados Unidos – por meio essencialmente do uso da chamada Seção 301 – haviam assumido uma postura unilateralista no lido das disputas comerciais, suscitando inúmeras críticas.

Segundo Chorev (2007), o recurso à Seção 301 era defendido como uma forma de eliminar as práticas e políticas comerciais que ofendiam os interesses norte-americanos e,

ao mesmo tempo, de promover a abertura de mercados estrangeiros para as exportações dos EUA.

*“(...) Section 301 was not meant to prevent imports from entering the United States but rather to ensure access of U.S exports to foreign markets. Since the goal of Section 301 was further liberalization, it was not, as such, inconsistent with the project of free trade”* (CHOREV, 2007, p. 175).

Chorev (2007) ressalta, entretanto, que a dimensão unilateral da Seção 301 sempre foi fortemente criticada por outros países, os quais teriam aceitado a reforma do mecanismo com a condição de que os EUA contivessem sua inclinação unilateralista e conduzissem os casos da Seção 301 através do OSC da OMC.

Segundo Chorev (2007), de início, não obstante os compromissos assumidos, os Estados Unidos continuaram a utilizar a Seção 301 unilateralmente: no primeiro caso iniciado com base nessa Seção depois de 1994, os EUA ameaçaram impor retaliações comerciais aos japoneses por conta de restrições no setor automobilístico japonês. Ainda de acordo com Chorev (2007), contudo, o Japão deu início a uma reclamação na OMC, alegando que a Seção 301 era inconsistente com a proibição – estabelecida pelo acordo ESC da OMC – de ação unilateral na resolução de disputas. Ao final, os dois países entraram em acordo e a querela foi solucionada sem que um painel tivesse sido instalado.

Entretanto, Chorev (2007) ressalta que depois desse episódio, na primeira ocasião em que os Estados Unidos decidiram novamente contestar práticas comerciais japonesas (Japão – Kodak DS45), a administração preferiu levar a disputa à OMC a utilizar a Seção 301.

*“The decision to go to the WTO and to defer a decision concerning the use of sanctions under U.S trade law heralded an important shift in U.S trade policy away from the use of unilateral sanctions”*(CHOREV, 2007, p. 177).

Da mesma forma, Lawrence (2007) enfatiza que:

“Desde o advento do mecanismo de resolução de controvérsias os Estados Unidos têm em geral respeitado o acordo de não impor sanções comerciais unilaterais a membros da OMC sem a autorização da organização” (LAWRENCE, 2007, p. 6, tradução nossa).

Além disso, Chorev (2007) relata que, em 1998, a União Européia levou um caso a OMC questionando a própria legalidade da Seção 301 e, apesar de a UE ter tecnicamente perdido a disputa, o painel teria explicitamente afirmado que para permanecer em conformidade com suas obrigações internacionais os Estados Unidos teriam de encaminhar à OMC todos os casos enquadrados na Seção 301.

Jackson (2008) afirma que a derrota da UE nesse caso se fundamentou nos argumentos de que o executivo tinha o poder de decidir se a Seção 301 seria utilizada unilateralmente e de que o governo norte-americano havia se comprometido expressamente a não agir dessa forma. Ainda assim, os EUA teriam sido alertados de que seu comportamento em relação a essa questão seria monitorado (JACKSON, 2008).

Nesse sentido, Destler (2005) enfatiza que no contexto do sistema de resolução de disputas da OMC, caso não quisessem assumir os riscos de serem contestados no OSC e, muito provavelmente, de serem derrotados, os EUA não poderiam mais dispor da possibilidade de retaliar seus parceiros comerciais unilateralmente.

Chorev (2007) afirma ainda que mesmo antes desse contencioso em 1998 a Seção 301 já estava perdendo seu caráter unilateralista, passando a representar, em relação aos acordos cobertos pela OMC, apenas a fase inicial de um processo de litigação situado no plano internacional.

Na mesma linha de argumentação, Shaffer (2003) também reconhece que “o sistema de resolução de disputas mais eficiente da OMC tem reduzido os aspectos de retaliação unilateral da Seção 301” (SHAFFER, 2003, p. 57)

*“For the legalization of the WTO amounted to a delegation of authority from U.S administration to the WTO. As a result, many decisions that the United States could until then make unilaterally were now supervised at the international level”* (CHOREV, 2007, p. 150).

Ainda de acordo com Chorev (2007), é muito importante salientar que embora o mecanismo de resolução de controvérsias tenha em alguma medida restringido o unilateralismo norte-americano, ele não limitou a capacidade dos Estados Unidos de contestarem práticas protecionistas promovidas por governos estrangeiros. Pelo contrário, o mecanismo “forneceu efetividade, assim como legitimidade internacional, aos métodos de

disciplinamento de outros países e, portanto, ofereceu remédios mais efetivos para as indústrias americanas interessadas na abertura de mercados estrangeiros aos seus produtos” (CHOREV, 2007, p. 178, tradução nossa).

De fato, ao observarmos o resultado das disputas apreciadas pelo OSC, o argumento de Chorev parece ainda mais pertinente, dado que, como argumentamos anteriormente nessa seção, os Estados Unidos saíram vitoriosos da grande maioria dos casos que levaram à OMC até hoje.

Na mesma linha de argumentação, Lawrence (2007) afirma que a reforma do OSC teria reduzido a necessidade dos Estados Unidos de recorrer a medidas unilaterais, atenuando atritos importantes no relacionamento desse país com seus parceiros comerciais e contribuindo para a realização de objetivos da política externa norte-americana.

*“The shift from bilateral to multilateral enforcement helps secure the legitimacy of the trading system and reduces the political costs associated with bilateral dispute settlement. It helps the United States itself keep protectionist impulses at bay”* (LAWRENCE, 2007, p. 6).

#### **6.4. Os EUA como parte respondente das disputas**

Ahearn e Fergusson (2010), baseados em dados do USTR que consideram a atuação do OSC até Fevereiro de 2009, afirmam que, até o presente momento no OSC da OMC, os EUA tiveram mais sucesso na condição de demandantes do que na condição de demandados. *“The United States has not fared as well, however, when other countries challenged U.S. practices”* (FERGUSSON; SEK, 2005, p. 12).

Como argumentamos anteriormente, diferentes autores sugerem a existência de uma inclinação liberalizante na OMC, a qual se refletiria essencialmente no alto nível de sucesso encontrado pelos países demandantes ao contestarem, através do OSC, práticas de governos estrangeiros por eles consideradas inconsistentes com os compromissos internacionais.

No que diz respeito aos Estados Unidos, Chorev (2007) defende que “as decisões dos painéis da OMC têm consistentemente afirmado princípios e imposto práticas de livre-

comércio, mesmo quando os Estados Unidos eram os respondentes” (CHOREV, 2007, p. 151, tradução nossa) e atuam, assim, em favor de uma maior liberalização da legislação e das práticas comerciais norte-americanas. *“The rate of success was high even when the United States was the respondent, although lower than the general rate of success”* (CHOREV, 2007, p. 163).

De acordo com Hudec (1993) *apud* Chorev (2007), sob os auspícios do GATT – no período entre 1948 e 1989 – os Estados Unidos foram derrotados em 61% dos casos que chegaram a uma decisão final. Em contraste, segundo Chorev (2007), entre 1995 e 2004, já na vigência da OMC e de um instrumento judicial reformado, os Estados Unidos perderam em 74% dos casos que alcançaram um relatório final.

Ainda mais interessante é que, ainda segundo Chorev (2007), em relação ao mesmo período, os Estados Unidos perderam em 86% dos casos nos quais as partes demandantes eram países em desenvolvimento.

*“The higher rate of success of developing countries in challenging the United States probably reflects the fact that developed countries (in particular, the EC) initiated cases that are much more complicated (some would say, speculative)”* (CHOREV, 2007, p. 164).

Da mesma forma, Maton e Maton (2007) relatam que, entre 1994 e 2004, o nível de sucesso dos EUA na condição de respondente foi de 19 por cento dos casos que alcançaram apenas o nível de painel, estando muito próximo da taxa geral de sucesso dos respondentes (de 18 por cento de todos os casos) no mesmo período.

Em relação às disputas que alcançaram o nível do Órgão de Apelação nesse mesmo intervalo de tempo, o estudo de Maton e Maton (2007) indica que a taxa de sucesso dos Estados Unidos como respondente foi de 13 por cento, sendo inferior aos 21 por cento da taxa geral de sucesso dos respondentes no nível do OAp.

Assim, diferentemente do que se poderia esperar, pode-se argumentar que os EUA – enquanto parte demandada dos casos que ocorreram no período observado pelo estudo – não contou com o privilégio de vencer, com muito mais frequência do que o restante dos membros da organização, as disputas que questionavam suas práticas comerciais.

Dessa forma, se considerarmos que, como argumentamos anteriormente, houve uma redução da taxa de resolução amigável e um aumento considerável do número de casos

iniciados contra os EUA, o fato de que esse país perdeu disputas com mais frequência do que no GATT implica dizer que os interessados em contestar práticas norte-americanas não apenas o fizeram mais vezes, mas também que eles encontram mais sucesso ao fazê-lo, dado que saíram vitoriosos em uma parcela maior das disputas ocorridas nesse período.

“(…) *A number of U.S trade practices have been successfully challenged at the WTO*” (AHEARN; FERGUSSON, 2010, p. 21). De acordo com dados do USTR (2009) os quais consideram a experiência participativa dos EUA como respondente (até Fevereiro de 2009), os Estados Unidos foram a parte demandada em 128 reclamações (incluindo reclamações originais e relativas ao cumprimento de decisões) e, desse total, 72 casos haviam sido solucionados até aquele momento: 19 foram resolvidos sem que o processo de litigação fosse completado (sem menção no documento de terem sido ou não para a satisfação dos EUA); em 37 casos os Estados Unidos não prevaleceram na questão central e em 16 casos os Estados Unidos prevaleceram na questão central.

No tocante ao conteúdo dessas disputas, Lawrence (2007) afirma que os Estados Unidos tiveram muitas derrotas referentes à administração de “remédios comerciais” – como medidas de salvaguarda e de antidumping – assim como, perdas relacionadas às suas políticas agrícolas e de subsídios:

*These include U.S. steel safeguards, U.S. antidumping practices (Byrd Amendment), export subsidies (Foreign Sales Corporation), regulatory practices that discriminated against foreigners (Venezuela and Brazilian petroleum refiners), and cotton subsidies (Brazil)* (LAWRENCE, 2007, p. 9).

#### **6.4.1. Perdas controversas, vozes críticas e o ativismo judicial no OSC da OMC**

O impacto nacional de algumas das disputas nas quais os EUA foram derrotados contribuíram para o crescimento das críticas de alguns grupos em relação ao OSC e à OMC. Trataremos aqui, portanto, de maneira bastante sucinta, de alguns casos controversos e de algumas das críticas direcionadas às decisões e posturas do mecanismo de resolução de controvérsias nos Estados Unidos.

Um caso ilustrativo do efeito doméstico de algumas decisões do OSC envolveu questões ambientais e o descontentamento de algumas associações da sociedade civil norte-

americana com a organização. “No contencioso *US - Shrimp* (WT/DS58), Índia, Malásia, Paquistão e Tailândia questionam o banimento norte-americano da importação de camarões e de seus derivados baseados na Seção 609” (LAMBERT, 2010, p. 64).

Do outro lado, “para os EUA, a produção do camarão colocava em risco algumas espécies de tartarugas marinhas, já que as traineiras asiáticas não utilizavam um aparelho para excluir as tartarugas capturadas – *Turtle Excluder Devices (TED)*” (LAMBERT, 2010, p. 64). Entretanto, em 1998, a decisão do OSC considerou a iniciativa norte-americana inconsistente com as regras da OMC.

Em relação a essa disputa, Irwin (2009) sustenta que a decisão do OSC questionou a forma como a medida contestada foi colocada em prática e não propriamente a legislação ambiental norte-americana, em outras palavras, a organização não requisitou que os Estados Unidos eliminassem a restrição à importação dos camarões, mas sim que isso fosse feito de maneira não-discriminatória no que se refere aos diferentes países exportadores desse produto. Apesar disso, segundo Blecker; Cohen; Whitney (2003), essa decisão foi percebida por muitos ambientalistas como uma ameaça clara à implementação de medidas nacionais de proteção ambiental, tendo sido extremamente contestada por tais grupos.

Durante a disputa, “os EUA incorporaram em sua defesa apresentada ao Oap, em 23 de julho de 1998, diversos *amicus curiae* submetidos pela sociedade civil” (LAMBERT, 2010, p. 64). Charles Arden-Clarke, diretor da Unidade de Comércio Internacional da WWF, ONG envolvida na questão – e que chegou a enviar *amicus curiae* ao OSC durante o processo – afirmou que:

*“It will only further shake peoples' confidence in the world trade body. It is clear that in this particular trade-related environmental dispute, there was no trade protectionist element – only a desire to save endangered sea turtles”* (WWF, 1998).

Da mesma forma, Irwin (2009) destaca a posição do *Global Trade Watch*, grupo atuante no debate sobre o comércio internacional nos Estados Unidos, o qual teria afirmado que:

*In the WTO forum, global commerce takes precedence on everything, democracy, public health, equity, access to essential services, the environment, food safety and more...years of experience under the WTO have confirmed environmentalists' fears: the WTO is undermining existing local,*

*national and international environmental and conservation policies.*  
(WALLACH; WOODALL, 2004 *apud* IRWIN, 2009, p. 245)

O grupo *Sierra Club*, por exemplo, argumenta, de acordo com informações disponíveis em sua página na internet, que a OMC contribui de diversas formas para o esfriamento de iniciativas ambientais nos EUA e acusa o USTR de ser parceiro da organização nesse “crime”, ao atuar domesticamente enfraquecendo todas as leis ambientais consideradas incompatíveis com a organização. Segundo o grupo, após o caso sobre a pesca de camarões, o Departamento de Estado teria enfraquecido a legislação ambiental relacionada.

Entretanto, as decisões do Órgão de Solução de Controvérsias não foram objeto de discussão apenas para associações da sociedade civil envolvidas com questões ambientais, comerciais ou trabalhistas. O debate sobre a dimensão judicial da organização tem ocorrido em diversos meios.

Acadêmicos e membros de *Think Tanks* relevantes também têm participado da discussão sobre o Órgão de Solução de Controvérsias e, em alguns casos, assumido posicionamentos críticos. Por exemplo, Claude Barfield (2001) – diretor do influente *think-tank American Enterprise Institute* – defende que a OMC lida cada vez mais com questões de soberania, mas que carece dos fundamentos de legitimidade necessários para tornar aceitáveis suas decisões em assuntos controversos como regulações ambientais, de saúde pública e etc.

O Congresso norte-americano também teria apresentado críticas em relação à atuação do OSC na área de remédios comerciais e expressado preocupações de que o OSC estaria estendendo indevidamente seus poderes. Essa questão, entretanto, será retomada mais adiante neste capítulo. Ademais, Congressistas têm demonstrado certa insatisfação com o fato de que, em algumas situações, mesmo que os EUA tenham vencido as disputas, as decisões da OMC não são cumpridas devidamente ou dentro dos prazos por seus parceiros comerciais (AHEARN; FERGUSSON, 2010).

Ahearn e Fergusson (2010) argumentam que apesar das reclamações apresentadas em Washington, o OSC ainda é visto por membros do Congresso como um caminho útil para se desafiar práticas comerciais desfavoráveis promovidas por outros países – havendo

um histórico de situações em que o Congresso claramente pressionou para que o USTR levasse casos à OMC.

Em geral, as críticas ao OSC parecem se acentuar tanto por parte do Congresso quanto de grupos da sociedade civil e da opinião pública quando os EUA perdem disputas, especialmente aquelas que envolvem questões domésticas mais sensíveis, nas quais o ajuste às normas da OMC é custoso do ponto de vista político (AHEARN; FERGUSSON, 2010).

#### **6.4.2. Casos envolvendo a administração de Remédios Comerciais**

A relação entre o OSC e as chamadas *Trade Remedies Laws* é uma questão fundamental do debate sobre a OMC nos EUA: há tensões relacionadas à legislação de antidumping, Salvaguardas e Medidas Compensatórias, tendo em vista que os Estados Unidos vem perdendo uma série de casos nessa área.

Entre 1994 e 2004, “dos 23 casos em que os EUA figuraram como Membro transgressor das normas da OMC, 17 eram referentes a regras de salvaguardas ou a remédios comerciais” (LAMBERT, 2010, p. 109).

*United States has lost a number of these cases, including cases involving steel safeguards, the U.S. Antidumping Act of 1916, the Continued Dumping and Subsidy Offset Act—the so-called Byrd Amendment, and the practice of “zeroing” in antidumping procedures (AHEARN; FERGUSSON, 2010, p. 22).*

Antes mesmo da reforma do OSC, contudo, a indústria siderúrgica nos Estados Unidos já havia expressado preocupações de que o novo mecanismo de resolução de controvérsias poderia enfraquecer legislações nacionais relativas a medidas compensatórias e de antidumping (CHOREV, 2007).

Assim, durante as negociações da Rodada Uruguai, a indústria siderúrgica norte-americana insistiu para que fosse acordada uma regra especial de consideração das legislações nacionais em relação a remédios comerciais: “*In the trade remedy area, the US had attempted in the Uruguay Round to ensure that the dispute settlement system would not impinge on the discretion of administrative authorities*” (DAVEY, 2005b, p. 26).

Chorev (2007) afirma que, atuando nesse sentido, os negociadores norte-americanos obtiveram uma provisão no Acordo de Antidumping determinando que: “*as long as a national antidumping proceeding established the facts properly and evaluated them in a “unbiased and objective” manner, its evaluation could not be overturned by WTO panels*” (ROSENTHAL; VERMYLEN, 2000, p. 874 *apud* CHOREV, 2007, p. 171). Assim, “os painéis e o Órgão de Apelação foram sujeitos a um padrão especial de revisão nos casos que envolvem medidas de antidumping” (DAVEY, 2005b, p. 26, tradução nossa).

*Changes in unfair-trade provisions (...) were quite limited, and U.S negotiators managed to make an exception to the antidumping provisions, so that the standard-of-review of the judicial panels, which did not require deference to national laws, would not apply to them* (CHOREV, 2007, p. 155).

Chorev (2007) argumenta que diante de uma alta na importação de aço nos Estados Unidos, a AISI (*American Iron and Steel Institute*) e a USWA (*United Steelworkers of America*) apresentaram, entre 1997 e 1999, inúmeras petições solicitando a abertura de investigações – visando à averiguação e confirmação de suas alegações de danos para que fossem autorizadas medidas compensatórias e de antidumping contra os países exportadores – e tiveram muitos desses pedidos aprovados pelo Departamento de Comércio norte-americano e pela ITC (*United States International Trade Commission*).

Entretanto, Chorev (2007) afirma que os países prejudicados por essas decisões decidiram contestá-las através da OMC e, em muitos dos casos, “tiveram sucesso ao compelir os EUA a modificar determinações prévias e mesmo leis” (CHOREV, 2007, p. 172, tradução nossa).

Ao avaliar os dez primeiros anos de funcionamento do OSC da OMC, Davey (2005b) reconhece que o padrão especial de revisão dos casos de antidumping negociados pelos EUA não estaria efetivamente se refletindo nos resultados dos casos de antidumping:

*By and large, the US attempt to protect its antidumping rules through this special standard of review has not been successful. While the special standard has been recognized by panels and the Appellate Body, it does not seem to have had much of an impact on outcomes in specific cases* (DAVEY, 2005, p. 26).

Chorev (2007) relata que, entre 1995 e 2004, foram abertos contra os EUA 38 casos relacionados a medidas compensatórias e antidumping: dos 14 casos relativos a medidas

compensatórias, os Estados Unidos perderam em todos os 6 casos que chegaram a uma decisão final e; dos 24 casos referentes a antidumping, os Estados Unidos foram derrotados em dez dos doze casos para os quais o OSC emitiu uma decisão final.

Contudo, Davey (2005b) advoga que “os Estados Unidos não parecem até agora ter sido visivelmente constrangidos em sua habilidade de impor salvaguardas; medidas compensatórias e de antidumping como resultado de suas perdas na OMC (DAVEY, 2005b, p. 26, tradução nossa). Nesse sentido, Dunoff (2007) afirma ainda que as perdas nessas áreas, em geral, tinham importância reduzida, enquanto Davey (2005a) argumenta que mesmo nessas situações, há exageros por parte dos interesses domésticos negativamente afetados e mesmo de Congressistas no que diz respeito ao impacto real desses casos.

De acordo com Davey (2005b), no que se refere a salvaguardas, de maneira geral, por meio delas, os Estados Unidos foram capazes de oferecer proteção por um período de tempo substancial, tendo em vista que contestar esse tipo de medida temporária através da OMC leva em média dois anos.

Em relação ao uso de medidas compensatórias e de antidumping, segundo Davey (2005b), ainda não estaria claro em que medida as perdas na OMC, de fato, terão como consequência uma diminuição da administração dessas medidas e, apesar de não se saber os efeitos de algumas derrotas, a implementação de decisões adversas, na maioria dos casos até aquele momento, não teria resultado em uma diminuição importante das medidas impostas. Davey (2005b) reconhece, entretanto, que na derrota relacionada ao Byrd Amendment Act, pode-se dizer que “uma mudança política significativa e difícil tem sido exigida na área de defesa comercial” (DAVEY, 2005a, p. 27) nos EUA.

Em contrapartida, Chorev (2007) afirma que o sucesso de outros Estados em, por meio do OSC, contestar determinações positivas do governo norte-americano no que se refere à administração de remédios comerciais pode ter contribuído para um declínio no uso das chamadas *Unfair Trade Laws* nos EUA.

Chorev (2007) relata que entre 1980 e 1994 a média de pedidos de investigação relativos a casos de antidumping nos Estados Unidos foi de 50 por ano e a taxa de aceitação desses pedidos foi de 0.5, enquanto que, entre 1995 e 2003, a média foi de 36 por ano e a

taxa de aceitação dos pedidos continuou sendo a mesma. Em relação às medidas compensatórias, Chorev (2007) relata que entre 1980 e 1994 a média de pedidos era de 20 por ano e que entre 1995 e 2003 passou a ser de 7 por ano, tendo a taxa de aceitação permanecido a mesma.

Além disso, Chorev (2007) argumenta que a despeito de a implementação de mudanças nessa área ter sido significativamente dificultada nos casos em que a participação do Congresso se mostrou necessária, a taxa de cumprimento das decisões teria sido impressionante, tendo em vista que no período observado (até 2004), todas as decisões adversas que dependiam apenas da atuação do executivo foram cumpridas. *“The White House always chose to comply with the ruling and urged Congress to do the same when compliance necessitated Congressional Action”* (CHOREV, 2007, p. 164)

*“In short, the WTO proved to be an effective site for challenging positive determinations made by the Department of Commerce, administration regulations and even Congressional laws”* (CHOREV, 2007, p. 173).

Dessa forma, Chorev (2007) relata que, diante das perdas na OMC e do cumprimento das decisões adversas no plano doméstico, a indústria siderúrgica nos Estados Unidos teria argumentado que, ao final, as legislações comerciais norte-americanas foram enfraquecidas como consequência da atuação do mecanismo de resolução de controvérsias – e não como resultado de negociações multilaterais – e solicitado que o Congresso protegesse as leis comerciais norte-americanas das iniciativas de governos estrangeiros engajados em práticas desleais de comércio.

Devido ao número de casos envolvendo remédios comerciais nos quais os EUA foram derrotados, também o interesse do Congresso norte-americano na questão tem sido reforçado. Alguns congressistas concordam com o argumento de que as decisões adversas da OMC têm conduzido a um enfraquecimento da legislação nacional nessa área.

*“These WTO determinations, which some consider to adversely affect U.S. interests, have caused some in Congress to call for greater congressional scrutiny of WTO dispute settlement and Appellate Body decisions involving the United States”* (JONES, 2007, p. 3).

### 6.4.3. O ativismo judicial da OMC

Como argumentamos em capítulos anteriores, a OMC não tem sido capaz de “produzir” com rapidez novas regras através de seu “processo legislativo”, já que as negociações entre seus Estados membros vêm sofrendo com impasses há anos. Simultaneamente, de acordo com Eckes, Brinkman e Lovett (2004), os Estados membros da organização recorreram ao mecanismo judicial da OMC como forma de resolver disputas bastante controversas.

*(...) if the decision-making and rule-making processes fail to produce results, there is a tendency to throw their issues at the dispute settlement process. Therefore, there could be a tendency to ask the dispute settlement process to take on issues that it ought not to. For instance, there could be temptations to put in the hands of the dispute settlement process, issues that are really “rule making” instead of “rule applying” (JACKSON, 2000, p.17).*

Goldstein (2008) afirma que o OSC e, mais especificamente, o Órgão de Apelação poderia assumir uma gama de posturas distintas ao interpretar acordos internacionais no intuito de solucionar as disputas a ele encaminhadas: assim, haveria “em um extremo, uma postura interpretativa restritiva, que evita oportunidades de produzir leis e que é altamente respeitosa do consenso explícito dos Estados; em outro extremo, uma postura interpretativa expansiva, que é menos respeitosa do consentimento dos Estados, favorece a interpretação dinâmica dos dispositivos dos acordos e é expansiva em relação a termos e brechas”. (GOLDSTEIN, 2008, p. 268, tradução nossa).

No tocante a essa questão, Goldstein (2008) argumenta que, à época da reforma do mecanismo de resolução de disputas, os negociadores norte-americanos esperavam que os painéis e o Órgão de Apelação apenas atuassem aplicando as normas da OMC na resolução dos casos e não “produzindo” leis. “*Few, if any, architects of increased legalization at the WTO foresaw the institutional development that would follow*” (GOLDSTEIN, 2008, p. 267)

Goldstein (2008) afirma que, a despeito disso, de maneira geral, o Órgão de Apelação preferiu adotar uma postura mais expansiva e, como consequência, suas decisões acabaram por criar um conjunto de novas regras.

Dessa maneira, de acordo com Goldstein (2008), em diversas situações, o OAp “atribuiu um significado preciso e estreito à linguagem intencionalmente deixada vaga pelos negociadores, seja porque não puderam concordar em uma linguagem mais específica ou, para permitir uma gama de comportamentos alternativos ou de práticas nacionais” (GOLDSTEIN, 2008, p. 270, tradução nossa).

Ademais, segundo Goldstein (2008), existem diversas evidências de que a produção de regras através de decisões judiciais é muito maior na OMC do que no GATT.

*“As the prospects for broad legislative rulemaking have declined, judicial lawmaking has become more common, especially through interpretation of unclear rules and the filling of gaps in WTO agreements”* (GOLDSTEIN, 2008, p. 257).

Goldstein (2008) salienta que queixas sobre ativismo judicial foram muito mais frequentes em relação a OMC do que em relação ao GATT, tendo partido de uma quantidade maior de Estados (incluindo EUA e UE), como também, da opinião pública em alguns países.

Numa perspectiva mais crítica, Barfield (2001) advoga que o mecanismo judicial da OMC não estaria baseando suas decisões nas regras pré-estabelecidas pelos Estados membros, mas sim estendendo seus poderes e tomando decisões fundamentadas em interpretações legais amplas em casos nos quais as regras existentes continham brechas e ambigüidades.

Barfield (2001) defende que através de “ativismo” e de “criatividade” judicial, o OSC estaria “produzindo leis” que não foram negociadas pelos membros da organização, o que, poderia, no limite, colocar em cheque toda a legitimidade da OMC.

Segundo Chorev (2007), membros do Congresso nos Estados Unidos também teriam apresentado reclamações sobre o “ativismo judicial” da OMC:

*Senator Charles Grassley (R-Iowa) hence remarked “I wonder to what extent the WTO dispute settlement panels create new law that is not agreed to among the parties. I worry about this because we don’t know, if we don’t have a new round of negotiations now for some time, panels then might begin to fill in some of the details that the state members ought to deal with”* (CHOREV, 2007, p. 184).

Ademais, Goldstein (2008) sustenta que o Órgão de Apelação tem adotado uma postura expansionista no que diz respeito aos casos de antidumping e ilustra seu argumento

ao relatar que o OSC teria considerado incompatível com as regras da OMC a prática de *zeroing* por parte dos EUA – mesmo “depois de entendimentos informais entre os EUA e a União Européia para a continuidade da prática e a conseqüente exclusão desse tópico do Acordo de antidumping da OMC” (GOLDSTEIN, 2008, p. 270, tradução nossa).

O chamado *zeroing* é um procedimento específico empregado pelo Departamento de Comércio norte-americano para calcular a margem de dumping de um determinado produto importado. De acordo com essa prática, durante o cálculo, as amostras de produto vendidas no mercado norte-americano a um valor superior ao vendido em seu mercado doméstico – em outras palavras, aquelas que apresentam uma margem de dumping negativa – são desconsideradas, o que, segundo os críticos, inflacionaria artificialmente a margem desses produtos, facilitando a constatação de que ocorreu dumping.

De acordo com Goldstein (2008), poderiam ser citados ainda outros episódios em que o OSC teria feito uma interpretação específica e estreita da linguagem dos acordos da OMC, ainda que isso possa gerar ressentimentos por parte dos membros que desejavam maior liberdade de ação nas áreas em questão.

Barton *et al.* (2006) afirmam que o ativismo judicial da OSC se tornou uma fonte de irritação política nos Estados Unidos. Grimmett (2011), por sua vez, ressalta que o Congresso norte-americano, como já mencionamos, também tem demonstrado inquietações quanto à postura do OSC e, principalmente, quanto aos seus efeitos para a legislação de defesa comercial:

*Legislation introduced in recent Congresses generally reflected congressional concerns that the WTO Appellate Body had interpreted WTO agreements in an overly broad manner to the detriment of the United States and that the executive branch had in some cases too readily used existing statutory authorities to comply with these decisions, particularly where U.S. trade remedies were involved* (GRIMMETT, 2011, p. III).

Assim, segundo Goldstein (2008), certas decisões do OSC teriam, ao final, feito com que o processo de liberalização comercial fosse além do que havia sido obtido no plano das negociações multilaterais, alcançando níveis que provavelmente encontrariam resistências domésticas, caso tivessem sido negociados no âmbito do legislativo norte-americano.

*Empirically, in many cases, the United States has complied (partly or fully) with an Appellate Body decision through sole executive action that arguably went further than the House (or Congress) would have preferred, including U.S.--Shrimp-Turtle, U.S.--Lamb Meat, and United States--Subsidies on Upland Cotton (GOLDSTEIN, 2008, p. 278).*

## **6.5. A fase de implementação das decisões do OSC da OMC**

A reforma também teve um impacto importante no que diz respeito ao nível de cumprimento das decisões proferidas pelo OSC, tendo ocorrido uma atenuação dos problemas que ocorriam na fase de implementação das decisões por parte dos Estados respondentes.

Segundo Davey (2005b), a taxa de conformidade dos membros às decisões do OSC foi de 83% dos casos nos dez primeiros anos da OMC: um número bastante respeitável em se tratando de uma instituição internacional.

*“While there are delays, particularly when legislative action is required, and a few cases in which compliance has been lacking, the evidence suggests that by and large the United States and other countries eventually come into compliance” (LAWRENCE, 2007, p. 8).*

Diante do desempenho do OSC, Goldstein (2008) afirma que a despeito de não ter ocorrido uma “delegação formal de autoridade” para o regime – tendo em vista que, no limite, muitos Estados não abriram mão da autoridade de preservar legislações nacionais em face de decisões adversas – ocorreu uma espécie de “delegação comportamental de autoridade” na medida em que os Estados muitas vezes atuaram como se tivessem efetivamente aberto mão de suas autoridades em favor do regime.

No que concerne especificamente aos Estados Unidos, Chorev (2007) afirma que nesse país a legalização também teria estimulado um maior cumprimento dos compromissos internacionais no nível doméstico. *“Here, again, we see a difference in U.S behavior under the GATT and the WTO” (CHOREV, 2007, p. 164).*

Segundo Hudec (1993) *apud* Chorev (2007), no GATT a taxa de conformidade dos Estados Unidos às decisões negativas emitidas pelo mecanismo judicial existente foi de 71 por cento – tendo chegado a apenas 60 por cento durante os anos 80 – no período entre

1948 e 1989. Ainda de acordo com Chorev (2007), na OMC o nível de cumprimento apresentado pelos EUA foi de 76 por cento no período que compreende 1995 e 2004.

É ainda surpreendente que, como salienta Chorev (2007), nesse mesmo período, nos casos em que as partes demandantes eram países em desenvolvimento, a taxa de cumprimento por parte dos Estados Unidos foi de 100 por cento dos casos.

*“Finally, the enhanced legalization also led to a greater compliance at home”* (CHOREV, 2007, p. 150). Apesar da variação nos percentuais não parecer tão grande em relação a esse aspecto (um aumento de apenas 5 pontos percentuais em relação a taxa de cumprimento no GATT), deve-se considerar que em números absolutos essa mudança se torna mais significativa, dado que, como vimos, houve um aumento considerável do número de casos iniciados contra os Estados Unidos, assim como, dos casos em que os EUA foram derrotados.

Cabe ressaltar, entretanto, que o processo de cumprimento das decisões nos Estados Unidos tem apresentado problemas e peculiaridades relevantes. “De forma geral, os EUA cumpriram com muitos, mas de forma alguma, com todos os relatórios adversos” (DUNOFF, 2007, p. 26, tradução nossa).

Como argumenta Lambert (2010), “quando a conformidade por parte dos EUA envolve um tema a ser discutido na esfera do poder executivo, a chance de sucesso é relativamente positiva” (LAMBERT, 2010, p. 115).

*“Generally speaking, US administrations under Presidents Clinton and Bush have always implemented adverse WTO decisions more or less within the reasonable period of time when they could do so through administrative action”* (DAVEY, 2005b, p. 6).

“Entretanto, quando uma ação do Congresso é necessária para a implementação das decisões do OSC, atrasos significantes têm ocorrido” (LAMBERT, 2010, p. 115). *“The problems with US implementation have occurred when congressional action has been required”* (DAVEY, 2005b, p. 6).

Nesse sentido, Davey (2005b), num estudo que considera dados até 2004, ressalta que os Estados Unidos e a UE foram responsáveis por boa parte dos casos nos quais não ocorreu implementação das decisões do OSC e também – ainda que em menor escala - das disputas cuja implementação sofreu atrasos substanciais.

*(...) Compliance in a number of high-profile cases has been problematic. In cases such as FSC, the 1916 Anti-Dumping Act, and the Byrd Amendment dispute, U.S. noncompliance has created significant international tensions. In each of these cases, Congress resisted legislation designed to bring the U.S. into compliance. On the other hand, the U.S. has complied in some politically charged cases, notably that involving steel safeguards (DUNOFF, 2007, p. 26).*

Em alguns casos, contudo, a discussão sobre a implementação das decisões no plano doméstico é bastante controvertida. Enquanto uns priorizam a manutenção da política doméstica frente às decisões adversas do OSC – e em alguns casos criticam a atuação dos painéis e do Órgão de Apelação – outros entendem que o cumprimento das obrigações internacionais é essencial – havendo até mesmo aqueles que o associam, ainda que ao lado de outras iniciativas, à própria manutenção da liderança dos EUA no sistema multilateral de comércio.

Lawrence (2007) advoga que os Estados Unidos deveriam melhorar seu histórico de cumprimento das decisões do OSC, argumentando que essa postura estaria de acordo com o interesse nacional norte-americano, porque a implementação das regras de comércio internacional traria benefícios importantes para a economia dos EUA e estimularia o cumprimento dos compromissos internacionais por parte de outros Estados membros:

*The first would be to improve its own record of compliance. Even if the U.S. record of compliance is better than that of other WTO members, it is in the national interest to comply with rules that improve the performance of the U.S. economy, irrespective of the compliance record of other countries. In the final analysis, good trade agreements provide a country with benefits by making it easier to implement policies at home that boost productivity and competitiveness. Once such policies are established at home, the United States will be in a better position to encourage compliance abroad (LAWRENCE, 2007, p. 25).*

## **6.6. Considerações Finais**

Chorev (2007) argumenta que em alguma medida faria sentido afirmar que a legalização do mecanismo de resolução de controvérsias representou uma manutenção, ou ainda, um aumento do poder norte-americano, dado que os interesses econômicos de grupos internacionalistas nos EUA foram consideravelmente beneficiados com essa alteração:

tanto através de mais acesso a mercados estrangeiros, como na forma de um maior controle de legislações e práticas relevantes em outros países.

*“The strengthening of the dispute settlement mechanisms was the outcome of American pressure, itself derived from American interest in legalized intervention in other countries’ domestic policies and practices”* (CHOREV, 2007, p. 193).

Como argumentamos anteriormente – em especial na seção em que tratamos da experiência bem-sucedida dos EUA como parte denunciante das disputas na OMC – o OSC tem se mostrado um instrumento bastante eficiente para a contestação das práticas de governos estrangeiros tidas como conflitantes com os interesses norte-americanos. Até o presente momento, os dados indicam que os Estados Unidos venceram a vasta maioria dos casos que iniciaram na OMC.

Em linhas gerais, tendo em vista a excepcional capacidade dos Estados Unidos de moldar os resultados das negociações comerciais multilaterais de acordo com suas preferências, o próprio conteúdo das regras supervisionadas pela OMC se mostra enviesado em favor desse país, aumentando, portanto, a probabilidade de que ele esteja em conformidade com as regras da organização ou que vença as disputas que inicia (BARTON *et al.*, 2006; CHOREV, 2007).

*If the WTO’s substantive rules were to its liking, and the dispute settlement procedures were both consistent with the timeline for action under the Section 301 and could ultimately authorize retaliation for noncompliance, then a more legalized WTO dispute settlement system would legitimize U.S use of its market power to pressure other countries to comply with U.S trade policy objectives* (BARTON *et al.*, 2006, p.71).

Além disso, por meio da reforma, os EUA puderam atenuar tensões importantes em suas relações com seus parceiros comerciais, na medida em que foram capazes de desafiar as práticas de outros Estados de maneira eficaz, sem terem, para tanto, de recorrer a uma postura unilateralista, baseada nas retaliações previstas pela Seção 301.

Assim, o OSC demonstrou grande utilidade como forma de monitorar compromissos internacionais – inclusive aqueles mais complexos, os quais, acordados na Rodada Uruguai, eram de grande interesse para alguns grupos nos EUA – atenuando as tensões entre os EUA e outros Estados, assim como, o problema que o comportamento

norte-americano estimulava no que diz respeito à credibilidade do regime internacional de comércio.

Barton *et al.* (2006) argumentam que para implementar o ESC o governo norte-americano não teve de fazer grandes alterações na Seção 301 – visto que o cronograma de investigações e retaliações previsto para esse dispositivo era compatível com os prazos acordados para o funcionamento do sistema de resolução de disputas – e que o OSC pode, portanto, atuar em “sincronia com a Seção 301 para criar incentivos políticos para que governos estrangeiros cumpram com suas obrigações em relação à OMC e para restringir o unilateralismo norte-americano quando esses governos estavam em conformidade” (BARTON *et al.*, 2006, p.74, tradução nossa).

*“From the U.S government perspective, the radical judicial reforms of the Uruguay Round represented not a multilateralization of U.S unilateralism, but an Americanization of the GATT/WTO dispute settlement process”* (BARTON *et al.*, 2006, p. 74).

Entretanto, segundo Chorev (2007), os defensores do entendimento de que a legalização do mecanismo judicial significou uma melhora no poder dos EUA tenderiam a desconsiderar que os grupos domésticos protecionistas sofreram com alguns efeitos dessa mudança. Em linhas gerais, Chorev (2007) argumenta que a) a partir de 1994 os Estados membros da OMC apostaram pesadamente no mecanismo de resolução de disputas para contestar as transgressões promovidas pelos Estados Unidos; b) que as decisões do OSC afirmaram princípios e práticas de livre-comércio, mesmo quando os Estados Unidos eram a parte respondente dos casos; c) que os Estados Unidos têm cumprido com a maioria das decisões adversas; e, por fim, d) que o OSC conduziu a uma maior liberalização das práticas e leis comerciais norte-americanas.

Em verdade, como argumentamos anteriormente, a observação da participação dos EUA no OSC sugere que, como parte demandada, os Estados Unidos tiveram um desempenho bastante inferior ao que apresentaram como parte demandante. Em geral, os dados observados indicaram que, em comparação ao GATT, na OMC, os Estados Unidos foram questionados e derrotados mais vezes, como também, cumpriram com as decisões negativas com uma frequência maior.

Assim, Chorev (2007) conclui que o OSC limitou a capacidade do governo norte-americano de impor medidas protecionistas em sua economia, tendo em vista que outros Estados puderam contestar com sucesso as violações dos EUA às suas obrigações internacionais.

*“The DSU accelerated the demise of policies protecting textiles and apparel, weakened the ability of domestic industries to use unfair-trade laws, and reversed the unilateral dimension of the Section 301”* (CHOREV, 2007, p. 165).

Como discutimos, grupos da sociedade civil alegam ainda que algumas decisões da OMC teriam enfraquecido legislações nacionais importantes, tais como medidas de proteção ambiental, em nome da abertura do mercado norte-americano.

Além disso, autores como Goldstein (2008) advogam que em diferentes episódios os painéis da OMC e o Órgão de Apelação adotaram interpretações expansionistas na resolução dos casos e produziram novas regras, as quais, em boa parte das vezes, estimulavam mais liberalização comercial. Essa tendência teria se verificado inclusive em casos que envolviam os Estados Unidos como parte demandada, conduzindo a derrotas desse país em áreas nas quais existiam exceções e flexibilidades – obtidas pelos norte-americanos durante as negociações, como, por exemplo, o padrão especial de revisão das regras de antidumping – em seu favor.

*“Finally, the WTO dispute settlement procedure led to a change in U.S domestic practices and laws, always in the direction of greater liberalization”* (CHOREV, 2007, p. 164).

Numa perspectiva oposta, Lawrence (2007) admite que as derrotas na OMC impõem constrangimentos à atuação de setores protecionistas nos EUA, mas não interpreta esse fenômeno como algo negativo. *“These losses assist the U.S. government in avoiding protectionist and discriminatory measures and regulations”* (LAWRENCE, 2007, p. 9).

Muito pelo contrário, Lawrence (2007) afirma que a contribuição do OSC para a contenção de práticas protecionistas e discriminatórias nos EUA estimula a eficiência e o crescimento da economia norte-americana.

*“(...) the fact that the United States has been called to task by WTO panels serves to illustrate their benefits: The dispute settlement system curbs the protectionist instincts of U.S. trade policymakers and so underpins prosperity”* (LAWRENCE, 2007, p. 25).

Da mesma forma, Barton *et al.* (2006) argumentam que as perdas dos Estados Unidos na OMC teriam poucas conseqüências se, ao final, o efeito geral do sistema for o de promover o cumprimento de regras e de acordos internacionais que são de grande interesse para os EUA. Como discutimos no início desse capítulo, os EUA tem sido o principal usuário do sistema de resolução de disputas da OMC, tendo sucesso ao utilizá-lo como maneira de incentivar o cumprimento de acordos que lhes interessavam.

*“(...) The EC and United States have been able to dominate bargaining and the outcomes that comprise the WTO agreements. The United States was willing and remains willing to delegate to the WTO the authority to enforce those agreements”* (BARTON *et al.*, 2006, p. 73).

Ademais, como os estudos utilizados nesse trabalho que tratam das derrotas dos EUA não discriminam os temas; as quantias envolvidas e o impacto econômico de cada uma das disputas consideradas, parece especialmente difícil mensurar o real significado e relevância dessas perdas.

No que tange o ativismo judicial do OAp, não obstante reconheçam que em alguns casos o Órgão teria se envolvido com a produção de novas regras, Barton *et al.* (2006) argumentam que, de maneira geral, sua atuação não alterou de maneira significativa, nem para o prejuízo dos EUA, o equilíbrio fundamental entre direitos e obrigações acordados pelos Estados como resultado das negociações comerciais – tradicionalmente dominadas pelos EUA – e, portanto, não teria excedido os limites de seu espaço estratégico.

*“(...) It is difficult to conclude from the foregoing signals that the U.S government currently perceives that judicial lawmaking has fundamentally prejudiced its interests”* (BARTON *et al.*, 2006, p. 87).

Nessa linha de argumentação, Stephan (2000) afirma que a OMC atua em defesa de princípios políticos e econômicos que são compatíveis com valores centrais para os EUA, beneficiando esse país de maneira importante:

*“Opening trade, dismantling restrictions on foreign investors and increasing transparency in governmental economic regulation promotes a global business culture in which the United States, with its market traditions, may enjoy an inherent advantage”* (STEPHAN, 2000, p. 24).

Chorev (2007), entretanto, compara a legalização do mecanismo de resolução de controvérsias a uma espada de dois gumes: no sentido de que ele permitiu que os Estados contestassem os protecionismos de governos estrangeiros de maneira mais eficiente, mas, ao mesmo tempo, também tornou os Estados mais vulneráveis às contestações externas de suas práticas domésticas.

Diferentemente do que alguns poderiam argumentar, ainda de acordo com Chorev (2007), os efeitos da reforma, quase que indiscriminadamente, foram nessa mesma direção também para os Estados Unidos: *“In spite of the dominant position of the United States in the international realm, the impacts on U.S trade policy followed the same pattern”* (CHOREV, 2007, p. 193).

*“In short, at the same time that the DSU improved the ability of the United States to impose trade liberalizing rules on others, it also weakened the United State’s ability to block challenges of others (...)”* (CHOREV, 2007, p. 165).

Nessa linha de argumentação, Chorev (2007) advoga que a capacidade dos Estados Unidos de desconsiderarem seus compromissos internacionais no campo do comércio foi reduzida em decorrência do processo de legalização do OSC:

*Although U.S administrations maintained their dominance in the diplomatic negotiations, and therefore preserved skewed flexibilities on behalf of their protectionist industries, they found their ability to disregard international obligations weakened by the strengthened legal procedures* (CHOREV, 2007, p. 165).

Nesse sentido, a legalização alterou o status de proteção – contra possíveis contestações externas – do qual os EUA anteriormente gozavam e tornou mais provável que grupos internos engajados em comportamentos inconsistentes com as normas da OMC enfrentassem uma decisão desfavorável na hipótese de um painel ser instalado.

A posição privilegiada da qual se beneficiavam os EUA, que antes da reforma parecia favorecer os atores domésticos de maneira mais uniforme – mais uniforme,

sobretudo, em relação aos grupos domésticos mais e menos protecionistas – foi reconfigurada de modo a oferecer um mecanismo de resolução de disputas, de um lado, mais desafiador para os grupos internos com tendências protecionistas e, de outro, mais eficiente para os grupos domésticos interessados em contestar as práticas protecionistas de governos estrangeiros.

Em outras palavras, o reforço das bases legais na resolução de controvérsias aumentou a exposição de certos grupos domésticos nos EUA às decisões adversas do OSC e, simultaneamente, fortaleceu os recursos disponíveis aos grupos internos interessados em contestar as condutas de outros Estados que lhes desagradassem.

Parte da literatura que trata dos regimes internacionais afirma que “a adesão dos países aos regimes está ligada a um cálculo político de custos e de benefícios” (LAMBERT, 2010, p. 33). Ao aderirem a regimes, tais como o regime de comércio internacional, os Estados esperam que os benefícios a serem obtidos no futuro superarão os custos que essa escolha envolve.

Certamente, neste trabalho não pretendemos discutir o mérito da opção pela reforma do regime internacional de comércio ou mesma da escolha pela adesão. Como explicita Lambert (2010), trata-se de um cálculo bastante complexo e que deve levar em conta diversos fatores.

Sennes (2001) *apud* Lambert (2010), por exemplo, salienta que a competitividade de um Estado pode interferir na decisão pela adoção de um regime de caráter mais ou menos regulatório: “Quanto maior a competitividade de um ator, maior é a probabilidade de beneficiar-se de regras que favoreçam a livre alocação e a competição na área em questão” (LAMBERT, 2010, p. 37). Nesse caso, como argumentamos anteriormente, a defesa de um regime de valores liberais parece facilmente justificada em uma economia altamente internacionalizada e competitiva como a norte-americana.

Contudo, cabe ressaltar que, quando tratamos especificamente dos EUA, o cálculo político para a adesão a um regime será diferente daquele realizado por outros Estados, sempre menos poderosos. Em comparação aos outros Estados envolvidos, os EUA são o ator com maior capacidade de auferir para si os benefícios do regime e de atenuar possíveis desdobramentos negativos através de seus recursos de poder. Assim, os resultados do

cálculo político são maximizados tanto do lado dos benefícios, quanto na ponta dos custos da equação.

Por isso, é importante enfatizar que, embora a habilidade do governo norte-americano de desconsiderar seus compromissos internacionais pareça ter sido reduzida em decorrência do reforço das bases legais da resolução de disputas, essa redução é limitada e ocorre para os EUA em proporções menores do que ocorre para os outros Estados.

É necessário ter em mente também que no contexto anterior à reforma do mecanismo – ou seja, num ambiente de menor legalidade – os Estados Unidos eram o maior beneficiário do regime então existente e podiam utilizar seus recursos de poder mais livremente, recorrendo em alguns casos ao unilateralismo. Em geral, nos ambientes em que as regras têm um peso menor, as posições do ator mais forte tendem a prevalecer com maior facilidade. Em oposição, num regime no qual as regras ganham corpo, ou seja, um regime mais “*rule-oriented*”, a influência política dos atores mais poderosos é em alguma medida estrangida. Desse modo, para os EUA, mais do que para outros Estados, os custos de adesão incluíram também abrir mão – em algum nível determinado – dos privilégios singulares que um regime mais “*power-oriented*” lhes assegurava.

Como defendemos nas seções anteriores desse capítulo, no GATT os EUA dispunham de maior poder de barganha, capacidade de manobra política e autonomia quanto a certas decisões. Em contraste, de acordo com Chorev (2007), na OMC, a assimetria de poder entre os Estados envolvidos tem uma influência *menor* na determinação dos resultados das disputas, limitando a influência dos EUA nessa esfera. “(...) *the DSU made the gap in resources between the disputing countries less dominant in shaping the final outcome*” (CHOREV, 2007, p. 187).

Desse modo, Chorev (2007) conclui que “(...) os procedimentos judiciais da OMC restringiram a influência dos Estados Unidos e aumentaram a influência de outros Estados” (CHOREV, 2007, p. 190, tradução nossa). Chorev (2007) defende que, com a reforma, os Estados que apresentaram reivindicações compatíveis com a agenda da OMC estavam agora melhor posicionados no sistema internacional do que aqueles que apresentaram demandas protecionistas, independentemente de seus recursos de poder.

Segundo Chorev (2007), a reforma do OSC reduziu a desigualdade entre os Estados no que se refere ao resultado de controvérsias comerciais, mas, por outro lado, tornou todos eles menos influentes nesse âmbito: os painelistas ganharam mais autonomia e, por isso, o conteúdo das decisões passou a ser menos influenciado pelas relações de poder entre Estados e mais determinado pela lógica inscrita na própria organização.

Assim, Chorev (2007) afirma que a legalização do mecanismo de resolução de controvérsias da OMC “introduziu um elemento de igualdade para as relações comerciais entre os Estados (...)” (CHOREV, 2007, p. 188, tradução nossa).

Esse potencial de igualdade não tem, entretanto, uma natureza qualquer. Como ressalta Chorev (2007), ele ocorre mais especificamente através de um melhoramento da capacidade dos países menos poderosos de contestar as práticas de outros governos interpretadas como contrárias a seus interesses. Dito de outra forma, ele se concretiza na medida em que “Estados membros pobres tem agora melhores chances de contestar com sucesso as práticas de seus parceiros comerciais, incluindo os EUA, e assegurar a aderência deles às obrigações internacionais” (CHOREV, 2007, p. 188, tradução nossa).

*(...) The dispute settlement process provided poor or otherwise marginalized member-states better access to the site of decision-making, particularly an improved ability to challenge grievances against them. As the high number of challenges against U.S. policies initiated by developing countries demonstrates, the DSU provided poor countries an opportunity, which they did not have in diplomatic negotiations, to raise issues of concern to them and to effectively express their voice (CHOREV, 2007, p. 187).*

Como relatamos acima nesse mesmo capítulo, diversos autores identificam uma tendência pró-demandante na OMC. Segundo algumas dessas perspectivas, a atuação do OSC e os princípios defendidos pelos membros dos painéis teriam apresentado uma inclinação em favor de mais abertura dos mercados domésticos. Como salientamos, o histórico de disputas solucionadas demonstra que os demandantes – ou seja, aqueles que apresentaram queixas sobre comportamentos protecionistas à OMC – foram considerados vitoriosos em uma grande parcela dos casos.

Mais do que isso, autores como Goldstein (2008) e Barsfield (2001) argumentam que em alguns episódios, por conta do ativismo judicial da organização, os reclamantes venceram as disputas mesmo quando a linguagem dos acordos não determinava

explicitamente que a prática em questão era inconsistente com as regras da instituição. Nesse sentido, Barton *et al.* (2006) afirmam que na grande maioria dos casos em que o OSC apresentou uma postura de ativismo judicial – com exceção de apenas um deles – a atuação do órgão se deu no sentido de favorecer mais liberalização comercial.

Essas posições sobre a inclinação liberalizante da OMC coadunam-se com o argumento de Chorev (2007) de que, embora o processo de legalização tenha introduzido um potencial de igualdade nas relações comerciais entre Estados, deve ser ressaltado que: “A relativa autonomia dos tendenciosos painelistas da OMC, transformou esse potencial numa habilidade *igualada* de impor regras de liberalização comercial aos outros, mas também em uma dificuldade *igualada* de defender medidas protecionistas domésticas” (CHOREV, 2007, p. 190, tradução nossa).

*“Consequently, while allowing proliberal actors – in the United States and elsewhere – to more effectively impose their will on other countries, the DSU imposed further constraints on protectionist actors”* (CHOREV, 2007, p. 190).

Nessa linha de argumentação, a reforma do OSC favoreceu, sobretudo, atores domésticos interessados na liberalização comercial – em especial, porém não exclusivamente nos EUA, mas também em outros Estados menos poderosos – em detrimento de grupos internos protecionistas – inclusive, ainda que numa proporção menor, em países centrais como os EUA. É necessário ressaltar, entretanto, que esse elemento de igualdade introduzido nas relações internacionais por meio da legalização apresenta grandes limitações.

“A complexidade jurídica do “adensamento jurisdicional” (...) exige altos custos – recursos financeiros, humanos e políticos – para um Membro litigar na defesa de seu interesse em um (...) conflito, dificultando o acesso ao mecanismo por parte dos PEDs” (LAMBERT, 2010, p. 52). Em verdade, há uma série de obstáculos importantes que impedem a maioria dos países membros da OMC de tirar proveito de suas participações na organização e de ter efetivo acesso ao OSC.

Como explicitamos mais acima nesse mesmo capítulo, tendo em vista a grande quantidade de Estados membros da OMC, o OSC tem sido efetivamente utilizado por poucos Estados. “Em 2003, dos 146 Membros da OMC, apenas 26 já haviam participado

do sistema de disputas, isto é, 18% do total” (LAMBERT, 2010, p. 55). Obviamente, é difícil imaginar que os Estados menos poderosos possam de fato se beneficiar de um mecanismo judicial do qual na verdade não fizeram uso.

Contudo, como salienta Jackson (2008), não obstante os EUA e a UE sejam os principais usuários do sistema, países em desenvolvimento também têm participado dos procedimentos judiciais da organização, estando envolvidos (na condição de reclamantes ou de respondentes) em aproximadamente 80 por cento dos casos observados até 2008.

Chorev (2007) reconhece que, evidentemente, quando comparados aos membros mais pobres, países ricos como os EUA possuem grandes e inúmeras vantagens na condução de controvérsias comerciais: eles dispõem dos recursos financeiros necessários para cobrir os elevados custos do litígio; possuem acesso a profissionais qualificados e a informações; têm melhores condições de suportar retaliações, caso elas sejam autorizadas e, por fim, o próprio conteúdo das normas que orientam as decisões da OMC costuma refletir seus interesses.

Ainda que pareça claro que esse elemento de igualdade não favoreceu os membros da organização de maneira ampla, esse fenômeno não pode ser ignorado por uma análise que deseje estar atenta aos processos de transformação do regime e a sua relação com os EUA. No limite, tornaram-se mais parecidas as chances dos diferentes países de prevalecerem nas disputas comerciais (ainda que elas permaneçam sendo bastante diferentes), estimulando, assim, uma ampliação, mesmo que mínima, do pequeno grupo de Estados que de fato puderam obter benefícios através do mecanismo judicial do sistema GATT/OMC. Nesse processo, as assimetrias que até então favoreciam os Estados Unidos em comparação aos outros atores, apesar de estarem longe de serem eliminadas, foram atenuadas.



## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O primeiro capítulo desse trabalho tem um caráter introdutório, atuando como uma espécie de ambientação da discussão sobre a OMC, apresentando a trajetória de mudanças que culminou na sua criação e descrevendo, de maneira bastante sucinta, alguns dos principais traços institucionais dessa organização. Nele abordamos o significado de algumas transformações internas ao regime internacional de comércio – a ampliação dos temas cobertos e a incorporação de compromissos de natureza mais “intrusiva” em relação ao plano doméstico dos Estados, dada a negociação de barreiras não-tarifárias; o aumento da quantidade de afiliados; a criação de uma organização internacional e formalização de procedimentos como a regra do consenso; a utilização de um modelo de negociação abrangente como o *single-undertaking* e, por fim, a reforma e fortalecimento do mecanismo de resolução de controvérsias – e enfatizamos a maneira como elas conduziram a sua expansão e institucionalização.

Essas modificações determinaram algumas das principais características da OMC, tornando-a uma das organizações internacionais mais fortes e relevantes da atualidade, mas, ao mesmo tempo, também contribuíram para o surgimento de dificuldades, tensões e problemas de legitimidade relacionados com a administração de uma organização tão grande (em diversos sentidos) e capaz de atrair a atenção de inúmeros Estados e associações da sociedade civil, devido, entre outras razões, à importância e sensibilidade política dos temas que estão sob a sua jurisdição. Assim, nesse capítulo tratamos também dos impactos que, ao longo do tempo, essas mudanças tiveram no processo decisório da organização, relacionando a expansão do sistema GATT/OMC a algumas das dificuldades de avanço nas negociações da Rodada Doha.

No capítulo dois, salientamos a tradicional importância da liderança norte-americana para as negociações comerciais multilaterais e, especialmente, para a superação de impasses no processo negociatório. Enfatizamos também alguns dos aspectos e conseqüências do engajamento dos Estados Unidos em acordos preferenciais e da redução do apoio doméstico a liberalização comercial nesse país.

Ademais, nesse capítulo ressaltamos que: no plano das negociações comerciais multilaterais, devido a alterações na economia mundial, a tradicional influência norte-americana foi sendo reduzida ao longo do tempo e, não obstante esse fenômeno tenha limitações importantes, ele não pode ser negligenciado, apresentando implicações significativas para o processo de produção de regras da organização. Nesse sentido, a diminuição da influência dos EUA e, em contrapartida, o fortalecimento da influência de outros Estados tem, aliada a outras questões importantes, contribuído para a persistência dos impasses presentes nas negociações da Rodada Doha.

Tendo em vista que o processo de redução da influência norte-americana nas negociações da OMC resulta essencialmente de uma dispersão do poder econômico global, ou seja, de uma reconfiguração da balança de poder no campo do comércio, em relação a essa questão, o argumento utilizado nesse trabalho não se afasta das posições correntes da vertente realista das relações internacionais. Como explicitaremos mais à frente, esse não é o caso, contudo, do argumento aqui desenvolvido a respeito do Órgão de Solução de Controvérsias.

Na primeira seção do terceiro capítulo destacamos a centralidade da participação dos Estados Unidos nas transformações do regime internacional de comércio (descritas no primeiro capítulo) assim como, na criação da OMC. Assim, identificamos esse Estado como o principal arquiteto do desenho institucional da organização.

Abordamos os interesses dos Estados Unidos (e de seus atores domésticos) – os quais motivaram a incorporação dos “novos temas”; a adoção do *single-undertaking* e a reforma do mecanismo de resolução de disputas – e a maneira como, apesar da existência de resistências, eles prevaleceram no âmbito das negociações da Rodada Uruguai. Evidenciamos que essas mudanças estão diretamente relacionadas e que, de acordo com a perspectiva de Steinberg (2002), elas foram obtidas, em boa medida, por meio do emprego de recursos de poder, assim como, de ameaças de unilateralismo por parte dos EUA (Chorev (2007) e Dunoff (2007)).

Na segunda parte desse capítulo tratamos, muito brevemente, das perspectivas de diferentes vertentes teóricas das Relações Internacionais (especificamente Realismo, Liberalismo e Marxismo) em relação à OMC. Esse exercício não teve como finalidade

aprofundar o imenso debate teórico sobre esse tema, mas sim reunir alguns instrumentos teóricos para melhorar a compreensão das questões até então discutidas e enfatizar que, devido a suas características, a OMC é um objeto de estudo extremamente complexo.

As diferentes linhas teóricas demonstram importante capacidade explicativa em relação a alguns dos aspectos da instituição, de modo que uma espécie de combinação de seus argumentos consistiria numa abordagem útil para analisá-la, dado que adotar a postura oposta, optando por uma única vertente, poderia sacrificar algumas nuances relevantes para a compreensão de nosso objeto de estudo. Nesse sentido, alguns autores da tradição Marxista nos ofereceram um olhar bastante interessante, que considera o impacto do poder e da produção das desigualdades entre os Estados, ressalta a importância das questões internas aos Estados e da atuação dos grupos de interesse domésticos (especialmente os capitalistas) e, por fim, está atenta aos possíveis processos de mudança e renovação da instituição.

No quarto capítulo nos voltamos para o debate interno sobre a OMC nos Estados Unidos e salientamos a diversidade de posições e de grupos nele envolvidos. Ao observamos o debate em torno da aprovação do Acordo da Rodada Uruguai, ficaram mais evidentes as preocupações dos atores domésticos nos EUA em relação às consequências do ingresso desse país na OMC.

Ironicamente, se, como relatamos até então, no plano das negociações da Rodada Uruguai os Estados Unidos surgiram como os grandes defensores do fortalecimento do sistema de resolução de disputas, no nível doméstico desse Estado, essa mudança representou um dos pontos que suscitavam mais inquietações. As preocupações com o impacto da reforma para os EUA partiram de Congressistas, setores da indústria, associações da sociedade civil e outros.

Os defensores do acordo argumentaram na época, por exemplo, que o OSC da OMC não poderia impor a alteração de legislações nacionais e que ele não limitaria o uso da Seção 301. Como expusemos, segundo Aaronson (1998), alguns teriam afirmado até mesmo que o OSC da OMC não teria efetivamente mais poderes do que o mecanismo judicial presente no GATT.

Nesse sentido, no quarto capítulo a observação das divergências do debate doméstico sobre o tema evidencia que os interesses norte-americanos não são unitários e nem sempre tem um conteúdo favorável à liberalização comercial, tornando a relação entre a organização e os interesses norte-americanos algo mais complexo do que uma avaliação mais superficial poderia sugerir.

Por fim, no quinto capítulo analisamos, sucintamente, a relação entre os Estados Unidos e o OSC e argumentamos que algumas das inquietações presentes no debate de 1994 em torno desse mecanismo eram em alguma medida pertinentes. Desse modo, também os efeitos da atuação da OMC para os EUA se mostraram bastante complexos.

Como diversos autores ressaltam, a reforma trouxe alguns constrangimentos para o uso dos chamados remédios comerciais nos EUA e, em relação à Seção 301, como esperavam muitos parceiros comerciais dos EUA, ela contribuiu para o enfraquecimento do caráter unilateralista dessa legislação.

Assim, no que diz respeito aos procedimentos judiciais da instituição, a reforma do mecanismo de resolução de disputas em direção a uma maior legalização também foi capaz de produzir modificações importantes. Aliadas a outras alterações procedimentais menos radicais, a reforma assegurou que a instalação dos painéis e a adoção das decisões não pudessem mais ser bloqueadas pelos respondentes (situações cada vez mais freqüentes no âmbito do mecanismo judicial do GATT na década de 80) e passassem, portanto, a depender de um “consenso reverso”.

Como resultado, o processo de resolução de controvérsias comerciais tornou-se mais popular, eficiente, e, por fim, independente da interferência dos Estados do que era nos tempos do GATT. Desse modo, os árbitros da OMC passaram a dispor de uma condição de maior autonomia para solucionar as disputas entre Estados.

Como exposto, uma das principais conseqüências da reforma foi uma melhora do posicionamento das partes demandantes das disputas, mesmo, como explicita Chorev (2007), quando essas partes estavam iniciando casos contra os EUA. Assim, mesmo que os EUA, dada sua proeminência no cenário internacional, continuem dispor de melhores recursos para litigar em sua defesa na OMC e, portanto, desfrutem de chances maiores de vencer os casos em que se envolvem tanto na posição de demandante como de demandado,

como explicita Chorev (2007), os novos procedimentos judiciais acabaram, em alguma medida, por restringir a capacidade privilegiada desse Estado de – devido aos seus excepcionais recursos de poder – determinar os resultados das disputas e descumprir seus compromissos internacionais no campo do comércio.

Portanto, no que toca especificamente o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC nos distanciamos um pouco mais do argumento geralmente apresentado pela teoria realista das relações internacionais e nos aproximamos das vertentes que enxergam nas organizações internacionais capacidades de alterar e mesmo de limitar o comportamento dos Estados – inclusive o comportamento dos Estados mais poderosos.

Isso não quer dizer que ignoremos o fato de que a própria reforma do OSC foi encabeçada pelos Estados Unidos durante a Rodada Urugui – como salientamos no terceiro capítulo desse trabalho – e que a existência de um mecanismo judicial mais robusto trouxe importantes benefícios para esse país – como enfatizado no quinto capítulo.

Em linhas gerais, diferentes autores relatam que um mecanismo judicial mais eficiente se mostrou bastante útil para os interessados em contestar as práticas de governos estrangeiros interpretadas como violações a uma série de acordos internacionais que são de grande interesse para os EUA. Além disso, muitos argumentam que a reforma do mecanismo judicial reduziu os estímulos que levavam o governo norte-americano a recorrer a medidas unilaterais, as quais tinham conseqüências deletérias tanto para as relações dos Estados Unidos com outros Estados, como para a credibilidade e coerência do regime que esse país havia construído.

Contudo, como sustenta Chorev (2007), a eficiência do novo mecanismo e sua inclinação pró-demandante também teve impactos nos Estados Unidos, fazendo com que as práticas protecionistas desse país fossem contestadas internacionalmente com mais frequência e êxito.

Assumindo que não ocorram alterações importantes do regime de comércio ou das evidências que apresentamos, poderíamos supor, apenas como um exercício hipotético, que se a alguma altura, a despeito das importantes dificuldades que relatamos, os impasses nas negociações comerciais forem superados, produzindo de fato resultados menos enviesados em favor dos Estados Unidos do que tradicionalmente ocorreu – como conseqüência da

redução da influência desse Estado na organização – o mecanismo judicial da OMC seria utilizado também para questionar o cumprimento das obrigações internacionais assumidas pelos Estados Unidos durante tais negociações.

Barton *et al.* (2006) argumentam que na Rodada Uruguai o apoio dos EUA à reforma do OSC dependia essencialmente da correspondência entre o conteúdo dos acordos e os interesses norte-americanos, em outras palavras, as regras substantivas da organização. Partindo desse argumento, se essa identidade entre as regras acordadas e os interesses norte-americanos for, mesmo que marginalmente, cada vez menor, também os benefícios da reforma do OSC para os EUA poderiam ser reduzidos.

Dessa forma, esse trabalho argumenta que o alto patamar de institucionalização da OMC propiciou o desenvolvimento de algum nível de autonomia por parte dessa organização, inclusive em relação ao Estado membro para o qual esse movimento parecia menos provável, os Estados Unidos. Esse elemento evidencia que a instituição apresenta um potencial maior do que alguns estudiosos das relações internacionais – especialmente aqueles associados à teoria realista – tendem a lhe atribuir.

É importante que estejamos atentos a processos de mudança no âmbito da OMC, mesmo que talvez eles ainda sejam incipientes. Os interesses norte-americanos se encontram largamente refletidos na OMC e, embora esse seja o traço mais forte a definir o relacionamento entre os EUA e essa instituição, ele não é o único. A interação entre a OMC e os interesses dos EUA pode ser mais complexa do que alguns teóricos das relações internacionais argumentaram.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AARONSON, S. **Trade and the American Dream**: A social history of the Post War Trade Policy. Lexington: The University Press of Kentucky, 1996.

AARONSON, S. How disciplining China can save the WTO. **VOX**, 9 Feb. 2010. Disponível em: <<http://www.voxeu.org/index.php?q=node/4581>>. Acesso em: 10 de Mai. 2011.

AHEARN, R.; FERGUSSON, I. World Trade Organization (WTO): Issues in the debate on U.S Continued U.S Participation. **Congressional Research Service**, 2010.

ALBIN, C. Using negotiation to promote legitimacy: an assessment of proposals for reforming the WTO. **International Affairs**, v. 84, n.4, p. 757-775, 2008.

ALTER, K. Resolving or exacerbating disputes? The WTO's new dispute resolution system. **International Affairs**, v. 79, n.4, p. 783-800, 2003.

BALDWIN, R. Standstills in WTO trade negotiations are not that unusual. **VOX**, 2009. Disponível em: <<http://www.voxeu.org/index.php?q=node/4380>>. Acesso em: 05 de Mar. de 2010.

BARFIELD, C. **Free Trade, Sovereignty, Democracy**: The future of the World Trade Organization. Washington: AEI Press, 2001.

BARTON, J.; GOLDSTEIN, J.; JOSLING, T.; RICHARD, S. **The evolution of the Trade Regime**: Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO. Princeton: Princeton University Press, 2006.

BELLI, B.; FONSECA, G. Governabilidade Democrática: Apontamentos para uma análise sobre a (des)ordem internacional. **Cena Internacional**, v.6, n.2, p. 4-29, dez. 2004. Disponível em:<<http://mundorama.net>>. Acesso em 6 nov. 2008.

BHAGWATI, J. After Seattle: Free Trade and the WTO. **International Affairs**, v.77, n.1, p. 15-29, 2001.

BLECKER, R. A.; COHEN, S. D.; WHITNEY, P. D. **Fundamentals of U.S foreign trade policy**: Economics, Politics, Laws and Issues. 2 ed. Boulder: Westview Press, 2003.

CASTLE, S. For Global Trade Talks, the Stakes Have Risen. **The New York Times**, 19 jul. 2008, p. A1. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2008/07/19/business/worldbusiness/19trade.html>>. Acesso em: 8 set. 2008.

CHOREV, N. **Remaking U.S. Trade Policy**: From Protectionism to Globalization. New York: Cornell University Press, 2007.

COHEN, S. **The making of US International Economic Policy**: Principles, Problems, and Proposals for Reform. Westport: Greenwood Publishing Group, 2000.

COLARES, J. A Theory of the WTO Adjudication: From Empirical Analysis to Biased Rule Design. **Vanderbilt Journal of Transnational Law**, v. 42, n. 2, p. 383- 439, mar. 2009.

COX, R.; SINCLAIR, T. **Approaches to world order**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

CRONIN, B. The Paradox of Hegemony: America's ambiguous relationship with the United Nations. **European Journal of International Relations**, v. 7, n.1, p. 103-130, mar. 2001.

DAVEY, W. Implementation in WTO Dispute Settlement: an introduction to the Problems and Possible Solutions. **Working Papers, Research Institute for Economic Trade and Industry**, 2005a. Disponível em: <<http://www.rieti.go.jp/en/backnumber/2004.html>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. The WTO Dispute Settlement System: the first ten years. **Journal of International Economic Law**, v. 8, n. 1, 2005b.

\_\_\_\_\_. The WTO looking forwards. **Journal of International Economic Law**, v. 9, n. 1, p. 3-29, 2006.

DESTLER, I.; BALINT, P. **The New Politics of American Trade: Trade, Labor and the Environment**. Washington D.C: Institute for International Economics, 1999 *apud* CHOREV, N. **Remaking U.S. Trade Policy: From Protectionism to Globalization**. New York: Cornell University Press, 2007, p. 180.

DESTLER, I. **American Trade Politics**. 4. ed. Massachusetts: Peterson Institute, 2005.

DIASCRO, M; HERRMAN, R.; TETLOCK, P. How Americans think about Trade: Reconciling Conflicts among Money, Power and Principles. **International Studies Quarterly**, v.45, p. 191-219, 2001.

DINIZ, E. Relacionamentos Multilaterais na Unipolaridade – Uma discussão teórica Realista. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 28, n.2, p. 505-565, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional>>. Acesso em: 6 nov. 2008.

DUNOFF, J. Does the U.S Support International Tribunals? The Case of the Multilateral Trade System. **Legal Studies Research Paper Series**, n. 2007 – 08, 2007. Disponível em: <<http://papers.ssrn.com>>. Acesso em: 25 de Jul. 2011.

ECKES, A.; BRINKMAN, R.; LOVETT, W. **U.S Trade Policy: History, Theory and the WTO**. 2 ed. New York: M. E. Sharpe, 2004.

EVENETT, S. The WTO Ministerial Conference in Hong Kong. What next? **Journal of World Trade**, v. 40, n.2, p. 221-238, 2006 *apud* VELASCO e CRUZ, S. Crise Econômica e Negociações Comerciais: Conjecturas sobre a Rodada Doha e Sistema Multilateral de Comércio. **Radar do Sistema Internacional**. Rio de Janeiro, mai. 2008.

EVENETT, S. Getting over those Doha Blues. **Trade Negotiations Insights**, v. 7, n. 7, p. 01- 03, sep. 2008. Disponível em:< [http://acp-eu-trade.org/library/files/TNI\\_EN\\_7-7.pdf](http://acp-eu-trade.org/library/files/TNI_EN_7-7.pdf) >. Acesso em: 15 de Mar. 2011.

FERGUSSON, I; SEK, L. World trade Organization (WTO): Issues in the debate on U.S Participation. **Congressional Research Service**, 2005.

GILPIN, H. The Trading System. In: **Gobal Political Economy: Understanding the International Economic Order**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

GOLDSTEIN, J. Negotiate or Litigate? Effects of WTO Judicial Delegation on U.S Trade Politics. **Law and Contemporary Problems**, v. 71, n 1, p. 257-282, win. 2008.

GRIMMETT, J. World Trade Organization (WTO) Decisions and Their Effect in U.S Law. **Congressional Research Service**, Feb. 2011.

HERZ, M.; HOFFMAN, A. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HOECKMAN, B.; KOSTECKI, M. **The Political Economy of the World Trading System: From GATT to WTO**. Oxford: Oxford University, 1995.

HOLMES, P.; ROLLO, J.; YOUNG, A. Emerging Trends in WTO Dispute Settlement: Back to the GATT? World Bank: **Policy Research Working Paper 3133**, 2003 *apud* CHOREV, N. **Remaking U.S. Trade Policy: From Protectionism to Globalization**. New York: Cornell University Press, 2007.

HUDEC, R. **Enforcing International Trade Law: The Evolution of the Modern GATT Legal System**. Salem: Butterworth, 1993 *apud* CHOREV, N. **Remaking U.S. Trade Policy: From Protectionism to Globalization**. New York: Cornell University Press, 2007, p. 161-164.

\_\_\_\_\_. New WTO Dispute Settlement Procedure: An Overview of the First Three Years. **The Minnesota Journal of Global Trade**, v. 8, n.2, p. 01-53, 1999 *apud*

CHOREV, N. **Remaking U.S. Trade Policy: From Protectionism to Globalization**. New York: Cornell University Press, 2007, p. 162.

IKENBERRY, J. **After Victory: Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order after Major Wars**. Princeton: Princeton University Press, 2001 *apud* HERZ, M.; HOFFMAN, A. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 57.

IRWIN, D. **Free Trade Under Fire**. Princeton: Princeton University Press, 2009.

JACKSON, J. The 1994 Great Sovereignty debate: United States acceptance and Implementation of the Uruguay Round Results. **Columbia Journal of Transnational Law**, v. 36, p. 2-19, 1997.

\_\_\_\_\_. The WTO “Constitution” and Proposed Reforms: The Seven “Mantras” Revisited. **PSIO Occasional Paper, WTO Series n. 2**, 2000.

\_\_\_\_\_. The case of the World Trade Organization. **International Affairs**, v. 84, n.3, p. 437- 454, 2008.

JAWARA, F.; KWA, A. **Behind the Scenes at the WTO: the real world of international trade negotiations**. London: Zed, 2003.

JONES, V. Trade Remedies: A Primer. **Congressional Research Service**, 2007.

KEOHANE, R. **After hegemony: Cooperation and Discord in the world political economy**. Princeton and New Jersey: Princeton University Press, 1984 *apud* MURPHY, C. **Global institutions, marginalization and development**. New York: Routledge, 2005, p. 12.

KEOHANE, R. (Ed). **Neoliberalism and its critics**. New York: Columbia University Press, 1986 *apud* LAMBERT, R. **O Papel dos Estados Unidos na Reconfiguração das Estruturas dos Regimes Liberais: a reforma do mecanismo de solução de controvérsias da OMC**. 2010. 148 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – IFCH, Universidade Estadual de Campinas, 2010.

KEOHANE, S. Structural Causes and Regime Consequences: regimes as intervening variables. In: **International Regimes**. London: Cornell University Press, 1983 *apud* LAMBERT, R. **O Papel dos Estados Unidos na Reconfiguração das Estruturas dos Regimes Liberais**: a reforma do mecanismo de solução de controvérsias da OMC. 2010. 148 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – IFCH, Universidade Estadual de Campinas, 2010, p. 31.

KRASNER, S. **Structural Conflict**: The Third World against Global Liberalism. Berkeley: University of California Press, 1985.

KRUEGER, A. *et al.* **The WTO as an International Organization**. Chicago: The University of Chicago Press, 1998.

LAMBERT, R. **O Papel dos Estados Unidos na Reconfiguração das Estruturas dos Regimes Liberais**: a reforma do mecanismo de solução de controvérsias da OMC. 2010. 148 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – IFCH, Universidade Estadual de Campinas, 2010.

LAMPREIA, L. Resultados da Rodada Uruguai: Uma tentativa de síntese. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 23, p. 247-260, jan/abr. 1995. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141995000100016&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141995000100016&script=sci_arttext)>. Acesso em: 20 mai. 2009.

LAWRENCE, R. The United States and the WTO Dispute Settlement System. **Council on Foreign Relations**, n. 25, mar. 2007. Disponível em: <[http://i.cfr.org/content/publications/attachments/WTOCSR\\_25.pdf](http://i.cfr.org/content/publications/attachments/WTOCSR_25.pdf)>. Acesso em: 27 de Set. de 2010

LEE, T. In: *HONG KONG: A POSTMORTEM* - AEI Meeting. **Resumos...** Washington D.C.: 24 jan. 2006. Disponível em: <<http://www.aei.org/EM.StaticPage/1235?Page=Summary>>. Acesso em: 10 de abr. 2010.

MATON, J; MATON, C. Independence Under Fire: Extra-legal Pressure and Coalition Building in WTO Dispute Settlement. **Journal of International Economic Law**, v. 10, n.2, p. 317-334, 2007.

MEARSHEIMER, J. The False Promise of International Institutions. In: BROWN, M. *et al.* **Theories of War and Peace**. Cambridge: MIT Press, 2000 *apud* LAMBERT, R. **O Papel dos Estados Unidos na Reconfiguração das Estruturas dos Regimes Liberais: a reforma do mecanismo de solução de controvérsias da OMC**. 2010. 148 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – IFCH, Universidade Estadual de Campinas, 2010, p. 18.

MELLO, F. A Nova Agenda do Comércio Multilateral. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v.18, n.2, p. 239-255, jul./dez. 1996.

MURPHY, C. *Global institutions, marginalization and development*. New York: Routledge, 2005.

ODELL, J. Problems in Negotiating Consensus in the World Trade Organization. **University of Southern California**, 2001. Disponível em: <<http://www.rcf.usc.edu>>. Acesso em: 10 de set. 2008.

OLIVEIRA, T. A Ordem Econômico-Comercial Internacional: Uma análise da Evolução do Sistema Multilateral de Comércio. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 29, n.2, p. 217-272, jul./dez 2007. Disponível em: <<http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional>>. Acesso em: 6 set. 2008.

OMC. **Understanding the WTO**. Genebra, 2005. Disponível em: <<http://www.wto.org>> Acesso em: 6 set. 2008.

PAUWELYN, J. The transformation of World Trade. **Michigan Law Review**, v. 104, n.1, p.01- 65, 2005.

PIANI, G.; MIRANDA, P. Rodada Doha: Em busca de novos compromissos. **Boletim de conjuntura**. Brasília, DF.: IPEA, v. 72, p. 94, mar. 2006. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2009.

PORTER, R. et al. **Efficiency, Equity, Legitimacy: The Multilateral Trade System of the Millennium**. Harrisonburg: Brookings, 2001.

PREGELJ, V. Seeking Withdrawal of Congressional Approval of the WTO Agreement: Background, Legislative Procedure, and Practical Consequences. **Congressional Research Service**, Jun. 2005.

ROSENBERG, J. *The Empire of Civil Society: A critique of the realist theory of international relations*. London and New York: Verso, 1994.

ROSENTHAL, P; VERMYLEN, R. The WTO Antidumping and Subsidies Agreements: Did the United States Achieve its Objectives during the Uruguay Round? **Law and Policy in International Business**, v. 31, p. 871- 895, 2000 *apud* CHOREV, N. **Remaking U.S. Trade Policy: From Protectionism to Globalization**. New York: Cornell University Press, 2007, p. 171.

RUGGIE, J. **Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization**. London and New York: Routledge, 1998 *apud* MURPHY, **Global institutions, marginalization and development**. New York: Routledge, 2005, p. 12.

SCHOTT, J. Confronting Current Challenges to U.S Trade Policy. In: BERGSTEN, F. (Coord.). **The United States and the World Economy: Foreign Economic Policy for the Next Decade**. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2005.

SENNES, R. **Brasil, México e Índia na Rodada do Uruguai do GATT e no Conselho de Segurança da ONU: um estudo sobre os países intermediários**. 2001. Tese (Doutorado em Ciências Políticas). FFLCH – USP, São Paulo, 2001 *apud* LAMBERT, R. **O Papel dos Estados Unidos na Reconfiguração das Estruturas dos Regimes Liberais: a reforma do**

mecanismo de solução de controvérsias da OMC. 2010. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – IFCH, Universidade Estadual de Campinas, 2010, p. 37.

SHAFFER, G. **Defending interests: public-private partnerships in WTO litigation.** Harrisonburg, Virginia: Brookings Institution Press, 2003

SIERRA CLUB. **Responsible Trade: World Trade Organization.** Disponível em: <<http://www.sierraclub.org/trade/globalization/wto.aspx>> Acesso em: 08 jan. 2010.

STEINBERG, R. In the shadow of Law or Power? Consensus-based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO. **International Organization**, v. 56, n. 2, p. 339-374, 2002.

STEPHAN, P. Sheriff or Prisoner? The United States and the World Trade Organization. **Chicago Journal of International Law**, Paper n. 00-10, p. 1-30, mai. 2000. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract\\_id=224802](http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract_id=224802)>. Acesso em: 16 de Abr. 2009.

SUTHERLAND, P. *et al.* The Future of the WTO: Addressing Institutional Challenges in the New Millennium, Report of the Consultative Board to the Director-General Supachai Panitchpakdi. Genebra: WTO, 2004.

SALLY, R. **New Frontiers in free trade: globalization's future and Asia's rising role.** Washington, DC.: Cato Institute, 2008.

SPRANCE, W. The World Trade Organization and United States' Sovereignty: The Political and Procedural Realities of the System. **American University Intramural Law Review**, v. 13, p. 1225-1265, 1998.

TARASOFSKY R.; PALMER A. The WTO in crisis: lessons learned from the Doha negotiations on the environment. **International Affairs**, v. 82, n.5, p. 899-915, 2006.

TARULLO, D. The end of the Big Trade Deal: Why Doha Will be the Last of the grand multilateral trade negotiations. **International Economy**. Washington, p. 46-49, 2006.

USTR. **USTR Strategic Plan FY 2007-2012**. 2007. Disponível em: <<http://www.ustr.gov>>. Acesso em: 2 de out. 2009.

VELASCO e CRUZ, S. Estado e Mercado: a OMC e a Constituição (incerta) de uma Ordem Econômica Global. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 20, n.57, p. 83-128, fev. 2005. Disponível em:< <http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em 6 set. 2008.

VELASCO e CRUZ, S. Crise Econômica e Negociações Comerciais: Conjecturas sobre a Rodada Doha e Sistema Multilateral de Comércio. **Radar do Sistema Internacional**. Rio de Janeiro, maio 2008. Disponível em: <<http://rsi.cgee.org.br/documentos/6606/1.PDF>>. Acesso em 10 mar. 2009.

VELASCO e CRUZ, S. Os EUA e a crise do Multilateralismo: nota sobre o caso da OMC. **Estudos e Análises de Conjuntura**, n.1, jul. 2011. Disponível em: < <http://www.opeu.org.br/EstudoEAnalise.aspx>>. Acesso em: 28 de jul. 2011.

VIGEVANI, T. *et al.* Estados Unidos: Política Comercial (USTR). In VELASCO, S. (coord.) **Reestruturação econômica mundial e reformas liberalizantes nos países em desenvolvimento**, v. 4, Relatório final enviado à FAPESP, Campinas: CEDEC / UNICAMP, 2007.

WALLACH, L; WOODALL, P. **Whose Trade Organization:** a comprehensive guide to the WTO. New York: New Press, 2004 *apud* IRWIN, D. **Free Trade Under Fire**. 3 ed. Princeton: Princeton University Press, 2009, p. 245.

WALLERSTEIN, I. **Após o Liberalismo**. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

WALTZ, K. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa, Gradiva: 1979 *apud* LAMBERT, R. **O Papel dos Estados Unidos na Reconfiguração das Estruturas dos Regimes Liberais:** a reforma do mecanismo de solução de controvérsias da OMC. 2010. 148 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – IFCH, Universidade Estadual de Campinas, 2010.

WARWICK COMMISSION. The Multilateral Trade Regime: Which Way Forward? The Report of the First Warwick Commission, Coventry: The University of Warwick, 2007.

WILKINSON, R. **The WTO: Crisis and the governance of global trade**. New York: Routledge, 2006.

WILKINSON, R. The World Trade Organization and the regulation of International Trade. In: **The Politics of International Trade in the Twenty-First Century: Actors, issues and Regional Dynamics**. Basingstoke: Palgrave, 2005. p.13-29.

WWF. **WWF Urges WTO to Correct its Shrimp – Turtle Case Ruling**, 28 jul. 1998. Disponível em: <[http://wwf.panda.org/wwf\\_news/press\\_releases/?1837/WWF-Urges-WTO-to-Correct-Its-Shrimp-Turtle-Case-Ruling](http://wwf.panda.org/wwf_news/press_releases/?1837/WWF-Urges-WTO-to-Correct-Its-Shrimp-Turtle-Case-Ruling)>. Acesso em: 25 fev. 2010.

## APÊNDICE

### Apêndice 1 – Disputas Iniciadas contra os Estados Unidos

EUA Respondente	No. de casos finalizados	Decisões amigáveis	Suspensos	EUA venceram	EUA perderam	EUA cumpriram
Antes do ESC 1948-1989	52	12%	44%	39%	61%	71% 60% em 1980
ESC 1995-2004	63	9.5% (6)	35% (22)	26% (9)	74% (26)	76% (21)
ESC iniciadas por países em desenvolvimento	25	12% (3)	32% (8)	14% (2)	86% (12)	100% (8)

Fonte: (Chorev, 2007, p. 165).

### Apêndice 2 – Casos na OMC envolvendo os Estados Unidos como Respondentes até Fevereiro de 2009.

	No. de Casos
Resolvidos sem litígios	19
EUA venceram na questão central	16
EUA não prevaleceram na questão central	37
Em fase de apelação	1
Em fase de painel	3
Em consultas	7
Monitoramento do progresso ou inativo	19
Foram fundidas com outras queixas	26

Fonte: USTR (2009). *Snapshot of WTO cases involving the United States as responding party.*

Disponível em:

<[http://www.ustraderep.gov/assets/Trade\\_Agreements/Monitoring\\_Enforcement/Dispute\\_Settlement/WTO/asset\\_upload\\_file\\_770\\_5696.pdf](http://www.ustraderep.gov/assets/Trade_Agreements/Monitoring_Enforcement/Dispute_Settlement/WTO/asset_upload_file_770_5696.pdf)>

### Apêndice 3 – Snapshot of WTO cases involving the United State as responding party

<b>Snapshot of WTO involving the United State as responding party</b> (Updated: February 17, 2009)	
<b>19-resolved without completing litigation:</b>	(1) Autos (Japan); (2) Wool coats (India); (3) Various products (EU); (4) Tomatoes (Mexico); (5) Poultry (EU); (6) Urea (Germany); (7) Brooms (Colombia); (8) Helms- Burton Act (EU); (9) TVs (Korea); (10) Cattle, swine & grain (Cda); (11) Textiles (EU) (2 complaints consolidated); (12) Massachusetts government procurement (EU, Japan) (2 complaints consolidated); (13) DRAMs (Korea) (compliance); (14) Steel safeguards (Chinese-Taipei); (15) Orange juice (BzI); (16) AD-softwood lumber (prelim) (Cda); (17) CVD-softwood lumber reviews (Cda); (18) AD - cement (Mexico); (19) AD - OCTG (Mexico) (compliance)
<b>16-U.S. won on core issue(s):</b>	(1) Sections 301-310 of Trade Act of 1974 (EU); (2) “Shrimp/turtle” law (India, et al.) (compliance); (3) CVD regulations (Cda); (4) AD-steel plate (India); (5) CVD-German steel (EU); (6) Section 129 (Cda); (7) Rules of origin-textiles and apparel products (India); (8) AD-sunset review (Japan); (9) CVD-softwood lumber (final) (Cda); (10) AD-softwood lumber (final) (Cda); (11) Gambling and betting services (Antigua & Barbuda); (12) CVD - Semiconductors (Korea); (13) AD - OCTG (Mexico); (14) Injury- softwood lumber (Cda) (compliance); (15) AD-sunset review (Argentina) (compliance); (16) EU hormones sanctions
<b>37-U.S. did not prevail on core issue(s):</b>	(1) Gasoline (Venezuela, Brazil; 2 complaints consolidated); (2) Underwear (Costa Rica); (3) Wool shirts (India); (4) “Shrimp/turtle” law (India, et al.); (5) DRAMs (Korea); (6) UK leaded bars (EU); (7) Music licensing provision in US copyright law (EU); (8) 1916 Revenue Act (EU, Japan; 2 complaints consolidated); (9) Bonding requirements (EU); (10) Wheat gluten import safeguard (EU); (11) Stainless steel AD (Korea); (12) Lamb meat import safeguard (Australia, New Zealand; 2 complaints consolidated); (13) Hot-rolled steel AD (Japan); (14) Cotton yarn (Pakistan); (15) Section 211 of Omnibus Appropriations Act (EU); (16) Taxes on Foreign Sales Corporations (EU); (17) Taxes on Foreign Sales Corporations (EU) (compliance); (18) Line pipe safeguard (Korea); (19) CVD-steel products (EU); (20) CDSOA (Australia, et al.; 11 complaints consolidated); (21) CVD-softwood lumber (prelim) (Cda); (22) Steel safeguards (EU, et al.; 8 complaints consolidated); (23) Injury-softwood lumber (Cda); (24) AD-sunset review (Argentina); (25) Cotton subsidies (Brazil); (26) Privatization (compliance) (EU); (27) CVD-softwood lumber (final) (Cda) (compliance);(28) Taxes on Foreign S. Foreign Sales Corporations (EU) (compliance II); (29) “Zeroing” of AD margins (EU); (30) AD-softwood lumber (final) (Cda) (compliance); (31) “Zeroing” of AD margins (Japan); (32) AD-shrimp zeroing (Ecuador); (33) Gambling (Antigua & Barbuda) (compliance) (34) “Zeroing”(Mex; 2 complaints consolidated); (35) Cotton subsidies (Brazil) (compliance) (36) Shrimp (Thailand, India; 2 complaints consolidated); (37) “Zeroing” AD II (EU)
<b>1-in appellate stage:</b>	(1) “Zeroing” (EU) (compliance)
<b>3-in panel stage:</b>	(1) Aircraft (EU; 2 complaints consolidated); (2) Ag Subsidies (Cda, Brazil; 2 complaints consolidated ); (3) “Zeroing” (Jpn) (compliance)
<b>7-in consultations:</b>	(1) Certain Products AD/CVD (China); (2) Tuna (Mex); (3) Orange Juice “Zeroing” (Bz); (4) Plastic Bags “Zeroing” (Thai); (5) COOL (Cda); (6) COOL (Mex); (7) Hormones Retaliation (EU) (compliance)
<b>19-monitoring progress or otherwise inactive:</b>	(1) Salmon (Chile); (2) Peanuts (Argentina); (3) Harbor maintenance tax (EU); (4) Live cattle (Cda); (5) Sugar syrups (Cda); (6) Section 337, Tariff Act 1930 (EU); (7) Amendment to §306, 1974 Trade Act (EU); (8) U.S. patent law (Brazil); (9) CVD-steel (Brazil); (10) AD-steel pipe (Italy); (11) AD-silicon metal (Brazil); (12) AD/CVD- sunset reviews (EU); (13) Safeguards on steel line pipe and wire rod (EU); (14) CVD- steel plate (Mexico); (15) Wheat injury (Cda); (16) AD-UK steel bar (EU); (17) AD- OCTG review (Argentina); (18) AD-shrimp (Thailand); (19) Paper AD/CVD (China)

Fonte: USTR (2009) - Snapshot of WTO cases involving the United States as responding party.

Disponível em:

<[http://www.ustraderep.gov/assets/Trade\\_Agreements/Monitoring\\_Enforcement/Dispute\\_Settlement/WTO/asset\\_upload\\_file770\\_5696.pdf](http://www.ustraderep.gov/assets/Trade_Agreements/Monitoring_Enforcement/Dispute_Settlement/WTO/asset_upload_file770_5696.pdf)>