



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

Neusa Maria Pereira Bojikian

**OS ESTADOS UNIDOS E A GOVERNANÇA DO
COMÉRCIO DE SERVIÇOS: DO GATS-RODADA
URUGUAI AOS GRANDES ACORDOS
PREFERENCIAIS**

CAMPINAS
2017



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

Neusa Maria Pereira Bojikian

**OS ESTADOS UNIDOS E A GOVERNANÇA DO
COMÉRCIO DE SERVIÇOS: DO GATS-RODADA
URUGUAI AOS GRANDES ACORDOS
PREFERENCIAIS**

Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Doutora em Relações Internacionais, na área Instituições, Atores e Processos.

Supervisor/Orientador: Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO
FINAL DA TESE DEFENDIDA PELA ALUNA
NEUSA MARIA PEREIRA BOJIKIAN E
ORIENTADA PELO PROF. DR. SEBASTIÃO
CARLOS VELASCO E CRUZ

CAMPINAS

2017

Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s): CAPES

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/3387

B637e Bojikian, Neusa Maria Pereira, 1965-
Os Estados Unidos e a governança do comércio de serviços : do GATS-
Rodada Uruguai aos grandes acordos preferenciais / Neusa Maria Pereira
Bojikian. – Campinas, SP : [s.n.], 2017.

Orientador: Sebastião Carlos Velasco e Cruz.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de
Filosofia e Ciências Humanas.

1. Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (Organização). 2. Rodada do
Uruguai (1986-1994). 3. Acordo Norte-Americano de Livre Comércio (1992). 4.
Acordo Transpacífico de Cooperação Econômica (2008-2015). 5. Estados
Unidos - Comércio exterior. I. Cruz, Sebastião Carlos Velasco e, 1948-. II.
Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: The United States and the governance of the trade in services :
from the GATS-Uruguay Round to the major preferential agreements

Palavras-chave em inglês:

General Agreement on Trade in Services, GATS
Uruguay Round (1986-1994)
North-American Free Trade Agreement (1992)
Trans-Pacific Economic Cooperation Agreement (2008-2015)
United States - Foreign commerce

Área de concentração: Instituições, Processos e Atores

Titulação: Doutora em Relações Internacionais

Banca examinadora:

Sebastião Carlos Velasco e Cruz [Orientador]
Andrei Koerner
Filipe Almeida do Prado Mendonça
Luciana Togeiro de Almeida
Moisés da Silva Marques

Data de defesa: 11-05-2017

Programa de Pós-Graduação: Relações Internacionais



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Tese de Doutorado, composta pelos professores doutores a seguir descritos, em sessão pública realizada em 11 de maio de 2017, considerou a candidata Neusa Maria Pereira Bojikian aprovada.

Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz

Prof. Dr. Andrei Koerner

Prof. Dr. Filipe Almeida do Prado Mendonça

Prof. Dra. Luciana Togeiro de Almeida

Prof. Dr. Moisés da Silva Marques

A Ata de Defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta do processo de vida acadêmica da aluna.

A Dito Neco, Flávio, André e Bruno

AGRADECIMENTOS

A todos que contribuíram de uma forma ou de outra para a realização deste
trabalho,
manifesto minha mais sincera gratidão.

À minha grande família, por todo amor, confiança e amizade.

Ao Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz.

A todos os professores, especialmente ao Prof. Dr. Tullo Vigevani, e às
atenciosas secretárias do Programa de Pós-Graduação
em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP,
UNICAMP e PUC-SP).

Ao Instituto de Estudos sobre Estados Unidos (INCT-INEU).

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
(CAPES).

RESUMO

O objetivo desta tese é contribuir para a compreensão dos padrões das regras de comércio de serviços propostas e/ou adotadas pelos Estados Unidos no âmbito das negociações comerciais internacionais, verificando se houve mudanças, se houve repetições desses padrões e quais seriam as causas de um resultado ou outro. O comércio de serviços, após uma assertiva estratégia dos negociadores americanos, entrou para a agenda da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do então GATT e chegou como principal tema nas negociações dos grandes acordos preferenciais de comércio – nomeadamente TPP e TTIP – liderados pelos negociadores americanos. Verifica-se que os padrões em referência espelham uma trajetória traçada a partir de uma campanha também agressiva de organizações e outros agentes, liderados especialmente pelo setor de serviços financeiros, em defesa de seus interesses. Tais atores, que foram essenciais no lançamento dessa agenda, continuaram dando sustentação aos acordos comerciais ao longo de todos esses anos, constituindo os maiores *demandeurs* a favor da liberalização. Entretanto, os negociadores americanos, se por um lado manifestaram total interesse em realizar ganhos com tal liberalização, alinhando-se a esses *demandeurs*, por outro, viram-se desde o início desafiados por constrangimentos internos e externos. A argumentação central defendida aqui é que as regras de comércio propostas e/ou adotadas pelos Estados Unidos no âmbito das negociações comerciais internacionais sobre serviços – especificamente serviços financeiros; serviços de telecomunicações; serviços audiovisuais; serviços de transporte marítimo – no GATS-Rodada Uruguai, mas efetivamente institucionalizadas no NAFTA, em função das circunstâncias adversas enfrentadas pelo México, resultaram das demandas de vários atores privados e públicos e foram moldadas dentro dos limites institucionais existentes. Tal institucionalização, ao mesmo tempo em que caracterizou uma resposta dos negociadores americanos ao padrão institucional que estava sendo adotado no GATS-Rodada Uruguai, tornou-se um padrão que teve influência recorrente e amplamente determinante nas regras resultantes das negociações envolvendo Estados Unidos que surgiram a partir de então. Tais argumentos estão ancorados nos pressupostos da abordagem analítica institucionalista histórica e nos conceitos *path dependence*, conjuntura crítica, nos mecanismos *feedback* positivo, sequenciamento e nos conceitos de transformações graduais, que ajudam a identificar o desenvolvimento institucional.

PALAVRAS-CHAVE: Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (Organização); Rodada do Uruguai (1986-1994); Acordo Norte-Americano de Livre Comércio (1992); Acordo Transpacífico de Cooperação Econômica (2008-2015); Estados Unidos – Comércio exterior

ABSTRACT

The purpose of this thesis is to contribute to the understanding of the standards of service trade rules proposed and/or adopted by the United States in the context of international trade negotiations, verifying if there were changes, if there were repetitions of these standards and what would be the causes of a result or another. Trade in services, following an assertive strategy of American negotiators, entered the agenda of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations of the then GATT and came up with as the main topic in the negotiations of the major preferential trade agreements – notably TPP and TTIP – led by the American negotiators. The standards in question reflect a path traced from an aggressive campaign of organizations and other agents, led especially by the financial services sector, in defense of their interests. These actors, who were essential in launching this agenda, continued to support trade agreements throughout all these years, making them the largest demandeurs in favor of liberalization. However, the American negotiators, if on the one hand expressed full interest in making gains from such liberalization, by aligning themselves with these demandeurs, on the other, found themselves challenged from the outset by internal and external constraints. The central argument advocated here is that the trade rules proposed and/or adopted by the United States in the context of international trade negotiations on services – specifically financial services; telecommunication services; audiovisual services; maritime transport services – in the Uruguay Round GATS, but effectively institutionalized in NAFTA, due to the adverse circumstances faced by Mexico, resulted from the demands of several private and public actors and were shaped within the existing institutional limits. Such institutionalization, while that featured a response from the American negotiators to institutional standard that was being adopted in the GATS-Uruguay Round, became a pattern that had recurrent and largely determining influence on the rules resulting from the negotiations involving the United States that emerged thereafter. Such arguments are anchored in the assumptions of the historical institutionalist analytical approach and in the concepts of path dependence, critical juncture, in the positive feedback and sequencing mechanisms, and in the concepts of gradual transformations that help identify institutional development.

KEYWORDS: General Agreement on Trade in Services-GATS; Uruguay Round (1986-1994); North American Free Trade Agreement (1992); Trans-Pacific Economic Cooperation Agreement (2008-2015); United States – Foreign commerce

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

Figura 1.1	Estrutura Analítica da Explicação Path Dependence	69
Figura 1.2	Mecanismo Causal Simplificado Baseado na Campanha de Liberalização do Comércio Internacional de Serviços (CIS)	76
Figura 2.1	O Departamento de Justiça dos Estados Unidos e a AT & T	114
Figura 3.1	México e a Escalada da Crise da Dívida de 1982	147
Figura 3.2	Proliferação dos Acordos Internacionais com Regras sobre Investimentos	163
Figura 5.1	U.S-EU Safe Harbor Framework	255
Figura 5.2	Conclusão da CEJ sobre o Safe Harbor Framework	259
Gráfico 2.1	Composição das Exportações Mundiais de Bens e Serviços	88
Gráfico 4.1	EUA Como Estado de Origem do Investidor nos Casos de ISDS	205
Gráfico 4.2	Investidor Americano versus Canadá nos Casos de ISDS	205
Gráfico 4.3	Investidor Canadense <i>versus</i> EUA nos Casos de ISDS	206
Gráfico 4.4	Investidores Americanos e Canadenses <i>versus</i> México nos Casos de ISDS	207
Gráfico 4.5	Casos de ISDS Iniciados	208
Quadro 1.1	Tipos de Mudança Institucional: Processos e Resultados	70
Quadro 1.2	Mudança Institucional: Cinco Tipos de Transformação Gradual	72
Quadro 4.1	Rede de Acordos de Comércio da China	185
Quadro 5.1	Rodadas de Negociações do TTIP	238
Tabela 2.1	Comércio em Serviços (% do PIB) na Década de 1970	81
Tabela 2.2	Comércio em Serviços (% do PIB) na Década de 1980	90
Tabela 2.3	Comércio em Serviços (% do PIB) na Década de 1990	90
Tabela 4.1	Membros do TPP e Estatísticas Econômicas de 2012	183

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ABI	Acordo Bilateral de Investimento
ACCJ	Comitê de Liderança Regional da Câmara de Comércio Americana no Japão
AFBF	American Farm Bureau Federation
AFL-CIO	American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations
AFMA	American Film Marketing Association
AIG	American International Group
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
ALC	Acordo de Livre Comércio
AM	Acesso a Mercado
APC	Acordo Preferencial de Comércio
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
APTA	China-Pacific Trade Agreement
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático
AT&T	American Telephone and Telegraph
AVMSD	Audiovisual Media Services Directive
BAD	Banco Asiático de Desenvolvimento
BCTT	Business Coalition for Transatlantic Trade
BITKOM	Federal Association for Information Technology, Telecommunications and New Media
BRUEGEL	Brussels European and Global Economic Laboratory
CAFTA-DR	Dominican Republic-Central America
CAP	Center for Applied Policy Research
CCCE	Canadian Council of Chief Executives
CCF	Cyber Century Forum
CCS	Conselho para o Comércio de Serviços
CE	Conselho Europeu
CED	Committee for Economic Development
CEJ	Corte Europeia de Justiça
CEO	Chief Executive Officer
CEO	Corporate Europe Observatory
CEPS	Centre for European Policy Studies
CER	Centre for European Reform
CETA	Canada-EU Comprehensive Economic and Trade Agreement
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CFACT	European Committee for a Constructive Tomorrow
CIDOB	Centro de Información Y Documentación Internacionales
CFIUS	US Committee on Foreign Investment
CME	Central European Media Enterprises
COREPER	Permanent Representatives Committee
COMSAT	Communications Satellite Corporation
CRS	Congressional Research Service
CSI	Container Security Initiative
CSI	Coalition of Services Industries
CSIS	Center for Strategic and International Studies

CUSFTA	Canada-US Free Trade Agreement
DBS	Direct Broadcast Satellite
DOT	Department of Transportation
DPPA	Data Privacy and Protection Agreement
DTH	Direct-To-Home
EAS	East Asia Summit
EBU	Sindicato dos Radiodifusores Europeus
ECAT	Emergency Committee for American Trade
ECC	European Community Council
ECDPM	European Centre for Development Policy Management
ECI	European Citizens Initiative
ECIPE	European Centre for International Political Economy
EMS	European Monetary System
EPC	European Policy Centre
EPI	Economia Política Internacional
ETNO	European Telecommunication Networks Operator
ETRI	Electronics and Telecommunications Research Institute
ETUI	European Trade Union Institute
EUA	Estados Unidos
FCC	Federal Communications Commission
FDIC	Federal Deposit Insurance Corporation
FED	Federal Reserve System
FLG	Financial Leaders Group
FMI	Fundo Monetário Internacional
FMRD	Financial Markets Regulatory Dialogue
FTA	Free Trade Agreement
FTC	Federal Trade Commission
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATS-RU	General Agreement on Trade in Services-Rodada Uruguai
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GBT	Group on Basic Telecommunications
GDPR	General Data Protection Regulation
GHz	Gigahertz
GIIC	Global Information Infrastructure Commission
GNS	Grupo de Negociações de Serviços
HLWG	High Level Working Group on Jobs and Growth
HOSS	Heckscher-Ohlin–Stolper-Samuelson
ICS	Investment Court System
ICTSD	International Centre for Trade and Sustainable Development
IED	Investimento Estrangeiro Direto
IER	Institucionalismo da Escolha Racional
IH	Institucionalismo Histórico
INTELSAT	International Telecommunications Satellite Organizations
IPTV	Internet-Protocol Television
IS	Institucionalismo Sociológico
ISAC	Industry Sector Advisory Committee
ISDS	Investment-to-State Dispute Settlement
ITI	Information Technology Industry
KEB	Korea Exchange Bank
KIC	Complexo Industrial de Kaesong

KORUS	U.S-Korea Free Trade Agreement
LAN	Local Area Network
LCE	Lista de Compromisso Específico
LDP	Liberal Democratic Party
LNG	Liquefied Natural Gas
MCI	MCI Telecommunications Corp.
NGMTS	Negotiations Group for Maritime Transport Services
MMT	Metilciclopentadienil Manganês Tricarbonil
MPA	Motion Picture Association
MPAA	Motion Picture Association of America
MRA	Mutual Recognition Agreement
MTN	Multilateral Trade Negotiation
MUBI	Provedora global de filmes e séries de televisão por streaming (tecnologia que informações multimídia por <i>internet</i>)
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NETFLIX	Provedora global de filmes e séries de televisão por streaming (tecnologia que informações multimídia por <i>internet</i>)
NGBT	Negotiating Group on Basic Telecommunications
NMF	Nação Mais Favorecida
NSA	National Security Agency
OCAW	Oil, Chemical, and Atomic Workers
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Órgão de Solução de Controvérsias
OTCA	Omnibus Trade and Competitiveness Act
PCB	Bifenilo Policlorado
PE	Parlamento Europeu
PHP	Preferential Handling Procedure
PIB	Produto Interno Bruto
PIIE	Peterson Institute for International Economics
POP	Point-of-Presence
PTF	Productivity Total Factor
PVSA	Passenger Vessel Services Act
PUC	Public Utility Commission
RCEP	Regional Comprehensive Economic Partnership
RI	Relações Internacionais
RIAA	Recording Industry Association of America
RU	Rodada Uruguai
SEA	Single European Act
SEC	Securities and Exchange Commission
SIFMA	Securities Industry and Financial Markets
SOE	State-owned enterprises
SPAC	Services Policy Advisory Committee
SWF	Services World Forum
TABC	Trans-Atlantic Business Council
TABD	Trans-Atlantic Business Dialogue
TAFTA	Transatlantic Free Trade Are
TBC	Transatlantic Business Council
TEC	Transatlantic Economic Council

TEP	Transatlantic Economic Partnership
TIA	Telecommunications Industry Association
TIC	Tecnologia da Informação e da Comunicação
TISA	Trade in Services Agreement
TN	Tratamento Nacional
TNC	Transnational Corporation
TPA	Trade Promotion Authority
TPP	Trans-Pacific Partnership Agreement
TPRC	Trade Policy Research Centre
TRAC	Trade Reform Action Coalition
TRIMs	Trade Related Investment Measures
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
UAW	United Auto Workers
UE	União Europeia
UNCITRAL	United Nations Center for International Trade Law
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UNITED	Union of Needletrades, Industrial, and Textile Employees
USCIB	U.S. Council for International Business
USTR	US Trade Representative
VAN	Value-added network
WIPI	Wireless Internet Platform for Interoperability
WTO	World Trade Organization

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
PARTE I	41
ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS	41
CAPÍTULO 1	42
ABORDAGENS TEÓRICAS, CATEGORIAS CONCEITUAIS, TERMINOLOGIAS SUBSIDIÁRIAS E MÉTODOS	42
1.1. CATEGORIAS CONCEITUAIS	42
1.1.1. PREFERÊNCIA	42
1.1.2. INSTITUIÇÕES	44
1.1.3. ESPECTRO MICROFUNDACIONAL	47
1.2 AS TRÊS VARIANTES DO NEO-INSTITUCIONALISMO	48
1.2.1 INSTITUCIONALISMO DA ESCOLHA RACIONAL (IER)	48
1.2.2 INSTITUCIONALISMO SOCIOLÓGICO (IS)	53
1.2.3 INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO (IH)	57
1.3 PATH DEPENDENCE	61
1.3.1 PATH DEPENDENCE E A CONTRIBUIÇÃO DAS CIÊNCIAS ECONÔMICAS: MECANISMOS DE RETORNOS CRESCENTES	61
1.3.2 INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO E PATH DEPENDENCE	64
1.4 ASPECTOS METODOLÓGICOS: ESTUDO DE CASO E RASTREAMENTO PROCESSUAL	73
PARTE 2	78
CASO EUA – ESTADOS UNIDOS E AS NEGOCIAÇÕES DO SETOR DE SERVIÇOS: GATS- RU; NAFTA; TPP; TTIP.	78
CAPÍTULO 2	79
OS EUA E AS NEGOCIAÇÕES DO SETOR DE SERVIÇOS NO SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO: GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES (GATS) – RODADA URUGUAI	79
2.1 A IDEIA DE SERVIÇOS COMO NOVA FRONTEIRA DO COMÉRCIO INTERNACIONAL	80
2.2 O CONTEXTO AMBIENTAL E A ENTRADA DO COMÉRCIO DE SERVIÇOS PARA A AGENDA DA RODADA URUGUAI	86
2.3 O CONGRESSO E A POLÍTICA COMERCIAL AMERICANA NA DÉCADA DE 1980	91
2.4 A DINÂMICA DE CONCESSÕES DOS NEGOCIADORES AMERICANOS NO GATS	95
2.4.1 NEGOCIANDO OS PRINCÍPIOS NÃO DISCRIMINATÓRIOS	96
2.4.2 PROCEDIMENTO DE LISTAR OS COMPROMISSOS: LISTA POSITIVA <i>VERSUS</i> LISTA NEGATIVA	101
2.4.3 NEGOCIANDO OS SETORES ESPECÍFICOS	104
2.5 CONCLUSÕES SOBRE AS NEGOCIAÇÕES DO GATS-RU	141
CAPÍTULO 3	145
ESTADOS UNIDOS E AS NEGOCIAÇÕES DO SETOR DE SERVIÇOS NOS ACORDOS PREFERENCIAIS: NORTH AMERICAN FREE TRADE AGREEMENT (NAFTA)	145

3.1 PRESIDENTE CARLOS SALINAS DE GORTARI TELEFONA PARA PRESIDENTE GEORGE BUSH	146
3.2 A DECISÃO DE NEGOCIAR O NAFTA NO ÂMBITO DAS INSTITUIÇÕES DOMÉSTICAS	150
3.3 NEGOCIANDO UM NOVO PARADIGMA NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO COMÉRCIO DE SERVIÇOS: O ACORDO DE SERVIÇOS NO NAFTA	154
3.3.1 OS PRINCÍPIOS NÃO DISCRIMINATÓRIOS	156
3.3.2 MECANISMO DE SOLUÇÃO DE DISPUTAS INVESTIDOR-ESTADO (ISDS)	157
3.3.3 PROCEDIMENTO DE LISTAR OS COMPROMISSOS: LISTA POSITIVA X LISTA NEGATIVA	165
3.3.4 NEGOCIANDO OS SETORES ESPECÍFICOS DE SERVIÇOS	166
3.4 CONCLUSÕES SOBRE AS NEGOCIAÇÕES DO NAFTA	176

CAPÍTULO 4 **180**

ESTADOS UNIDOS E AS NEGOCIAÇÕES DO SETOR DE SERVIÇOS NOS ACORDOS PREFERENCIAIS DE COMÉRCIO: TRANS-PACIFIC PARTNERSHIP AGREEMENT (TPP) **180**

4.1 ÍNDICES QUE IMPORTAM	182
4.2 CONTEXTO CHINA E DINAMISMO EM TORNO DA ASEAN	183
4.2.1 CONTEXTO CHINA	183
4.2.2 DINAMISMO EM TORNO DA ASEAN	187
4.3 ACORDO COMERCIAL ENTRE EUA E COREIA DO SUL?	189
4.4 JAPÃO NA PRÉ-NEGOCIAÇÃO DO TPP	193
4.5 OS NEGOCIADORES AMERICANOS NAS NEGOCIAÇÕES DE SERVIÇOS NO TPP	196
4.5.1 UM OBJETIVO EM DESTAQUE: DISCIPLINAR EMPRESAS ESTATAIS	198
4.5.2 OS PRINCÍPIOS NÃO-DISCRIMINATÓRIOS: QUESTÕES PROEMINENTES NAS NEGOCIAÇÕES DO TPP	202
4.5.3 MECANISMO DE SOLUÇÃO DE DISPUTAS INVESTIDOR-ESTADO (ISDS)	203
4.5.4 PROCEDIMENTO DE LISTAR OS COMPROMISSOS: LISTA POSITIVA X LISTA NEGATIVA	213
4.5.5 SETORES ESPECÍFICOS	215
4.6 CONCLUSÕES SOBRE AS NEGOCIAÇÕES DO TPP	232

CAPÍTULO 5 **236**

ESTADOS UNIDOS E AS NEGOCIAÇÕES DO SETOR DE SERVIÇOS NOS ACORDOS PREFERENCIAIS DE COMÉRCIO: TRANSATLANTIC TRADE AND INVESTMENT PARTNERSHIP (TTIP) **236**

5.1 PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO DO TTIP: ALGUNS DESTAQUES CRONOLÓGICOS, ATORES, INICIATIVAS PRÉ-TTIP	237
5.1.1 ALGUNS DESTAQUES CRONOLÓGICOS	238
5.1.2 IDEIAS, ATORES E INSTITUIÇÕES: O HLWG E O PÚBLICO ESTRATÉGICO	239
5.1.3 INICIATIVAS PRÉ-TTIP: COOPERAÇÃO ECONÔMICA ENTRE EUA E UE E O MAIOR INTERESSE DA UE NO TTIP	244
5.2 NEGOCIADORES AMERICANOS E EUROPEUS NAS NEGOCIAÇÕES DE SERVIÇOS NO TTIP	249
5.2.1 PRINCÍPIOS NÃO DISCRIMINATÓRIOS	249
5.2.2 MECANISMO DE SOLUÇÃO DE DISPUTAS INVESTIDOR-ESTADO (ISDS) E SISTEMA DE TRIBUNAIS DE INVESTIMENTO	250
5.2.3 REGRAS SOBRE PRIVACIDADE E PROTEÇÃO DE DADOS	254

5.2.4	PROCEDIMENTOS DE LISTAR OS COMPROMISSOS: LISTA NEGATIVA <i>VERSUS</i>	
	LISTA MISTA	263
5.2.5	SETORES ESPECÍFICOS	266
5.3	CONCLUSÕES SOBRE TTIP	279
	<u>CONCLUSÃO</u>	<u>283</u>
	<u>REFERÊNCIAS</u>	<u>309</u>
	<u>ANEXOS</u>	<u>375</u>

INTRODUÇÃO

Na esteira da crise financeira que começou nos Estados Unidos (EUA), precisamente a partir da segunda metade de 2006, contabilizando um aumento acentuado em perdas dos bancos do país e dos Estados-membros da União Europeia (UE) e contaminando os demais setores da economia a ponto de abalar o prestígio do capitalismo ocidental, negociadores americanos e europeus se reuniam reservadamente para conduzir as três maiores negociações no âmbito dos Acordos Preferenciais de Comércio (APCs), a saber: o *Trans-Pacific Partnership Agreement* (TPP),¹ o *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP)² e o *Trade in Services Agreement* (TISA).³ Enquanto isso, era colocada de lado a Rodada Doha de Desenvolvimento de Negociações Comerciais Internacionais, lançada em 2001, na qual encontram-se incorporadas à agenda do General Agreement on Trade in Services (GATS 2000) e as orientações e os procedimentos estabelecidos pelo Conselho para o Comércio de Serviços (CCS) em 2001 (WTO, 29 mar. 2001).

No centro dessas negociações está o comércio de serviços, que entrou para a agenda da Rodada Uruguai de Negociações Multilaterais Comerciais (1986-1994) depois de intensa mobilização de organizações e outros agentes, sobretudo agentes econômicos do setor financeiro, e de grande resistência por parte de várias delegações de negociadores, inclusive da delegação da UE. Em 1985, Clayton Yeutter, então à frente da delegação americana, chegou a condicionar a participação dos EUA na Rodada Uruguai à inclusão do referido tema.

Um conjunto de fatores dizia respeito à postura defensiva dos negociadores europeus: a necessidade de ajustes primeiramente no âmbito interno, pois a liberalização do comércio de serviços interno ao bloco ainda não se traduzia em um mercado integrado; o receio de enfrentar os ataques à política agrícola comum europeia; os questionamentos internos sobre o escopo de decisão da Comissão Europeia (Comissão) para negociar serviços em nome do bloco, especialmente os

¹Os países que compõem o TPP são: Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Singapura, EUA e Vietnã.

² Acordo bilateral que está sendo negociado entre EUA e União Europeia.

³ Os países que negociam o TISA são: Austrália, Canadá, Chile, Colômbia, Coreia do Sul, Costa Rica, EUA, Hong Kong, Islândia, Israel, Japão, México, Nova Zelândia, Noruega, Paquistão, Panamá, Paraguai, Peru, Suíça, Taipé Chinês (Taiwan), Turquia e União Europeia.

Modos 2 e 4, que envolvem deslocamento de pessoas físicas para consumo e/ou fornecimento de serviços (MARCHETTI e MAVROIDIS, 2011a). Entretanto, depois de haver mútuas concessões entre americanos e europeus, o que expôs o G-10 – grupo de países em desenvolvimento liderado por Brasil e Índia – à linha de ataque dos negociadores americanos, o texto legal atinente ao setor de serviços – GATS 1994 – foi aprovado pelos respectivos signatários do GATT naquele momento.⁴

Assim, com os resultados da Rodada Uruguai, o regime multilateral passou a se concentrar nas questões de políticas domésticas e, especialmente, de modo a subtrair o espaço regulatório dos governos, caracterizando, assim, um reposicionamento normativo substancial no regime multilateral e de grande impacto para países em geral, sobretudo para aqueles em desenvolvimento. Conforme disse Paarlberg (1997, p. 414), esse deslocamento iria desafiar diretamente uma parte do compromisso do *embedded liberalism* do pós-guerra definido por Ruggie (1982), que tem como pressuposto que os países, por aceitarem regras mais liberais nas fronteiras, deveriam receber mais autonomia dentro de seus territórios.

Dito de outra forma, esses resultados redefiniram a autonomia dos governos nacionais: (1) ao levar para dentro da esfera do regime multilateral novas categorias de objetos negociáveis, novos modos de fazer comércio, novos operadores de comércio; (2) ao estabelecer novo entendimento do que vem a ser protecionismo; e (3) ao atribuir real poder de constrangimento a uma instituição internacional para fazer cumprir as regras estipuladas. Na medida em que os governos nacionais assumem compromissos sem ressalvas com os termos previstos no GATS 1994, eles têm de garantir acesso e tratamento indiscriminado aos fornecedores de serviços estrangeiros, sejam esses pessoas físicas ou pessoas jurídicas, e independentemente de regulamentações internas, pois essas podem ser interpretadas como barreira protecionista.

OBJETIVO

⁴Os termos “países em desenvolvimento”, “países emergentes” e “países desenvolvidos” são baseados na categorização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das ONU, a qual também é usada na categorização da OMC. Note-se que o critério principal não é a renda *per capita* para determinar o nível de desenvolvimento. Sendo assim, os países desenvolvidos são todos os Estados-membros da UE, os países nórdicos, EUA, Canadá, Japão, Austrália, Nova Zelândia. Os demais são classificados de um modo geral como países em desenvolvimento (WTO, 2013a).

Diante desse cenário, coloca-se aqui em exame a participação dos EUA nas negociações comerciais internacionais para o setor de serviços, especificamente os setores que tendem a atrair mais atenção e controvérsia: serviços financeiros; serviços de telecomunicações; serviços audiovisuais; e serviços de transporte marítimo, com o objetivo de contribuir para a compreensão dos padrões das regras de comércio de serviços propostas e/ou adotadas pelos EUA no âmbito dessas negociações, verificando se houve mudanças, se houve repetições desses padrões, e quais seriam as causas de um resultado ou outro. Ao analisar detalhadamente essas negociações, é possível responder se e em que medida a liberalização do comércio de serviços e a autorização de padrões têm avançado.

Sendo assim, apresenta-se uma análise baseada nos relacionamentos temporais e espaciais dos processos de negociação em referência, evidenciando: a representação de vários atores; o grau e as características principais dos compromissos assumidos ou em negociação no âmbito dos diferentes fóruns comerciais internacionais; o *status* das negociações para se constituir o TTIP, diante dos desafios para se acomodar diferentes preferências e orientações políticas das grandes potências baseadas nas suas próprias avaliações da governança mundial do comércio de serviços. Acredita-se que o resultado dessa análise possa servir de ponto de referência para outros pesquisadores que possam se interessar em explorar diferentes aspectos relativos à temática em questão.

Desvelar esses padrões de regras e as trajetórias seguidas torna-se importante porque são questões que impactam a formação da política não só dos países envolvidos diretamente em tais negociações, mas de todos os demais que permanecem de fora. À medida que os APCs (bilaterais, regionais ou plurilaterais) envolvendo o setor de serviços avançam, acabam se tornando referências competitivas – ainda que de legitimidade questionável – na construção das regras multilaterais. Significa dizer que, para o Brasil, além de outros países, um avanço na construção das regras sobre o comércio de serviços ao largo da OMC traz consequências negativas ao marginalizar ainda mais o país no comércio e na construção da ordem econômica.

A tendência, em um cenário de avanço dos APCs, é que haja discriminação comercial e aumento de atritos nas relações comerciais, e consequentemente maior fragmentação e esvaziamento do sistema multilateral de comércio. Além disso, a tendência em tal cenário direciona para que as regras sejam parametrizadas por preferências que nem sempre o Brasil e outros países em semelhante grau de

desenvolvimento econômico estão dispostos a aceitar. Por fim, deve haver preocupação com as consequências geopolíticas desses acordos, que podem dar surgimento a zonas de influência, dividindo o sistema econômico, *grosso modo*, entre os que estão alinhados às preferências dos EUA e/ou da UE e aqueles que não.

Apesar da relevância do tema, nota-se que no Brasil pouco se tem explorado de forma mais detida sobre a dinâmica dessas negociações e sobre a configuração desses acordos. Tampouco isso tem sido feito de forma suficiente para atender à necessidade de discutir: (1) as orientações políticas pelas quais tais processos são conduzidos; (2) os pressupostos e modelos analíticos visando a explicar os fatores dos níveis de compromissos assumidos em diferentes arranjos comerciais; e (3) a influência de tais compromissos na formulação de política comercial tanto dos países diretamente envolvidos, como de outros. A compreensão das atuais orientações políticas e estratégicas de comércio dos EUA é a chave para uma melhor apreciação dos rumos que o comércio mundial e a integração econômica estão tomando.

Nesse caso, parece haver uma iminente necessidade e oportunidade de compreender e discutir essas questões. O restante desta introdução destaca as referências teóricas, a argumentação, a abordagem metodológica e a organização da tese.

ALGUNS ESTUDOS EXISTENTES SOBRE POLÍTICA COMERCIAL PARA O SETOR DE SERVIÇOS

A despeito do rico acervo de pesquisas acadêmicas, tanto do domínio das Relações Internacionais como das Ciências Políticas e das Ciências Econômicas, abordando liberalização comercial, o essencial dessa produção aplica-se fundamentalmente ao comércio de bens e não ao comércio de serviços propriamente. Por ser um produto que se tornou transacionável mais tarde, as contribuições acadêmicas e/ou técnicas só começaram a surgir a partir do final da década de 1980.

Tirando aqueles que podem ser classificados como apresentadores do setor de serviços no comércio internacional, como Katouzian (1970), Browning et. al (1975), Hill (1977) e Feketekuty (1988), os primeiros trabalhos remetiam à discussão do conceito de vantagens comparativas e do modelo Heckscher-Ohlin-Stolper-Samuelson (HOSS), originalmente desenvolvido para o comércio de bens, segundo o qual a liberalização comercial beneficia os proprietários dos fatores abundantes de

produção – em comparação ao resto do mundo –, mas prejudica os proprietários de fatores escassos (BHAGWATI, 1984; 1987; HOEKMAN, 1990; OECD, 1991; OECD, 1994; HOEKMAN, 1995). Note-se que no âmbito dessas primeiras discussões, apesar de se reconhecer tecnicamente a diferença entre os setores, sugere-se que o tratamento comercial deva ser o mesmo.

A partir dos anos 2000, surgiram algumas análises, abordando especificamente o comércio de serviços (MATTOO e FINK, 2004; HOEKMAN, 2006; HOEKMAN, MATTOO e SAPIR, 2007; ROY, MARCHETTI e LIM, 2007; 2008; HOEKMAN e MATTOO, 2008; MARCHETTI e ROY, 2009; RAINER, 2010; MARCHETTI e MAVROIDS, 2011a; 2011b; LATRILLE e LEE, 2012; MATTOO, 2015). Mas o enfoque principal desses trabalhos continuava sendo estritamente econômico, com base nas abordagens teóricas da escolha racional em que os atores são movidos pela maximização da riqueza, do capital político ou de outros objetivos mais ou menos mensuráveis em termos quantitativos e sujeitos a constrangimentos de recursos materiais (FEREJOHN e PASQUINO, 2001).

Um desses trabalhos merece destaque, na medida em que os autores assumem a importância de outras variáveis além dos cálculos materiais. Mattoo e Fink (2004), procurando avaliar os custos e benefícios de abordagens alternativas à liberalização dos serviços – APCs ou acordo multilateral –, notam que a vantagem comparativa não é simplesmente dada. Ela pode ser criada através da sequência de eventos que se desdobram ao longo do tempo.

A sequência da liberalização é mais importante no comércio de serviços do que no caso do comércio de mercadorias. Em particular, os benefícios de uma eventual liberalização não preferencial [multilateral] poderão ser diferentes se forem precedidos de uma liberalização preferencial. (MATTOO e FINK, 2004, p. 744)

O argumento dos autores é que a cooperação regulatória, de fundamental importância para serviços, pode ser mais desejável entre um subconjunto de países do que multilateralmente. Supostamente, isso ocorre porque em muitos segmentos da indústria de serviços, como por exemplo o setor de telecomunicações, os custos irrecuperáveis de produção específicos da localização são significativos.⁵ Sendo assim,

⁵Em Ciências Econômicas, custos irrecuperáveis são aqueles empregados na aquisição de ativos. Uma vez realizados, tais custos não podem ser recuperados de forma significativa. A corrente comportamental econômica reconhece que tais custos afetam as decisões econômicas em função da aversão ao risco. Para Tirole (1998), os custos irrecuperáveis interessam porque envolvem capital

mesmo temporariamente o acesso preferencial concedido a um fornecedor inferior por força de APC pode se traduzir em uma vantagem de longo prazo para este no mercado. Isso mostra que os custos irrecuperáveis são utilizados em relações comerciais para alterar relações de poder entre as partes. O que vale destacar é a importância atribuída à variável temporal, mais especificamente à sequência dos eventos.

Entretanto, nota-se que os referidos autores, mais do que preocupados em explicar uma escolha, estão fundamentalmente interessados em mostrar os benefícios da liberalização eficaz do comércio de serviços e exercer alguma influência no público interessado.

Se entre as produções talhadas nas escolas de pensamento predominantemente econômico ainda não se vê uma massa crítica de trabalhos destacando a dinâmica da liberalização do comércio de serviços, preferivelmente abrangendo elementos que vão além das dotações de produção e do poder de mercado, sequer se vê fora desse domínio do conhecimento.

Na confluência das áreas Ciência Política e Relações Internacionais, nomeadamente na Economia Política Internacional (EPI), alguns poucos estudos emergem a partir dos anos 2000. Dentre esses, nota-se uma tendência em explicar os resultados das negociações comerciais envolvendo serviços com base nos pressupostos das teorias de regimes de Relações Internacionais.

Gerlach (2008), por exemplo, visando explicar o papel da UE nas negociações de serviços havidas na OMC de 1995 a 2005, faz uma revisão teórica com base em, entre outros, Kindleberger (1981; 1987); Krasner (1983; 1991); Keohane (1980, 1984); Axelrod e Keohane (1985); Gilpin (1987); Grieco (1990), concluindo que a variável poder importa nos regimes internacionais⁶ e que uma análise baseada nos conceitos “regime internacional” e “poder” é crucial para entender a natureza dos resultados da negociações da OMC. Com isso, a autora tenta se desprender da corrente teórica de regimes baseadas em *interesses* e se concentrar na variável *poder*, apoiando-se sobretudo nos pressupostos de Krasner (1991), mas

realizado e podem ser usados estrategicamente para barrar os novos entrantes. Os pioneiros podem acumular uma quantidade de capital investido suficiente para inibir a entrada de outros concorrentes.

⁶“Um regime é, portanto, constituído por princípios, normas de comportamento e conjuntos de regras e procedimentos de tomada de decisão. Para Krasner, os princípios e as normas constituem os elementos estruturais fundamentais de um regime. Assim, “mudanças nas regras e procedimentos de tomada de decisão são mudanças dentro de regimes, desde que os princípios e normas sejam inalterados” (KRASNER 1983: 3); e apenas “mudanças em princípios e normas são mudanças do regime propriamente *ibid.*: 4).” (GERLACH, 2008, p. 18)

procurando dar um enfoque mais atualizado com a ideia de “poder do ator”, mensurado em termos de influência nos resultados das negociações.

A autora se esforça para mostrar que a UE abandonou sua postura defensiva usada durante os anos do GATT e passou a adotar uma postura de liderança e mais ofensiva durante a década de 1990. Isso supostamente ocorreu porque a UE notou uma oportunidade de exercer poder na OMC. Mas e o fracasso de Seattle? Bem, isso teria sido superado pela UE com maiores investimentos na construção de consenso, e o lançamento da Rodada Doha demonstraria um considerável sucesso da UE em termos de definição da agenda.

Entretanto, tal resultado projetado na liderança, não se reverteu em ganhos para a UE de acordo com o que demandava. E mesmo tendo conseguido estabelecer a agenda, colocando temas de sua preferência, não gozou desse privilégio por muito tempo, o que nos permite dizer que a liderança foi temporária. A própria autora reconhece que logo em seguida ao estabelecimento da agenda preferida pela UE, tal agenda foi consideravelmente diluída em nome do compromisso com o acordo, ou seja, devido às concessões feitas pelos negociadores europeus necessariamente para acomodar os interesses de outros signatários da OMC e assegurar a continuidade das negociações.

Em relação às negociações de serviços propriamente em que os negociadores europeus postularam “efetivo acesso a mercados” como meta, Gerlach também reconhece que estes tiveram que reduzir suas ambições, assim como não conseguiram obter seus resultados preferidos em relação a compras governamentais, que abrange vários segmentos do setor de serviços, conseguindo no máximo gerenciar um sucesso interino na Conferência Ministerial de Hong Kong (GERLACH, 2008, p. 352).

A despeito do valor das contribuições trazidas por Gerlach para a cota teórica de Relações Internacionais, a avaliação que se faz aqui é que a autora apresenta uma causalidade limitada. Ao adotar uma abordagem orientada pelo agente, examinando os recursos de poder da UE, na condição de representante dos interesses dos Estados-membros, a autora busca prever os resultados e mudanças dentro do regime e modelar a ordem econômica liberal. Entretanto, o argumento que consideramos válido é que debitar os resultados na conta da variável poder é apenas uma parte da operação. Ou seja, não estamos sugerindo que o fator estrutural seja irrelevante na formação de preferência nas negociações internacionais. O que estamos apontando é que falta nesse tipo de análise atribuir importância à causalidade de outras variáveis, como a

cognitiva, e à interação de outros atores, como os agentes econômicos transnacionais e os grupos de interesses domésticos.

Outro trabalho que aborda a inclusão de serviços nas agendas comerciais internacionais é o de Altay (2011), que busca compreender a transformação do regime comercial do GATT para a OMC dentro do contexto da ordem mundial e o papel das corporações transnacionais nessa transformação. Ele se propõe a fornecer uma estrutura analítica neogramsciana, procurando “preencher um vazio nas literaturas de RI/EPI em regimes internacionais, que sofrem de inadequações na captura da natureza ‘intersubjetiva’ dos regimes e papéis dos atores não estatais na política global.” (Altay, 2011, p. 7)

Com tal embasamento, o autor se distancia dos teóricos racionalistas e se junta aos ideacionistas, mais precisamente à categoria dos *fortes* cognitivistas.⁷ Altay (2011) compreende que a abordagem neogramsciana aprecia a qualidade intersubjetiva dos regimes internacionais, o que também é feito pelos construtivistas. Contudo, a inserção no mundo material é particularmente acentuada entre os seguidores do neogramscianismo. Dessa perspectiva, as mudanças históricas são entendidas como um relacionamento recíproco entre as forças sociais e as estruturas históricas, as quais se referem aos padrões históricos abrangentes – ciclos de longa duração, conforme Fernand Braudel, dentro dos quais certas regularidades podem ser observadas (COX 1992, p. 149 apud ALTAY, p. 35).

Altay, ao analisar o regime multilateral de comércio com lentes neogramscianas, procura fazer um contraste com as teorias tradicionais de Relações Internacionais. Em seus termos:

As perspectivas construtivistas e neogramscianas consideram os regimes internacionais como entidades intersubjetivas autônomas que encapsulam a internacionalização da autoridade política com o seu conteúdo normativo que identifica o contexto para uma ação estatal legítima. (p. 327)

Em sua avaliação, as abordagens analíticas racionalistas, como o realismo e o liberalismo, dificilmente identificariam a qualidade intersubjetiva da transformação

⁷ Para Hasenclever et al. (1997), os *fracos* cognitivistas pretendem completar o racionalismo dos autores neoliberais e neorrealistas, trazendo o conhecimento e as ideias como novas variáveis explanatórias da cooperação entre Estados. De outro lado, os *fortes* cognitivistas desafiam os racionalistas em termos metodológicos pelo inerente positivismo, oferecendo uma alternativa sociológica. Eles dizem que a abordagem neogramsciana centra-se especialmente no poder da história – uma das quatro abordagens do forte cognitivismo – na formação da natureza capitalista dos atuais regimes internacionais. As outras abordagens do cognitivismo são: poder da legitimidade; poder dos argumentos; poder da identidade.

hegemônica do regime comercial. Altay retira o Estado do centro da análise na descrição do sistema mundial, confrontando os realistas e suas variantes, e destaca o papel das corporações transnacionais na construção dos conceitos, princípios e normas. Dito de outra forma, o destaque do autor cabe às corporações transnacionais no arranjo específico de forças que vão projetar o regime multilateral de comércio de serviços.

De acordo com os críticos das visões neogramscianas, o problema é que ao focar estritamente nas forças externas o analista abstrai os movimentos internos, os quais possuem papéis relevantes como mediadores ou facilitadores nas negociações das mudanças internas dos Estados.⁸

Para nós, o que não fica claro é por que as corporações transnacionais não tiveram o mesmo êxito em fazer aprovar outros conjuntos de regras, como por exemplo um conjunto abrangente de disciplinas sobre investimentos na Rodada Uruguai. O GATS, embora contemple investimentos em serviços por meio do Modo 4 (presença comercial), não abrange, por exemplo, matéria de proteção ao investimento, o que será discutido nos capítulos subsequentes. Será que o fato de já se ter tentado antes no âmbito dos países da OCDE e não ter sido aprovado quer dizer alguma coisa? Ou será que se a UE já tivesse mandato para negociar regras de investimentos durante a Rodada Uruguai tais regras teriam sido institucionalizadas? É possível, porém não se pode afirmar sem antes uma análise detalhada sobre como tal questão foi encaminhada nos diversos contextos.

O que se verifica, a partir de um mapeamento mais geral, é que o tema do comércio de serviços de fato ainda não foi suficientemente estudado, sobretudo, com base em abordagens analíticas e metodológicas que possibilitem exames em múltiplas dimensões – de espaço, de tempo – e também que possibilitem distinguir entre diferentes atores, estatais e/ou não-estatais, domésticos e/ou internacionais, levando em conta as relações assimétricas de poder. E, principalmente, que possam explicar

⁸Para Panitch (1994) – que se alimentou das afirmações de Poulantzas (1977) – a tendência de Cox a internacionalizar o Estado, enfocando as forças exógenas é um problema. A propósito, Poulantzas critica os argumentos baseados em critérios estritamente econômicos, que possuem uma visão de disputas entre economias nacionais e não olham as transformações internas também como resultado das contradições e conflitos entre grupos de interesses (capitalistas, trabalhadores) internos aos Estados. Para Bernstein (2001), que reconhece a validade do argumento dos interesses classistas e as forças estruturais, os neogramscianos têm dificuldade em explicar a dinâmica de concessões que passa no nível micro, que é onde os interesses são validados, aprovados e ratificados e onde as políticas são implementadas e confrontadas com o idealizado. E Uitermark (2005) sugere que o inerente determinismo na relação agência e estrutura dificulta identificar a cadeia causal. Ver também Bieler e Morton (2001; Panitch e Gindin (2004); Lacher (2008).

mudanças e continuidades relativas às regras comerciais propostas e/ou adotadas nos diferentes fóruns comerciais.

Na área de Relações Internacionais, o estudo das instituições passou da fase em que não se identificava uma expressão teórica sobre instituições propriamente, no pós-Segunda Guerra dominado pelo realismo político,⁹ para a fase dominada pelos regimes internacionais, muito em razão dos acontecimentos da década de 1970 – crises do petróleo, das mudanças nas instituições de Bretton Woods e da percepção de declínio da liderança dos EUA.

Martin e Simmons (1998, p. 737) dizem: “claramente, o movimento dos regimes representou um esforço para substituir um entendimento das organizações internacionais por um entendimento da governança internacional mais abrangentemente.”¹⁰ A definição de instituições para Young (1989, p. 32) reflete a abrangência das concepções teóricas: “práticas sociais consistindo em papéis facilmente reconhecidos, associados com um punhado de regras ou convenções que governam as relações entre os ocupantes desses papéis.” A definição abrangente pode ou não envolver organizações, no sentido concreto, ou seja, que envolve recursos materiais, e pode ou não envolver formalidade.

Depois, veio a fase de predominância dos modelos teóricos centrados na política doméstica, especialmente no caso da literatura americana na década de 1990. No entendimento de Martin e Simmons (1998), essa alteração aconteceu por necessidade, pois em Relações Internacionais não se ofereciam instrumentos analíticos suficientes para investigar questões do contexto pós-Guerra Fria.¹¹

Essa última abordagem muito contribuiu para que, até determinada fase desta pesquisa, o foco pendesse para o propósito de compreender como as preferências dos atores são formuladas no âmbito interno – concorrência dos grupos de interesse – e como são caracterizados os processos de tomada de decisão, identificando agentes e

⁹Sobre o ONU, ver, por exemplo: Fox, 1951; Hoffmann, 1956. Sobre GATT, ver, por exemplo, Gorter, 1954. Sobre FMI, ver, por exemplo: Knorr, 1948; Kindleberger, 1951. Sobre integração regional, ver Haas, 1958.

¹⁰Vários autores abordaram o tema, o que não significa que mantinham as mesmas concepções. Embora os predominantes sejam aqueles adeptos da visão racionalista, existem aqueles que privilegiam os aspectos subjetivos. Ver algumas referências (ordenadas não por concepção teórica, mas por data de publicação): Ruggie (1972); Keohane e Nye (1977); Keohane (1980); Haas (1983); Krasner (1983); Keohane (1984); Axelrod e Keohane (1985); Jönsson (1986); Gilpin (1987); Haggard e Simmons (1987); Strange (1988).

¹¹ Ver, por exemplo, algumas referências centradas na política doméstica: Destler (1986); Destler (1991); Destler (1992); Mansfield e Busch (1995); Milner e Rosendorff (1996); Milner (1997); Martin e Simmons (1998); Milner (1999); Busch e Reinhardt (1999); Ballmann, Epstein e O'Halloran (2002); Milner, Rosendorff e Mansfield, (2003).

operações cruciais, e como tudo isso se articula nos processos a reverberar no espectro internacional. No entanto, ao longo do desenvolvimento, especialmente na fase da qualificação, com os apontamentos de membros da banca,¹² foi ficando claro que essa seria só uma parte da equação.

As negociações comerciais internacionais envolvem dinâmicas que ocorrem em um campo de forças abrangendo um público estratégico variado, pois o conceito de comércio é propositalmente elástico. Envolvem fundamentalmente regulamentação. Isso afeta o funcionamento dos mercados nacional e internacional e recorrentemente impõe custos distributivos entre os atores desses mercados. Ocorrem sobreposições de regras que perturbam as negociações regulatórias domésticas, pois os agentes econômicos, os reguladores e os cidadãos se veem afetados por leis de outras jurisdições.

As negociações comerciais internacionais entre negociadores decididos a não capitular diante dos oponentes envolvem *trade-offs* entre preferências particulares e coletivas, preferências de curto e de longo prazos, objetivos econômicos e políticos, interesses domésticos e diplomáticos, autonomia e soberania.

Significa dizer que conceber a orientação político-comercial dos EUA para o setor de serviços, somente como uma função da competição de interesses entre importadores e exportadores ou mesmo uma função da interação entre atores de diferentes níveis (doméstico e internacional), não deve produzir explicações suficientes sobre as orientações e atributos dessa política comercial.

As explicações da tradição liberal de Relações Internacionais centrada na política doméstica, sobretudo a americana, sugerem que os grupos organizados mantêm os políticos reféns de seus próprios interesses eleitorais. Pode até ser, mas isso não é uma regra universal. Ter em conta outras variáveis, como as escolhas passadas e respectivas consequências, pode contribuir para a compreensão da atual orientação político-comercial dos EUA para o setor de serviços. Conforme bem colocou Mendonça (2011, p. 21), a compreensão da política comercial americana requer uma análise da perspectiva histórica, “identificando as instituições estruturais, que mudam lentamente, e as forças da mudança, que além de atuarem apenas conjunturalmente, deixam de ser soberanas, pois são limitadas pelas primeiras”.

¹²Fundamentalmente do Professor Dr. Filipe Almeida do Prado Mendonça, que possui relevante bagagem em política comercial americana.

Steinmo (2008) afirma que os eventos políticos ocorrem em um contexto histórico, o qual possui consequência direta nas decisões ou nos eventos. Além disso, ele diz que comportamento, atitudes e escolhas estratégicas ocorrem dentro de particulares contextos sociais, políticos, econômicos e até mesmo culturais. “Ao procurar se aprofundar e enriquecer a compreensão do momento histórico e dos atores dentro dele, é possível oferecer explicações mais precisas para eventos específicos do que se as variáveis tivessem sido tratadas fora da dimensão temporal.” (Steinmo, 2008, p. 164-165)

E que abordagem analítica poderia oferecer alguma alternativa às limitações das abordagens discutidas até aqui? De preferência uma abordagem que fosse agregadora, que somasse pressupostos de abordagens analíticas diferentes.

AS POTENCIALIDADES DO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

O Institucionalismo Histórico (IH), examinado a partir do conceito *path dependency*, traduzido como processos dependentes da trajetória, e de outros conceitos, como conjuntura crítica e conceitos relacionados à transformação gradual, que atribuem dinamismo às instituições, e dos mecanismos *feedback* positivo e sequenciamento, possui potencial para preencher esses requisitos.

Vários internacionalistas já recorreram a tal instrumental e reconhecem que o IH revela-se útil para lidar com questões que envolvem interação entre o doméstico e o internacional e sua inserção dentro de contextos sócio-históricos específicos (NEXON, 2012; FIORETTOS, 2011; FARRELL e NEWMAN, 2010; MATTLI e BÜTHE, 2003). Conforme apontou Nexon (2012), ao atribuir relevância à temporalidade e ao contexto, o IH projeta questões normalmente ignoradas nas análises tradicionais da política mundial.

Para Pierson e Skocpol (2002, p. 3), o IH e suas características marcantes – “agendas substantivas, argumentos temporais e atenção aos contextos e configurações” – trazem “contribuições poderosas para o entendimento da nossa disciplina de governo, política e políticas públicas”.

A escola de pensamento institucionalista costuma ser dividida em três segmentos. Enquanto o Institucionalismo da Escolha Racional (IER) é conhecido por se orientar pela *lógica da instrumentalidade*, e o Institucionalismo Sociológico (IS),

pela *lógica da adequação*, o Institucionalismo Histórico (IH) é conhecido por se orientar pela *lógica das consequências* (JÖNSSON e TALLBERG, 2008).

Hall e Taylor (1996, p. 8-9) destacam que o IH é caracterizado, primeiramente, por ser “ecclético”, tendo em conta aspectos das abordagens racionalistas e também das abordagens normativas – culturais – para especificar o relacionamento entre instituições e ações; depois, por destacar o proeminente papel do poder e das relações assimétricas de poder em tais análises, observando com atenção a maneira como as instituições distribuem poder; por fim, por possuir uma concepção distinta sobre desenvolvimento histórico – rejeitando o argumento tradicional de que as mesmas forças vão gerar os mesmos resultados em qualquer lugar e abraçando a concepção de que os efeitos de tais forças vão ser mediados por atributos contextuais de uma dada situação herdada do passado.

Tal concepção parece reconfortante face à sensação de pouco abrigo oferecida por outros instrumentos teóricos que até então haviam sido considerados para explicar a orientação das escolhas feitas pelos negociadores americanos. De fato a *rationale* materialista não traduz tudo, tampouco o funcionalismo estrutural. Já uma abordagem mais inclusiva, reunindo as propriedades explicativas de abordagens alternativas, pode preencher as lacunas identificadas.

O IER, que foca na interação estratégica e reivindica explicações de caráter universalista, embora ajude a explorar o jogo estratégico, não explica algumas escolhas dos negociadores americanos que muitas vezes não parecem racionais ao colocar em xeque a expectativa de ganhos e a maximização da produtividade, que no caso do comércio significa colocar em risco o tão defendido benefício da liberalização.

Se não, como explicar a insistência dos negociadores americanos em manter o setor de transporte marítimo fora do projeto de liberalização, contrariando as preferências dos negociadores europeus, canadenses, australianos e outros, ao mesmo tempo em que buscam incansavelmente liberalizar o setor de serviços audiovisuais desses e de outros países? Os racionalistas vão dizer que o resultado nesses casos invariavelmente é o impasse. Será? Quais as causas do impasse? Segurança internacional? Sombra das futuras urnas eleitorais? Falta de habilidade da Administração e dos negociadores? Por que tal setor é mantido fora da agenda enquanto vários outros se veem desafiados diante da liberalização, como por exemplo o setor de serviços de telecomunicações, que era até há pouco tempo monopolizado e protegido da concorrência externa? E por que as regras sobre o mecanismo de solução

de disputas sobre investimento foram alteradas depois de décadas sendo usadas nos acordos internacionais bilaterais?

Tampouco o IS, centrado na dimensão cognitiva ou normativa do impacto institucional, apresenta explicações suficientes para responder a questões como essas. Nesse caso, será que considerar a existência de mecanismos que possam fundamentar processos dependentes de trajetórias, escolhidas em determinados momentos-chave, poderia ser a solução para o entendimento mais abrangente dos padrões relativos às regras de comércio de serviços propostos e/ou assumidos por EUA?

O argumento defendido aqui é que sim. Note-se que o objeto da pesquisa aqui apresentada envolve essencialmente a política comercial dos EUA, envolve a formação das preferências apresentadas em nome desse Estado, envolve as regras expressas em propostas e/ou nos acordos internacionais relativos ao setor de serviços que são aprovados e ratificados internamente, envolve as negociações internacionais havidas nos diferentes fóruns comerciais internacionais, mas fundamentalmente da perspectiva da atuação dos negociadores americanos e não as negociações ou os fóruns internacionais em si, com suas respectivas estruturas, convenções e regras procedimentais. É certo que, ao se rastrear cada processo, muitos detalhes dessas negociações, refletindo a posição, os interesses e estratégias de outros Estados, são mostrados também, embora o objetivo central não seja esse.

Retomando a discussão conceitual, o IH e sua ancoragem no conceito *path dependence* e em outros conceitos relacionados consideram que há um encadeamento de eventos, em que “os resultados em uma “conjuntura crítica” acionam mecanismos de *feedback* que reforçam a recorrência de um padrão particular para o futuro.” (SKOCPOL e PIERSON, 2002, p. 6) Portanto, os processos de retornos crescentes e de autorreforço são a base estabilizadora e reprodutiva do *path dependence*.

Pierson define *path dependence* como “processo social fundamentado em uma dinâmica de *retornos crescentes*.” (PIERSON, 2000, p. 251, grifo do autor). Ao trazer o conceito para o campo da política, Pierson o associa a “dinâmicas de autorreforço ou *feedback* positivo em um sistema político”.¹³

¹³Na área econômica, *path dependence* está relacionado à irreversibilidade. Paul David diz: “*path dependence* refere-se a um atributo de processos dinâmicos contingentes, não reversíveis, incluindo uma ampla gama de processos que podem ser adequadamente descritos como ‘evolutivos.’ (...) No nível mais intuitivo, podemos estabelecer uma distinção entre processos dinâmicos que são *path dependent* e o resto. Estes últimos, processos *path independent*, podem incluir aqueles cuja dinâmica garante a convergência para uma configuração de equilíbrio única e globalmente estável.” (DAVID,

No entendimento de Jönsson e Tallberg (2008, p. 5), “o traço distintivo do IH é que ele permite as contingências da história, enfatiza *path dependence* e, portanto, tende a se concentrar na persistência das instituições”. Isso não quer dizer que as instituições não sofram mudanças. Para Pierson (2004), como há assimetria de poder e o mecanismo em questão opera sob o fundamento da ação coletiva, reações contrárias à estabilização são também possíveis. De acordo com tal lógica, atores podem ganhar ou perder influência.

Para Mahoney (2001, p. 112-13), *path dependence* envolve dinâmicas de reação e contrarreação. O autor arrasta a contrarreação, ou seja, uma mudança impulsionada por forças de fora da instituição, para dentro do conceito de *path dependence*, o que revela fatores endógenos e exógenos interagindo.¹⁴

Também dentro dessa linha de atribuir nome ao dinamismo do IH estão Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010), que identificam diferentes categorias de mudanças, as quais não necessariamente ocorrem em função de grandes choques e também não necessariamente se traduzem em grandes mudanças. No Capítulo 1, os diferentes tipos serão apontados.

Nexon (2012), que simpatiza com as visões de Relações Internacionais que buscam apoio nos instrumentos analíticos oferecidos pelas abordagens institucionalistas históricas, diz que se trata de uma corrente que inclui variantes racionalistas e sociológicas; acolhe diferentes níveis analíticos – macro, médio e micro – e abrange análises “metodologicamente agnósticas sobre as disposições e motivações dos atores”. Ele inclusive critica Fioretto (2011), por enfatizar uma vertente particular de teorias dentro da política comparada. Com isso, acaba excluindo desnecessariamente trabalhos que “na realidade são e merecem ser enquadrados na categoria institucionalista histórica.”¹⁵ Para Nexon, o IH é fundamentalmente um revelador da natureza temporal dos processos de mudança institucional e do papel das

2000, p. 3-4) Em tempo, os fatores – assimetria de poder e lógica da ação coletiva – não exercem papéis na discussão de *path dependence* nas Ciências Econômicas (BEYER, 2010).

¹⁴Nos termos do autor: “A escolha feita durante uma conjuntura crítica é consequente porque leva à criação de padrões institucionais que perduram ao longo do tempo. Por sua vez, a persistência institucional desencadeia uma sequência reativa na qual os atores respondem aos arranjos predominantes através de uma série de previsíveis respostas e contrarrespostas. Essas reações canalizam então o desenvolvimento até o ponto de um resultado final, o que representa uma resolução para os conflitos que marcam sequências reativas.” (MAHONEY, 2001, p. 112-13)

¹⁵“Não devemos limitar o IH a uma lógica de tomada de decisão específica em relação à formação de preferências e à escolha institucional. Em vez disso, devemos abraçar toda a variedade de teorias e preocupações histórico-institucionalistas, incluindo as de representação, poder de negociação, definição de agenda, desenvolvimento e consequências de repertórios e rotinas e relações de poder multidimensionais.” (NEXON, 2012, s.p)

instituições como “ataduras”, e oferece três mecanismos analíticos: (1) sequenciamento; (2) variante da velocidade causal; e (3) laços endógenos de realimentação, importantes para os estudiosos de RI, engajados em debates sobre “globalização”, que envolve a interação de políticas com diferentes estruturas institucionais, bem como a reconfiguração de arranjos institucionais existentes. Em suas palavras, “o sequenciamento transnacional reconhece que as escolhas institucionais em uma jurisdição, em oposição à outra jurisdição, moldam uma gama de resultados, para além da dinâmica de preferências, como a definição da agenda ou o poder de negociação.”

Sendo assim, propõe-se compreender os padrões relativos às regras de comércio de serviços propostos pelos EUA no âmbito das negociações comerciais internacionais para o setor de serviços pela lógica das consequências, que pode ajudar a identificar as regras que tendem a se manter e aquelas que estão sujeitas a variações.

ARGUMENTAÇÃO

A argumentação central apresentada aqui é que as regras de comércio propostas pelos EUA no âmbito das negociações comerciais internacionais sobre serviços – nomeadamente serviços financeiros, serviços de telecomunicações, serviços audiovisuais e serviços de transporte marítimo – no GATS-Rodada Uruguai, mas efetivamente validadas no NAFTA em razão das circunstâncias adversas enfrentadas pelo México naquele período, resultaram das demandas de vários atores privados e públicos e foram moldadas por limitações contextuais e configurações herdadas do passado.

Tais regras institucionalizadas no NAFTA, ao mesmo tempo em que caracterizaram uma reação dos negociadores americanos diante da insatisfação com o padrão que viria a ser institucionalizado no GATS-Rodada Uruguai, principalmente pelo empenho dos negociadores europeus, constituíram um padrão que teve influência recorrente e amplamente determinante nas regras resultantes das negociações envolvendo EUA que surgiram a partir de então. Significa dizer que as regras institucionalizadas no NAFTA deram surgimento a um padrão *path dependence*, que tende a se reproduzir, acionado principalmente pelo mecanismo de *feedback* positivo. Entretanto está sujeito a transformações graduais em função das disputas contínuas e

da luta de atores privados e políticos tentando atingir seus objetivos através do redirecionamento das regras.

ABORDAGENS METODOLÓGICAS, PROCEDIMENTOS, ABRANGÊNCIA E LIMITAÇÕES DA PESQUISA

O estudo de caso foi selecionado como o principal método usado nesta pesquisa. E o método *process-tracing*, traduzido aqui como rastreamento processual, foi adotado no âmbito interno do caso escolhido. O caso em estudo é a atuação dos EUA nas negociações comerciais internacionais envolvendo serviços, a fim de, conforme já dito no início desta introdução, compreender seus padrões de regras sobre o comércio de serviços e identificar se, como e por que essas regras têm se desenvolvido.

Os arranjos selecionados para análise são: *General Agreement on Trade in Services* – Rodada Uruguai (GATS-RU); *North American Free Trade Agreement* (NAFTA); *Trans-Pacific Partnership Agreement* (TPP); e *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP).

O foco inicial da pesquisa relacionava-se à preocupação com o possível impacto dos grandes APCs sobre o regime multilateral de comércio de serviços. Para isso, seria importante saber mais sobre a configuração e o conteúdo dos dois maiores e mais polêmicos acordos desse tipo, saber o que poderia explicar a guinada do maior operador individual do comércio de serviços em tal direção e que combinação de estruturas e circunstâncias poderia explicar os padrões propostos. Só que, para entender isso, era preciso recorrer aos pontos de partida, ou seja ao GATS-RU e ao NAFTA, analisando-os detidamente para identificar que forças agiram a favor e contra, e como foram mediadas até chegar nesses últimos fóruns.

Já a escolha dos setores mencionados é devida ao argumento de que eles constituem elementos substantivos do comércio internacional, e justamente por isso foram motivos de ambição e controvérsia. A visão de que esses segmentos são especialmente importantes no universo do comércio internacional já estava presente pelo menos desde a Carta de Havana, conforme Artigo 53.¹⁶

¹⁶Artigo 53 – Special Procedures With Respect to Services – reza que: “Os Membros reconhecem que certos serviços, como o transporte, as telecomunicações, os seguros e os serviços comerciais dos bancos, são elementos substanciais do comércio internacional e que quaisquer práticas comerciais

Levando em conta a imensa discussão que há sobre o método a ser adotado em uma abordagem analítica baseada no IH, com argumentos respeitáveis (ver MENDONÇA, 2011), optou-se pelo estudo de caso e pelo *process-tracing*, assumindo como válidas propostas analíticas defendidas por Hall (2003), Thelen (2003), Pierson (2004), Bennett e Elman (2006), Steinmo (2008) e outros que possuem ideias semelhantes.

Hall (2003, p. 375) afirma que as abordagens baseadas em *path dependence* e interação estratégica estão em desacordo com os pressupostos necessários para aplicação das técnicas de regressão e método comparativo convencionais a fim de proporcionar inferências causais válidas. E, no entendimento de Bennett e Elman (2006, p. 251), isso requer que adaptemos e desenvolvamos nossos próprios métodos, sejam formais, estatísticos ou qualitativos, para lidar com as complexidades que tais teorias crescentemente acarretam.

Conforme Steinmo (2008, p. 163-4), o que o analista orientado pelo IH “quer saber é por que uma determinada escolha foi feita e/ou por que um determinado resultado ocorreu.” Para isso, o analista “vai atrás dos registros históricos (evidências) e tenta achar”. E como história “não é uma cadeia de eventos”, o lema de “levar história a sério” significa que o analista é cético em relação à noção de “variável independente”. O interesse do analista está sobretudo nos “efeitos interativos da interdependência de múltiplas variáveis causais.” (STEINMO, 2008, p. 166)¹⁷ Para coroar, Steinmo diz: “os institucionalistas históricos não são casados com uma grande teoria em particular ou com uma metodologia específica”. (p. 169).

Segundo Bennett e Elman (2006, p. 251), há vários fenômenos que apresentam complexidade causal, tais como: pontos de inflexão, efeitos de interação de diversas variáveis independentes, interação estratégica, causalidade bidirecional ou estruturas circulares de *feedback* (realimentação), equifinalidade – muitas trajetórias diferentes que levam para o mesmo resultado – e multifinalidade – muitos resultados diferentes dependendo do contexto. Sendo assim, a forma como os argumentos podem

restritivas sobre as empresas envolvidas nessas atividades no comércio internacional podem ter efeitos nocivos semelhantes aos indicados no Parágrafo 1 do Artigo 46.” (WTO.MTN.GNS/W/99, 25 abr. 1990)

¹⁷A fim de compreender os acontecimentos historicamente específicos e os resultados políticos de longa duração, não é possível aplicar rigorosamente os métodos e epistemologias extraídas de estudos de variáveis invariantes que possuam relacionamentos fixos através do espaço e do tempo. Claro que isso não significa que não se faz ciência – a menos que a própria definição de ciência exclua biologia; ao contrário, isso implica que os métodos científicos aplicados devam se adaptar ao objeto sendo estudado. (STEINMO, 2008, p. 167)

ser mais utilmente construídos e verificados é afetada. Isso leva os autores, assim como Hall (2003), a concluir que as metodologias de caráter qualitativo, particularmente a combinação de estudos de casos e a comparação entre casos, são instrumentos bem adequados para abordar os mecanismos causais que o IH invoca. Thelen (2003) e Pierson (2004) também dão a entender que estudos de casos, métodos qualitativos e rastreamento de processos são meios aplicáveis em pesquisas que visem a dar compreensão sobre estabilidade e mudanças institucionais.

PROCEDIMENTOS

Além da revisão teórica adotada nesta pesquisa visando a encontrar apoio para categorias conceituais e, principalmente, um norte na interpretação dos achados, o procedimento abrange uma extensa coleta de dados em diferentes fontes: primárias, secundárias, documentais. A imensa maioria das citações de autores aqui em destaque, originalmente publicadas na língua inglesa, foram traduzidas livremente.

Pappas (2014) apresenta uma diferenciação entre as fontes: “Fontes primárias são registros reais que sobreviveram do passado, como cartas, fotografias, artigos de vestuário. Fontes secundárias são relatos do passado escritos por pessoas sobre eventos em algum momento depois do ocorrido”. Em tal categoria, ele também inclui documentos publicados, criados, segundo ele, para grandes audiências e distribuídos amplamente. Entre o que ele chama de documentos publicados, estão inclusos: documentos governamentais, relatórios não governamentais, propagandas, mapas, panfletos, cartazes, leis e decisões judiciais, revistas, jornais, literatura de todos os tipos. Pappas dá um aviso importante:

Ao analisar documentos publicados, lembre-se de que apenas porque algo foi publicado não o torna verdadeiro, preciso ou confiável. Cada documento tem um criador, e cada criador tem um ponto de vista, pontos cegos, e preconceitos. Lembre-se também de que mesmo fontes tendenciosas e opinativas podem nos dizer coisas importantes sobre o passado. (PAPPAS, 2014, s.p.)

O autor ainda destaca a existência dos documentos não publicados, os quais, segundo ele, muitas vezes vêm de organizações comunitárias, igrejas, clubes de serviço, partidos políticos e sindicatos, sob a forma de listas de membros, minutas de reunião, discursos, registros financeiros e outros. “O governo em todos os níveis cria uma variedade de registros não publicados. Estes incluem registros policiais e

judiciais, registros censitários, listas de impostos e de eleitores, relatórios departamentais e documentos classificados.” (PAPPAS, 2014, s.p.)

Por fim, são mencionadas pelo autor “tradições e histórias orais” como possíveis fontes: “Entrevistas e gravações de anciãos da comunidade e testemunhas de eventos históricos fornecem histórias emocionantes, anedotas e outras informações sobre o passado.”

A grande maioria desse tipo de fonte foi explorada no desenvolvimento da tese ora apresentada, sobretudo documentos arquivados nos sítios de organizações internacionais, como a OMC e a UE – Conselho Europeu, Comissão Europeia e Corte Europeia de Justiça, European Trade Policy Committee, European Parliament’s Committee on International Trade –, bem como documentos arquivados em diversos departamentos da Administração e do Congresso dos EUA, tais como: US Trade Representative (USTR); US Department of Commerce e suas próprias agências, como o Office of Trade Negotiations and Compliance; US International Trade Commission; US Congress – US House Committee on Ways and Means; US Senate Committee on Finance; US Committee on Foreign Investment (CFIUS); Export Promotion Cabinet; Trade Promotion Coordinating Committee.

As fontes documentais usadas incluem: textos dos acordos e/ou das minutas disponíveis; memorandos; relatórios; *position papers*; atas de reuniões; declarações públicas. Jornais e outros periódicos americanos de política internacional, que proveem informações sobre a autopercepção da política comercial dos EUA, a posição do país e seu papel na economia política internacional e perfil da diplomacia comercial nos diferentes fóruns internacionais, também foram usados. Relatórios e artigos produzidos pelo Congressional Research Service (CRS), visando especificamente a informar os congressistas sobre questões de política comercial relativas ao setor de serviços, da mesma forma, subsidiaram a pesquisa.

Organizações não governamentais também foram consultadas nos EUA, como os grupos de interesse retratados na Coalition of Services Industries (CSI), na United States Maritime Coalition e na American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO). A US Chamber of Commerce também fornece subsídios aos propósitos aqui definidos. E também na UE, como BusinessEurope Advisory and Support Group – o maior grupo de *lobby* econômico na UE; Corporate Europe Observatory (CEO); European Citizens Initiative (ECI); European Services Forum – equivalente ao CSI americano; TheCityUK.

Além desses, também foram consultados inúmeros *think tanks* nos EUA, como Atlantic Council, Brookings Institution, Carnegie Endowment for International Peace, Cato Institute, Center for Strategic and International Studies, International Centre for Trade and Sustainable Development, Peterson Institute for International Economics. Na UE, foram consultados outros inúmeros, como: Brussels European and Global Economic Laboratory (BRUEGEL); Carnegie Europe; Center for Social and Economic Research; Center for Applied Policy Research (CAP); Centre for European Reform (CER); Centre for European Policy Studies (CEPS); Centro de Información Y Documentación Internacionales (CIDOB); Counterpoint; European Centre for Development Policy Management (ECDPM); European Centre for International Political Economy (ECIPE); European Committee for a Constructive Tomorrow (CFACT); European Trade Union Institute (ETUI).

Muitas das organizações americanas citadas aqui foram consultadas não só por meio virtual, mas também *in loco*. Durante o período da pesquisa foram realizadas duas viagens aos EUA, sendo uma de janeiro a fevereiro de 2015 e outra de final de outubro a início de dezembro de 2015, com o objetivo exclusivo de visitar tais organizações, conseguir novos contatos, marcar reuniões e realizar entrevistas.

LIMITAÇÕES

É difícil observar diretamente as negociações internacionais ainda não concluídas. Normalmente os processos em andamento contêm informações estratégicas e, por isso, proíbe-se a participação de pessoas de fora do círculo de agentes encarregados de operá-los. Os relatos, da mesma forma, nem sempre são publicados, muito menos se tem permissão para acessá-los nos arquivos correspondentes. Por isso, foi necessário recorrer a todo tipo de informação, por menor e incompleta que fosse, até mesmo aos documentos publicados desautorizadamente nas redes sociais. E quando se trata de processos já encerrados, nem sempre os registros são mantidos, algumas ocorrências não são formalizadas, e ainda deve-se destacar o problema enfrentado com arquivos nem sempre completos.

Muito em razão disso, uma série de conversas e algumas entrevistas que surgiram acabaram servindo para confirmar algumas intuições, levar a novas fontes e até mesmo a formular novas questões à medida que novos fatos eram descortinados.

Naturalmente tais entrevistas configuraram-se em tipos exploratórios e semiestruturados. Isso teve a vantagem de possibilitar aos entrevistados verter mais abertamente suas ideias, lógicas, perspectivas e interpretações.

A propósito, em relação ao conceito de semiestruturado, as perguntas básicas são ancoradas em teorias e hipóteses relacionadas ao objeto de pesquisa (TRIVIÑOS, 1987; MANZINI, 2003). E a partir da problematização básica e das respostas do entrevistados, novos caminhos podem se abrir. O entrevistador/pesquisador pauta a interlocução, reservando a si um papel ativo no processo de levantamento de informações, mas não há algo completamente estruturado.

Quanto à padronização das entrevistas ou, nesse caso, “a sua falta”, cabe considerar a colocação de Taschetto (2014, p. 15-6), citando Jean Poupart (2012), em que diz que não devem ser consideradas só as regularidades, as quais possibilitam esboçar uma representação mais ampla do setor que se tenta entender, mas fundamentalmente “as irregularidades e o quanto o contexto específico do entrevistado diz sobre a maneira como ele concebe o cenário em que se encontra inserido e sobre o qual é questionado.”

Entretanto, apesar de se ter conduzido entrevistas com importantes funcionários, especialistas, consultores e operadores do mercado, estes não permitiram que suas identidades fossem reveladas, tampouco que gravações fossem feitas. Algumas dessas entrevistas foram conseguidas informalmente ao final de eventos, palestras, debates ou mesmo de aulas em institutos e instituições americanas em Washington DC, EUA. Uma lista, contendo o nome de vinte e três entrevistados, as respectivas datas e locais das entrevistas, foi produzida e colocada à disposição da banca no dia da defesa para eventual conferência. Em que pesem as condições de confidencialidade e informalidade, os dados, informações e conhecimentos que chegaram desses entrevistados animaram as variáveis de interesse e ajudaram na construção dos argumentos.

ORGANIZAÇÃO DA TESE

O trabalho estrutura-se em 5 capítulos, além da Introdução e da Conclusão, e divide-se em 2 partes, sendo que a Parte I, correspondente à apresentação mais detalhada do marco teórico-metodológico, abrange o Capítulo 1. A Parte II, correspondente ao Caso EUA, abrange os Capítulos 2; 3; 4; e 5.

Capítulo 1 – Abordagens Teóricas, Categorias Conceituais, Terminologias Subsidiárias e Métodos –, apresenta a discussão em torno das mais recentes abordagens teóricas sobre o Institucionalismo Histórico, colocando em destaque as três variantes institucionalistas – Institucionalismo da Escolha Racional; Institucionalismo Sociológico; Institucionalismo Histórico – para mostrar a adequabilidade deste último e a questão principal, a saber, o desenvolvimento institucional. Além disso, o capítulo também aborda os aspectos metodológicos, especificamente, estudo de caso e rastreamento processual.

Capítulo 2 – Estados Unidos e as Negociações do Setor de Serviços no Sistema Multilateral de Comércio: General Agreement on Trade in Services (GATS) – Rodada Uruguai – começa destacando a campanha institucional baseada na ideia de promover serviços a objeto de transações comerciais em âmbito internacional, passa pela abordagem do contexto externo e interno, no qual a ideia do comércio de serviços foi levada ao GATT, e finalmente apresenta detalhadamente a dinâmica do processo de negociação do GATS-RU, desvelando os argumentos apresentados pelos negociadores americanos e que sustentam suas preferências.

Capítulo 3 – Estados Unidos e as Negociações do Setor de Serviços nos Acordos Preferenciais de Comércio: North American Free Trade Agreement (NAFTA) – tem início com a apresentação das circunstâncias em que o governo mexicano abordou o governo americano e lançou a proposta de um Acordo Preferencial de Comércio (APC) bilateral e da mobilização geral de todo o público estratégico a partir do momento em que a decisão se tornou oficial, abrange o processo de renovação da autoridade para negociar acordos comerciais sob o procedimento *fast track* naquele momento e examina a dinâmica do processo de negociação do NAFTA, procurando adotar uma terminologia que facilite a comparação e, portanto, a avaliação do desenvolvimento das regras destacadas como de maior relevância.

Capítulo 4 – Estados Unidos e as Negociações do Setor de Serviços nos Acordos Preferenciais de Comércio: Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP) – abrange, além da demonstração de alguns índices, o desenvolvimento das instituições de comércio envolvendo os próprios países asiáticos – especificamente China, países da ASEAN, Coreia do Sul e Japão – e as especificidades dessas instituições com o

objetivo de mostrar seu desenvolvendo de forma a afetar os interesses americanos. E seguindo a estrutura dos capítulos anteriores, este também abrange o detalhamento da dinâmica do processo de negociação do TPP, desvelando os argumentos apresentados pelos negociadores americanos.

Capítulo 5 – Estados Unidos e as Negociações do Setor de Serviços nos Acordos Preferenciais de Comércio: Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) – abrange: um mapeamento dos eventos que marcaram o início do processo de negociação; uma abordagem sobre o papel do High Level Working Group on Jobs and Growth (HLWG) ou Grupo de Trabalho de Alto Nível sobre Emprego e Crescimento, que exerceu um papel importante na promoção das negociações para a constituição do TTIP; as iniciativas que o antecederam; e a dinâmica do processo negociador, dando destaque aos contra-argumentos dos negociadores europeus, tendo em vista que os argumentos dos negociadores americanos são praticamente os mesmos apresentados na discussão do capítulo anterior.

PARTE I

ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

CAPÍTULO 1

ABORDAGENS TEÓRICAS, CATEGORIAS CONCEITUAIS, TERMINOLOGIAS SUBSIDIÁRIAS E MÉTODOS

Este capítulo fornece uma visão geral das mais recentes discussões teóricas sobre o Institucionalismo Histórico, colocando em destaque as três abordagens analíticas institucionalistas – Institucionalismo da Escolha Racional (IER); Institucionalismo Sociológico (IS); Institucionalismo Histórico (IH). Explorar-se-á mais detidamente a variante IH e o conceito de *path dependence* e outros conceitos que remetem ao desenvolvimento institucional. Além disso, o capítulo também aborda os aspectos metodológicos, especificamente, estudo de caso e rastreamento processual.

1.1. CATEGORIAS CONCEITUAIS

Alguns termos são considerados “blocos de construção” no debate teórico envolvendo o Institucionalismo e suas três variantes contemporâneas. São eles que armazenam as características e fornecem identidade própria – ou nem tanto, se depender daqueles que se esforçam para esvaziar as ditas diferenças entre essas variantes.

1.1.1. PREFERÊNCIA

Para alguns autores, “preferência” possui um sentido mais abrangente e responde pelo significado de interesse e até de posição. Para outros, preferência e interesse são conceitos diferentes. Segundo Katznelson e Weingast (2005, p. 3), o termo preferência inclui: interesses, desejos, valores, opiniões, gostos e moral.

Para Pancaldi (2012), “preferências políticas são manifestações concretas, pré-estratégicas de interesses ideais aplicadas às alternativas de cursos de ação.” Enquanto interesses são “estado-do-mundo ideal associado com a natureza muito social de atores individuais e coletivos”, e as “posições políticas representam a incorporação das opções estratégicas de ação dos atores na arena política.”

O que vale a pena notar é que, mais do que se preocupar com as diferenças terminológicas encontradas nos acervos de palavras, sobretudo da língua inglesa, o conceito de preferência está relacionado com as variantes institucionalistas, mais especificamente com a forma como as preferências são construídas ou formadas. Por formação de preferência, Hall (2005, p. 129) se refere a um “processo pelo qual os atores sociais decidem o que eles querem e o que perseguir.”

Os institucionalistas ¹⁸ históricos consideram que as preferências são formadas endogenamente, a preocupação é mostrar *como* os desenvolvimentos históricos motivam um conjunto de preferências de um determinado ator. Já os institucionalistas da escolha racional tendem a considerar que as preferências são exógenas, fixas, imputadas aos atores, e os institucionalistas sociológicos consideram que as preferências são induzidas por circunstâncias estratégicas e interações humanas – as referências ambientais formam as preferências dos atores (HALL, 2005; KATZNELSON e WEINGAST, 2005; THELEN, 1999).

Para Geddes (2003, apud PRAÇA, 2009, p. 114-5), estaria havendo um problema semântico. Na visão da autora, dizer que os institucionalistas racionalistas concebem preferências como algo fixo, *ex ante*, poderia ser um equívoco. É interessante ter conhecimento da forma como ela coloca:

O significado cotidiano de “preferências” inclui tanto os tipos de metas subjacentes que são referidas como preferências na linguagem de escolha racional e também atitudes em relação a (preferências sobre) escolhas ou atividades que ajudariam a alcançar as metas. Essas atitudes não são referidas como preferências na linguagem de escolha racional; elas são chamadas estratégias, escolhas estratégicas ou, ocasionalmente, preferências de segunda ordem. Elas incluem preferências políticas, preferências institucionais e a maioria das outras preferências sobre escolhas na vida real. Preferências de segunda ordem são escolhas de estratégias para alcançar preferências de primeira ordem. (...) A preferência de primeira ordem do político por permanecer no cargo permanece inalterada, mas racionalmente escolhe a estratégia política ou institucional que ele considera mais provável, nas circunstâncias que enfrenta, para ajudá-lo a alcançar esse objetivo.

Na categorização de Geddes, as preferências de segunda ordem – escolhas estratégicas – são endógenas, e as preferências que são fixas, que já vêm com o ator, são as metas subjacentes, que verdadeiramente o movem. A despeito do esforço de Geddes em separar preferências em categorias, no final das contas, isso não tem

¹⁸ Toma-se aqui o entendimento de Steinmo (2001, p. 1), para quem institucionalistas “são aqueles que pensam teoricamente sobre instituições e seu impacto no comportamento e nos resultados.”

relevância, porque, como ponderou Praça, “reduzir escolha institucional ao que Geddes chama de preferências de primeira ordem significa limitar excessivamente os motivos plausíveis por que os atores políticos escolhem o que eles escolhem”.

Para o que interessa aqui, fica-se com a concepção de que preferência envolve interesses materiais, desejos, princípios, valores, opiniões, gostos e moral. Por formação de preferência, entende-se que seja o processo pelo qual os atores atribuem valores e escolhem entre alternativas, e entende-se que o processo pode variar, pois o pressuposto é que uma melhor narrativa “trabalha com mais de um registro de tempo e estrutura, entendendo que as preferências podem ser moldadas de várias maneiras e até mesmo que as mesmas restrições estruturais podem ser entendidas e interpretadas a partir de mais de uma perspectiva.” (KATZNELSON e WEINGAST, 2005, p. 3)

Ou seja, para os propósitos desta pesquisa tem-se como válido o pressuposto dos autores ora citados que a análise de situações estratégicas tende a ser mais adequada quando se leva em conta que as preferências não são simples reflexos da produção de resultados sociais, elas são sim induzidas por tais construções sociais.

1.1.2. INSTITUIÇÕES

O conceito de instituições varia enormemente, indo desde o mais abrangente ao mais específico. E isso ocorre nas várias áreas do conhecimento que tratam de temas relacionados a instituições. A definição abrangente pode ou não envolver organizações, no sentido concreto, ou seja, que envolve recursos materiais, e pode ou não envolver formalidade. O mercado, por exemplo, é uma instituição, enquanto as empresas são organizações econômicas. A soberania é uma instituição, mas e os parlamentos – organizações ou instituições? Nesse caso, vale a observação de Jönsson e Tallberg (2008, p. 3), que dizem que a categorização nem sempre é endossada, e “instituição” e “organização” são frequentemente usadas de modo intercambiável. Outros autores pensam de modo diferente. Então vale a pena destacar algumas definições.

Para Young (1989, p. 32), instituições são “práticas sociais consistindo em papéis facilmente reconhecidos, associados a um punhado de regras ou convenções que governam as relações entre os ocupantes desses papéis.”

Para North (1990, p. 3), instituições são “as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições humanamente planejadas que moldam a interação humana. Em consequência, elas estruturam incentivos no intercâmbio humano, seja político, social ou econômico.” Para North, as instituições podem ser formais ou informais. As regras inventadas pelos seres humanos são formais, enquanto as convenções e os códigos de conduta são regras informais. As instituições podem ser planejadas, criadas, outras vezes constituem-se ao longo do tempo. North dá o exemplo da tradição jurídica de *common law*, que foi se desenvolvendo.¹⁹

Para Fiorina (1995, p. 113-4), que defende a perspectiva teórica racionalista, “o termo “instituição” pode se referir a uma estrutura formal ou codificada ou a um acordo informal ou um conjunto de expectativas.” E para Hall e Taylor, cujas visões teóricas tendem a apontar para uma direção menos assertiva do que Fiorina, o entendimento do que vem a ser instituição também é mais abrangente:

Procedimentos formais ou informais, rotinas, normas e convenções embutidas na estrutura organizacional da política ou da economia política. Podem ir das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos operacionais padrão de uma burocracia às convenções que regem o comportamento sindical ou as relações entre bancos e empresas. (HALL e TAYLOR, 1996, p. 8)

A propósito, eles consideram que “em geral, os institucionalistas históricos associam as instituições às organizações e às regras ou convenções promulgadas pelas organizações formais.” (HALL e TAYLOR, 1996, p. 8). Em outra fala, Hall (2009, p. 1) demonstra mais uma vez sua noção abrangente sobre instituições: “conjuntos de

¹⁹Common Law é a tradição jurídica que se baseia em grande parte em decisões judiciais tomadas em casos semelhantes. Tais decisões são registradas e mantidas nos tribunais ou em coleções de jurisprudência e servem de referências a novos casos que surgem, conforme determinação dos juízes. O caráter de maior destaque dessa tradição jurídica é o papel que se reserva ao juiz, qual seja, o de escrever o direito com base no veredito do júri. Civil Law, por sua vez, é a tradição jurídica baseada em um abrangente sistema de códigos que listam todas as questões passíveis de serem questionadas perante um tribunal; as normas e procedimentos que devem ser seguidos nos processos jurídicos; e as infrações legais e as respectivas penalidades. Os códigos se dividem em três categorias: direito material; direito processual; direito penal. Diferentemente do caso anterior, na tradição Civil Law, o papel do juiz é balizado por um marco jurídico já amplamente codificado. Disponível em: < <https://www.law.berkeley.edu/library/robbins/CommonLawCivilLawTraditions.html> > Acesso dez 2015

Além dessas duas tradições, há outras, como o sistema jurídico chinês, que se formou ao longo de uma série de dinastias até 1912, com o nascimento da República da China, conduzido pelo partido Kuomintang, e depois com o estabelecimento da República Popular da China, a partir de 1949, com o pensamento que “o Estado tem de ter poucas leis” e “o povo tem de temer a lei” até os dias de hoje em que há uma tendência de desenvolvimento para um “modelo de civil law com características chinesas.” (MANCUSO, 2011, s.p.)

práticas regularizadas com uma qualidade de regra, que estrutura os comportamentos dos atores políticos e econômicos”.

Steinmo (2001) também apresenta uma concepção mais abrangente, segundo a qual instituições são “simplesmente regras. Como tal, elas são a base de todo o comportamento político. Algumas são formais (como em regras constitucionais), algumas são informais (como em normas culturais), mas sem instituições não existiria política organizada.” Steinmo (2001, p. 1) diz que instituições estruturam a política porque: “(1) definem quem é capaz de participar em uma arena política particular; (2) moldam as várias estratégias políticas dos atores; e (mais controversamente) (3) influenciam o que esses atores acreditam ser possível e desejável (i.e. suas preferências).” (p. 1)

Para Mendonça (2011, p. 33-4), que mergulhou profundamente no tema da política comercial americana, “leis, constituições e tratados, entre outros, são instituições formais, enquanto rotinas, valores e ideias, entre outros, são instituições informais.” E, quanto à duração, ele diz: “o livre-comércio pode ser uma instituição de longo prazo nos EUA, enquanto as ideias declinistas podem ser instituições de curto prazo.”

Retomando a comparação entre instituições e organizações, North (1990, p. 5) diz que “organizações são grupos de indivíduos vinculados por alguns propósitos comuns para realizar objetivos”.

Organizações como instituições fornecem uma estrutura para a interação humana....Conceitualmente, o que deve ser claramente diferenciado são as regras dos jogadores. O propósito das regras é definir a maneira que o jogo é jogado. Contudo o objetivo do time dentro daquele conjunto de regras é ganhar o jogo – por uma combinação de habilidades, estratégias e coordenação; por meios justos e algumas vezes por meios abomináveis.” (NORTH, 1990, p. 4-5)

Em sua categorização, organizações são por exemplo: partidos políticos, o Senado, a Câmara dos Deputados, as agências regulatórias, empresas, sindicatos, cooperativas e outros gêneros. A forma como as organizações surgem e se desenvolvem, segundo North, é influenciada pela estrutura funcional e, por sua vez, influencia como o quadro funcional se desenvolve.

Para o propósito desta tese, tem-se como válido o conceito mais abrangente de instituições, o que envolve portanto instituições formais, como memorando de entendimentos mútuos, diretivas, leis, tratados, e instituições informais, como rotinas,

convenções intersubjetivas, valores, ideias compartilhadas pelos agentes e que regem as relações comerciais.

Uma vez que as regras se institucionalizam formalmente, ou seja, se tornam disposições legais presentes nos diversos tipos de acordos ou mesmo informalmente, por meio de convenções, princípios, valores, ideias compartilhadas, elas trazem implicações para as condutas futuras dos agentes, gerando com isso efeito institucional.

1.1.3. ESPECTRO MICROFUNDACIONAL

No institucionalismo, este conceito está relacionado com a atuação do ator – seja individual ou coletiva. Há uma tendência em se atribuir aos racionalistas um foco no ator individual. Os resultados tenderiam a ser atribuídos às ações e comportamentos estratégicos dos indivíduos. Por outro lado, os seguidores do estruturalismo, centrados no espectro macro, não teriam esse mesmo foco, ou seja, não se importariam com a maneira pela qual as ações estratégicas dos indivíduos figuram na agregação (como classes e coalizões) do processo – o importante seria o próprio processo de agregação. Entretanto, como pertinentemente colocou Thelen (1999), tal dicotomia é falsa, pois a maioria dos trabalhos de caráter racionalista tem como foco atores coletivos. Sendo assim, o espectro microfundacional não impede que se trate de coletividades. Os atores são definidos como “qualquer ator individual ou composto que se supõe ser capaz de fazer escolhas intencionais entre cursos alternativos de ação”. (THELEN, 1999, p. 377)

De qualquer maneira, note-se que os racionalistas continuam focados no ator. O problema é que isso pode significar reducionismo, ou seja, as análises podem apresentar falhas ao não identificar, dentre tais atores, os que são realmente agentes. Por exemplo, ao considerar uma coalizão, é preciso demonstrar seu grau de coesão: equívoco seria pressupor que se trata de um bloco monolítico. Entre os próprios agentes econômicos pode haver diferentes posições. Thelen nota que na análise de Rogowski (1987) as classes consideradas por ele não eram atores coerentes, cada qual apresentando tensões e rivalidades internas, o que acabou enfraquecendo seus próprios argumentos analíticos. De fato, em cada setor da economia, inclusive o de serviços, há grupos favoráveis e grupos contrários à liberalização, e todos podem estar dentro da Coalition Services Industries (CSI); assim como pode se encontrar dentro

de um sindicato de trabalhadores o mesmo tipo de divisão, formando alianças intraclasses. Thelen aponta que o trabalho de Swenson (1989), tido por como “abordagem histórica profundamente indutiva”, configura-se mais microfundacional, pois “Swenson chegou muito mais próximo dos reais agentes, cujas interações estratégicas produziram os resultados em questão.” (THELEN, 1999, p. 378)

Portanto, o argumento que se adota aqui é que o espectro microfundacional não pertence, por princípio, ao reino dos eminentemente racionalistas, e as análises de perfil histórico institucionalista não necessariamente estão fora da categoria de abordagens de espectro microfundacional.

1.2 AS TRÊS VARIANTES DO NEO-INSTITUCIONALISMO

Há uma inclinação no debate acadêmico em dividir a matriz neo-institucionalista em três diferentes abordagens: racionalista, sociológica e histórica (HALL e TAYLOR, 1996; THELEN, 1999; LICHBACH e ZUCKERMAN, 1997; IMMERGUT, 1998). Entretanto, conforme apropriadamente acautelou Mendonça (2011, p. 39-40) trata-se de: “tipos ideais e não correspondem fielmente ao que acontece na realidade. Rotular, delimitar fronteiras para uma ou outra perspectiva é tarefa limitada por natureza, pois alguns autores não se encaixam completamente em nenhuma das perspectivas descritas.”

Conforme prefere Thelen (1999, p. 370), os atributos que as categorizam são “tendências” apenas, com vários autores inclusive resistindo às demarcações de domínios e cruzando fronteiras na busca de respostas a questões empíricas específicas. Katznelson e Weingast (2005, p. 1-24) também observam os muitos pontos de intersecção e sobreposição.

[...] Muitas das diferenças putativas que separam o IH e o IER diminuem, ou mesmo desaparecem, quando questionam como as situações institucionais moldam e ajudam a constituir e induzir preferências que as pessoas usam para fazer julgamentos e escolhas sobre o presente e o futuro em momentos particulares no tempo.

Isso posto, ao desafio de reunir as características de uma ou de outra variante.

1.2.1 INSTITUCIONALISMO DA ESCOLHA RACIONAL (IER)

Na acepção do termo, a escolha racional é operada por um indivíduo racional, previsível, descolado da estrutura social em que está inserido, que interage em jogos, em dinâmicas estratégicas – a ênfase é colocada na interação estratégica. Portanto, o fundamental é conhecer as regras do jogo, ou seja, das instituições. No âmbito das Relações Internacionais (RI), tal ator racional, resoluto, é o Estado atuando em um mundo essencialmente anárquico (WALTZ, 1979; GILPIN, 1981).

A propósito, conforme já apontado na Introdução, em RI a abordagem sobre instituições, depois da fase predominada pelos teóricos de regimes internacionais (KRASNER, 1982; 1983; KEOHANE, 1984) e tirando, sobretudo no caso dos EUA, os estudos focados nos grupos de interesses e nas dinâmicas presentes nas instituições internas projetadas no contexto internacional, ficou a cargo do debate entre os realistas (MEARSHEIMER, 1994/95) e liberais (KEOHANE e MARTIN, 1994; MARTIN E SIMMONS, 1998), entretidos sobretudo com a questão da distribuição de poder. Mais recentemente, Drezner (2006; 2007) tem sido destacado representante da corrente realista, dando continuidade à tradição de afirmar o singular poder de influência do Estado, mas reconhecendo que em determinados aspectos, sobretudo na área de cooperação técnica, os agentes econômicos possuem vantagem comparativa no alcance dos resultados. E nesse caso o Estado pode delegar a execução, mas não o controle, podendo até mesmo manipular os agentes econômicos para atingir seus interesses (DREZNER, s.d, apud MATTLI e BÜTHE, 2003, p. 16-7).

Para Steinmo (2001, p. 2), os institucionalistas racionalistas estão interessados sobretudo em “descobrir as leis do comportamento e da ação política”. O pressuposto é de que, conhecendo tais leis, pode-se construir modelos prevendo o comportamento político. Sendo assim, os modelos poderiam ser testados em tempo real, “ao vivo”. “Para esses acadêmicos, entender os resultados reais não é o primeiro ponto – criar, elaborar, e refinar uma teoria política, sim.” (STEINMO, 2001, p. 2)

Logo, o método racionalista é dedutivo e visa a alcançar explicações que devem transcender a história particular (THELEN, 1999). Ou como preferem Orren e Skowronek (1994), é a teoria positivista das instituições. Há uma ambição em se produzir argumentos teóricos mais generalistas, até mesmo universais – “tamanho único”. Fiorina afirma:

A maioria dos pesquisadores da Teoria Positivista Institucionalista [inclusive do IER] não está tão interessada no entendimento abrangente de algumas instituições reais ou fenômenos históricos tanto quanto em um

entendimento mais profundo de alguns princípios teóricos ou lógicas que devem estar operando em um contexto institucional e/ou histórico específico. (1995, p. 110)

A história é usada não como objeto crítico, mas como campo de teste. “Para alguém que trabalha no modo TPI [Teoria Positivista Institucionalista], a história torna-se principalmente interessante na medida em que projeta luz na ideia teórica particular que motivou o estudo.” (FIORINA, 1995, p. 112) Ou seja, para Fiorina, há uma divisão de trabalho muito clara entre as áreas acadêmicas, cabendo aos racionalistas identificar os dados relevantes entre todo o acervo reunido pelos historicistas. Entretanto, os institucionalistas históricos não poupam críticas. Pierson e Sckopol (2002, p. 17) dizem:

Os estudiosos da escolha racional, por sua vez, costumam escrever como se os modelos que eles apresentam fossem infinitamente generalizáveis - mesmo eles contrabandeando todos os tipos de especificidades institucionais, culturais e de época em suas operacionalizações empíricas....Mas, na prática, esse tipo de abordagem significa que deixamos variáveis importantes implícitas, e não conseguimos ver como as alterações das condições de fundo podem fazer com que as mesmas variáveis atuem de maneiras muito diferentes. (PIERSON e SCKOPOL, 2002, p. 17)

Nessa mesma linha já havia se pronunciado Thelen (1999), ao colocar que os teóricos da escolha racional frequentemente derivam seus quebra-cabeças de situações em que o comportamento observado parece desviar-se do que a teoria geral prevê. A pergunta de pesquisa assume formas do tipo: “o que está comprometendo o equilíbrio?” Mas como Mahoney (2001, p. 111) coloca, os resultados mais importantes nem sempre podem ser explicados em termos de processos de curto prazo ou de equilíbrios únicos e previsíveis.

Em relação às preferências, os institucionalistas racionalistas as concebem como variáveis exógenas às análises, dadas, ou seja, *ex ante*, em uma aplicação particular, sem se preocupar em correlacionar os vários fatores ou as diferentes origens de tais preferências. Isso é padrão na tradição da escolha racional (FIORINA, 1995). Supostamente, os Estados buscam segurança e riqueza; congressistas buscam reeleição; os agentes econômicos buscam maximizar os lucros; líderes nacionais buscam um lugar na história (FINNEMORE, 1996). Para Fiorina (1995, p. 114), os modelos que mostram como as crenças mudam em função de novas informações, na verdade, presumem a existência de um conjunto de preferências “fundamentais”

estáveis que estão sendo descobertas – note-se, o termo “descobertas” quer dizer que as preferências já estavam lá, mas não haviam sido desveladas. A lógica do benefício a orientar o comportamento dos atores é universal e atemporal (JACOBSEN, 1995, apud MENDONÇA, 2011, p. 41). A ação dos Estados reflete necessidades e interesses inerentes.

Na crítica de Hall e Taylor (1996, p. 18), isso caracteriza uma limitação teórica, “especialmente nos estudos empíricos onde as preferências subjacentes são multifacetadas, ambíguas ou difíceis de serem especificadas *ex ante*”.

Os institucionalistas racionalistas apegam-se a interesses como variável explanatória, e não às ideias. Atribuem isso muito à herança economicista e à tendência a se colocar dificuldades na avaliação de explicações baseadas em ideias, cultura e “similares não observáveis”. Segundo Fiorina (1995, p. 114), o papel das ideias na política é frequentemente visto como suplementar e não fundamental. “Ideias são usadas como justificativas, racionalizações, até mesmo como instrumentos de persuasão, por aqueles visando promover alguns interesses.” Segundo tal visão, as ideias só tendem a se efetivar se estiverem sustentadas por interesses que as alimentarão e as farão efetivamente atraentes. Por sua vez, as ideias tendem a vestir de legitimidade e racionalidade os interesses. Jacobsen (1995, apud MENDONÇA, 2011, p. 41) diz que “as ideias são consideradas no máximo como variáveis intervenientes”.

Na explicação do comportamento dos Estados, cultura é irrelevante, “embora possa ser invocada para explicar padrões particulares de política ou comportamento, historicamente enraizados. Em qualquer caso, a cultura é apenas local ou nacional, não global.” (MEYER et al., 1997, p. 146)

A premissa geral é de que os atores são movidos pela maximização da utilidade de forma universal e atemporal, mas a crítica aponta que, mesmo nos casos tradicionalmente considerados seguros, tal premissa coloca o investigador diante de armadilhas. É o caso problemático de se presumir que os políticos sejam mobilizados pelo interesse na reeleição, pois isso pode não se aplicar nos países onde as normas eleitorais não preveem a reeleição dos legisladores (THELEN, 1999).

Os institucionalistas racionalistas atribuem valor funcional às instituições, as quais teriam o propósito de solucionar os problemas de ação coletiva; portanto deveriam evoluir e provar eficiência social. Sendo assim, as instituições seriam particularmente importantes na compreensão dos resultados políticos (HALL e

TAYLOR, 1996; PIERSON, 1996; THELEN, 1999). Isso estaria relacionado ao foco colocado pelos racionalistas a partir da perspectiva dos atores e seus interesses, ou seja, à tendência metodológica centrada no ator.

As variantes racionalistas da área de RI, como os liberais interdependentistas (KEOHANE e NYE, 1977; KEOHANE, 1984; 1986; 1989; KEOHANE, 1998; KEOHANE e MARTIN, 1994) e os realistas (KRASNER, 1982; 1983; MEARSHEIMER, 1994/95; DREZNER 2006; 2007), atribuem valor às instituições como promotoras dos interesses dos Estados, coordenadoras da anarquia. Sobretudo para os interdependentistas as instituições seriam *loci* de promoção da troca de informações e de solução do problema “irritante” dos caronas.

As ações políticas deixadas à própria sorte, ou seja sem um regime institucionalizado, levam a resultados subótimos, devido à orientação naturalmente competitiva somada à falta de confiança entre os participantes e à falta de instrumentos capazes de desestimular o ímpeto excessivamente assertivo. (WEINGAST, 1998; ZYSMAN, 1994; MORAVCSIK, 1993; SHEPSLE e WEINGAST, 1987).

Dito de outra forma, a visão predominante é de que as ações políticas são competitivas por natureza e são próprias de interações de soma-zero, onde os ganhos de um lado ocorrem às custas de outro e são esquematizados em matrizes interativas (ELSTER E HYLLAND, 1986). Assim, as instituições têm por finalidade corrigir esses desvios proporcionando previsibilidade e regularidade para que os atores possam empregar suas estratégias de forma racional e sem o risco de serem sequestrados emocionalmente devido à apreensão de serem enganados.

Hall (2009, p. 1) diz que os institucionalistas racionalistas percebem as instituições como “padrões de comportamento regularizado que refletem equilíbrios Ótimos de Pareto ou soluções perfeitas de subjogo para dilemas de ações coletivas, estáveis porque nenhum dos atores pode melhorar sua posição desviando-se do padrão”. O papel das instituições seria gerar resultados de equilíbrio, nos termos de Shepsle (1986; 1989): “equilíbrio institucional”. Fiorina descreve o papel sobretudo das instituições formais:

As instituições formais descrevem os recursos dos jogadores, seus direitos e recursos de poder, quem é decisivo e assim por diante. E uma vez que a maioria dos jogos possui equilíbrios múltiplos, instituições informais (normas, expectativas) são uma possível explicação sobre o porquê de um

equilíbrio prevalecer sobre outras possibilidades lógicas. (FIORINA, 1995, p. 114)

Com isso, o maior resultado é materializado nos ganhos com a redução dos custos de operações – custos com os processos de negociação, com os esforços dispendidos no corpo a corpo com vistas a exercer influência, com a administração dos acordos (WILLIAMSON, 1975; MILGROM e ROBERTS, 1990). Além disso, as instituições podem informar sobre a tendência comportamental dos outros participantes. Hall e Taylor (1996, p. 12) afirmam: “Nós podemos ver que os teóricos da escolha racional adotam uma clássica ‘abordagem calculista’ para a problemática de explicar como as instituições afetam a ação individual.” A instituição tende a reduzir a assimetria de informações e constranger qualquer comportamento desalinhado às regras e aos princípios estabelecidos.

A mudança institucional só ocorre quando “*ceteris* deixa de ser *paribus*, isto é, quando choques exógenos ao sistema das instituições alteram o contexto”. Neste caso, “a mudança institucional é uma resposta aos choques.” (HALL, 2009, p. 2) O que isso quer dizer? Que os institucionalistas racionalistas tendem a separar os períodos de estabilidade institucional dos períodos de mudança institucional. Tal separação artificial tende a prejudicar o entendimento de como as instituições emergem dos desequilíbrios nas junções críticas.

Mendonça (2011, p. 46) diz que, a despeito da existência de filtros institucionais, a principal força da mudança entre os institucionalistas racionalistas é de natureza material, decorrente especialmente de crises internas ou externas. Nesse caso, na medida em que os impactos das crises são sentidos na capacidade de as instituições entregarem os resultados esperados, a possibilidade de mudança institucional emerge.

1.2.2 INSTITUCIONALISMO SOCIOLOGICO (IS)

Se entre os teóricos da escolha racional as ações são operadas por indivíduos racionais, descolados da estrutura social onde estão inseridos, entre os institucionalistas sociológicos as ações também são operadas por indivíduos racionais. Não é neste ponto que está a diferença, mas sim no fato de que tais indivíduos não estão descolados da estrutura social. Ao contrário, “o indivíduo como ator social

autônomo é um produto, não um produtor, da sociedade e da cultura” (FINNEMORE, 1996, p. 333).

No âmbito das Relações Internacionais, os racionalistas ocuparam praticamente todo o espaço acadêmico, deixando muito pouco para o debate de fora do *mainstream*. Alguns poucos empreenderam a árdua tarefa de construir argumentos “exóticos” frente aos realistas e liberais e suas respectivas variantes. Wendt (1987; 1994; 1999), Onuf (1989) e Adler (1999) foram alguns destaques na construção de argumentos sobre o comportamento dos Estados e dos sistemas sociais, ou seja, sobre a construção social do mundo, destacando o caráter ideacional e intersubjetivo da política mundial.

Na área da Sociologia, entre outros, ganharam destaque os trabalhos de Powell e DiMaggio (1991) e Meyer et al. (1997). Estes últimos, incorporando em parte ideias apresentadas por March e Olsen (1989), elaboraram no espectro mundial afirmações de que o Estado estaria incorporado em instituições com impressões culturais significativas transmitidas por ele, mas também produtoras de normas a refletir nas ações do Estado. Meyer et al. (1997, p. 148) afirmaram: “o nível mundial da realidade social é culturalmente transcendente e causalmente importante em diferentes sentidos”. Surge a partir daí a variante *sociedade mundial*, que caracteriza os atores como produtos de uma ampla cultura e vai levar contribuições significativas ao IS.

Da perspectiva do IS, e principalmente da sociedade cultural, chamado aqui também de institucionalismo cultural,²⁰ instituições são “papéis culturais compartilhados” (MEYER et al., 1987), e as organizações devem ser identificadas culturalmente (HALL e TAYLOR, 2003). Instituições são resultados coletivos, o que não equivale ao produto da soma dos interesses individuais: “instituições são socialmente construídas no sentido que elas incorporam entendimentos culturais compartilhados (‘cognições compartilhadas’, ‘quadros interpretativos’) sobre o modo de funcionamento do mundo.” (THELEN, 1999, p. 386). Sendo assim, as “instituições também respondem a práticas culturais, valores, ideias e identidades.” (MENDONÇA, 2011, p. 51)

Mendonça (2011, p. 52) entende que “as instituições, além de serem moldadas pelas ideias, também influenciam na própria dinâmica cognitiva, criando o

²⁰Os institucionalistas culturais tentam identificar as consequências da cultura

ambiente comportamental por meio da elaboração de um espaço cognitivo motivador da ação.” Daí a variante IS ser identificada pela lógica da adequação. A “racionalidade é um valor cultural. Isso é associado com modernidade e progresso e outros ‘bens’ culturais da vida social contemporânea.” (FINNEMORE, 1996, p. 330) Por racionalidade os institucionalistas sociológicos querem dizer “simplesmente a estrutura da ação em termos de meios e fins. Ação racional, nos termos da cultura ocidental, não é apenas bom, é natural.” (FINNEMORE, 1996, p. 331)

Ainda com base em Finnemore (1996, p. 326), tira-se que os institucionalistas sociológicos enfatizam os atributos sociais e cognitivos das instituições. Daí que as instituições existem, se proliferam e assumem determinadas configurações em função fundamentalmente do que representam externamente em termos de legitimidade. Os valores culturais fornecem identidade às instituições. Dessa perspectiva os conflitos entre grupos não são esperados, pois a visão de mundo é supostamente a mesma em qualquer contexto temporal e espacial. Thelen afirma:

As formas institucionais emergentes serão “isomórficas” com (ou seja, compatível com, assemelhando-se, e semelhante na lógica) as existentes, porque os atores políticos extraem designações causais do mundo em torno deles e esses entendimentos de causa e efeito informam suas abordagens aos novos problemas (DIMAGGIO & POWELL, 1991, p. 11, DOBBIN, 1994). Isto significa que mesmo quando os decisores políticos são designados para redesenhar instituições, eles estão limitados no que podem conceber pelos constrangimentos culturais incorporados. (THELEN, 1999, p. 386)

As mudanças, assim como os surgimentos, institucionais são decorrentes de mudanças de percepção, o que favorece um dinamismo especial. Note-se que tal pensamento atrita com os dos racionalistas, que tendem a ignorar ou minimizar, secundarizar os efeitos das variáveis cognitivas. Meyer et al. (1997, p. 167-8) dizem que “é plausível argumentar que os atores dominantes moldam diretamente a cultura mundial. Não é plausível argumentar, contudo, que a institucionalização e a mudança ocorrem unicamente através da ação intencional dos atores construídos.” Dessa perspectiva, a cultura não é passiva e inerte mas altamente dinâmica.

As forças culturais mundiais para expansão e mudança são incorporadas em pessoas e organizações como atores construídos e legitimados que ocupam papéis como agentes de grandes bens coletivos, leis universais e amplos sistemas de significado, ainda que os próprios atores interpretem sua ação como racionalidade auto-interessada. As forças culturais que definem a natureza do universo racionalizado e a agência dos atores humanos operando sob leis naturais racionalizadas desempenham um papel

causal importante na dinâmica social, interagindo com os sistemas de estratificação econômica e política e de troca para produzir uma cultura altamente expansionista. (MEYER et al., 1997, p. 167-8)

Nas proposições dos institucionalistas culturais, as identidades dos Estados, as estruturas e o comportamento são moldados através da cultura presente no mundo todo e dos processos de associação, de padronização. Se por um lado os racionalistas atribuem lógica e resolubilidade aos atores, os institucionalistas sociológicos, especialmente os institucionalistas culturais, percebem os Estados e os interesses como derivações do meio social mais amplo. Da visão deles, para explicar os Estados e seus respectivos interesses é preciso identificar as matrizes que os derivaram. Para eles, a mudança é fruto da autoridade decorrente do *status* ou da especialização, e se torna penetrante na vida social. Ou seja, esse tipo de autoridade e a legitimidade conferida por um ambiente institucional mais amplo muitas vezes são os verdadeiros indutores das mudanças (STRANG, 1990). Strang e Meyer (1993) estabelecem algumas condições sobre as possibilidades de propagação, assim como de não propagação. Para os autores, independentemente do poder e dos interesses, as instituições globais e “operadoras” organizacionais internacionais precisam estar envolvidas.

Em termos de debate teórico-metodológico, o IS não pode ser categorizado de forma única. Existem diferentes correntes. Uma delas se aproxima do que Finnemore (1996, p. 334) chama de tradição científica social americana, é positivista e “quantitativamente sofisticada” com o propósito de corroborar hipóteses. Para Pierson e Sckopol (2002, p. 16), pesquisadores desta categoria analisam uma infinidade de dados do “máximo” de casos possíveis, assumindo que “variáveis muito gerais que operam independentemente uma da outra vêm juntas para responder pelos padrões de comportamento que eles estão tentando explicar.” Só que isso tende a ser um problema, pois ao dependerem de tipos de dados disponíveis em um único ponto da régua temporal ou em um intervalo curto de tempo, contextos abrangentes significativos podem passar despercebidos e não serem conceituados.

Por exemplo, os behavioristas às vezes não observam que padrões muito similares do nível individual – juntando-se mais ou menos organizações voluntárias, votando em taxas diferentes – podem terminar tendo significados muito diferentes, dependendo dos tipos das organizações ou das instituições que predominam em uma determinada Nação ou era. As teorias invocadas em estudos comportamentais podem acabar sendo profundamente sub-especificadas. (PIERSON e SCKOPOL, 2002, p. 16)

Outra corrente se agrupa na tradição *sociedade mundial* e adota a narrativa para explicar eventos, sem pressupostos predefinidos (FINNEMORE, 1990). Se por um lado tende a reunir mais informações e dados para formular as explicações, por outro, também é criticada, principalmente por não apresentar um mecanismo que efetivamente mostre a difusão ou a mudança cultural. Schofer e Hinoraka (2005) dizem que realmente é difícil apontar um único mecanismo para explicar processos culturais complexos, deve haver vários operando simultaneamente como leis, costumes, currículos escolares e assim por diante.

1.2.3 INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO (IH)

Para Hall e Taylor (1996), o IH desenvolveu-se em resposta aos pressupostos apresentados pelas abordagens teóricas sobre grupos de interesse como participantes do processo político²¹ e pelas abordagens estruturais-funcionalistas que se destacaram nas Ciências Políticas nas décadas de 1960 e 1970, não com o objetivo de destruir tais abordagens mas de complementá-las.

Das primeiras, Hall e Taylor observam, os institucionalistas históricos mantiveram a afirmação de que a disputa por recursos escassos está no cerne da política, porém foram buscar melhores explicações para os diferentes e assimétricos resultados políticos. Para isso, apoiaram-se na tradicional consideração atribuída pelas Ciências Políticas sobre a relevância das instituições políticas formais. Foram mais permissivos acolhendo outros tipos de instituições, tendo em vista substanciar os pressupostos que instituições importam e, principalmente, *como* importam.

Das segundas, ou seja, das que Hall e Taylor chamam de estruturais-funcionalistas, tomaram emprestado a ideia de que a política envolvia um sistema geral constituído de partes em interação, mas negaram o pressuposto de que os indivíduos e seus traços de manifestação social, psicológica ou cultural estão no controle do funcionamento do sistema. Apresentaram como contrapartida o pressuposto de que as instituições políticas ou econômicas estruturam o comportamento coletivo, gerando resultados distintos. “Eles [os institucionalistas históricos] enfatizaram o ‘estruturalismo’ implícito nas instituições da política e não o ‘funcionalismo’, assumido nas abordagens anteriores que consideravam os resultados

²¹ Ver Garson (1978) sobre teorias de grupos em torno da política.

políticos como uma resposta às necessidades do sistema.” (HALL e TAYLOR, 1996, p. 6). Tais aproximações, ainda segundo Hall e Taylor, levaram os institucionalistas históricos a olhar mais detidamente para o papel do Estado, “visto não mais como um agente neutro entre muitos grupos de interesses, mas como um complexo de instituições capazes de estruturar o caráter e os resultados dos grupos de interesses”. Os institucionalistas históricos tornaram-se mais sensíveis às relações de poder associadas à mudança institucional e inclinados a conceder aos sistemas de crenças papel significativo nos processos de mudança (MOE, 2005; HALL, 2009).

Os institucionalistas históricos contextualizam as preferências com base em incentivos institucionais específicos. Portanto, tomando o exemplo das preferências dos políticos, os institucionalistas históricos não presumem automaticamente que sejam movidos pelos objetivos de reeleição, terão primeiro que conhecer as especificidades locais e interpretar quais poderiam ser as preferências – “maximizar poder dentro de um dado contexto” (THELEN, 1996, p. 376).

Note-se que os institucionalistas históricos tomam emprestado a premissa de base calculista de um lado e, de outro, reconhecem a necessidade de conhecimento do sistema de valores subjetivos que interferem na base de cálculo. Logo, ter o dado pode não significar absolutamente nada, caso não se tenha um sistema operacional customizado, ou seja, adaptado à realidade local para processar esse dado. Significa dizer que os institucionalistas históricos têm em mente a importância do conhecimento detalhado e acurado das características do ambiente político e social no qual os tomadores de decisão e idealizadores de estratégias políticas estão inseridos.

Em relação às instituições, os institucionalistas históricos possuem uma visão, como o próprio nome diz, histórica das instituições, e não funcionalista. Seu desenvolvimento é permeado por conflitos distributivos, desdobramentos não intencionais, produtos subótimos e ineficientes. São “os produtos em desenvolvimento da luta desigual entre os atores.” (PIERSON e SKOCPOL, 2002, p. 12). Ou como legados duráveis do processo histórico (THELEN, 1999, p. 388), portanto as variáveis tempo e espaço são centrais nas análises do desenvolvimento institucional. Note-se que a ênfase analítica está no desenvolvimento institucional como um “processo (estruturado) e na maneira como as instituições emergem de conflitos históricos particulares e de constelações.” (THELEN, 1999, p. 382) Dito de outro forma, o objetivo do institucionalista histórico em geral é entender e explicar o

impacto da configuração causal conceituada no nível das organizações e das instituições (PIERSON e SKOCPOL, 2002).

As instituições estruturam mudança no tempo, e, como as instituições interagem entre diferentes plataformas, as mudanças ao longo da linha temporal de uma determinada plataforma pode afetar outras – o que permite atribuir caráter relacional às instituições (IMMERGUT, 1992) – mas não simultaneamente (ORREN e SKOWRONEK, 1994). Portanto, o desenvolvimento não é síncrono, unidirecional e tampouco cadenciado. “A temporalidade dos processos é muitas vezes assíncrona e sua articulação raramente harmoniosa.” (STARK e BRUSZT, 1998, apud THELEN, 1999, p. 383)

Além disso, o desenvolvimento institucional compreende a emergência de atores e de ações imprevisíveis, inesperadas no t^1 (tempo futuro) em decorrência de ações implementadas em t^0 (tempo passado). Portanto, as instituições constituem processos dinâmicos, que “frequentemente produzem consequências não intencionais à medida em que diferentes e contínuos processos interagem. Perspectivas que concebem a mudança como a ruptura de um equilíbrio e sua substituição por outro não a captam bem” (THELEN, 1999, p. 383-4).

Em síntese, IH tende a ser visto como uma abordagem analítica que permite que o pesquisador trabalhe também em um espectro microfundacional, abordando os problemas de ação coletiva, atribuindo relevância às preferências, instituições e crenças. A relação de poder institucional é assimétrica entre os diferentes grupos de interesses. O IH preza o processo histórico, concebe as instituições como “produtos de processos temporais concretos (...) as instituições emergem e são sustentadas por características do contexto político e social mais amplo (...) os arranjos institucionais não podem ser entendidos isoladamente do contexto político e social em que estão inseridos” (THELEN, p. 384). Como disseram Pierson e Skocpol (2002, p. 16), “os institucionalistas históricos olham para as florestas e para as árvores também.”

Os institucionalistas históricos também tomaram emprestado pressupostos sociológicos sobre normas culturais, mas questionaram a presunção de harmonia, pois para eles as normas culturais dominantes são resultados de conflitos políticos acirrados, em que cada lado luta com todas as armas para fazer valer suas normas, seus termos e condições. Portanto, seria de se esperar uma “dança de cadeiras”, ou seja mudanças de orientações políticas, baseadas em novas ideias, novos conceitos (KATZENSTEIN, 1996; HALL, 1993). Logo, o pressuposto é de que as “dimensões

cognitivas (embora importantes) não deveriam eclipsar os elementos estratégicos e políticos da ação” (THELEN, 1996, p. 387). Ferejohn (1991, apud THELEN, p. 376) afirma: “Entendimentos e significados culturalmente compartilhados são cruciais para se selecionar entre os muitos possíveis equilíbrios estratégicos”.

Quanto ao aspecto metodológico ou à estratégia de construção teórica, o primeiro e fundamental ponto a destacar é que os institucionalistas históricos não são contadores de história. Como muitos deles costumam chamar a atenção, o que fazem é tentar destacar os contextos abrangentes (PIERSON e SKOCPOL, 2002; PIERSON, 2004). Eles não visam contar tudo e, para isso, fazem os recortes temporais e espaciais, não apenas para descrever junções críticas que enquadram as mudanças, mas também para estabelecer “limites à aplicabilidade de seus argumentos causais”. (PIERSON e SKOCPOL, 2002, p. 16). O raciocínio é de que, justapondo diferentes contextos, é possível mostrar como as configurações podem causar impactos diferentes a depender da mudança do contexto.

Thelen (1999) destaca que, embora não se possa sintetizar dicotomicamente, uma das diferenças entre o IER e o IH é que a primeira variante é orientada pela teoria, enquanto a segunda é orientada pelo empirismo. Entretanto, ela tende a olhar com mais ceticismo para muitos aspectos que tendem a ser apontados como marcas das diferenças entre institucionalistas da escolha racional e institucionalistas históricos. Ela afirma haver vários trabalhos que trazem semelhanças, fazendo borrar a linha fronteira entre as variantes. De um lado, há autores, com “DNA” racionalista desenvolvendo explicações de eventos empíricos por meio de lentes contextuais, levando em conta as especificidades de tempo e de espaço, mas dentro de um quadro teórico que controla o detalhe e oferece mecanismos que vão além de uma história particular. Seu caráter metodológico envolve elementos de dedução – característica do IER – e de indução – tentativas de contextualizar a análise. E, por outro lado, trabalhos que imprimem o esforço de historicistas no reconhecimento da necessidade de explicações baseadas na lógica microfundacional.

Para Hall (2009, p. 2), o distintivo do IH é que sua abordagem analítica, visando justamente a corrigir o dualismo que separa períodos de estabilidade institucional e de mudança, traduz o raciocínio de que a mudança institucional pode ser contínua e que transformação institucional pode ser o produto de ajuste incremental.

Para Thelen (1999, p. 373), os institucionalistas históricos partem de quebra-cabeças que surgem das observações decorrentes de eventos ou de comparações, enquanto os racionalistas mais puristas partem da busca do fator de equilíbrio. Entretanto, em relação ao exercício de testar hipóteses nos casos empíricos, tanto uma como outra envolvem contextualizar a teoria – suposições e proposições – e demonstrar que os processos hipotéticos estão realmente funcionando.

Pierson e Skocpol (2002, p. 15-6) dizem que os institucionalistas históricos, ao analisarem as origens e impactos das instituições, assumem que as variáveis operativas são na verdade interdependentes – “as variáveis de causalidade importantes no mundo real são muitas vezes agrupadas; e pode haver caminhos alternativos para resultados semelhantes”.

1.3 PATH DEPENDENCE

1.3.1 PATH DEPENDENCE E A CONTRIBUIÇÃO DAS CIÊNCIAS ECONÔMICAS: MECANISMOS DE RETORNOS CRESCENTES

Uma ideia original e interessante envolvendo tecnologia poderia explicar o domínio de certos produtos ou configurações no mercado, a saber: o desenvolvimento envolve elementos aleatórios mas, uma vez que uma determinada trajetória seja escolhida, pode gerar uma situação de rigidez estrutural, restringendo os passos futuros.

Os reconhecidos economistas David (1985) e Arthur (1989; 1994) desempenharam papel relevante na introdução do conceito *path dependence* na área tecnológica. Arthur construiu seus pressupostos tendo como base o trabalho de David, que procurava explicar a configuração dos teclados usados nos computadores. A explicação que ele encontrou é que, a despeito da existência de opções comprovadamente mais eficientes, o modelo “QWERTY” acabou sendo adotado em razão das interfaces na demanda e na produção do mercado de máquinas datilográficas na década de 1980. Arthur identificou a força das escolhas passadas, que poderia explicar inclusive os casos distantes do supostamente racional. Por razões imprevistas, o modelo de teclado usado nas máquinas datilográficas adquiriram uma vantagem inicial insuperável pelos computadores pessoais que estavam sendo lançados ao mundo. E o que David e Arthur dizem é que o atributo nuclear de um

processo que gera *path dependence* é o mecanismo de estrutura circular de autorreforço.²²

Segundo Pierson (2004), tradicionalmente os economistas concentraram-se na procura por um único equilíbrio. O interesse nisso seria em função da ideia de um mundo potencialmente previsível e eficiente. O mecanismo de interesse dos economistas era portanto retornos decrescentes: “*feedback* negativo tende a estabilizar a economia, porque quaisquer grandes mudanças serão compensadas pelas reações importantes que elas geram (...). O equilíbrio marca o “melhor” resultado possível sob as circunstâncias: o mais eficiente uso e alocação de recursos.” (ARTHUR, 1994, apud PIERSON, 2004, p. 22) Porém, com o tempo, os economistas começaram a prestar atenção ao mecanismo de retornos crescentes,²³

em que cada incremento adicionado a uma particular linha de atividade rende maiores em vez de menores benefícios. Em uma larga gama de temas, incluindo locação espacial de produção, o desenvolvimento de comércio internacional, as causas do crescimento econômico e a emergência das novas tecnologias, os argumentos de *path dependence* se tornaram prevalentes. (PIERSON, 2004, p. 22)

De tais referências partiu North (1990) para explicar o desenvolvimento das economias nacionais, tendo como base teórica/metodológica o conceito de *path dependence*. Para North, compreender as escolhas do presente requer rastrear o caminho percorrido pelas instituições até um dado momento e identificar o processo de interação entre os padrões.

A mudança tecnológica e a mudança institucional são as chaves básicas para a evolução social e econômica e ambas exibem características de *path dependence*. Pode um único modelo responder por ambas as mudanças tecnológica e institucional? Eles têm muito em comum. *Retornos crescentes* é um ingrediente essencial para ambos (NORTH, 1990, p. 103, grifo nosso).²⁴

Para os economistas “*path dependentistas*” alguns consideram como fatores de resiliência ou traços do setor tecnológico e do contexto social, no qual se inserem, resultam em estabilidade ou reprodução do *path dependence* e levam a situações de

²²O conceito *path dependence* também é chave nos trabalhos dos economistas adeptos da “teoria evolucionária”, especialmente Nelson e Winter (1982).

²³Para Thelen, “retornos crescentes” pode ser entendido como “uma situação em que uma vez que uma particular trajetória é escolhida, atores se adaptam às instituições existentes em maneiras que os empurram ainda mais ao longo dessa trajetória (e ao fazer isso, também tornam o caminho não escolhido cada vez mais remoto).” (THELEN, 1996, p. 392)

²⁴Douglas North recebeu Prêmio Nobel em economia por suas contribuições teóricas.

lock-in, traduzido aqui como “engessamento”. São eles: (1) instalações ou custos fixos – quando tais custos são altos, exigindo escala de produção, há um forte incentivo a resistir a mudanças; (2) efeitos de aprendizagem – quando se domina a tecnologia há tendência em querer tirar benefícios da aprendizagem ao longo do processo e, portanto, resistir às mudanças; (3) efeitos de coordenação – quanto maior a rede de usuários maior o enredamento da tecnologia; (4) expectativas de adaptação – estão ligadas a efeitos de coordenação, mas especialmente ao caráter autorrealizável da expectativa, ou seja, todos aqueles envolvidos possuem interesse em que as expectativas projetadas de maior uso se tornem realidade (ARTHUR, 1994; PIERSON, 2000; PIERSON, 2004).

North argumentou que todos esses fatores que carregam o mecanismo de *feedback* positivo, entendido aqui como retorno positivo, notados por Arthur no setor tecnológico poderiam ser aplicados na avaliação do desenvolvimento das instituições: custos de instalação, efeitos do aprendizado, efeitos de coordenação (enredamento com outras instituições – contratos, atividades complementares, expectativas de adaptação – segurança normativa). (NORTH, 1990)

North inclusive notou a pertinência de aplicar o mecanismo de *feedback* positivo também a arranjos institucionais, ou seja, a um complexo de instituições. “Arranjos institucionais induzem a formas de complementaridade organizacional, o que por sua vez pode encorajar o desenvolvimento de novas instituições complementares.” (PIERSON, 2004, p. 27) Essa ideia de *path dependence* existente no âmbito mais abrangente de uma rede de instituições ou organizações interagindo de forma complementar também aparece em Pierson e Skocpol (2002, p. 7).

Para Thelen (1999, p. 385), a noção de retornos crescentes de fato aplica-se à política, entretanto o modelo “QWERTY” parece-lhe muito “contingente e muito determinístico”. Contingente, porque naquele momento da escolha inicial – “momento crítico” ou conjuntura crítica – o caminho estava livre, bastante acessível, não possuía filtros; o que não é o caso da política, onde a existência de uma “tela em branco [em que se inscrevem as possibilidades] é uma raridade”. Para a autora, a vasta literatura sobre conjuntura crítica mostra – fazendo o caminho de volta das trajetórias divergentes e situando-as junto às condições antecedentes ou ao tempo, sequenciamento e interação de processos político-econômico – que nem todas as opções estão disponíveis a qualquer momento. Note-se que conjuntura crítica relacionada ao conceito *path dependence* significa o momento em que se opta por

uma solução (dentre outras existentes), direcionando dessa forma o curso das ações futuras.

Além disso, Thelen (1999, p. 385) aponta que o tal modelo é muito determinístico, porque “no mundo empresarial e de usuários de tecnologia, adaptação ao padrão significa adotá-lo; aqueles que não se adaptam perdem, e – mais importante – os perdedores desaparecem”, ou seja, saem fora do mercado. Entretanto, na política o cenário é bem mais complexo, caracterizado por relações assimétricas de poder e por conflitos distribucionais, que só fazem aumentar a assimetria de poder (HALL, 1986). E distintamente do ambiente corporativo, os perdedores não necessariamente são excluídos, e os termos da adaptação podem não ter nada a ver com “vestir a camisa” da instituição. A adaptação pode variar, o que envolve desde recluir, aguardando até que as condições estejam favoráveis, até permanecer dentro da instituição, porém trilhando metas próprias ou subvertendo as regras.

1.3.2 INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO E PATH DEPENDENCE

Por incorporar elementos tanto dos institucionalistas racionalistas como dos institucionalistas sociológicos, portanto levando em conta a interação estratégica, o cálculo racional e os fatores cognitivos em situações políticas, normalmente caracterizadas por conflitos e por relações assimétricas de poder, os institucionalistas históricos parecem se sair melhor nas explicações do desenvolvimento institucional, o que envolve, conforme já dito antes, conjuntura crítica, mudança e continuidade.

Segundo Thelen, a essência da abordagem institucionalista histórica sobre *path dependence* foi capturada por Ikenberry na sua caracterização do desenvolvimento político, envolvendo “conjunturas críticas e trajetórias de desenvolvimento”. Para a autora, as literaturas sobre conjuntura crítica – formação institucional – e sobre *feedback* positivo – reprodução institucional – estão conectadas: “conhecer como as instituições foram construídas fornece entendimento sobre como elas podem se desfazer” (THELEN, 1999, p. 400).

Essas duas dimensões reúnem argumentos que marcam o momento fundante das instituições e argumentos que mostram que as instituições seguem se desenvolvendo em função da mudança contextual e do manejo político, mas que podem ser constrangidas por escolhas passadas.²⁵

²⁵Muito a propósito, tal categorização acabou se refletindo em uma bifurcação da literatura, na qual se distinguem trabalhos centrados nas origens das diferentes instituições entre os países e outros trabalhos

Ao trazer o conceito *path dependence* para o campo da política, Pierson o associa a “dinâmicas de autorreforço ou *feedback* positivo em um sistema político.” Portanto, *path dependence* é o “processo social fundamentado em uma dinâmica de retornos crescentes.” (PIERSON, 2000, p. 251). “Refere-se à dinâmica dos processos de autorreforço ou *feedback* positivo em um sistema político – o que os economistas chamam de ‘retornos crescentes’” (PIERSON e SKOCPOL, 2002, p. 6). Pierson, em outro trabalho, disse que *path dependence* refere-se a “processos dinâmicos envolvendo *feedback* positivo, que gera múltiplos resultados positivos dependendo de uma sequência particular em que eventos se desdobram” (PIERSON, 2004, p. 20).

Por que as dinâmicas de *path dependence* podem ser associadas a um sistema político? Pelo menos quatro aspectos da política levam os estudiosos do tema a defender tal argumento: meios e fins públicos; formalidade; relações assimétricas de poder; processos complexos.

Sendo públicos os meios e os fins, isso significa que os produtos são fortemente dependentes de outros processos, diferentemente portanto das instituições econômicas privadas, nas quais as decisões envolvem uma estrutura organizacional menor. Logo, não se pode esperar a existência de um relacionamento linear entre planejamento, operação e resultado (PIERSON, 2004).

As instituições não são desconstruídas e substituídas, mas são reformadas: “novas iniciativas são introduzidas para atender demandas correntes, mas elas somam, em vez de substituir formas institucionais preexistentes. Alternativamente, velhas instituições podem persistir, redirecionadas para novos usos pelos novos grupos ascendentes.” (PIERSON e SKOCPOL, 2002, p. 14)

Isso significa que, uma vez que a instituição é estabelecida, os atores adaptam suas estratégias em formas que não só refletem, mas também reforçam a “lógica” do sistema. Uma vez superados os custos de estabelecimento, passada a fase de adaptação, há uma tendência a reproduzir o sistema e torná-lo engessado. Portanto, “instituições raramente vão parecer ótimas soluções para problemas de ação coletiva presentes.” (PIERSON e SKOCPOL, 2002, p. 14)

centrados nos atributos de autorreforço de trajetórias nacionais particulares ao longo do tempo. A crítica de Thelen, no final da década de 1990, era que muitos desses trabalhos, em que pese a contribuição valiosa trazida às Ciências Sociais em geral, não problematizavam suficientemente como os resultados das junções críticas eram traduzidos em legados institucionais duradouros, ou seja, não se preocupavam em mostrar os mecanismos responsáveis pela “reprodução” da instituição ao longo do tempo dentro de determinado país – exceções apontadas por ela seriam Collier e Collier (1991) e Skocpol (1992).

O aspecto da formalidade está ligado à natureza do objeto do contrato, que é o bem público, e envolve a ideia de que uma instituição, uma vez estabelecida, afeta a todos em seu entorno, inclusive os que não apoiaram o processo decisório. Normalmente ela é implementada para ser cumprida, o que quer dizer que vem acompanhada de poder de execução.

Relações assimétricas de poder estão ligadas aos efeitos distributivos das instituições. O raciocínio é que as instituições não são mecanismos de coordenação neutros, mas sim mecanismos de coordenação que refletem, reproduzem e magnificam padrões particulares de distribuição de poder na política (PIERSON, 2004). Os atores podem querer usar autoridade política para promover mudanças nas regras de modo que os beneficiem ainda mais. No estudo de Karl (1997) sobre os países produtores de petróleo, cujo objetivo é mostrar os efeitos distributivos das políticas implementadas, afirma-se que “os incentivos incorporados nas instituições de economia política” são “acima de tudo (...) o reflexo e o produto das relações de poder” (apud THELEN, 1999, p. 395). Para Karl, os países produtores de petróleo tendem a se enredar crescentemente em uma economia baseada exclusivamente na produção de petróleo, de forma a torná-los cada vez mais dependentes de tal trajetória e sujeitos a choques.

Processos complexos são inerentes à política, que envolve múltiplas partes e múltiplos objetivos. Os processos políticos são também difíceis de avaliar em termos de desempenho, porque os vínculos entre agência e resultados são frouxos e levam à ambiguidade. Além do mais, os efeitos de aprendizado são difíceis de se verificar na política.

Pierson e Skocpol (2002, p. 6) dizem: “Uma lógica clara está envolvida em processos *path dependence* estritamente definidos: os resultados em uma “conjuntura crítica” acionam mecanismos de *feedback* que reforçam a recorrência de um padrão particular no futuro.” O raciocínio é que há um encadeamento de eventos, mas isso não dá como certo as mudanças.

1.3.2.1 DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL: PERSISTÊNCIA ESTRUTURAL, SEQUÊNCIA REATIVA E DIFERENTES TIPOS DE MUDANÇAS

O raciocínio que está por trás das análises de institucionalistas históricos é que o entendimento da mudança política passa pela análise dos fundamentos da

estabilidade política (ORREN e SKOWRONEK, 1994; PIERSON, 1996; 2000; 2004; THELEN, 1999; MAHONEY, 2000; 2001).

A linguagem do “lock-in” [já traduzido aqui por “engessamento”] frequentemente obscurece o fato que, porque instituições estão incorporadas em um contexto que está constantemente mudando, estabilidade – longe de ser automática – precisa ser sustentada politicamente (...). Onde o contexto está mudando, aqueles que estão investidos em instituições particulares reavaliam seus investimentos à luz dessas mudanças. Além disso, mudanças em uma arena institucional pode reverberar, provocando mudanças em outras, instituições complementares. (THELEN, 1999, p. 396).

Portanto, mais do que destacar a estabilidade e a mudança em processos separados, os institucionalistas históricos tendem a preferir uma abordagem que instrumentalize a investigação do desenvolvimento institucional com base na ideia de que tal desenvolvimento é marcado por momentos críticos. Dessa perspectiva, as explicações sobre termos e condições, padrões e orientações políticas podem se revelar com a rastreabilidade das causas e efeitos, que são apartados no tempo.

De um modo geral os institucionalistas adeptos do conceito de *path dependence* explicam seu desenvolvimento com base no mecanismo de *feedback* positivo. Para Pierson, o *path dependence* remete à ideia que a cada passo dado na mesma direção torne mais difícil um eventual retorno, “isso porque os custos de mudança para uma alternativa previamente plausível aumentam.” (PIERSON, 2004, p. 21) Os atores vão adaptando suas estratégias a formas que não apenas refletem, mas também reforçam a “lógica” do sistema. Entretanto Pierson coloca que esse tipo de argumento não sugere que: “Instituições políticas formais, uma vez estabelecidas, nunca vão mudar, ou que uma reforma institucional será sempre incremental, ou que apenas os fatores que contribuem para a resiliência são relevantes na avaliação prospectiva para a revisão institucional.” (2004, p. 153)

O que o autor sugere é que as instituições não são caracterizadas pela plasticidade e que, quando elas estão em operação há longo período, a maioria das mudanças são incrementais.

Thelen (1999) já havia levantado essa questão antes. Em sua concepção, a reprodução de um legado é um processo dinâmico, e compreender as diferenças nas durações dos vários legados passa por reconhecer os mecanismos de reprodução e também de autodestruição: “algumas conjunturas críticas produzem regimes muito estáveis, enquanto outras parecem conter as sementes da sua própria destruição”

(THELEN, 1999, p. 392). Portanto, a explicação do desenvolvimento institucional está tradicionalmente calcada em duas dimensões vinculadas: conjuntura crítica e *feedback* positivo ou sequenciamento, ou seja, nos elementos explicativos para mudança e estabilidade. O que Thelen está apontando é que não se espera que as mudanças sejam disparadas por estímulos externos somente. Muitas mudanças ocorrem por fatores endógenos e, portanto, as instituições tendem a estar em constante mudança (THELEN, 2003).

Mahoney, outro colaborador empenhado nas explicações do desenvolvimento institucional, apresenta uma estrutura analítica que se constitui de processos que estão vinculados ao conceito de *path dependence*, porém aponta para fontes exógenas de mudanças, ou seja, fontes que podem não ser parte da instituição. Importa observar que os argumentos de Mahoney não colidem com os de Thelen, Pierson, Skocpol e outros aqui acima citados. Ao contrário, ele os afirma:

path dependence ocorre quando as escolhas de atores-chave em pontos de conjuntura crítica levam à formação de instituições que têm propriedades auto-reprodutivas. (...) as escolhas dos atores-chave durante as junções críticas colocam em movimento processos causais mais deterministas que impulsionam os processos de desenvolvimento político. (MAHONEY, 2001, p. 111)

Contudo ele imprime uma qualificação a mais ao conceito. Destacando o caráter metodológico, diz que *path dependence* é “um tipo específico de explicação que se desdobra através de uma série de estágios sequenciais”. (MAHONEY, 2001, p. 113). A Figura 1.1 representa a estrutura analítica proposta por ele, envolvendo persistência estrutural e também sequência reativa.

Mahoney diz que a conjuntura crítica serve para parametrizar o início da investigação. É um ponto de partida significativo, metodologicamente fornece uma base para evitar o problema de “retrospectiva sem fim”: “o analista foca atenção sobre aqueles pontos chaves escolhidos que marcam pontos na história quando (da perspectiva da teoria) a gama de resultados possíveis é substancialmente estreitada.” (MAHONEY, 2001, p. 113-4). Ele também chama isso de *breakpoints* ou “quebras” que dão início ao sequenciamento (MAHONEY, 2006, p. 135-6)



Figura 1.1 – Estrutura Analítica da Explicação Path Dependence

Fonte: Mahoney (2001, p. 113)

O pressuposto é que as escolhas feitas nesses momentos considerados críticos estreitam a margem de manobra ou o espaço regulatório dos governos, por exemplo, frente a desafios futuros. “Conjunturas críticas aumentam a probabilidade dos países seguirem trajetórias particulares [porque] elas levam à formação de instituições que tendem à persistência e que não podem ser facilmente transformadas.” (MAHONEY, 2001, p. 114)

Mahoney, entretanto, prevê, além da reprodução institucional, uma cadeia de reações e contrarreações que ele chama de sequência reativa.

As sequências reativas são, por conseguinte, frequentemente marcadas por atributos de reação e contra-resposta à medida que os atores desafiam ou apoiam padrões institucionais estabelecidos durante períodos críticos de junção. Mesmo que essa resistência de atores não transforme realmente essas instituições, ela pode pôr em movimento um processo autônomo que engloba eventos que levam a um resultado final de interesse [desses atores reagentes]. Embora tais resultados representem pontos de equilíbrio relativamente estáveis, o analista deve ter em mente que novos períodos de descontinuidade inevitavelmente os desalojarão. Tais períodos de descontinuidade sinalizam o fim do legado de uma certa conjuntura crítica e talvez o início de uma nova conjuntura crítica. (MAHONEY, 2001, p. 115)

Note-se que na estrutura de desenvolvimento institucional de Mahoney, a sequência reativa constitui-se de processos de perfil combativo em que há um movimento orientado pelo revisionismo de padrões até então vigentes. Para ele, esses processos, após serem negociados e resolvidos, dão lugar a resultados relativamente

estáveis, os quais acarretam a formação de novos padrões institucionais e, assim, o início de um novo ciclo.²⁶

Em síntese, Mahoney encontra no sequenciamento de eventos a explicação para a dinâmica do *path dependence*. Para o autor, a cadeia é formada por reações que são causa e efeito ao mesmo tempo. Os eventos iniciais podem desencadear reações e contrarreações interfaceadas que caracterizam uma trajetória específica de desenvolvimento. Uma das limitações do modelo, entretanto, encontra-se no fato que por ser cadeia de eventos, se um único evento não se provar verdadeiro, toda a sequência pode perder a validade (MAHONEY e SCHENSUL, 2006, p. 468).²⁷

Streeck e Thelen (2005) também apresentam uma proposta conceitual para ajudar a especificar as formas de mudanças, sem romper com o conceito *path dependence*. O Quadro 1.1 mostra os tipos de processo de mudança e os respectivos resultados.

		Resultado da Mudança	
		Continuidade	Descontinuidade
Processo de mudança	Incremental	Reprodução por adaptação	Transformação Gradual
	Abrupta	Sobrevivência e Retorno	Colapso e Substituição

Quadro 1.1 – Tipos de Mudança Institucional: Processos e Resultados

Fonte: Streeck e Thelen (2005, p. 9)

Os tipos de mudanças apresentadas são “mudanças incrementais com resultados transformativos”, pois os autores acreditam que é o que corretamente retrata os desenvolvimentos na economia política e não as grandes mudanças em

²⁶Com esse raciocínio, Mahoney explica as reformas econômicas dos países centro-americanos a partir de reações de grupos liberais insatisfeitos com as instituições tendentes a beneficiar exclusivamente os conservadores.

²⁷Há críticas ao modelo explicativo de Mahoney não somente pelos fatores indicados nas revisões empreendidas pelo próprio autor, mas por supostamente não se enquadrar na essência do conceito *path dependence*, a saber, que resultados finais de interesse podem depender de ocorrências localizadas em pontos distantes na régua temporal. Ademais, o modelo, ao conceber caminhos alternativos aos atores, foge da acepção do termo, que pressupõe a tendência à continuidade sofrendo apenas mudanças incrementais (BERNARDI, 2012).

resposta a grandes choques. Além disso, observam que mudanças significativas podem emanar de ambiguidades inerentes e de “lacunas” originárias do projeto ou de diferenças que surgem ao longo do tempo entre instituições formais e sua implementação ou execução efetivas.

As instituições políticas não apenas são contestadas periodicamente, como também “são objeto de escaramuças contínuas com atores tentando obter vantagens através da interpretação ou redirecionamento de instituições em busca de seus objetivos, subvertendo ou contornando as regras que colidem com os seus interesses.” (STREECK e THELEN, 2005, p. 19).

Baseado na concepção de transformação gradual, os autores apresentam 5 tipos abrangentes de mudanças, os quais são sintetizados no Quadro 1.2.²⁸

Esses mesmos tipos, com exceção de *exaustão*, são reafirmados em Mahoney e Thelen (2010), o que mostra que os autores estão seguros sobre o modelo conceitual aqui transcrito e compromissados com a atualização teórica. Além de reafirmarem a tipologia de mudanças institucionais, tais autores estabelecem relações entre os diferentes tipos de agentes de mudanças, as estratégias que empregam e os diferentes ambientes institucionais. Apesar da importância dessa evolução, ela está fora do propósito dessa tese. Para o que interessa aqui, a confirmação dos tipos de mudanças institucionais basta.

²⁸ Ver os vários estudos empíricos que ilustram cada um dos tipos de mudanças elencados pelos respectivos autores em: Streeck e Thelen (2005).

Tipos Mudança	Definição	Mecanismo	Elaboração
Reposicionamento	Saliência lentamente crescente de subordinadas em relação às instituições dominantes.	Deserção	Incoerência Institucional abre espaço para comportamento desviante. Cultivo ativo de uma nova “lógica” de ação dentro de um ambiente institucional existente. Redescoberta e ativação de recursos institucionais dormentes ou latentes. Invasão e assimilação de práticas estrangeiras.
Inclusão de Camadas	Os novos elementos ligados às instituições existentes modificam gradualmente o seu estatuto e estrutura.	Crescimento Diferencial	Crescimento mais rápido de novas instituições criadas às margens das anteriores. Novas franjas comem o núcleo das anteriores. Nova camada institucional retira o suporte à camada anterior. Presumida “correção” desestabiliza instituições existentes. Compromisso entre a anterior e a nova lentamente se transforma em derrota da anterior.
Flutuação	Negligência da manutenção institucional, apesar da mudança externa, que resulta em derrapagem na prática institucional na área.	Negligência Deliberada	Mudança nos resultados institucionais afetados devido (estrategicamente) ao negligenciamento da adaptação às circunstâncias alteradas. Promulgação de mudança institucional, não por reforma de regras, mas por regras que permanecem inalteradas em face da evolução das condições externas
Conversão	Redirecionamento de instituições anteriores para novos fins; novos propósitos ligados a estruturas anteriores.	Redirecionamento, reinterpretação	Lacunas entre regras e promulgação devido a: (1) Falta de previsão: limites (consequências não intencionais) do projeto institucional. (2) ambiguidade proposital das regras institucionais: as instituições são compromissos (3) Subversão: regras reinterpretadas a partir de baixo (4) Tempo: a mudança das condições contextuais e das coalizões abre espaço para o redirecionamento
Exaustão	Desmatelamento gradual (ou esvaziamento) ao longo do tempo.	Esgotamento	Auto-consumo: O funcionamento normal de uma instituição prejudica as suas pré-condições externas. Retornos decrescentes: a generalização altera a relação custo-benefício. Superexpansão: limite ao crescimento.

Quadro 1.2 – Mudança Institucional: Cinco Tipos de Transformação Gradual

Fonte: Streeck e Thelen (2005, p. 31)

1.4 ASPECTOS METODOLÓGICOS: ESTUDO DE CASO E RASTREAMENTO PROCESSUAL

O objetivo deste tópico não é de modo algum empreender uma revisão sobre tais métodos, mas apenas acrescentar algumas definições e assim complementar o que já foi tomado como válido na Introdução.

Ruzzene (2014, p. 16) define estudo de caso da seguinte forma: “É a análise espessa [descrições baseadas em denso material de prova] de fenômenos sociais referente à forma como eles ocorreram em contextos circunscritos. É assim uma análise situada, rica em detalhes e dirigida a representar fielmente a complexidade do objeto de interesse.” Em outra passagem, ela diz: “O estudo de caso pode ser de fato caracterizado como provedor de evidências contextual, concreta e processual.” (p. 44) Em sua visão, o limite entre o contexto e o objeto é muito tênue, sendo assim: “o resultado desse método é uma caracterização do fenômeno que é deixado permeável para a informação contextual.” (p. 45)

George e Bennet (2005, p. 5), referências no debate metodológico atual, dizem que a abordagem estudo de caso é: “o exame detalhado de um aspecto de um episódio histórico para desenvolver ou testar explicações históricas que podem ser generalizadas para outros eventos.”

No entendimento de Borges (2007), tal método é utilizado nas situações em que o pesquisador possui interesse em entender melhor os aspectos contextuais, supondo serem estes pertinentes para o desenvolvimento da sua pesquisa. Citando Ragin (1987) ele diz:

Diferentemente da abordagem macrocomparativa de caráter estatístico, que busca divorciar os “casos” do contexto, de modo que o foco possa recair sobre um determinado conjunto de variáveis, o estudo de caso tem como unidade de análise um ou mais eventos ou classes de um fenômeno, que são abordados de forma detalhada e holística (BORGES, 2007, p. 48)

Na revisão de Ruzzene, sobre as definições do que vem a ser caso, estudo de caso e método estudo de caso, ela, citando Lijphart (1971), Ragin (2000), Gerring (2004, 2007), George e Bennett (2005) e Venesson (2008), diz que todos esses autores chegam mais ou menos às mesmas definições:

Caso é uma construção teórica: o que não é o fenômeno ou o evento específico, mas, sim, a conceitualização dele. Algo como um fenômeno ou evento em ciência política, um indivíduo em psicologia e psiquiatria, uma

prática cultural em antropologia é transformado em caso pelo estudo dele.
(RUZZENE, 2014, p. 35, grifo nosso)

Na defesa de um *status* mais autônomo do método estudo de caso, Stake (1995, p. 4),²⁹ assim como Ruzzene, disse que a pesquisa com base em tal método “não é uma pesquisa de amostragem”, portanto, a primeira obrigação do pesquisador “é entender o caso”. Ruzzene (2014) questiona toda a pressão colocada sobre o estudo de caso, dizendo que a motivação teórica nem sempre é prevalente nesse tipo de pesquisa. O objetivo pode se limitar à caracterização ou à descrição do caso em análise. Desse modo, as demais propriedades atribuídas pelos autores revisados por ela aos estudos de caso – (1) elucidar características de uma classe maior de fenômenos semelhantes; e (2) desenvolver e avaliar explicações teóricas – devem ser consideradas apenas como benefícios epistêmicos desse método de pesquisa.

Estudo de caso e método de estudo de caso para ela devem ser tratados como conceitos distintos. “O estudo de caso é o produto (escrito) da estratégia de pesquisa [método de pesquisa] quando empregada para estudar um ou alguns casos.” (RUZZENE, 2014, p. 36)

Olhando para “o método dentro do método” a ser usado aqui, cabe especificar o que vem a ser rastreamento processual. Vários autores se empenharam em promover as qualidades do rastreamento processual, como Hall (2003), Mahoney (2003), George e Bennet (2005) e Collier (2011).

Para Collier (2011), trata-se de uma ferramenta fundamental de análise qualitativa, e ele apresenta a seguinte definição:

o exame sistemático de evidência diagnóstica selecionada e analisada à luz de questões de pesquisa e de hipóteses apresentadas pelo investigador. O rastreamento de processo pode contribuir decisivamente para descrever os fenômenos políticos e sociais e para avaliar as alegações causais...é uma ferramenta analítica para extrair inferências descritivas e causais de peças diagnósticas de evidência – frequentemente entendida como parte de uma sequência temporal de eventos ou fenômenos. (COLLIER, 2011, p. 823-4)

Para Bennet (2010, p. 208), rastreamento processual é um método que “envolve o exame dentro de um caso de peças “diagnósticas” de evidência que contribui para apoiar ou superar hipóteses explanatórias alternativas.”

²⁹ apud Gerlach (2008, p. 9)

Em comum têm-se que entre os autores das Ciências Políticas, tal método procura rastrear os mecanismos causais (BENNETT, 2008a, 2008b; CHECKEL, 2008; GEORGE e BENNETT, 2005).

George e Bennet (2005) destacam que esse processo não pode ser confundido simplesmente com narrativas detalhadas reveladoras das circunstâncias da ocorrência de determinado acontecimento. Para eles,

No rastreamento processual, o pesquisador examina histórias, documentos de arquivo, transcrições de entrevistas e outras fontes para ver se o processo causal que uma teoria hipotetiza ou implica em um caso é de fato evidente na sequência e nos valores das variáveis intervenientes nesse caso. O processo de rastreamento poderia ser usado para testar se as diferenças residuais entre dois casos semelhantes são causais ou espúrias ao produzir uma diferença nos resultados desses casos. Ou o estudo intensivo de um caso desviante, um caso que não se encaixa às teorias existentes, pode fornecer percepções teóricas significativas. O processo de rastreamento também pode desempenhar uma função heurística, gerando novas variáveis ou hipóteses com base em sequências de eventos observados indutivamente em estudos de caso. (p. 6 e 7)³⁰

No entendimento de Borges (2007, p. 55), o rastreamento processual – ou, como ele prefere, “mapeamento de processo” – “deve ser entendido como uma técnica para análise e identificação de mecanismos causais”. E então ele, pertinentemente, destaca que há uma diferença fundamental entre “mecanismos” e “efeitos” causais.

Por efeito causal entende-se a direção e natureza da influência de uma variável X sobre uma variável Y. Nas análises quantitativas multivariadas, efeito causal é normalmente entendido como o impacto de uma única variável independente X_1 sobre um fenômeno Y quando todas as demais variáveis independentes (X_2, X_3, X_n) são mantidas constantes. Por sua vez, *os mecanismos causais são os processos intervenientes que conectam uma variável dependente a uma ou mais variáveis independentes e que, portanto, asseguram a ocorrência do efeito causal observado.* (grifo nosso)

E a causalidade pode ser de natureza diversa, como causalidade linear, em que a relação entre as variáveis independente (X) e dependente (Y) e as variáveis

³⁰George e Bennet (2005) recorrem à figura do tabuleiro de dominó para representar o método do rastreamento processual. Em tal representação, eles sugerem que em t^0 imaginemos cinquenta peças de dominó enfileiradas, em ordem numérica e todas cobertas, exceto a primeira e a última. Em t^1 essas duas peças (a primeira e a última) aparecem deitadas no mesmo sentido. Em vista dessa cena, é possível afirmar que a queda da primeira peça provocou a queda da última? É possível, porém não se pode afirmar categoricamente. É necessário desvelar as demais peças e verificar o estado em que se encontram. Pode ser que a queda da primeira provocou a derrubada em cadeia das demais, assim como pode ser que apenas a primeira e a última tenham sido derrubadas de forma independentes.

intervenientes (I_1, I_2) é linear, no sentido de direto; causalidade convergente, aquela que combina diversos processos e fatores e gera um determinado resultado; causalidade de natureza *path dependence*. A Figura 1.2 traz uma representação de um mecanismo causal simplificado.



Figura 1.2 – Mecanismo Causal Simplificado Baseado na Campanha de Liberalização do Comércio Internacional de Serviços (CIS)

Fonte: Adaptado de Beach e Pedersen (2013)

A depender do objetivo do pesquisador diante do estudo de caso, o rastreamento processual se configura de um ou de outro jeito. Se o propósito é desenvolver teorias, o rastreamento processual levará a narrativa a incorporar uma explicação analítica causal mais ou menos universal. “O rastreamento processual requer explicitação de leis teóricas e hipóteses causais.” (BORGES, 2007, p.56)

Collier (2011, p. 824) apresenta uma sequência de aplicação para o rastreamento processual:

Dado o estreito envolvimento com os casos e a centralidade do conhecimento refinado dos casos, o rastreamento de processos pode contribuir decisivamente para diversos objetivos de pesquisa, incluindo: (a) identificação de novos fenômenos políticos e sociais e descrevê-los sistematicamente; (b) avaliação prévia de hipóteses explicativas, descoberta de novas hipóteses e avaliação dessas novas alegações causais; (c) ganho de compreensão dos mecanismos causais; e (d) fornecimento de um meio alternativo – comparado com a análise de regressão convencional e inferência baseada em modelos estatísticos – de abordar problemas desafiadores como a causalidade recíproca, vícios e seleções viesadas.

E por fim ele avalia que o tal método pode robustecer a validade da análise quantitativa e reforçar a inferência causal em configurações envolvendo pequeno

número de casos (*small-N*), configurações que se baseiam na correspondência e no contraste entre os casos que, apesar do grande valor, precisam ter suas contribuições à inferência causal urgentemente suplementadas por análises “intracaso”.

Em síntese o que se verifica é que os autores aqui citados concordam que se trata de um método apropriado para pesquisas qualitativas que testam e geram hipóteses, envolvendo investigação profunda de dados sequenciais, agrupados em conjuntos de eventos que constituem o processo a ser investigado. Tal método guarda muita semelhança com a narrativa histórica, porém imprime sua própria marca com uma dimensão analítica na medida em que permite ao investigador analisar os processos e identificar mecanismos e sequências causais em determinados contextos.

Também se tira de tais referências que o rastreamento processual em pesquisas de mecanismos causais permite que o pesquisador faça consistentes inferências dentro do caso sobre como os resultados ocorrem. É um processo de colocar para fora e de forma inteligível tudo o que vem no meio do processo entre o resultado (variáveis dependentes) e as possíveis explicações (variáveis independentes).

E, enfim, dá conta de fazer correlações complexas, como diante de: causalidades múltiplas, efeitos complexos de interação, estruturas amplificadoras de efeitos por influência própria no processo que os origina e *path dependencies*, tido aqui como uma perspectiva analítica chave do IH e de inserção metodológica nos estudos de caso.

PARTE 2

CASO EUA – ESTADOS UNIDOS E AS NEGOCIAÇÕES DO SETOR
DE SERVIÇOS: GATS-RU; NAFTA; TPP; TTIP.

CAPÍTULO 2

OS EUA E AS NEGOCIAÇÕES DO SETOR DE SERVIÇOS NO SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO: GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES (GATS) – RODADA URUGUAI

Conforme visto na revisão teórica, uma das abordagens sobre formação da preferência é compreender os atores como operadores ideológicos motivados por um conjunto de crenças. E no Institucionalismo Histórico (IH) as crenças ideológicas são identificadas através da análise contextual que observa os compromissos expressos dos atores concretos.

O argumento tido como válido aqui é que as crenças ideológicas ajudaram a parametrizar o conjunto de opções que os negociadores americanos apresentaram nas negociações do GATS-RU. Não tivessem os negociadores americanos acreditado no potencial dessa ideologia,³¹ eles não teriam investido tão fortemente na trajetória de levar serviços para a agenda do regime de comércio multilateral. Entretanto as crenças ideológicas não foram os fatores propriamente decisivos nas escolhas feitas por eles.

Os idealizadores do comércio internacional de serviços tinham em mente um padrão de liberalização comercial baseado fundamentalmente nos princípios do neo-liberalismo, entretanto, os negociadores americanos tiveram que lidar com uma ampla gama de interesses difusos, envolvendo sobretudo interesses de atores econômicos privados e de atores públicos, processados dentro de limites contextuais e institucionais.

O item a seguir abre o capítulo, apresentando uma descrição do processo de desenvolvimento de uma campanha baseada na ideia de promover serviços a objeto de transações comerciais em âmbito internacional e que reuniu: líderes de grupos de interesses do setor de serviços; líderes políticos, como congressistas à frente do House

³¹O termo ideologia está sendo empregado de acordo com o significado atribuído por Skocpol (1985, p. 91-2), a saber: “Sistema de ideias implantadas como argumentos políticos autoconscientes por atores políticos identificáveis. Ideologias neste sentido são desenvolvidas e implantadas por grupos particulares ou alianças envolvidas em conflitos políticos temporalmente específicos ou em tentativas de justificar o uso do poder do Estado.”

Nessa mesma linha de pensamento seguem Alcock, Daly e Griggs: “Ideologia fornece uma compreensão ou interpretação mais ou menos coerente de algum aspecto da realidade social para aqueles que se apegam a ela. As ideologias tendem a ser orientadoras de ação, na medida em que influenciam o comportamento das pessoas. Uma compreensão dos sistemas de crença ou “mundos presumíveis” dos atores políticos pode contribuir para uma explicação de ações e comportamentos, e até certo ponto de resultados.” (ALCOCK, DALY e GRIGGS, 2008, p. 185).

Ways and Means Committee, que pode ser traduzido como Comitê de Recursos Financeiros da Câmara dos Deputados, e do Comitê de Finanças do Senado – comitês que tinham acabado de ser criados –; e funcionários do USTR e do Departamento de Comércio, que foi fundamental para parametrizar a agenda dos negociadores americanos.

Na sequência apresenta-se o contexto no qual a ideia do comércio de serviços foi levada ao GATT, procurando mostrar que as condições econômicas mundiais estavam bastante deterioradas, fazendo que os maiores focos de resistência perdessem força. Os negociadores americanos exerciam a diplomacia tradicional, e os negociadores europeus, com a França na liderança da Comissão Europeia, começavam a botar em prática uma estratégia interna para fortalecê-los diante da orientação competitiva de política comercial americana.

Mostra-se também que a atuação do Congresso, incomodado com os fundamentos macroeconômicos do país, incorporou uma postura mais controladora, protecionista, criando especialmente dois comitês dedicados às questões comerciais – House Ways and Means Committee e Senate Finance Committee – e levando ao extremo o unilateralismo. Por fim, demonstra-se detalhadamente a dinâmica do processo de negociação do GATS-RU, desvelando os argumentos apresentados pelos negociadores americanos e que sustentam as escolhas feitas por eles no NAFTA, conforme será discutido no capítulo seguinte.

2.1 A IDEIA DE SERVIÇOS COMO NOVA FRONTEIRA DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Em um passado não tão distante, serviços eram considerados não comerciáveis. Isso era, em parte, devido à questão de definição, porque *serviços eram definidos como sendo produzidos onde eles eram consumidos*. (FEKETEKUTY, 1998, grifo nosso.)

De acordo com a definição conceitual destacada na citação acima, os serviços vinham sendo regulados rigidamente durante séculos. A identificação do local de produção ao local de consumo dos serviços criou um forte enraizamento entre atores e instituições, o que tornava cada vez mais improvável alguma desconstrução desse movimento circular. No entanto, em 1972, um grupo de especialistas reunido na Organização Econômica para Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) cunhou a expressão “comércio em serviços” (DRAKE e NICOLAIDIS, 1992, p. 38). Passaram-

se dez anos até que as ideias sobre a importância dessa espécie de troca foram levadas ao GATT, durante uma de suas reuniões ministeriais.

No pós-Segunda Guerra, na medida em que se verificava um aumento da renda, uma relativa saturação em alguns segmentos da indústria de bens materiais e um avanço tecnológico, surgia um mercado potencial para serviços. Isso despertou o interesse pela sistematização do conhecimento a respeito desse fenômeno. Para Drake e Nicolaidis (1992, p. 45), “o senso geral sobre mudanças significativas em curso criou um espaço intelectual onde analistas independentes e analistas investidos de interesses começaram a definir e construir socialmente uma nova realidade.” Ou seja, as mudanças na estrutura econômica desencadearam um movimento de redefinição do que vinha a ser serviços e sua correspondente representatividade na economia.

Foi nesse contexto que, em 1972, a OCDE convocou uma força-tarefa para considerar as perspectivas de longo prazo para o comércio, tendo em vista as mudanças econômicas estruturais e a aproximação da Rodada Tóquio de Negociações Comerciais Internacionais. A Tabela 2.1 mostra que de fato a participação do comércio de serviços no PIB, principalmente dos EUA, na década de 1970, esteve em ascensão. Por outro lado, o Reino Unido, que vinha mantendo seu tradicional crescimento de 1970 a 1974, começou a enfrentar uma leve queda no final da referida década.

País/ Ano	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
EUA	2.426	2.429	2.37	2.529	2.739	2.7	2.796	2.815	2.849	2.852
Reino Unido	11.65	11.884	11.445	12.334	13.889	12.835	13.558	13.269	12.168	12.112
UE	*	8.31	*	*	*	8.799	9.326	9.541	9.539	9.594

Tabela 2.1 – Comércio em Serviços (% do PIB) na Década de 1970

Fonte: World Bank (2016)

* Dados não disponíveis

O relatório resultante continha uma seção apresentando a expressão “comércio de serviços” e trazia o seguinte destaque: “dado que o setor de serviços deve provavelmente se expandir rapidamente nas economias dos países, a principal

necessidade é evitar quaisquer tendências ao protecionismo e buscar alcançar uma liberalização mais aprofundada” (DRAKE e NICOLAIDIS, 1992, p. 45).³²

Note-se que por esta ocasião os especialistas ainda não relacionavam diretamente a questão aos princípios do comércio incorporados no GATT. Dois anos depois, isso já ficaria evidente. O *think tank* Trade Policy Research Centre (TPRC), que havia sido criado em 1968, em Londres, por iniciativa de Hugh Corbet, economista australiano, publicou em 1974 um relatório estabelecendo este vínculo. Ainda segundo os autores citados, o TPRC tornou-se uma grande força intelectual no debate do comércio de serviços, fazendo uso especialmente de seu próprio veículo de comunicação – o jornal *The World Economy*.

Os termos deste discurso nascente foram abraçados rapidamente nos EUA. Um enorme mercado interno, um ambiente regulatório comparativamente amigável e outros fatores alimentavam algumas das maiores empresas de serviços do mundo, mas a entrada competitiva no exterior se tornava mais difícil no setor de serviços do que no setor manufatureiro devido às barreiras existentes. Para as TNCs [Corporações Transnacionais] americanas, a categoria “trade” teve um duplo apelo. Internamente, reuniu uma nova coalizão política de empresas de diversas indústrias, ressaltando seus problemas comuns e justificando suas demandas individuais. Externamente, deu a cada uma delas uma poderosa arma discursiva para avançar tais demandas redefinindo políticas industriais específicas como “protecionismo”, uma acusação que era menos facilmente ignorada por governos estrangeiros do que os apelos *ad hoc* para flexibilidade regulatória. (DRAKE e NICOLAIDIS, 1992, p. 46)

Os relatos históricos mostram que o grande ímpeto para promover serviços a *international tradable object* veio especialmente do setor financeiro, o qual abrange o setor de seguros. Os agentes que atuaram a favor desse setor eram alinhados com os princípios neoliberais, defendidos especialmente pelos economistas Hayek (1944, 1982, 1992) e Friedman (1962, 1980).

Friedman, que foi um dos expoentes da Universidade de Chicago, é especialmente relacionado com a revitalização do interesse na política monetária e com os argumentos sobre os efeitos negativos da intervenção do Estado na economia, ao regulamentar os setores da economia e subtrair a liberdade dos agentes privados de se organizarem conforme as necessidades do mercado.

³²Drake e Nicolaidis observam como sinal de efervescência de discussões focadas nessa temática o fato que um livro sobre a emergência de uma sociedade “pós-industrial” atraiu uma incomum atenção. Tratava-se do livro de Daniel Bell (1973) *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. Eles ainda lembram que o termo “pós-industrial” já havia sido apresentado por Alain Touraine (1969).

Alguns executivos da época foram protagonistas nessa campanha, servindo de vínculo entre o setor privado e o setor público, tais como: Ronald Shelp (ex-integrante do Departamento de Comércio dos Estados Unidos) e Hank Greenberg, executivos líderes da American International Group (AIG), multinacional americana do setor de seguros; Harry Freeman, James Robinson e Joan Spero, executivos da American Express (James Robinson estava liderando o Advisory Committee on Trade Negotiations e foi um dos seis membros do setor privado que compôs a delegação americana presente nas reuniões do GATT); John Reed, executivo do Citibank, que estava liderando o Services Policy Advisory Committee (SPAC); Gordon Cloney, que era presidente da International Insurance Council (AGGARWAL, 1992; FEKETEKUTY, 1998; MARCHETTI E MAVROIDIS, 2011a).

Não se esperaria que fosse diferente, pois os primeiros registros da internacionalização do setor financeiro datam do começo do século XX, com o Citibank começando suas operações na França em 1906, na Argentina em 1914 e no Brasil em 1915. E desde lá, os modelos de negócios e de operações financeiras internacionais tornaram-se cada vez mais sofisticados (SEGURA e ROIG, 2010).

Com o avanço da tecnologia e com os grandes investimentos em infraestrutura, somente desafiariam as estratégias de negócios das empresas internacionalizadas as regulações nacionais tidas como protecionistas, que podem ser conduzidas segundo diferentes lógicas: razões de privacidade, proteção de setores estratégicos, políticas industriais visando desenvolver indústrias nascentes, criação e manutenção de empregos e outras (YOFFIE, 1990). Se por um lado era possível contornar os desafios tecnológicos com supercomputadores e redes de telecomunicações sofisticadas, de outro, os agentes econômicos viam-se constrangidos por políticas nacionais.

Drake e Nicolaidis (1992) dizem que equivocadamente a ideia de que a manufatura era uma onda do passado e serviços se tornavam a onda do futuro foi se enraizando entre uma série de comunidades, reunindo representantes oficiais do comércio, políticos desejando aparecer com visão de futuro, analistas de mercado preocupados com as consequências operacionais da concorrência, acadêmicos intrigados com os desafios analíticos e lobistas corporativos buscando legitimar suas agendas privadas.

Nesse contexto, surgiu a Interagency Task Force on Services and the Multilateral Trade Negotiations, estabelecida pela Presidência dos EUA, e escritórios

dedicados exclusivamente à indústria de serviços foram estabelecidos tanto pelo Departamento de Comércio, como pelo USTR, com o intuito de monitorar as barreiras comerciais impostas pelos países e ouvir as reclamações das empresas transnacionais americanas. A Câmara de Comércio foi instada a atualizar o inventário das barreiras comerciais existentes, anualmente, e fornecê-lo ao governo dos EUA.

Com o apoio bipartidário, o Congresso não só alterou a Lei de Comércio de 1974 com a inserção de algumas disposições permitindo negociações bilaterais e retaliação com base na Seção 301, mas também autorizou Robert Strauss, então à frente do USTR, a levantar a questão na Rodada Tóquio. Alguns resultados, ainda que tímidos, foram contabilizados em tal rodada. Os negociadores americanos conseguiram que os acordos sobre compras governamentais, serviços de transporte e seguros relacionados à importação de bens, contratados por governos, assegurassem que fornecedores estrangeiros não fossem discriminados. Outro resultado foi o acordo sobre o código de padronização no comércio de manufaturados para coibir a discriminação. O sistema de padronização envolve testes laboratoriais, que são serviços e são fornecidos por laboratórios e técnicos estrangeiros. Além disso, as cláusulas sobre subsídios foram estendidas a serviços usados para exportar bens. Somando-se a isso, os americanos ainda garantiram em um acordo informal que o tema seria avaliado no âmbito da OCDE. O objetivo do estudo era determinar se era possível identificar questões que pudessem ser objeto de negociações futuras (DRAKE e NICOLAIDIS, 1992; FREEMAN, 1996; FEKETEKUTY, 1998).

Esses primeiros resultados ainda não eram suficientes para provocar uma mudança na percepção dos negociadores sobre a natureza e o papel dos serviços na economia internacional. Para isso, era necessária uma campanha mais concentrada. Nas palavras de Feketekuty (1998, s.p):

A estratégia incluía um programa abrangente de estudos e conferências; uma campanha informativa pública; total integração de serviços à máquina de política comercial; uso ativo de canais comerciais bilaterais para resolver disputas bilaterais sobre serviços; total utilização de instituições internacionais e mecanismos existentes na área comercial; e, ainda, um programa de longo prazo para melhorar as estatísticas governamentais em comércio de serviços.

A estratégia de divulgação da ideia estava bem definida por Feketekuty, que conforme Drake e Nicolaidis, era “o mais visível, prolífico e influente analista daquele momento”, chegando a ser chamado de “o pai do comércio em serviços”.

Feketekuty diz que tirou proveito até mesmo da resistência imposta por países como Brasil e Índia.³³

O resultado dessa campanha mostrou que ela não foi em vão, pois o setor de serviços estava crescentemente sendo visto como

um novo *locus* de produção de riqueza; como resultados independentes em mercados lucrativos ao invés de resultados derivados da produção de manufaturados; como valores mensuráveis; como contínuo ao invés de efêmero e temporário, uma vez que o relacionamento entre comprador-vendedor se tornava comum; como separável e estocável em redes e mídias físicas (por exemplo, discos de computadores e circuitos eletrônicos); como comerciável entre diferentes entidades em vez de fornecido conjuntamente por membros de carteis, como movimentado por entre fronteiras através de trajetos rastreáveis (via redes ou via movimento de fornecedores); e, acima de tudo, como uma coerente classe de atividades objeto de similar disciplinas sobre barreiras não tarifárias e merecedora de liberalização sob um conjunto comum de princípios gerais sobre comércio. (DRAKE e NICOLAIDIS, 1992, p. 50)

No limiar da década de 1980, a campanha em favor da liberalização do comércio de serviços se estruturou em bases mais sólidas com a formação, em 1982, da Coalização das Indústrias de Serviços (Coalition of Service Industries [CSI]), a partir do empenho de algumas empresas, entre as quais: American Express, Bechtel, Citibank.³⁴ Depois foram surgindo vários outros, tais como: Services World Forum

³³ “Ironicamente, países como Brasil e Índia, que se opunham ao lançamento das negociações multilaterais em serviços, ajudaram consideravelmente a disseminar informações sobre o comércio de serviços. A oposição aos esforços dos EUA, em várias reuniões, para avançar as discussões internacionais e negociações em comércio de serviços, gerou um drama, a ponto de ganhar destaque na mídia. Apesar de algum sucesso já ter sido alcançado antes, para se conseguir persuadir vários jornais e revistas a escreverem a sucessão de eventos ocorridos acerca do comércio de serviços e a preparação das negociações, essa cobertura não significou nada em comparação com o tratamento internacional dado ao confronto sobre o tema serviços no GATT. Tais notícias inevitavelmente conduziram a mais solicitações por matéria adicional na imprensa, as quais geravam novos artigos.” (apud BOJIKIAN, 2009, p. 74-5). Muitas dessas passagens puderam ser confirmadas pessoalmente em entrevista que nos foi concedida por Feketekuty em novembro de 2015 na Flórida-EUA.

³⁴ “E desde então, ela “tem moldado as políticas econômicas doméstica e internacional em nome do setor de serviços”. Disponível em: <<http://servicescoalition.org>>. Acesso em: dez. 2014.

A força do *lobby* expressa na CSI – destacando que sua atuação abrange os cinquenta estados do país e mais de cem países – é compreensível ao se considerar o peso dos segmentos que representa: bancos, seguros, telecomunicações, tecnologia da informação, logística e entrega expressa, audiovisual, varejo e outros. A instituição orienta-se pelo objetivo central de alargar cada vez mais as fronteiras do comércio internacional. Se no começo de sua atuação trabalhava mais em função de assegurar o direito das empresas de se estabelecer localmente, ou seja, trabalhava em função de promover condições favoráveis ao investimento direto (o Modo 3 – Presença Comercial) – com o tempo passou a pleitear também a liberalização do comércio transfronteiriço (Modo 1). Tal desenvolvimento é compreensível, tendo em vista que os segmentos envolvendo bancos comerciais e telecomunicações, setores considerados de infraestrutura para os demais setores, operavam, fundamentalmente, por meio do Modo 3. Com o advento da *internet*, as barreiras tecnológicas para as transferências irrestritas de dados vieram abaixo, o que tornou realidade a prestação de serviços à distância em quase todos os segmentos, e disso decorre o grande interesse no Modo 1.

(SWF) – estabelecido em Genebra, em 1986, sob a direção de Orio Giarini, acolhia políticos, negociadores oficiais e membros do secretariado do GATT, da UNCTAD –; e Promethée, sob direção de Albert Bréssand.

Com a eleição de Ronald Reagan para a Presidência dos EUA, William (Bill) Brock, visto internamente como ultraliberal (AGGARWAL, 1992) e de personalidade forte e autoritária, foi nomeado para ocupar o comando do USTR (Representante de Comércio), onde ficou de 1981 a 1985. Brock tinha mais afinidade com serviços, pois vinha do Comitê de Bancos do Senado dos EUA e, conforme Feketekuty (1998), foi uma peça fundamental nos esforços de integrar serviços na estrutura política comercial doméstica e internacional.

2.2 O CONTEXTO AMBIENTAL E A ENTRADA DO COMÉRCIO DE SERVIÇOS PARA A AGENDA DA RODADA URUGUAI

A década de 1970 foi marcada por uma realidade que desafiava o governo americano a abrir espaço para novos setores produtivos mais dinâmicos e introdutores de novas tecnologias, ao mesmo tempo em que via setores inteiros de sua economia sendo lançados a crises por fatores como a emergência de novos concorrentes industriais, o aumento dos preços do petróleo, a diminuição da produtividade e rentabilidade, a inflação e o desemprego. Desde a promulgação da Lei de Comércio de 1974, as práticas comerciais americanas configuravam um regime de comércio implacável com os concorrentes, não só com europeus e japoneses, mas também com os países que estavam diversificando sua pauta exportadora, como o Brasil. Os países considerados razoavelmente industrializados e competitivos eram chamados a participar dos ajustes necessários ao saneamento do grave desequilíbrio das relações comerciais dos EUA com os demais países (VIGEVANI, 1995).

Os déficits comercial e fiscal que já vinham pressionando no final da década de 1960 persistiram na década de 1970. Para piorar o quadro, na esteira do colapso do regime de Bretton Woods, em 1972, vieram as mudanças nos fundamentos macroeconômicos, como as mudanças nas políticas de juros e cambial. Houve reflexos diretos na indústria americana, que diante da valorização do dólar perdia competitividade e, com isso, a rigidez com as proteções previstas na nova lei, inclusive com o estabelecimento de restrições voluntárias, regimes de cotas e a imposição de direitos compensatórios.

Com as mudanças nos fundamentos macroeconômicos promovidas por EUA, os reflexos externos não poderiam ser diferentes, atingindo sobretudo países da América Latina que possuíam endividamento externo, especialmente México, Brasil e Argentina. Conforme observa Velasco e Cruz (2002, p. 12), a decisão do Federal Reserve System (FED) de alterar sua política de juros precipitou a economia internacional na maior recessão desde o final da Segunda Guerra Mundial e arremessou os países do “Terceiro Mundo” a uma situação de crise da dívida externa.

Foi nesse cenário que William Brock, no papel de Representante de Comércio, atacou o “novo protecionismo” e ganhou o apoio do qual carecia para obter a nova autorização para proceder às negociações: “Se a tendência de aumento das barreiras ao comércio de serviços continuar sem ser controlada, as oportunidades de comércio poderão ser consideravelmente reduzidas e o sistema de comércio internacional poderá ser gravemente prejudicado” (apud MARCHETTI e MAVROIDIS, 2011a, p. 692).

Em abril de 1981, Feketekuty, então funcionário do USTR e encarregado especialmente pelas negociações sobre serviços, preparou uma declaração sobre os objetivos do país em relação a essas negociações e anunciou planos para buscar a aprovação política entre os ministros da OCDE. Entretanto acabou se dando conta que faltavam recursos e mandatos às autoridades da UE para negociar serviços dentro do Comitê de Comércio da OCDE, ainda que desejassem se alinhar à proposta de EUA. Sendo assim, o mais adequado seria que as negociações ficassem na esfera do GATT.

Em 1982, durante a reunião ministerial do GATT, em Genebra, os negociadores americanos apresentaram formalmente a proposta para incluir serviços na agenda comercial. Ali eles contaram com o apoio de alguns países da OCDE e até de países em desenvolvimento, nomeadamente Coreia do Sul e México, mas enfrentaram forte resistência dos países “linhas duras” do G5: Brasil, Índia, Argentina, Iugoslávia e Egito.³⁵ Essa reunião foi o marco do confronto entre os dois grupos. Não obstante, William Brock assegurou um acordo que comprometia os signatários a empreender estudos nacionais sobre o comércio de serviços e garantia que o GATT cuidaria para que houvesse uma troca de informações sobre tais estudos.

³⁵No entendimento destes, a liberalização contemplaria somente as atividades intensivas em capital, o que os marginalizava dada a falta de vantagem competitiva. Vários argumentos foram apresentados por esses países, que se reuniam no depois denominado G10. Ver discussão em Bojikian (2009, cap. 3 e 4).

À parte a resistência dos “linhas duras” e suas respectivas preferências e processos, os negociadores precisaram convencer antes os negociadores europeus. As dificuldades seriam relevantes. Embora o tema já estivesse previsto no Tratado de Roma de 1957, no GATT, as coisas seriam diferentes. O próprio modelo institucional de acordo com o qual as decisões comerciais tramitavam seria um limitador para uma agenda excessivamente ambiciosa. Além disso, havia obstáculos originários das agências regulatórias de cada membro, cujo escopo alcançava comitês e agendas internas à OCDE (FEKETEKUTY, 1988; 1998; AGGARWAL, 1992; KELSEY, 2008).

Por outro lado, as projeções econômicas mostravam que o setor de serviços tendia a crescer em relação ao setor manufatureiro. Realmente, de 1980 a 1990, o comércio referente a serviços cresceu mais do que o comércio referente a produtos manufaturados. Entretanto, de 1990 a 2000, esse ritmo de crescimento diminuiu, voltando a apresentar um novo crescimento em 2005, conforme mostra o Gráfico 2.1.

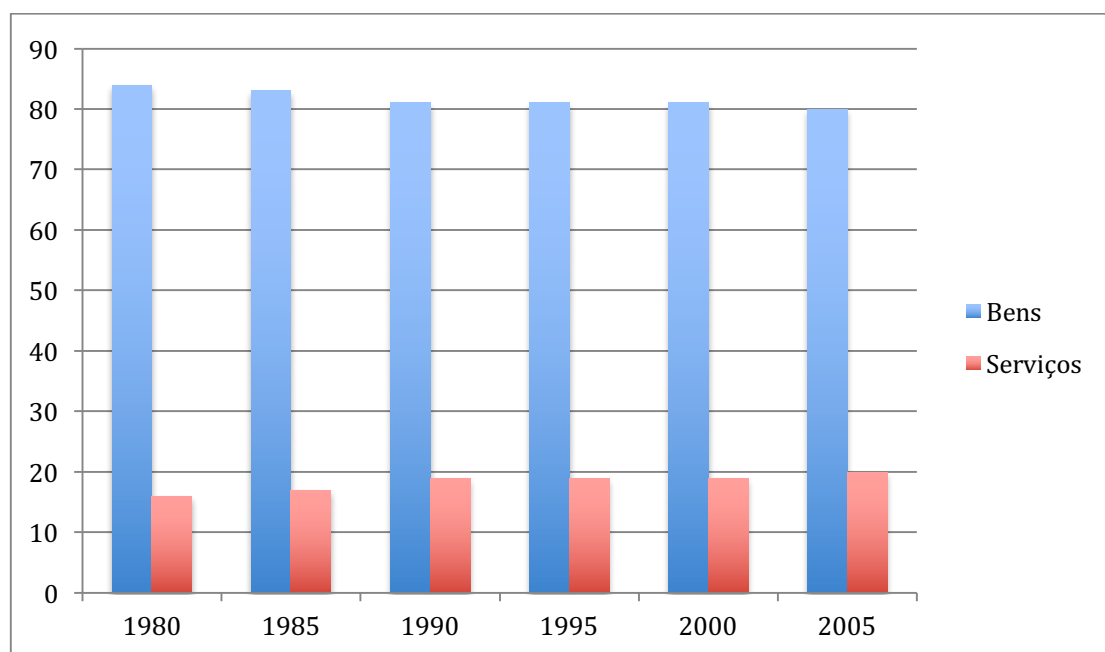


Gráfico 2.1 – Composição das Exportações Mundiais de Bens e Serviços

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da WTO (2013a)

Estudo do GATT revelou que os cinco maiores exportadores mundiais em serviços em 1987 foram: EUA (11.2%); França (10.6%); Reino Unido (8.6%); Alemanha (8.6%); Itália (6.5%); e Japão (5.5%) (*FINANCIAL TIMES*, 29 set. 1989).

E a comunidade especialmente dedicada a debater exaustivamente as vantagens do comércio de serviços estava bem representada do outro lado do Atlântico. Conforme apontado anteriormente, o Trade Policy Research Centre (TPRC) mantinha-se ativo desde 1968 em Londres, produzindo e publicando dados e informações no seu periódico *The World Economy*.

Os negociadores americanos pareciam dispostos até mesmo a exercer a diplomacia arriscada para colocar o tema dentro da Rodada Uruguai:

EUA fizeram da negociação sobre serviços o carro-chefe da sua agenda nacional para uma nova rodada multilateral do GATT. Em 1985, à medida que o tempo para o lançamento da nova rodada se aproximava, Clayton Yeutter, então Representante de Comércio, condicionou a participação do país na Rodada Uruguai à inclusão da negociação sobre o comércio de serviços na agenda. (MARCHETTI e MAVROIDIS, 2011b, p. 62)

O colapso do regime Bretton Woods em 1972 levou os países europeus a tentar operar um novo regime monetário, baseado na chamada banda larga de flutuação do câmbio. Em 1979, o estabelecimento do European Monetary System (EMS) instaurou um sistema de coordenação monetária com bandas de flutuação mais estreitas, fazendo frente aos acontecimentos nos EUA. Comparativamente ao que estava acontecendo na economia americana, entre os países da UE as coisas não eram diferentes. A década de 1970 também era caracterizada por índices crescentes de inflação, altas taxas de desemprego e por baixos índices de crescimento econômico.

Na procura por soluções envolvendo inserção internacional, aceitar-se-ia negociar serviços no GATT, mas junto empreender-se-ia uma ação coletiva no âmbito regional arranjada sob o conceito *move to the market* (mover para o mercado), o que significava um distanciamento das políticas econômicas keynesianas implementadas nas décadas de 1960 e 1970, que haviam deixado um saldo negativo (HALL, 2005). O arranjo europeu concertado pelos líderes – França, Alemanha e Reino Unido – seria o Single European Act (SEA). Os franceses, à frente da Comissão Europeia naquele momento, estavam inclinados a ver o aumento da integração europeia como uma forma de exercer mais influência no bloco, o que, apesar de não ser o ideal, não confrontava frontalmente com a ideologia nacionalista francesa. Essa forma de enquadrar a solução, filtrada pela percepção dos franceses, vai influenciar fortemente os termos e condições acordados no GATS.

Conforme combinado em 1982 no GATT, a UE já vinha procedendo a estudos envolvendo ministérios nacionais e grupos interdisciplinares da Comissão. Nesse ponto, a contribuição dos *think tanks* europeus se tornou providencial. E Willy De Clercq, então Comissário de Relações Exteriores, começou a propagar em inúmeras apresentações públicas que a UE era “o maior exportador mundial de serviços”, até que em 1985, os ministros de comércio da UE anunciaram apoio às negociações de serviços (DRAKE e NICOLAIDIS, 1992, p. 57).

De fato, conforme mostra a Tabela 2.2, a representação do comércio de serviços no PIB da UE era em torno de 10% ao longo de toda a década de 1980, apresentando uma pequena oscilação para baixo no final da década. E o Reino Unido, cuja representação de seu setor de serviços era tradicionalmente forte na economia do país, apresentou uma queda nesse período.

Já os EUA chegam ao final deste mesmo período com um aumento de um ponto percentual, saindo de cerca de 3% em 1980 e alcançando 4% do PIB em 1989. E o crescimento se mantém ao longo da década de 1990, quase atingindo 5% em 1999. Note-se que o Reino Unido e a UE recuperaram suas tendências de crescimento, superando inclusive a margem de crescimento dos EUA, conforme se pode verificar na Tabela 2.3.

País/ Ano	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
EUA	3.092	3.181	3.439	3.257	3.416	3.339	3.635	3.89	3.989	4.059
Reino Unido	11.397	11.154	10.953	10.690	11.107	11.090	10.814	10.387	9.604	9.578
UE	10.079	10.739	10.716	10.473	10.715	10.87	9.916	9.702	9.592	9.861

Tabela 2.2 – Comércio em Serviços (% do PIB) na Década de 1980

Fonte: World Bank (2016)

País/ Ano	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
EUA	4.441	4.58	4.539	4.502	4.563	4.705	4.84	4.903	4.879	4.806
Reino Unido	9.62	9.212	10.066	10.805	11.388	11.019	11.745	11.722	12.374	13.574
UE	10.059	9.932	10.518	10.96	10.897	10.844	11.053	11.675	12.106	13.377

Tabela 2.3 – Comércio em Serviços (% do PIB) na Década de 1990
 Fonte: World Bank (2016)

2.3 O CONGRESSO E A POLÍTICA COMERCIAL AMERICANA NA DÉCADA DE 1980

Durante a década de 1980, a política comercial americana foi bastante polêmica. O unilateralismo, que culminou no Omnibus Trade and Competitive Act of 1988, é o atributo que sintetiza a orientação desse período, mas também o é, o multilateralismo em novas vestes.³⁶

Ocorre que a percepção dominante entre os congressistas, durante a Administração Reagan, era que eles não estavam participando efetivamente da política comercial. Com efeito, a Administração Reagan elevou a intensidade da disputa no Congresso à medida em que se percebia um declínio da posição relativa de EUA no mundo e a economia do país registrava surpreendentes índices negativos: de 1980 a 1985, o dólar subiu em média 63% (DESTLER, 1991, p. 264); o déficit comercial foi de 19,407 bilhões de dólares em 1980 para 151,684 bilhões em 1987³⁷; além do déficit orçamentário, em razão principalmente dos gastos com segurança. Aparentemente em razão da percepção de que as autoridades econômicas estavam sendo omissas, o Congresso acabou adotando uma postura mais intervencionista. Procurou entrar mais cedo no processo de formulação da política comercial, como na elaboração da minuta do Trade Act of 1984, em que se introduziu uma série de leis com base em um novo conceito de reciprocidade e de ‘responsabilidade mútua’, e aprovou a Omnibus Trade Bill. (DESTLER, 1986; DESTLER e ODELL, 1987; DESTLER, 1991).

Os termos e condições estabelecidos no Trade Act of 1984, que aditiva a emissão de 1974, revelam um caráter bastante assertivo incorporado nas regras e procedimentos unilaterais para coibir o “*unfair trade*”.³⁸ Velasco e Cruz (2011, p. 13)

³⁶“A Administração republicana depositava parte de suas fichas no propósito de forçar a liberalização dos mercados internacionais de bens e serviços, através da ação multilateral pela abertura de mais uma rodada de negociações no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), com a inclusão em sua agenda de “novos temas”, até aquele momento não sujeitos à disciplina do órgão – “serviços”, “propriedade intelectual”, e “investimentos”. ” (VELASCO e CRUZ, 2011, p. 13)

³⁷Fonte: U.S. Census Bureau, Economic Indicator Division. Disponível em:

< <https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/historical/gands.pdf> > Acesso out 2015

³⁸A lei também autorizou as negociações bilaterais para a conformação do acordo de livre comércio com Israel e incluiu um procedimento pelo qual o governo poderia negociar outros acordos, mas sujeito a veto por qualquer dos comitês de comércio e à aprovação final em conformidade com o procedimento acelerado (*Fast Track Authority*). No entanto, uma nova negociação comercial multilateral não foi autorizada (DESTLER, 1991, p. 263).

observa que “a lei definia de forma extremamente elástica a noção de práticas comerciais ‘não razoáveis’”.

Para garantir uma maior influência do Congresso nas negociações de acordos comerciais, estabelecendo previamente termos e condições que atendessem com prioridade interesses econômicos internos, a lei criou dois comitês específicos dedicados às questões comerciais – House Ways and Means Committee e Senate Finance Committee –, aos quais o Poder Executivo deve encaminhar a notificação de interesses em iniciar negociações comerciais e, dentro do prazo de sessenta dias, desde a respectiva comunicação, ficam abertas as consultas dos membros dos respectivos comitês junto à Administração. Portanto essas medidas alteram o escopo do Trade Act of 1974 e trazem incrementações à instituição do *Fast Track Authority* (*Fast Track*).³⁹ Além disso, a nova lei limitou o poder discricionário do Presidente para negar alívio de importação a indústrias afetadas através do estabelecimento de novas cláusulas de escape e aditamento de direitos *antidumping* e compensatórios.

Em relação ao setor de serviços, a lei em referência destacou, entre os objetivos presentes na Seção 302, a redução das barreiras ao comércio de serviços. E em resposta, o USTR estabeleceu o Services Policy Advisory (SPAC) e o Departamento de Comércio estabeleceu o Industry Sector Advisory Committee (ISAC), que com a ajuda do US Census reuniu e processou informações sobre o comércio de serviços.

Foi no segundo mandato da Administração Reagan que a manifestação excessivamente ativa do Congresso ocorreu, tomando corpo principalmente nos atos de *reciprocity bills* – como a *Danforth bill* e a *Gephardt amendment*.⁴⁰ O conceito de reciprocidade ganha outra conotação, passando: “da tradicional preocupação com a igualdade de concessões trocadas nas negociações para preocupações com a igualdade das restrições remanescentes e seu impacto sobre o comércio (GADBAW 1982: 694 apud Fürst, 1989, p. 81).⁴¹

³⁹Disponível em:

< <https://www.govtrack.us/congress/bills/98/hr3398/text/enr> > Acesso em oct 2015

⁴⁰Resolução Danforth exigia retaliação contra o Japão devido ao desequilíbrio na balança comercial do setor automotivo, Emenda Gephardt tentava impor sobretarifas sobre importações vindas de países com superávit na balança comercial (DESTLER, 1991, p. 267)

⁴¹A reação da Administração veio com ações duras de James Baker III, então Secretário do Tesouro. Primeiramente com a articulação para implementação de mudanças na economia política internacional e que vieram a se institucionalizar no Acordo do Plaza, de 1985, em que países europeus e Japão aceitaram apreciar suas respectivas moedas contra o dólar – efetivamente suportados pelos respectivos bancos centrais, que saíram vendendo dólar no mercado internacional de câmbio. Em outra dianteira,

Uma das marcas da política comercial durante a Administração Reagan II é certamente a Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 (OTCA de 1988), que nasce nos domínios do próprio Congresso, articulada por Jim Wright, líder da maioria na Câmara (DESTLER, 1991, p. 272). Apesar de objeções contínuas por parte da Administração, principalmente quando os democratas votaram para incluir a Emenda Gephardt, os republicanos votaram contra por orientação de Clayton Yeutter, Representante de Comércio, e de James A. Baker III, Secretário do Tesouro. Além da inclusão da citada emenda, os democratas ainda reforçaram e expandiram as leis de “comércio injusto” do país. Segundo Destler, os democratas rascunharam a lei de comércio mais domesticamente orientada desde a Smoot-Hawley Act of 1930.

Enquanto a OTCA de 1988 estava sendo escrita no Congresso, uma outra lei de comércio surgia da Administração. Sob código H.R.3, esta lei veiculava o pedido formal de autorização para que os negociadores americanos procedessem às negociações da Rodada Uruguai. Quando Dan Rostinkowski – então líder do Ways and Means Committee – anunciou que iria tentar conciliar a requisição da Administração para uma nova autorização de negociações e a OTCA, pressionando por uma expansão das leis de comércio justo e não justo, o fez nos seguintes termos: “Eu não estou tentando escrever legislação para favorecer Lane Kirkland [President of the AFL-CIO]: Eu estou tentando escrever legislação que irá ser assinada pelo Presidente.”(KIRSHNER, 2014, p. 156)

Defendendo a posição da Administração estava uma grande coalizão de organizações representando corporações multinacionais, como: CED (Committee for Economic Development), ECAT (Emergency Committee for American Trade), U.S.

Baker ainda desenvolvia uma política comercial extremamente agressiva na esteira de um discurso do Presidente Ronald Reagan, na Casa Branca, em 23 de setembro de 1985. Na plataforma do “*fair trade*”, o Presidente anunciava sua determinação em perseguir uma série de casos de prática de comércio desleal contra Japão, Coréia, Brasil, e Comunidade Europeia, e a criação de uma “força de ataque” para descobrir e combater práticas que barravam o acesso de produtos americanos a mercados estrangeiros. Sob ataque de Reagan estavam, além das restrições japonesas, a Lei de Informática do Brasil, que previa substituição de importação para a indústria em referência (ver Vigevani, 1995), e a lei coreana que proibia a venda de seguros de vida e contra incêndio por empresas estrangeiras não estabelecidas localmente.

Para Destler (1991, p. 267-69), a abordagem da Administração Reagan II remetia à longa tradição política embutida no Reciprocal Trade Agreements Act of 1934 – negociar exportação como um meio de desviar a pressão para limitar importações. Porém, em função da crescente pressão e da deterioração da balança comercial e das condições fiscais, isso assumiu novas formas. Por exemplo, o Presidente Reagan anunciou, e em seguida efetivamente impôs, sanções contra o Japão por sua “inabilidade” de fazer cumprir o acordo de restrição sobre produção e estabelecimento de preços de semicondutores para combater problemas de *dumping*, o que causou uma polêmica enorme entre os japoneses que tomaram aquilo como agravamento, tratando-se de um aliado.

Council for International Business (USCIB), Business Roundtable, Coalition of Services Industries (CSI) – representando os interesses dos banqueiros, das seguradoras, das empresas de telecomunicações, de tecnologia da informação, de entretenimento, e de outros. A coalizão ainda incluía Consumers for World Trade, uma organização de corporações multinacionais e de negócios voltados à exportação e grupos agrícolas, incluindo Caterpillar Tractor Company, Chevron Corporation, IBM, Mobile Oil Company, Phillips Petroleu, RCA Corporation, American Soybean Association, Continental Grain Company, and the National Corn Growers Association.

Além desses atores, o apoio à uma lei de comércio que fosse abrangente, encampando tanto a autorização para proceder às negociações comerciais, como às demandas do Congresso, veio de: U.S. Chamber of Commerce; American Farm Bureau Federation (AFBF); Labor-Industry Coalition for International Trade; e Trade Reform Action Coalition (TRAC). Com todo esse apoio, o AFL-CIO também decidiu apoiar, mas com a condição que a legislação contivesse a Emenda Gephardt. Tal condição foi rejeitada tanto por Yeutter, como por Baker. Yeutter argumentou que: ““Equidade e justiça” no sistema de comércio mundial devem ser abordadas no contexto da Rodada Uruguai e não através de uma legislação comercial de orientação interna.” (KIRSHNER, 2014, p. 157). Depois dos embates, chegou-se a um entendimento no Ways and Means, concedendo autoridade para se negociar os acordos, sem limites para a redução tarifária por um período de seis anos, e estendendo a autorização para a negociação de questões não-tarifárias em bases de procedimento rápido (*Fast Track*) por quatro anos, sujeito à renovação por mais dois anos, caso o Presidente demonstrasse avanços na Rodada Uruguai. No entanto, no Senado, ou seja, depois de ter passado pela Assembleia da Câmara e pelo Comitê de Finanças do Senado, decidiu-se retirar a Emenda Gephardt, substituindo-a pela Super Section 301 (Super 301), que entre outras medidas restritivas, colocou pressão na Administração para que retaliasse os países que viessem a discriminar as exportações do país.

Nas conclusões de Kirshner (2014), o ponto a ser destacado na lei é que a autoridade concedida à Administração no âmbito das negociações comerciais internacionais foi bastante expandida e isso foi uma vitória para a equipe à frente das negociações, como Clayton Yeutter, que havia sido diretor do Chicago Board of Trade and ConAgra. Além disso, o conselheiro especial do Presidente para assuntos

de comércio, Edmundo T. Pratt, que havia trabalhado próximo a Yeutter, era presidente do conselho da Pfizer Corporation e presidente e/ou membro de vários órgãos relacionados à internacionalização da economia e comércio.

Yeutter havia criado um grupo chamado “insiders”, visando justamente estreitar a comunicação entre a Administração e o setor privado, especialmente as corporações orientadas à exportação. Hughes (2003 p, 8) também aponta o papel da comunidade empresarial em conseguir integrar os interesses tanto sobre manter a competitividade da economia americana, assim como avançar com a liberalização comercial.⁴²

E diante de um contexto interno e externo difícil, a Administração, ao mesmo tempo em que avançava assertivamente com a instituição do comércio liberal no âmbito multilateral, também impunha medidas unilaterais sem paralelos desde o pós-guerra. Segundo Fürst (1989, p. 81) a tendência da orientação do Congresso é unilateralista, discriminatória e de ameaçar com retaliações, porém, tal tipo de abordagem costuma ser mediada por interações da Administração. “Mais preocupado e comprometido com os interesses econômicos globais e com o compromisso global dos EUA, o Executivo no passado resolveu os problemas comerciais no âmbito multilateral e não discriminatório dos acordos internacionais.” Mas como a Administração mostrou-se “inábil” para acomodar os problemas internos o resultado, segundo Fürst, foi a implementação de inúmeras barreiras comerciais unilaterais e setoriais. E o mais irônico, conforme ele chama a atenção, foi que justamente a Administração Reagan, associada com o *laissez-faire*, fez de seu líder “o presidente mais protecionista em décadas.”

2.4 A DINÂMICA DE CONCESSÕES DOS NEGOCIADORES AMERICANOS NO GATS

Nos termos do GATS, define-se comércio de serviços como o fornecimento de um serviço:

- (a) do território de um Membro para o território de outro Membro; (b) no território de um Membro para o consumidor de serviços de um outro Membro; (c) por um fornecedor de serviço de um Membro, através da presença comercial no território de algum outro Membro; (d) por um

⁴²Destler (1991, p. 273) também é da opinião que a Administração conseguiu manter seu escopo, apesar de tudo. “(...) mesmo quando parecia amarrar o Executivo, como a obrigatoriedade de retaliação por práticas de comércio exterior “injustificáveis”, uma leitura mais detalhada mostrou que o presidente e o Representante de Comércio dos EUA tinham deixado alguma flexibilidade, alguma janela de fuga.”

fornecedor de serviço de um Membro, através da presença de pessoas naturais [pessoa física] de um Membro no território de algum outro Membro.⁴³

Note-se que a definição é por modo de serviço, o que caracteriza os acordos multilaterais. Nos Acordos Preferenciais de Comércio (APCs), diferentemente, os signatários preferem adotar uma divisão por capítulos, o que trará uma implicação a ser discutida quando abordarmos os APCs propriamente.

No GATS, o termo serviços envolve todo o universo de setores e subsetores existentes, exceto serviços fornecidos no exercício da autoridade governamental.⁴⁴ E fornecedores de serviços são “qualquer pessoa que fornece um serviço, incluindo pessoas físicas e jurídicas, como filiais, sucursais ou escritório de representação.”⁴⁵

2.4.1 NEGOCIANDO OS PRINCÍPIOS NÃO DISCRIMINATÓRIOS

Logo no início das negociações, os negociadores americanos perceberam que seus interlocutores europeus não estavam com o mesmo nível de ambição na liberalização do setor de serviços. Os negociadores europeus estavam defendendo uma abordagem de liberalização administrada, visando a equilibrar uma liberalização progressiva com certa autonomia em termos de objetivos políticos. Eles se referiam a “regulação apropriada”.

Já os negociadores americanos tentavam veicular o conceito de “comércio justo”, largamente difundido no contexto das pressões enfrentadas pela Administração Reagan. Ou seja, as posições dos negociadores americanos alinhavam-se à defesa da prática do comércio liberal, em que se buscava substancialmente abrir mercados para as exportações do país. No contexto referido, a discriminação era o principal problema e o destrancamento desse tipo de trava seria a observância estrita do princípio Tratamento Nacional (TN). Alcançar um acordo-quadro em um curto prazo (até a revisão de resultados parciais – *midterm review* – previsto para 1988) era o objetivo dos negociadores americanos.

Desconfiados de que os outros negociadores poderiam se furtar aos compromissos reais de abertura, os negociadores americanos defendiam que qualquer critério estabelecido internacionalmente precisaria ter caráter vinculante e que o

⁴³ WTO. Uruguay Round Agreement. *General Agreement on Trade in Services*. (WTO.GATS) Part I: Scope and Definition. Article I: Scope and Definition. Disponível em: <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats_01_e.htm>. Acesso em: jul. 2014.

⁴⁴ Ver no WTO.GATS Artigo I, § 3, alínea c; e Artigo II, § 1.

⁴⁵ Ver no WTO.GATS Artigo XXVIII, alínea g.

desafio seria encontrar uma forma “pragmática” para lidar com as exceções. Precisaria haver um debate para determinar a existência ou não de justificativas excluindo estrangeiros dos mercados domésticos, “no entanto, era desejável que as discussões comessem com a noção de um sistema aberto de comércio de serviços e, neste contexto, *Tratamento Nacional era um princípio fundamental a se ter em conta.*” (WTO-MDF/W/63, 5 maio 1986, p. 10, destaque nosso) Substantivamente eles objetivavam consolidar uma abordagem liberal que eliminasse sobretudo as barreiras às empresas americanas. Se a discriminação era o problema, TN seria a principal solução.

Eles diziam que tal princípio deveria assegurar aos estrangeiros tratamento não menos favorável *in like circumstances* (que pode ser traduzido como circunstância similar), do que o dispensado aos nacionais. Exceções também caberiam em casos que eventualmente trouxessem implicações para a segurança nacional e para obrigações fiduciárias. No entanto, outros negociadores preferiam o critério *like services and like services suppliers* (os quais podem ser traduzidos como serviços similares e fornecedores de serviços similares).⁴⁶ Foram esses últimos que prevaleceram ao final das negociações.

Na interpretação de Krajewski e Engelke (2008, p. 396-420), o que parece ter prevalecido entre os negociadores do Grupo de Negociações de Serviços (GNS) foi o esforço para manter a terminologia o mais semelhante possível à do GATT. Latrille e Lee (2012, p. 19) também apresentam uma interpretação semelhante, de acordo com a qual, no GATS e em outros acordos que seguem seu padrão, o princípio TN funciona com base em teste para verificar se “certa medida adversamente afeta ou não as condições de concorrência entre serviços e prestadores estrangeiros de serviços similares nacionais.”

No entendimento de Cossy (2006, p. 32), *like circumstances* é mais abrangente do que um mero teste de política de concorrência, pois possibilita um painel de arbitragem que leve em conta distinções regulatórias. No entanto, a autora destaca que muitas questões ainda permanecem sem solução, particularmente no que diz respeito à definição de objetivos políticos que poderiam justificar um tratamento diferenciado. Além disso, ainda na visão da referida autora, a jurisprudência produzida no âmbito do NAFTA – onde os negociadores americanos conseguiram

⁴⁶WTO-MTN.GNS/10, 15 out. 1987; WTO-MTN.GNS/35, 23 jul. 1990.

fazer valer suas preferências pelo critério *like circumstance*⁴⁷ – envia sinais controversos sobre o papel que deve ser atribuído às intenções de discriminação por parte dos governos.⁴⁸

O princípio TN para os negociadores americanos também deveria abranger as obrigações de criar condições para que os estrangeiros pudessem prestar os respectivos serviços, tais como: permitir acesso a redes locais de distribuição (transporte); infraestrutura de redes de telecomunicações; acesso a firmas locais e a pessoal em bases contratuais, necessários para a produção, comercialização e entrega dos serviços; acesso a clientes; acesso a licenças e a permissões para operar, e direito de uso de marcas. A proposta previa ainda a permissão para fornecedores estrangeiros de formar parcerias locais quando necessário para facilitar a participação no mercado.

A proposta foi polêmica. De uma perspectiva, conceder TN, ou seja, não discriminar entre empresas e profissionais nacionais e estrangeiros, seria muito custoso, pois equivaleria a reduzir a zero e de uma só vez qualquer barreira tarifária, o que não ocorreu no GATT. Nesse aspecto, os negociadores europeus pareciam especialmente sensíveis aos apelos dos países em desenvolvimento, mas eram orientados sobretudo por seus próprios interesses, em um momento em que a UE estava enfrentando o desafio de acomodar novos membros em seu próprio arranjo de integração.⁴⁹

De outra perspectiva, os negociadores americanos diziam que abolir tal discriminação era o menos relevante, pois a barreira no setor de serviços poderia ser de outra natureza. Queriam dizer que o TN por si só não iria garantir um regime liberal de comércio internacional de serviços, na medida em que restrições como necessidade de testes e licenças poderiam vir a anular a qualidade do princípio. “Embora em alguns casos os reguladores tenham estabelecido uma necessidade legítima de limitar o número de participantes, um acordo-quadro deve prever um grau

⁴⁷ O texto completo do NAFTA encontra-se disponível em: <<https://www.nafta-sec-alena.org/Home/Legal-Texts/North-American-Free-Trade-Agreement>>. Acesso em: jul. 2014.

⁴⁸ Cossy (2006, p. 32) aponta alguns casos de sentenças no âmbito do NAFTA em que se considerou ou não a essencialidade da intenção de favorecer nacionais em detrimento de não-nacionais. Por exemplo, nos casos Myers vs. Canadá e Feldman vs. México, os árbitros consideraram irrelevante provar a existência de intenção; enquanto que no caso Methanex vs. Estados Unidos, os árbitros exigiram que se demonstrasse a intenção do governo da Califórnia em favorecer investidores nacionais.

⁴⁹ Especificamente Espanha, Irlanda e Portugal.

de participação estrangeira se tais circunstâncias restritas se repetirem.” (WTO.MTN.GNS/W/24, 27 out. 1987, p. 6)⁵⁰

Quanto ao princípio Nação Mais Favorecida (NMF), a discussão girou em torno da decisão de torná-lo ou não condicional. Se ele fosse tornado condicional, isso faria do GATS uma espécie de acordo preferencial de comércio, isto é, baseado no princípio da reciprocidade estrita, e não um acordo multilateral baseado na reciprocidade difusa. Apesar de inúmeros argumentos contrários, inclusive de países da OCDE (DRAKE e NICOLAIDIS, 1992 p. 71), os negociadores americanos defendiam a prevalência do princípio NMF. Cabe notar, no entanto, que a disposição em manter a flexibilidade não se aplicaria a signatários que estivessem pleiteando isenção para muitos setores. (WTO.MTN.GNS/W/24, 27 out. 1987, p. 4)⁵¹

Durante as reuniões em Montreal, marcadas para revisão de resultados parciais (*midterm review*), em dezembro de 1988, os negociadores americanos estavam insatisfeitos com os resultados alcançados até então. Além disso, o curso que a UE vinha tomando tornava-se um desafio para a economia política internacional. Segundo Giovanni Agnelli (AGNELLI, 1989), então presidente do conselho da Fiat, os americanos estavam céticos ou estavam nervosos sobre os possíveis acontecimentos em 1992 – prazo para remoção das barreiras comerciais entre os Estados-membros do bloco.⁵² Diante do contexto tenso e dividido entre os negociadores em geral, o resultado em Montreal foi a produção de um texto destacando apenas quais princípios poderiam ser considerados relevantes (WTO.MTN.TNC/7 (MIN), 9 dez. 1988; WTO.MTN.TNC/11, 21 abr. 1989, p. 38). Em síntese, os resultados de Montreal estiveram distantes dos objetivos ambiciosos dos negociadores americanos, conforme abordado no início deste tópico.⁵³

Quando os negociadores do GNS retomaram os trabalhos em abril de 1989, os negociadores americanos trabalharam intensamente, circulando várias

⁵⁰Em razão disso, exigiam liberdade sobre a opção pelo modo de prestação dos serviços. Defendiam a liberalização do Modo 1 e não admitiam qualquer condicionalidade para investimentos em estabelecimento local (WTO.MTN.GNS/W/24, 27 out. 1987, p. 6).

⁵¹ “Isso evitaria a alteração do equilíbrio de direitos e obrigações do acordo-quadro.” (WTO.MTN.GNS/W/24, 27 out. 1987, p. 4) Também deve-se notar que a aplicação desse princípio volta a ser discutida setorialmente e mostra que os negociadores americanos usaram táticas ameaçadoras para tentar elevar o valor das concessões feitas pelos signatários.

⁵² “Alguns preveem que, quando submetida a teste, uma Europa unida rapidamente se fragmentará sob pressões políticas nacionais e locais. Outros temem que os europeus abandonem as suas barreiras comerciais internas apenas para erguer uma nova muralha externa mais elevada, criando uma espécie de “Europa Fortaleza” (AGNELLI, 1989).

⁵³ E conforme Drake e Nicolaidis (1992, p. 79), muitas das colocações dos países menos desenvolvidos foram deixadas de lado por “falta de tempo”.

comunicações entre os interlocutores no âmbito do GNS, chegando ao ponto de apresentar em outubro de 1989 uma minuta do acordo, na qual descreviam-se objetivos, escopo, interpretação dos termos, princípios, existência de anexos, protocolos e acordos especiais detalhados em um preâmbulo e trinta artigos.⁵⁴ O que se depreende do conteúdo expresso sobre os princípios AM, TN,⁵⁵ NMF, Transparência e outros é que a construção da linguagem foi arquitetada cuidadosamente para embutir o conceito de comércio justo. Desse modo, ao mesmo tempo em que o país buscava expandir as fronteiras mercadológicas e acabar com as reservas de mercados especialmente dos outros, legitimava as suas próprias. Uma leitura menos crítica dificilmente capta esse caráter, mas na prática era isso que se verificava.⁵⁶

As discussões baseadas em alguns setores específicos, como serviços financeiros, de telecomunicações e de transporte, revelaram que uma imediata e geral aplicação dos princípios NMF, TN e AM levaria a uma liberalização muito mais significativa do que aquela praticada no âmbito do GATT, referente à redução de barreiras tarifárias e quantitativas sobre produtos manufaturados ao longo de inúmeras rodadas. Se os EUA preferiam uma abordagem radical, que mostrasse internamente ganhos rápidos, quase todos os demais preferiam a liberalização progressiva, administrada, defendida pela UE e países em desenvolvimento (DRAKE e NICOLAIDIS, 1992, p. 85).

Essa noção resultou em uma decisão que fez enorme diferença: os princípios AM e TN não teriam aplicação geral, seriam aplicáveis somente aos setores indicados para liberalização, ou seja, aqueles listados nos respectivos cronogramas

⁵⁴ Ver texto completo em WTO.MTN.GNS/W/75, 17 out. 1989.

⁵⁵ “Para efeitos do presente artigo, entende-se por ‘tratamento nacional’ um tratamento não menos favorável do que o concedido em circunstâncias idênticas aos prestadores de serviços de uma Parte, aos prestadores de serviços mantidos ou controlados por pessoas dessa Parte ou a serviços semelhantes prestados por esses prestadores de serviços. Nesse contexto, ‘não menos favorável’ significa não menos favorável do que o tratamento mais favorável que uma Parte concede a qualquer prestador doméstico de serviços similares (ou, no caso de uma entidade de governo local, o tratamento mais favorável que concede a qualquer de seus próprios prestadores de serviços).” (WTO.MTN.GNS/W/75, 17 out. 1989, p. 7)

⁵⁶ Dentre os princípios que aparecem na minuta, cabe destaque ao que traz provisões sobre AM por meio de estabelecimento local (Modo 3 – presença comercial), seja por aquisição de empresas, por estabelecimento de uma nova empresa, por meio de *joint venture*, por meio de afiliação com uma empresa já existente ou por outros possíveis meios, em bases de plena igualdade aos nacionais. Em relação a AM por meio do comércio transfronteiriço (Modo 1), os americanos defenderam acesso irrestrito. Porém, em relação à entrada temporária de pessoas, a fim de prestar serviços (Modo 4), a demanda foi cautelosa, devido às próprias restrições internas ao país. Os termos para figurar na minuta do acordo foram cuidadosamente escolhidos, de forma a não confrontar as leis nacionais.

nacionais de compromissos de liberalização. Essa decisão vai interferir no procedimento de Lista Positiva adotado no GATS, conforme discutido no próximo item. E o NMF, depois de muita negociação, seria aplicado como obrigação geral, mas levando em conta os termos e condições dos setores negociados posteriormente em anexos.

2.4.2 PROCEDIMENTO DE LISTAR OS COMPROMISSOS: LISTA POSITIVA *VERSUS* LISTA NEGATIVA

Os negociadores americanos manifestaram preferência pelo procedimento Lista Negativa, modelo que já havia sido apresentado no âmbito da OCDE. O princípio desse modelo é liberalizar tudo, exceto o que aparece especificado em lista e as respectivas ressalvas. Por outro lado, a grande maioria dos interlocutores preferiam o procedimento Lista Positiva, da qual constariam apenas os setores que seriam realmente objeto de liberalização.

Os negociadores americanos argumentavam que um procedimento baseado em listas de demanda e de oferta poderia ser comprometido pela pressão do tempo sobre o GNS. “Havia limitações de natureza puramente logística sobre o que poderia ser alcançado antes do final da Rodada em termos de reversões efetivas das restrições existentes ao comércio de serviços.” (WTO.MTN.GNS/37, 21 set. 1990, p. 10)

A despeito da forte pressão exercida pelos americanos, a Lista Negativa foi rejeitada, pois os demais negociadores não estavam dispostos a ceder mais do que exigia a consolidação da situação regulatória em prática naquele momento. Os negociadores americanos rebatiam, dizendo que a simples consolidação da situação regulatória isentaria arbitrariamente um número de questões que gostariam justamente de abordar nas negociações (WTO-MTN.GNS/37, 21 set. 1990, p. 10).

Segundo Peter Gallagher (GALLAGHER, 2016, p. 2),⁵⁷ o procedimento Lista Positiva foi escolhido porque: (1) era mais fácil de se criar, pois poucos governos tinham capacidade ou motivação para pesquisar a série completa de leis e regulamentações sobre serviços no tempo disponível; (2) era menos exigente, pois em função da relutância dos países em desenvolvimento em aderir ao GATS, as metas iniciais acabaram sendo modestas, “era uma forma de preparar o caminho para

⁵⁷ Peter Gallagher era um dos membros da delegação australiana durante a Rodada Uruguai que defendiam a Lista Negativa, fazendo questão de lembrar que o primeiro APC a adotar o procedimento foi o acordo Australia-New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement (ANZCERTA)

negociações futuras”; e (3) era potencialmente progressiva, “uma lista positiva, que identificava barreiras transfronteiriças e de investimento, parecia promover o aperfeiçoamento progressivo e o aprofundamento das listas nacionais numa base mais ‘granular’ do que seria possível numa abordagem de lista negativa.”

A decisão final configurou um modelo em que cada membro começaria apresentando uma Lista Positiva, elencando setores e subsetores em que estavam contraindo obrigação de liberalização. Para cada setor e subsetor, seriam listados apenas os modos de fornecimento sujeitos à liberalização. Assim, para cada modo, haveria a opção de prover uma lista especificando limitações e condições referentes a AM e a TN. Se nada constasse, significava que os quatro modos seriam liberalizados e sem qualquer ressalva. Já o princípio NMF teria aplicação geral, ou seja, seria obrigatoriamente respeitado.

Os negociadores americanos rejeitaram prontamente a proposta. O raciocínio deles era que, se TN e AM fossem negociados em bases setoriais, os mercados externos poderiam permanecer legalmente fechados às empresas transnacionais americanas (com sede nos EUA). Com a adoção do NMF incondicional, diferentemente, todas as concessões feitas por eles se estenderiam aos demais automaticamente (DRAKE e NICOLAIDIS, 1992, p. 86). Carla Hills, então Representante de Comércio, dizia que o princípio NMF tinha que ser condicional, funcionar com contrapartida, pois do contrário não haveria incentivo a movimentos de abertura.

Nesse contexto, o apoio doméstico nos EUA se fragmentou. Os sindicatos de trabalhadores, as indústrias concorrentes dos setores importadores, o setor marítimo e até mesmo empresas que no início apoiaram a iniciativa de institucionalização do comércio de serviços começavam a reavaliar suas preferências. Como a economia doméstica passava por crise naquele momento, os termos e condições do acordo multilateral em serviços apenas promoveriam mais competição e não trariam vantagens, do ponto de vista de agentes econômicos e de trabalhadores americanos.

A Coalition of Services Industries (CSI), ou seja, a Coalizão das Indústrias de Serviços denunciou o acordo como uma tremenda derrota na tentativa de promover o comércio liberal. Em vista disso, a delegação americana anunciou em julho de 1990 que não aceitaria comprometer os setores de transporte marítimo, aviação civil e serviços básicos de telecomunicações, a menos que negociasse o NMF, ou seja, que o

tornasse condicional. Além disso, o prazo (dezembro de 1990) não poderia ser cumprido.

Assim foram colocadas sobre a mesa de negociação duas questões que seriam alavancas psicológicas a atingir os interlocutores: o princípio NMF, um dos pilares do multilateralismo, e o não encerramento das negociações no prazo previsto esbarraria no mecanismo do *fast track* – que teria de ser renegociado junto ao Congresso, pois expiraria em março de 1991. Os negociadores europeus desconfiavam que os americanos estivessem blefando.⁵⁸ De qualquer maneira, quando setores de maior interesse para determinados interlocutores foram retirados da mesa de negociação, o resultado foi um desincentivo geral, e a negociação entrou em impasse. Nessa situação, alguns negociadores de países desenvolvidos melhoraram discretamente suas ofertas, e, conforme Drake e Nicolaidis (1992, p. 87-88), esse foi o gancho para que a delegação americana voltasse atrás e afirmasse que sustentaria o princípio NMF incondicional como obrigação geral, desde que alguns setores fossem excluídos.

Assim, no Artigo II da minuta do GATS, de 22 de novembro de 1990, consta que o NMF incondicional deveria ser aplicado somente àqueles serviços e modos de fornecimento elencados nos cronogramas nacionais. Por outro lado, o Artigo VII prevê algumas exceções, validando de alguma forma o princípio da reciprocidade estrita, o que seria necessário para acomodar a situação da UE (WTO.MTN.TNC/W/35, 26 nov.1990, p. 334-43; WTO.MTN.TNC/W/35, Rev.1, 3 dec. 1990, p. 334-43).

No que diz respeito a AM, o Artigo XVI da Parte III (Compromissos Específicos) da referida minuta estabelece que o fornecedor de determinado serviço pode escolher o modo de fornecer o serviço, mas somente dentre os modos ofertados pelo respectivo país importador de acordo com seu cronograma. Lembrando que os princípios TN e AM tornaram-se, diferentemente do que pretendiam defensores mais entusiasmados da liberalização do comércio de serviços, compromissos específicos negociáveis. Significa dizer que ficou acordado que os governos poderiam escolher setores, subsetores e modos de fornecimento que seriam objetos de oferta para liberalização, e sobre eles seria aplicado o princípio NMF. Desse modo, alguns

⁵⁸“Conforme o que Willy De Clercq, Comissário Europeu, concluiu, “Muito do que EUA diz, do que promete nessas conversações é blefe. [Os americanos] estão demandando sobre todos nós o que eles mesmo não podem defender.”” Citado em Drake e Nicolaidis (1992, p. 87).

setores ficariam de fora e constariam de anexos específicos, sobre os quais o princípio NMF seria condicional.

Como resultado, o acordo-quadro do GATS por si só não forçaria a abertura do setor de serviços, mas seria um guarda-chuva sob o qual os governos apresentariam suas respectivas ofertas e tentariam pressionar seus interlocutores a fazerem o mesmo e em bases recíprocas. Definitivamente esse não era o modelo desenhado pelos idealizadores da institucionalização do comércio de serviços e também não era o modelo preferido dos negociadores americanos.

2.4.3 NEGOCIANDO OS SETORES ESPECÍFICOS

2.4.3.1 SERVIÇOS FINANCEIROS⁵⁹

Do começo ao final das negociações, o princípio basilar do multilateralismo – NMF – foi objeto de disputas pelos negociadores americanos, que ameaçavam exigir reciprocidade estrita dos demais signatários. Nesse caso, verifica-se que a preocupação em garantir contrapartida para as instituições financeiras americanas nos mercados estrangeiros sustentou a postura assertiva dos negociadores americanos, mas não se pode dizer que foi pura voluntariedade.

De fato uma regulamentação do final da década de 1970 – International Banking Act of 1978 – colocou as subsidiárias e filiais de instituições bancárias estrangeiras sob jurisdição das agências americanas de regulação bancária, o que lhes concedia direitos e obrigações semelhantes às instituições bancárias nacionais. Tal lei foi uma forma de uniformizar a supervisão bancária e dar mais estabilidade aos consumidores, pois antes disso os bancos estrangeiros seguiam as políticas, normas e procedimentos relativos ao estado subnacional em que estivessem operando. Note-se que a lei estabeleceu que as instituições bancárias estrangeiras deviam se candidatar

⁵⁹ Cf. a lista de classificação setorial de serviços da OMC (WTO.MTN.GNS/W/120 10 July 1991) Serviços Financeiros incluem todos os serviços de seguros e relacionados e todos os serviços bancários e outros serviços financeiros. Ver lista completa em: <<http://i-tip.wto.org/services/default.aspx>>. Acesso em: ago 2014.

A propósito, no GATS, comércio em serviços financeiros se apresentaria em diferentes modos: Modo 1 – movimento transfronteiriço do serviço ou comércio transfronteiriço – exemplos: comércio de apólices de seguros; serviços prestados por uma instituição financeira estabelecida no exterior a seus nacionais via *internet banking*; Modo 2 – movimento do consumidor do serviço ou consumo no exterior – exemplo: empréstimo tomado por uma pessoa física em uma instituição financeira estabelecida no exterior; Modo 3 – movimento transfronteiriço da instituição prestadora do serviço ou presença comercial – exemplo: serviços prestados localmente por instituições financeiras estabelecidas no exterior; Modo 4 – movimento transfronteiriço de pessoas – exemplo: serviços prestados por um executivo de uma instituição financeira em qualquer uma de suas sedes do exterior.

junto ao FED para obter as devidas licenças e aprovações para operar dentro do território americano.⁶⁰

Sendo assim, as concessões no âmbito das negociações do GATS não dependeriam dos negociadores somente, mas sobretudo das autoridades financeiras do país.

Nos termos da lei, EUA voluntariamente havia estendido benefícios aos estrangeiros... Isso tinha sido feito para evitar qualquer dificuldade para as operações existentes dos estrangeiros no país, embora as autoridades dos EUA não tivessem - e não se poderia esperar - estendido tais benefícios a outros. Além disso, devido à natureza complexa da regulamentação nos setores bancário e de títulos mobiliários, bem como aos vários graus de regulamentação entre países, nem todos os acordos celebrados pelos países poderiam ser estendidos mundialmente. (WTO.MTN.GNS/25, 23 out. 1989, p. 19; WTO.MTN.GNS/25/Corr. 1, 25 out. 1989)

Além da existência dessa lei, a própria natureza fragmentada do marco regulatório, com diferentes leis subnacionais, e a segmentação do mercado financeiro doméstico, com a Glass-Steagall Act, juntavam-se à estratégia negociadora competitiva dos negociadores americanos, levando-os a exigir que tal setor fosse negociado à parte, em forma de acordo setorial, e que estivesse fora do alcance da aplicação do princípio NMF. Drake e Nicolaidis (1992, p. 79 e 87) notam que, na Conferência de Montreal (*midterm review*), em dezembro de 1988, os americanos, receando sofrer críticas em relação ao seu sistema financeiro segmentado, apresentaram-se acompanhados de representantes do FED e do Departamento do Tesouro, que estavam determinados a estabelecer limites na dinâmica de concessões recíprocas.

Em relação aos outros dois princípios centrais – AM e TN – cabe observar a fala dos negociadores americanos: “Um acordo multilateral no setor de serviços financeiros deve ter como objetivo reduzir as restrições discriminatórias que limitam a participação estrangeira nos mercados internos e *não forçar mudanças nas regulamentações domésticas*.” (WTO.MTN.GNS/25, 23 out. 1989, p. 18; MTN.GNS/25/Corr. 1, 25 out. 1989, grifo nosso)

Apesar da defesa da aplicabilidade do princípio TN, os negociadores americanos também colocaram que tal princípio não seria parte da solução sem impor seus próprios desafios. Um exemplo seria como e se agências bancárias estabelecidas

⁶⁰ Ver em FDIC (17, set. 1978).

fora do território de um país deveriam ser autorizados a juntar-se aos sistemas de pagamentos e de liquidação eletrônica pertencentes ao território. Eles diziam que, embora não houvesse intenção de discriminar qualquer instituição estrangeira, poderia haver a preocupação de que tal ação poderia contribuir para os riscos sistêmicos (WTO.MTN.GNS/25, 23 out. 1989, p. 19; WTO.MTN.GNS/25/Corr. 1, 25 out. 1989). Note-se que os negociadores já antecipavam que estariam amarrados às decisões das autoridades financeiras do país. Os negociadores europeus, por sua vez, diziam que TN poderia ser um ponto de referência na liberalização de serviços financeiros, mas observaram que havia muitos casos em que a aplicação de TN – particularmente no caso do comércio transfronteiriço de serviços financeiros – não se traduzia em um grau satisfatório de AM. Em tais casos, a noção de um tratamento equivalente poderia se tornar necessária. Nesse aspecto portanto os negociadores europeus não estavam alinhados aos seus interlocutores americanos.

O princípio Transparência também foi largamente discutido. Os agentes econômicos defendiam a máxima transparência, pois isso seria fundamental para impedir mudanças nas regulamentações existentes que impusessem barreiras ao cumprimento dos princípios AM e TN. Entretanto, os próprios negociadores americanos reconheciam que a questão de publicação prévia, para o propósito não só de dar conhecimento, mas também de permitir que comentários fossem feitos antes da promulgação de uma determinada regulamentação, seria circunscrita pela natureza das leis e/ou regulamentos emitidos pelas autoridades competentes (WTO.MTN.GNS/25, 23 out., 1989, p. 51). Novamente a natureza fragmentada da regulamentação financeira com as diferentes normas vigentes no âmbito de cada estado subnacional colocaria dificuldades para se implementar o princípio Transparência.

Eles esclareceram que só nos EUA havia diferentes agências federais envolvidas na regulamentação financeira, às quais órgãos reguladores de cada estado subnacional foram adicionados. Diziam ainda que esses órgãos e seus respectivos requisitos prudenciais tinham de ser respeitados (WTO.MTN.GNS/25, 23 out. 1989, p. 17-18; WTO.MTN.GNS/25/Corr. 1, 25 out. 1989).

Ainda sobre a questão do princípio de transparência, os negociadores americanos exibiram as leis: Administrative Procedures Act; Freedom of Information Act; e Sunshine Act, e disseram que elas estavam em harmonia com o princípio. Tal exibição pode ser considerada como um ataque aos negociadores europeus, que

também exibiam suas leis internas sobre direito à privacidade e obrigações de proteção de dados para justificar sua limitação em concordar com a obrigação de manter um sistema de publicação prévia de regulamentos ou de práticas. Ao final, concordou-se que seria difícil manter em todos os casos um perfeito sistema de publicação prévia de regulamentos ou de práticas (WTO.MTN.GNS/25, 23 out. 1989, p. 17; WTO.MTN.GNS/25/Corr. 1, 25 out. 1989).

Em junho de 1995, os negociadores americanos reafirmaram as ameaças de retirar suas ofertas postas na OMC e de executar o princípio da reciprocidade estrita, dizendo que as propostas dos demais não justificavam um acordo e que os compromissos apresentados ficavam aquém de fornecer a massa crítica necessária para alcançar um acordo multilateral significativo. Seria até contraproducente na medida em que muitos países poderiam reverter suas liberalizações prévias. A opção – acordos bilaterais – era melhor do que as propostas sobre a mesa. Tal percepção era muito influenciada pelas preferências dos agentes econômicos privados do país (DOBSON e JACQUET, 1998, p. 82), mas sobretudo pelos congressistas, e não deixava de ser um movimento tático dos negociadores americanos. Apontando para a alternativa de acordos bilaterais, os negociadores americanos visavam a fazer com que seus interlocutores, sobretudo aqueles que se encontravam em uma relação assimétrica de poder, melhorassem suas respectivas ofertas.

A postura de ultimato dos negociadores americanos serviu para mobilizar os negociadores europeus, japoneses e outros,⁶¹ que já haviam apresentado suas ofertas, a levar as negociações adiante, mas já assegurando pelo menos um acordo interino, em julho de 1995, que vigoraria até o final de 1997, independentemente da posição dos EUA.⁶²

No entendimento de Woolcock (1997, p. 31), a postura mais engajada dos negociadores europeus, inicialmente resistentes à inclusão do comércio de serviços no fórum multilateral, estava orientada em grande parte pelo interesse em ver o acordo multilateral concluído, o que deveria contribuir para conter as tendências unilateralistas da política comercial americana. Para Woolcock, os negociadores

⁶¹África do Sul, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Cingapura, Coreia do Sul, Egito, Filipinas, Hong Kong, Hungria, Índia, Indonésia, Kuwait, Malásia, México, Marrocos, Noruega, Paquistão, Polônia, República Checa, República Dominicana, República Eslovaca, Suíça, Tailândia, Turquia e Venezuela.

⁶²O Second Annex on Financial Services e a Decision on Financial Services adotados no final da Rodada Uruguai sustentaram o período de extensão das negociações.

europeus tendiam a ver o “copo meio cheio”, porque não estavam sob pressão das altas expectativas dos agentes privados do setor financeiro local.

Diante desses movimentos, os negociadores americanos decidiram reavaliar sua posição e voltar atrás, aderindo ao acordo interino, mas mantendo a respectiva posição quanto à aplicação do NMF sob condições de reciprocidade e agora abrangendo todo o conjunto de serviços financeiros, inclusive serviços de seguros, que estavam fora até a última oferta. Esta reação evidencia o perfil competitivo dos negociadores americanos nesse setor, tentando de todas as maneiras ditar as regras diante de interlocutores que teimam em desafiá-los. Novamente, eles agiam de forma a tentar atender a pressão dos agentes econômicos internos e também dos congressistas que insistiam nos termos do comércio justo.

O resultado foi a constituição, em 1995, do Acordo Interino ou Protocolo Interino sobre Serviços Financeiros, que contou com a participação de 43 países. As Listas de Compromissos Específicos (LCE) de cada um desses signatários encontram-se disponíveis no sítio da OMC sob o nome *Financial Services Commitments and MFN Exemptions*.

Tal acordo apresentou significativas exceções dos EUA e de outros países em relação ao princípio NMF. Dobson e Jacquet (1998, p. 83) observam, contudo, que o governo americano, em carta às autoridades da UE e do Japão, garantiu que continuaria concedendo AM e TN em território americano às empresas europeias e japonesas. Isso evidencia mais uma vez como os negociadores americanos lançavam mão de estratégias e táticas de poder, além de manobras políticas para enfrentar constrangimentos de toda sorte nas negociações internacionais. Assim procuravam não se indispor com o Congresso, seguindo de perto o mandato negociador, ao mesmo tempo em que procuravam reconhecer os esforços de seus interlocutores internacionais mais próximos, relativamente alinhados, e serem duros com os demais, especialmente os países em desenvolvimento, que continuavam resistentes a se comprometer com a liberalização do comércio de serviços financeiros.

2.4.3.1.1 NEGOCIAÇÕES DO QUINTO PROTOCOLO

Conforme os termos do Acordo Interino de 1995, as negociações em serviços financeiros seriam retomadas a partir de 1997, o que de fato levou à constituição do Quinto Protocolo (WTO, 1997) e a novas LCEs correspondentes. Nessas negociações, os negociadores americanos decidiram retirar as restrições ao

princípio NMF, abrindo mão, portanto, da exigência de reciprocidade diante de concessões feitas – mantiveram, no entanto, as reservas para todos os serviços de seguros. O que se nota de diferente, nesses dois anos subsequentes, que poderia servir de explicação para essa mudança de postura?

Em 1996 foi criado o Financial Leaders Group (FLG), reunindo instituições financeiras americanas e europeias, com vistas a promover mais diálogo e assim aproximar posições, por meio de uma atividade de *lobbying* “mais efetiva” nos âmbitos internacional e local. Conforme preferem os agentes que desempenham tal atividade, o principal papel do lobista é “educar” os agentes políticos.⁶³ O grupo serviu especialmente para abrandar as expectativas dos agentes econômicos americanos que haviam sido responsáveis pelo impasse das negociações e também a oposição do Congresso, inclusive do Senado dos EUA, à aprovação do acordo (WOLL, 2008, p. 23-4; BOJIKIAN, 2009, p. 109).

Para os negociadores americanos, assim como para os membros do FLG, as ofertas de países como Coreia do Sul, Tailândia, Malásia, Índia e Chile até meados do primeiro semestre de 1997 ainda eram irrelevantes, porém, por influência do FLG, os negociadores americanos pareciam menos refratários à ideia de aceitar tais condições como um início de processo com vistas a melhorias futuras (DOBSON e JACQUET, 1998).

Contudo esse movimento do grupo precisa ser contextualizado à luz de outro evento que ocorreu enquanto as negociações estavam em curso e que alterou sua estrutura – a crise financeira que abateu sobre os países asiáticos em julho de 1997.

Há algumas evidências que mostram que os desdobramentos da crise acabaram arrefecendo o alor dos negociadores americanos. No final de 1997, a percepção entre os líderes das negociações era de que o custo de um não acordo não deveria ser subestimado. Esse era um pensamento de grupo que se tentava transmitir principalmente aos *endorsers* americanos, ou seja, aos congressistas, como Alfonse d’Amato, então senador (R-NY), presidente do US Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs (DOBSON e JACQUET, 1998, p. 85).

Cabe observar que essa percepção não era unânime e dividia as autoridades americanas. Lawrence Summers, então subsecretário do Tesouro, em um congresso do Conselho de Liderança Econômica (Economic Leadership Council), em

⁶³Termo usado por um entrevistado em Washington, jan. e fev. de 2015

Washington, D.C., em 1997, era um dos que não admitia reduzir a meta de liberalização em serviços financeiros mesmo no contexto da crise. O título e o conteúdo de sua apresentação mostram a posição contundente de uma autoridade americana: “Building a Global Financial System for the 21st Century”.⁶⁴

A ocorrência da crise não pode ser subestimada, pois depois disso os países em desenvolvimento, que já tinham dúvidas sobre as oportunidades prometidas com a liberalização do setor de serviços financeiros, ficaram ainda mais apreensivos. Isso despertou o senso de urgência de cooperação entre os negociadores americanos e europeus para evitar entregar o jogo para os países em desenvolvimento. Eles perceberam que a chave estava em cooperar no âmbito do Quad, para evitar qualquer adiamento por parte dos países em desenvolvimento por causa de um “conflito transatlântico” (DOBSON e JACQUET, 1998, apud BOJIKIAN, 2009, p. 109). Nesse sentido, era melhor assegurar um acordo, ainda que a configuração não fosse o melhor dos mundos.

Em dezembro de 1997 chegou-se a um acordo, que foi anexado ao Quinto Protocolo do GATS (Fifth Protocol to the GATS) e ficou aberto para aprovação e ratificação dos signatários até janeiro de 1999.⁶⁵ Nessa fase, os negociadores americanos decidiram retirar a exigência de ampla aplicação do princípio NMF.⁶⁶

Conforme se encontra nos registros da OMC (WTO, 10 ago. 2016), os novos compromissos contêm melhorias significativas que permitem presença comercial de prestadores de serviços financeiros estrangeiros, eliminando ou relaxando limitações à propriedade estrangeira de instituições financeiras locais, limitações sobre a forma jurídica de presença comercial (filiais, sucursais, agências, escritórios de representação etc.) e as limitações na expansão das operações existentes. Ou seja, houve compromissos substanciais em AM por meio de compromissos de liberalização no Modo 3, abrangendo os segmentos bancário, títulos mobiliários, gestão de ativos e seguros.

2.4.3.2 SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

2.4.3.2.1 SERVIÇOS AVANÇADOS E SERVIÇOS BÁSICOS DE TELECOMUNICAÇÕES

⁶⁴Ver em Summers (1997).

⁶⁵ Cabe observar que o Brasil até hoje não ratificou tal protocolo.

⁶⁶ Na verdade, eles apresentaram uma isenção sobre NMF limitada a seguros, aplicável em uma circunstância de alienação forçada de propriedade de fornecedores americanos de serviços de seguros operando em países signatários da OMC.

Os negociadores americanos propuseram inicialmente ao Negotiating Group on Basic Telecommunications (NGBT) que no caso do setor de telecomunicações a aplicação dos princípios gerais do GATT teria de levar em conta duas categorias diferentes que se encontrariam amparadas sob uma mesma denominação: serviços básicos e serviços avançados.⁶⁷

Note-se que tal categorização era a mesma que estava sendo adotada na regulamentação interna ao próprio país. Isso servia basicamente ao propósito de demarcar o escopo de jurisdição da Federal Communications Commission (FCC) diante da emergência de serviços de telecomunicações relacionados a processamento de dados, como mensagem eletrônica, por exemplo.⁶⁸ Portanto, note-se que uma questão institucional interna ao país estava servindo de parâmetro para as negociações do GATS.

No entendimento de Bronckers e Larouche (2008, p. 324), a diferenciação é baseada no que a FCC percebe como um setor competitivo daquele que ainda requer regulamentação. O que é importante destacar é que a definição produz impacto econômico (MCLARTY, 1998, p. 9). Sendo assim, não surpreende o confronto entre os entendimentos dos negociadores americanos e os negociadores dos países em desenvolvimento. Para estes, serviços básicos incorporariam apenas os serviços de telefonia de voz, enquanto para aqueles a cada ano poderia ser incorporado algum outro nicho.

⁶⁷“(...) serviços básicos limitam-se à oferta da operadora comum de capacidade de transmissão para o movimento da informação, enquanto serviços avançados combinam serviços básicos com as aplicações de processamento computacional, que atuam sobre o formato, conteúdo, código, protocolo ou aspectos similares das informações transmitidas pelo assinante, ou fornecem ao assinante informação adicional, diferente ou reestruturada, ou envolvem interação de assinante com informação armazenada” (FCC, abr. 7, 1980, p. 430).

⁶⁸ Na regulação do setor de telecomunicações nos EUA atuam: a FCC, que é responsável pelos serviços interestaduais, incluindo o controle sobre a comercialização e utilização de dispositivos de telecomunicações sem fio, e as Public Utility Commissions (PUCs), que são responsáveis pelos serviços intraestaduais. E dois atos legais pautam essas atuações: Communications Act of 1934 (Lei de 1934) (Disponível em: <<https://transition.fcc.gov/Reports/1934new.pdf>>. Acesso em: dez. 2015) e Telecommunications Act of 1996 (Lei de 1996). Este último atualiza muitas das disposições anteriormente vigentes (Disponível em: <<https://transition.fcc.gov/Reports/tcom1996.pdf>>. Acesso em: dez. 2015). A divisão de trabalho não estava clara, entretanto, entre as duas instâncias. A princípio, a FCC era responsável pelos serviços de longa distância, e as PUCs, responsáveis pelos serviços intraestaduais. Só que havia muita sobreposição, porque as mesmas instalações que suportavam serviços de chamadas locais também ofereciam acesso a serviços de portagem interestaduais (LEHR e KIESSLING, 1999). Conforme pontuaram Katz e Bolema (2003, p.10), a segmentação entre serviços locais e de longa distância não estava alinhada aos avanços tecnológicos. Restavam muitas dúvidas, como: “o acesso à internet seria considerado serviço de longa distância?” Com a promulgação da Lei de 1996, o Congresso tentou dar um empurrão para que a FCC se adiantasse frente aos novos desafios e se posicionasse no processo de abertura dos serviços locais. No entanto, a resistência das PUCs e das empresas acabou por levar a uma desconexão regulamentar.

Posta a discussão, o que se verifica é que para o NGBT ficou entendido que serviços básicos seriam os serviços de telefonia local, de longa distância e internacional para uso público e privado, fornecidos por operadoras estabelecidas localmente ou por revenda por meio de qualquer meio tecnológico – todo tipo de cabo, sem fio, satélites (WTO S/GBT/4, 15 fev. 1997). E os serviços avançados, conforme o regulamento da FCC, envolvem: correio eletrônico; correio de voz; informação *on-line* (disponível na rede) e recuperação de banco de dados; troca eletrônica de dados; serviços de *facsimile*; conversão de códigos e protocolos; processamento de dados, entregues por meio das redes públicas de transmissão de telecomunicações (WTO.GATS/SC/90, 15 abr. 1994).

Os conflitos de interesses em relação à liberalização comercial concentraram-se na primeira categoria, que em muitos casos estava sob monopólio estatal e era subsidiada com fins de desenvolvimento econômico-social, e também por se tratar de serviços essenciais às questões de segurança nacional. Os negociadores estavam diante de um segmento que, diferentemente dos serviços mais avançados, seria impactado pela aplicação do princípio TN.

Sendo assim, para alguns a “abertura do acesso ao mercado seria funcionalmente difícil, normativamente indesejável e contrária aos princípios e práticas do regime internacional de telecomunicações.” (McLarty, 1998). Para outros, a liberalização até poderia ser efetuada, todavia a questão era a respeito do modo: se por Modo 1 (comércio transfronteiriço) ou por Modo 3 (presença comercial). Mas como desmembrar os serviços embutidos no comércio de bens? Uma série de outras questões estavam em aberto.⁶⁹ Diante de tantas questões, o resultado foi que o setor de telecomunicações acabou sendo negociado em separado do quadro geral do GATS, como serviços financeiros e como preferido pelos negociadores americanos. Conforme já se disse, serviços básicos eram fornecidos sobretudo por operadoras estatais ou por monopólios sancionados pelo Estado. Nem mesmo os americanos estavam inteiramente prontos para encabeçar a fila da liberalização. Eles estavam enfrentando árduas batalhas para reformar seu próprio setor de telecomunicações. A

⁶⁹ Outra questão em dúvida dizia respeito aos serviços de comunicação operados no âmbito intrafirma, especialmente no caso de empresas internacionalizadas que trabalham com sistemas integrados de gerenciamento. Nesses casos, as comunicações trocadas entre subsidiárias de uma mesma corporação deveriam ser consideradas como protocolos internos ou comércio? E a questão da privacidade pessoal no cruzamento de informações por entre fronteiras? Essa questão voltou à cena contemporânea com as negociações entre EUA e UE no âmbito do TTIP.

Figura 2.1 mostra uns destaques do processo de demonopolização do setor de telecomunicações dos EUA.

Mas então por que desejavam a liberalização? O argumento que se defende aqui é que a lógica da adequação, que foi configurado em um contexto de avanços tecnológicos, atuou significativamente na fase da pré-negociação. E os outros setores da economia que estiveram fortemente envolvidos na campanha de institucionalização do comércio de serviços tiveram um papel relevante na tarefa de convencer o setor de serviços de telecomunicações, devido à centralidade da infraestrutura de telefonia na viabilidade das operações de fornecimento da indústria de serviços de um modo geral.

Entretanto, não se pode ter o aspecto ideológico como o central indutor desta decisão, na verdade os agentes econômicos estavam sendo pressionados por resultados materiais vindo de diferentes segmentos de seu público estratégico. Em face de uma conjuntura crítica, no caso a decisão afirmativa dos outros setores envolvidos, os agentes econômicos do setor de telecomunicações levaram em conta os efeitos de coordenação da expectativa, o que refletia em suas projeções de ganhos e perdas. Dito de outra forma, a lógica dos agentes econômicos da área tecnológica foi também orientada pelos benefícios que podiam ser alavancados se suas estratégias fossem coordenadas ou adaptadas às estratégias e práticas de outros atores da sua cadeia de valor. Isso quer dizer que as expectativas foram influenciadas pelas ações práticas de agentes econômicos que faziam parte da cadeia de valor na qual os da área tecnológica estavam inseridos. Pode-se dizer que a metáfora do “cavalo selado não passa duas vezes” foi considerada nas suas decisões, e esse pensamento foi construído a partir do ato de terceiros. E então esse pensamento ajudou a configurar estratégias que foram transmitidas aos negociadores americanos que a levaram em conta em conjunto com outras considerações.

Figura 2.1 – O Departamento de Justiça dos Estados Unidos e a AT&T

Com a promulgação da Lei de 1934, permitiu-se a concentração de mercado nas mãos de uma única empresa – American Telephone and Telegraph (AT&T) – por muito tempo. “com a cooperação de funcionários estaduais e federais, a AT&T garantiu seu domínio sobre o serviço telefônico por décadas, controlando mais de 80% de todas as linhas telefônicas e assumindo status de família como 'Ma Bell'.”(KATZ e BOLEMA, 2003, p. 9). Tal cenário começou a mudar na década de 1970 com a ajuda do Departamento de Justiça dos Estados Unidos, que apresentou uma ação antitruste contra a AT&T, baseada em reclamações de prestadores de serviços de longa distância. Depois de oito anos de batalha judicial, em 1982 a AT&T fez um acordo com o governo, em que se comprometeu a seguir os termos e condições estabelecidos pelo juiz Harold H. Greene, da Corte Distrital para o distrito de Columbia. Isso resultou na cisão da empresa em várias empresas regionais, como a Ameritech Michigan, que assumiu as operações de chamadas locais em sua região, fora do controle da genitora. Entretanto, a AT&T ainda conseguiu manter o domínio das operações referentes a equipamentos, o que mais tarde vai se denominar outra empresa – Lucent Technologies. Katz e Bolema (2003, p.9) observam que o juiz Greene permaneceu no controle do processo por mais de uma década, atuando de forma implacável até ter certeza de que a lei antitruste estava sendo respeitada no setor de telecomunicações. Assim a FCC passou a permitir a entrada de outras operadoras voltadas para o segmento de serviços de longa distância e de processamento de dados computacionais. Depois da fase de desmonopolização, que gerou sete empresas regionais, veio uma nova fase de concentração, em que se constituíram quatro grandes empresas – SBC, Verizon, BellSouth e Qwest – na virada da década de 1990 para 2000, disputando acirradamente a participação no mercado. Foi nessa dinâmica que a Ameritech, em Michigan, foi adquirida pela SBC, e a GTE, outra operadora do estado de Michigan, foi adquirida pela Verizon.

Na avaliação de Woll (2010, p. 15), as ideias sobre a relação entre operações e lucros futuros eram discutidas e difundidas. A ideia de que a competição e o acesso eram benéficos orientava a posição de algumas empresas. “MCI gostaria de pensar que se criou concorrência (...) Assim, a visão era sempre: a concorrência é boa e os titulares [das concessões] devem ser proibidos de impedir que os concorrentes entrem.”⁷⁰ Entretanto os ganhos efetivos no curto e médio prazos eram negativos, e no futuro eram incertos. Para Cowhey e Richards (2000, apud WOLL, 2010, p. 15),

AT&T queria expandir-se globalmente se pudesse ganhar concorrência efetivamente nos mercados externos, mas não tinha certeza se tinha interesse em mudar as regras básicas para fornecer serviços internacionais de telefonia entre os países (...) Mesmo que “elas não ganhassem suas maiores margens de lucros ao executar estratégias globais, (...) as grandes companhias telefônicas acreditavam que as necessidades dos usuários as forçariam a ser globais.”

O argumento de Woll (p. 15) vai nesse sentido dos efeitos de coordenação de expectativa. “Tomar um trem visivelmente em movimento. Grupos de usuários e companhias de serviços financeiros avançaram com a questão da liberalização do

⁷⁰(Opinião de um representante de uma empresa particular, apud Wall, 2010, p. 15).

comércio de serviços a um ponto em que as companhias telefônicas percebiam como inevitável.” Note-se o depoimento colhido pela referida autora de uma pessoa que estivera envolvida no processo:

Muitas companhias estavam céticas. Elas ficavam se perguntando o que estávamos fazendo, pensando que havia alguns motivos ocultos por trás de nossos planos. Mas se juntaram a nós porque queriam participar de um processo do qual elas embora tivessem medo, pelo menos teriam algum controle para onde estavam indo. (Depoimento citado em WOLL, 2010, p. 15-6)

Considerando a especificidade do setor, a necessidade de desestatizá-lo e de desmonopolizá-lo, alguns atores se envolveram destacadamente na campanha da liberalização comercial, como AT&T, que foi obrigada a abrir mão do monopólio, MCI e Sprint. Entre os lobistas, um grande destaque foi G. Russell Pipe, que já havia prestado serviços ao Congresso no começo de sua carreira, e estava atuando como articulador entre altos executivos de empresas do referido setor, políticos e pessoal da alta burocracia na defesa do fluxo de dados por entre fronteiras, e também como conselheiro para os países em desenvolvimento na formulação de propostas (*position papers*) a partir do *think tank* Applied Services Economy e como consultor da ONU, OCDE, ITU e Banco Mundial.⁷¹

Outro fator que deve ser considerado como condicionante do movimento de empresas de telecomunicações no apoio da liberalização é que esse processo se passa no contexto da grande promoção de investimentos em novas tecnologias, especialmente na *internet* e na bolha que se formou ao seu redor. Os analistas de investimentos em geral indicavam como decisões acertadas prospectar novos mercados, em especial de meados da década de 1990 até as vésperas do estouro dessa bolha, em 2001.

Com todas essas forças atuando, Mickey Kantor, então Representante de Comércio, logo avisou sua equipe de negociadores e as dos outros países que não sairia acordo se não houvesse um número suficiente de ofertas substanciais para

⁷¹ Ele ainda era editor de I-Ways and Trans-border Data Reports, espécie de informativo ‘técnico’ destinado a informar políticos, acadêmicos e profissionais interessados no tema. Em 1995, ele foi indicado para o cargo de vice diretor do Global Information Infrastructure Commission (GIIC), atuando também no Cyber Century Forum (CCF) e em instituto da Chinese Academy of Social Sciences. Em 2002 ele assinou a autoria do relatório Mobile E-Commerce, que foi apresentado pela UNCTAD sob a denominação UN 2002 E-Commerce Development Report. E no âmbito da Asia-Pacific Telecommunity lançou um manual de pesquisa sobre comércio em telecomunicações, enfatizando o envolvimento de países em desenvolvimento na Rodada Doha. Disponível em: <http://www.sourcewatch.org/index.php/G._Russell_Pipe>. Acesso em: dez 2015.

configurar uma “massa crítica” (MCLARTY, 1998, p. 18). Kantor não precisou o sentido do termo, mas tendo em vista a pressão do Congresso e o tom dos negociadores americanos com seus interlocutores, o termo pode ser entendido como um recado a esses sobre sua disposição de empregar a reciprocidade estrita.

Os negociadores americanos precisavam apresentar ganhos ao Congresso. A Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 trata em sua Parte 4 justamente do comércio de serviços de telecomunicações. A lei ordena ao USTR conduzir investigações para identificar países que mantenham barreiras aos produtos de telecomunicações de empresas americanas e informar ao Presidente e às devidas comissões do Congresso. O Presidente é orientado a negociar com tais países, visando obter concessões “como compensação a fim de manter o nível geral de reciprocidade e de concessões mutuamente vantajosas” mas, se não obtiver um acordo, a ordem é tomar qualquer tipo de ação necessária, o que em termos específicos significa retaliar comercialmente, seja de forma direta, seja de forma cruzada – retaliar contra outros setores econômicos. E a ordem também envolve o monitoramento ostensivo, a fim de verificar a efetividade das penalidades aplicadas e eventualmente endurecê-las. Por fim, a lei ordena que o Departamento de Comércio investigue o grau de competitividade da indústria de telecomunicações e os efeitos das políticas estrangeiras sobre tais indústrias a fim de orientar o Congresso e o Presidente na determinação das ações necessárias para preservar a competitividade do país (HOUSE OF REPRESENTATIVES, 1988).

Os negociadores americanos diziam que o mercado do país já era mais aberto do que os dos países europeus. E se o princípio NMF fosse aplicado de forma incondicional, não haveria reciprocidade espontânea por parte dos europeus e, portanto, as empresas americanas poderiam ficar em desvantagem (GRIMWADE, 2006, p. 251). Conforme visto na discussão sobre serviços financeiros, os argumentos usados eram os mesmos. Na prática, eles aceitavam conceder licenças para operar ou manter redes próprias; ceder direitos de interconexão; estabelecer taxas de acesso; atribuir frequências de rádio para serviços sem fio, mas desde que esse mesmo tratamento fosse concedido às empresas e investidores do país.

Em termos de proposta substantiva, os negociadores americanos apresentaram primeiramente compromissos somente para a categoria de serviços avançados. E nesse domínio foram bastante ofensivos, cabe notar, não apresentando qualquer limitação para os três primeiros modos de serviços: Modo 1, Modo 2 e

Modo 3. No entanto, em relação ao Modo 4, eles o colocaram como *unbound* (desobrigado), exceto no que diz respeito aos compromissos horizontais, os quais permitem a entrada e a estada temporária de pessoas físicas que se enquadrem em determinadas categorias previstas nas leis de imigração do país. Quanto a TN, os negociadores americanos não colocaram qualquer limitação (WTO.GATS/SC/90, 15 abr. 1994). Assim, as obrigações contraídas no âmbito do Anexo sobre Telecomunicações expandiram as obrigações do GATS para os EUA e outros que o assinaram. Quanto aos serviços básicos, esses seriam negociados mais adiante.

A assertividade dos negociadores americanos na defesa da reciprocidade estrita não significava, entretanto, que eles estivessem dispostos a desistir do setor, pelo contrário. Eles continuaram pressionando os países europeus, principalmente, além de Canadá e de Japão, a colocar propostas sobre a mesa. O que é interessante notar é que os negociadores americanos tinham que traduzir os interesses das próprias operadoras americanas, as quais ao mesmo tempo em que desejavam conquistar mercados internacionais, também tinham interesses a zelar como operadoras estabelecidas no mercado doméstico. Uma era a posição das operadoras estabelecidas, outra era a de fornecedores de serviços com clara vantagem competitiva.

Os americanos criticavam o fato de que os agentes econômicos europeus, representados por meio da European Telecommunication Networks Operator (ETNO – fundada em 1992), ao mesmo tempo em que buscavam liberalização de mercados de terceiros países, controlavam seus respectivos governos para que mantivessem vantagens regulatórias (WOLL, 2010 p. 28).

Os europeus visavam sobretudo a manter o direito de regulamentar e manter o direito de estabelecer critérios diferentes para concessão de licenças de acordo com a categoria de serviços de telecomunicações. Para serviços de maior valor agregado, as licenças deveriam conter um mínimo de requerimentos, ao passo em que os critérios seriam outros para serviços básicos. Outra questão trazida para discussão pelos europeus referia-se ao acesso a informações e privacidade relativa ao setor de telecomunicações, a qual supostamente deveria estar no centro do direito de regulamentar, já que envolvia coleta, armazenagem e processamento de dados.

Os negociadores americanos rebatiam, dizendo que a liberalização comercial estava sendo relegada a objetivos secundários. “O texto coloca muita ênfase no direito de regular e pouca na necessidade dos fornecedores de serviços.” (WTO.MTN.GNS/TEL/4, 30 nov. 1990, p. 2) Argumentavam que as novas regras da

FCC abriram possibilidades às instituições estrangeiras, que passaram a poder fornecer serviços básicos de telecomunicações no país, estabelecendo seus próprios cabos de fibra ótica ou locando instalações de micro-ondas de operadoras americanas, sem necessidade de qualquer autorização, mas ao mesmo tempo a realidade mostrava que na maioria dos países esse tipo de serviço era fornecido em regime de monopólio e fechado à participação estrangeira (WTO.MTN.GNS/TEL/4, 30 nov. 1990, p. 4).

Diante dessas diferenças de prioridade e também em função de outras questões estarem impactando os acordos do GATS em geral, como por exemplo as questões agrícolas, os negociadores americanos sugeriram prorrogar o prazo das negociações do setor de telecomunicações. Eles na verdade queriam ver avanços nas ofertas dos europeus, canadenses e outros. Até então, havia o entendimento (definido no Anexo sobre Telecomunicações) de que tal setor era essencial na sustentação de outros setores da economia e por isso as partes se comprometeriam a garantir que concessões em outros setores não seriam frustradas por falta de progresso nas negociações sobre telecomunicações. Na verdade, isso significava que os signatários se comprometiam a conceder acesso e uso das redes públicas de transmissão e serviços de telecomunicações existentes em seus países para o fornecimento de um serviço incluído em seu cronograma de liberalização. Ou seja, se os signatários ofertassem a liberalização de algum setor, por exemplo serviços financeiros, eles deveriam garantir que tais serviços pudessem ser entregues também por meio eletrônico se assim tivesse sido acordado o modo transfronteiriço ou a transferência de dados. Para isso, tal signatário precisaria garantir o acesso às redes e serviços de infraestrutura de telecomunicações independentemente de qualquer compromisso em serviços de telecomunicações propriamente (WTO, 12 Set 2016).

2.4.3.2.2 CONTINUAÇÃO DAS NEGOCIAÇÕES SOBRE TELECOMUNICAÇÕES: O ANEXO DE 1997

As negociações foram estendidas até 30 de abril de 1996. Nesta nova fase, os negociadores deveriam alcançar um acordo sobre os serviços básicos através dos quatro modos e incluir nos respectivos cronogramas de liberalização todas as reservas e esclarecimentos sobre como os princípios NMF, TN e AM seriam aplicados aos vários segmentos dos serviços básicos de telecomunicações.

Segundo Bronckers e Larouche (2008, p. 322), o raciocínio por detrás da extensão era de que os avanços tecnológicos comuns ao setor dariam conta de quebrar as resistências à liberalização. Entretanto, isso não ocorreu pois, ao final do prazo de

extensão estabelecido, os negociadores americanos se recusaram a aceitar o acordo, reclamando da falta de empenho dos demais negociadores. Então resolveram abrir o grupo, antes limitado, que passou se chamar Group on Basic Telecommunications (GBT), a todos os signatários da OMC, e prorrogaram mais uma vez para fevereiro de 1997.

De acordo com Laura Sherman, então advogada-chefe representante dos EUA durante as negociações dos serviços básicos de telecomunicações, os negociadores americanos apresentaram uma oferta final em que se dispunham a abrir completamente o mercado do país à concorrência estrangeira, concedendo AM e TN, por meio de presença local de operadoras ou revendedoras de serviços básicos de telecomunicações, independentemente da tecnologia usada. Com isso permitiram aos estrangeiros participação acionária nas operadoras americanas, sendo que para a participação direta eles fizeram constar limites, mas para participação indireta, não (SHERMAN, 1997; SHERMAN 1998). Assim, os compromissos dos negociadores americanos cobriram os seguintes serviços: voz, telex, *facsimile*, satélite, dados, telégrafo, arrendamento de circuitos particulares, telefonia móvel. Sherman (1998) destaca que a melhora das ofertas dos negociadores americanos veio em conjunto com a melhora de seus interlocutores europeus. Entretanto, alguns pontos de atrito ainda resistiram, e os negociadores americanos levaram na base do “olho por olho, dente por dente”.

A expressão usada por Sherman traduzia-se na oferta apresentada por eles, excepcionando o princípio NMF para serviços digitais de áudio e serviços de transmissão de sinais de televisão por satélite através do Direct Broadcast Satellite (DBS). Conforme já discutido antes, a insistência em aplicar a regra da reciprocidade estrita era uma medida direcionada a determinados alvos, para extrair mais concessões (MCLARTY, 1998, p. 45).⁷² Ao forçarem a observância da reciprocidade

⁷² O segmento de serviços de DBS foi uma questão conflituosa entre americanos, canadenses e europeus. Isso porque o DBS é um instrumento de largo espectro e pode contemplar tanto serviços básicos quanto os de maior valor agregado da área de comunicação. Sendo assim, em que categoria enquadrá-lo? Os americanos diziam que ele deveria fazer parte do Anexo de 1997, enquanto canadenses e europeus diziam que se tratava de serviços já abordados nas negociações do GATS 1994, por serem mais elaborados. Como não estava havendo entendimento, canadenses e europeus ameaçaram levar a questão ao OSC. No final, predominaram as preferências dos americanos, que conseguiram fazer com que o acordo contivesse uma limitação aos investimentos canadenses e serviços de satélite nas mesmas bases em que os canadenses vinham fazendo (SCHMERTZ e MEIER, 1998 apud MCLARTY, 1998, p. 46).

estrita, eles mostraram que jogavam assertivamente e cumpriam à risca o mandato do Congresso, buscando nivelar o campo do jogo.

Como já era de se esperar, houve um confronto entre os negociadores americanos e europeus a respeito da normativa europeia sobre transferência de dados – Diretiva sobre Proteção de Dados –, que proíbe a movimentação de dados de cidadãos europeus para fora dos domínios da UE, exceto se forem transferidos para uma localização com disciplinas de proteção à privacidade consideradas equivalentes às da UE. Os americanos não aceitavam se submeter às disciplinas europeias, alegando que também mantinham regras a esse respeito.⁷³ Note-se que a normativa americana parte do princípio de que a coleta e o processamento de dados pessoais são por regra permitidos, exceto se for expressamente proibido por lei ou se o procedimento causar dano. Enquanto isso, da perspectiva europeia, o direito à privacidade é do indivíduo, portanto, a transferência é em regra proibida, a menos que haja um acordo expresse que as autorize. Então veja que as duas leis são substancialmente diferentes. Esse confronto foi resolvido com base em um arranjo bilateral, que será discutido no Capítulo 5 (TTIP).

Essa forma de resolução mostra que o que entrou em ação para desempatar a competição entre estabelecadores e tomadores de regras foi em grande medida a força da dinâmica institucional do setor privado. Esse tipo de arranjo bilateral foi feito muito em função da pressão exercida pelos próprios agentes econômicos afetados.

Ao final, o GBT entregou um acordo consolidado no Quarto Protocolo envolvendo serviços básicos de telecomunicações, onde os negociadores americanos se comprometeram efetivamente em liberalizar todos os tipos de serviços básicos. Entretanto eles limitaram a 20% a participação acionária de estrangeiros nas licenças de operação de rádio (serviços sem fio) por um governo estrangeiro, por cidadãos estrangeiros ou por empresas estrangeiras. Liberaram sem limites a participação acionária indireta através de *holdings* americanas. Não impuseram restrições sobre nacionalidade de executivos ou conselheiros das empresas detentoras de licenças ou das empresas-matrizes. A Communications Satellite Corporation (COMSAT), empresa americana com filiais nos países da América do Sul, inclusive no Brasil, continuou retendo seu acesso monopolístico à International Telecommunications Satellite Organizations (INTELSAT), na época um consórcio intergovernamental que

⁷³ Disponível em: < http://ec.europa.eu/justice/data-protection/data-collection/legal/index_en.htm>, Acesso em: set. 2016.

atuava na operação de uma série de satélites de comunicação, e à Inmarsat, empresa envolvida com soluções de comunicação por satélite e segurança pública (SHERMAN, 1998, p. 96-97).

Ainda segundo Sherman, em resposta às “ofertas inadequadas de alguns países” e a fim de manter o equilíbrio entre os compromissos, os negociadores americanos “tiveram” de excluir de seus compromissos a cobertura do princípio NMF para serviços digitais de áudio e serviços de transmissão de sinais de televisão por satélite através do Direct Broadcast Satellite (DBS). Essa alteração nos compromissos dos negociadores dos EUA evidencia as forças que vinham dos grupos de interesses mais enraizados, como as operadoras nacionais já titulares de licenças para operar no país e que haviam passado por mudanças com a quebra de monopólio interno, mas que ainda não se encontravam prontas para operar em plena livre concorrência, e forças que vinham do Congresso e seu monitoramento ostensivo sobre o efetivo cumprimento da Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988.

Quanto aos objetivos da construção de um marco regulatório comum entre os signatários, os resultados produziram o Reference Paper,⁷⁴ que define os princípios a serem seguidos na regulamentação dos serviços básicos. Os EUA, assim como a UE, o adotaram como parte de seus respectivos compromissos junto ao Quarto Protocolo.

O que vale destacar é que, conforme o próprio nome indica, trata-se de uma referência, substancialmente composta de definições e de princípios, a ser usada na confecção de regulamentos internos, e não um regulamento comum. No entanto, logo depois que ele foi lançado, os negociadores americanos afirmaram que o US Telecommunications Act, de 1996, era “padrão ouro” para a regulamentação no mundo e, portanto, deveria ser usado para preencher as lacunas existentes no Reference Paper. Isso quer dizer que os negociadores americanos tiveram significativa contribuição em sua elaboração, assim como os europeus, que também levaram para as negociações do GATS o marco regulatório da UE que estava sendo finalizado na mesma época. Havia ficado de fora do Reference Paper o fato de que os negociadores americanos acreditavam que era só uma questão de as empresas norte-americanas de telecomunicações carregarem a lei dos EUA com elas para onde fossem pelo mundo “como uma espécie de bandeira” (NAFTEL e SPIWAK, 2000, p. 107).

⁷⁴ Ver o conteúdo do Reference Paper em WTO (24 abr. 1996).

2.4.3.3 SERVIÇOS AUDIOVISUAIS⁷⁵

O argumento que se procura demonstrar aqui é que as propostas para construção de regras internacionais para o comércio internacional de serviços audiovisuais apresentadas pelos negociadores americanos, avalizadas pelas instituições legislativas do país e que atenderia a interesses dos grandes agentes econômicos, enfrentam forte resistência no âmbito internacional porque tendem a seguir a trajetória de escolhas institucionais prévias, que vêm sendo impostas pelos países europeus e pelos canadenses repetidamente.

Além disso, embora haja muito esforço por parte dos agentes econômicos e das burocracias e autoridades governamentais americanas em quebrar tal estrutura circular de *feedback* positivo, também há uma tendência dos negociadores americanos em usar o setor como moeda de troca quando há outros interesses em jogo. E isso ocorre porque há divergência entre o público estratégico, ou seja entre os vários grupos de interesses, e também porque o governo americano possui como ‘último garante’, a Seção 301 da U.S. Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, para forçar a liberalização.

2.4.3.3.1 OS AGENTES ECONÔMICOS E A PREOCUPAÇÃO COM A POLÍTICA COMUM EUROPEIA SOBRE AUDIOVISUAL

Os agentes econômicos americanos mais representativos das indústrias do cinema, da televisão e da música estavam bastante envolvidos nas negociações do GATS-RU, diretamente ou por meio de representações. Eles tinham interesses na liberalização do mercado de mídia tradicional e do mercado envolvendo novas tecnologias, nomeadamente, cabo, satélite, televisão *pay-per-view*, vídeo *on demand*, sistema digital, sistema de fibra ótica – nos países europeus (VALENTI, 1993, p. A11). Para eles havia demanda reprimida. Em 1989 apenas 12% dos domicílios europeus tinham TV a cabo (*THE WASHINGTON POST*, 5 mar. 1989, p. H2).

Os mais vocais na campanha a favor da liberalização eram: Motion Picture Association of America (MPAA), Fox Studios, MCA-Universal, Walt Disney e Recording Industry Association of America (RIAA). A MPAA e seu braço

⁷⁵ De acordo com a lista de classificação setorial de serviços da OMC (WTO.MTN.GNS/W/120 10 jul. 1991), os Serviços Audiovisuais incluem: serviços de produção e distribuição de filmes e videocassetes, serviços de projeção de filmes, serviços de rádio e televisão, serviços de transmissão de rádio e televisão, gravação de som, outros.

estrangeiro, Motion Picture Association (MPA), representavam os oito maiores estúdios de Hollywood: The Walt Disney Co. (Buena Vista), Warner Brothers, Sony Pictures Entertainment Inc., Metro-Goldwyn-Mayer Inc./Universal Studios Inc., Paramount Pictures Corp., Twentieth Century Fox Film Corp., Turner Pictures e Columbia-Tristar. Jack Valenti era o Presidente e Chief Executive Officer (CEO) da MPAA, localizada em Washington-D.C.⁷⁶

Tais agentes por meio dos negociadores americanos nas negociações multilaterais tentavam manter e/ou acessar novos mercados, especialmente nos estratos mais lucrativos, como os países europeus. Na década de 1960, o mercado internacional respondia por aproximadamente 50% do faturamento dos estúdios (VÉRON, mar. 1999). E até o começo da década de 1980, algumas pesquisas mostravam que mais de 70% da programação televisiva de ficção transmitida nos Estados-membros da UE era produção americana (BEHR, 1993, A9).

Sendo assim, regulamentos e alterações que impactassem as transações comerciais de filmes entre EUA e outros países diziam respeito ao sucesso da indústria americana de cinema (WILDMAN e SIWEK, 1998).⁷⁷ Era o caso por exemplo da política comum europeia sobre audiovisual – Television Without Frontiers Directive –, a qual iria impor uma cota acima de 51% de conteúdo nacional nas programações europeias de televisão e ainda aplicar cota para as novas tecnologias de radiodifusão.⁷⁸ Tal política comum se aprovada registraria mais uma derrota a atingir negativamente os interesses desses agentes econômicos americanos.

⁷⁶ Hollywood não deixa de ser uma metáfora para representar a indústria de entretenimento norte-americana, mais especificamente a indústria de cinema. Para Sigismondi (2012, p. 18), “Hollywood é definido como o sistema da indústria de entretenimento dos EUA girando em torno das seguintes seis grandes empresas que fazem parte da Motion Picture Association of America (MPAA): Paramount Pictures, Entertainment Pictures Sony, Twentieth Century Fox Film Corporation, Walt Disney Studios Motion Pictures, Universal City Studios e Warner Bros. Entertainment. Todos os estúdios, no momento desta redação, são unidades de grandes conglomerados de mídia operando nacional e internacionalmente em diferentes segmentos da indústria do entretenimento.”

E a MPAA, que existe desde o início da década de 1920, serve “as the voice and advocate of the American motion picture, home video and television industries.” (LEE, 2008)

⁷⁷ Para Wildman e Siwek, a liderança dos estúdios americanos ocorre graças à existência de um grande mercado consumidor que domina o idioma inglês.

⁷⁸ “Os negociadores americanos definiram as novas tecnologias como mídias diferentes da televisão terrestre: sistemas de entrega por satélite, sistemas de *pay-per-view* e *near-video-on-demand*. Do ponto de vista dos EUA, os artigos IV e V da Diretiva de Televisão abrangiam apenas a televisão terrestre. Mas um funcionário da DG-X [Diretoria Geral da Comissão] observou que o artigo 1.º abrange todas as transmissões “ponto a multiponto” devido à referência a uma transmissão inicial por cabo ou espacial, incluindo satélite, de programas de televisão destinados ao público (Entrevista com o autor, 28 nov. 1995)” (STEINBERG, 1999, p. 158)

Note-se, entretanto, que as demandas entre os agentes econômicos americanos não iam em uma única direção. Além da divisão entre os “falcões” (liberais extremamente ofensivos) e os “pombos” (liberais relativamente flexíveis) em Hollywood, ainda havia uma divisão entre os grandes estúdios de cinema e o setor independente da indústria cinematográfica do país em relação à abordagem de distribuição de filmes no mercado estrangeiro. O setor independente preferia operar por meio de licenciamento a importadores-distribuidores locais, enquanto os estúdios maiores preferiam distribuir através de empresas americanas com estruturas de distribuição nos grandes mercados.

Enquanto em termos de transações financeiras o segmento independente representava, grosseiramente, apenas 1/10 do que representava os estúdios maiores (números de 1993), por outro lado, em termos de número de empregos domésticos (especialmente na Califórnia), as empresas da American Film Marketing Association (AFMA)⁷⁹ empregaram 36% (313.760 empregos) da massa trabalhadora do setor (os grandes estúdios empregaram 551.200 trabalhadores, ou seja, 64%) (Steinberg, 1999, p. 157). Portanto o índice de empregabilidade sustentado pelo setor independente da indústria cinematográfica não era desprezível, o que fazia dele um outro grupo também enraizado e com apelo junto aos atores políticos.

Além disso, a despeito da importância do setor para o país, no começo da década de 1990, alguns especialistas argumentavam que as cifras não representavam nada excepcional, sugerindo que essa importância era inflada e que o espaço político ocupado não correspondia exatamente ao quanto pesava.⁸⁰ Nos achados de Véron (1999), a indústria de cinema respondia apenas por 5% dos empregos (sem contar o setor militar) na região sul da Califórnia. E toda a popularidade dos agentes de Hollywood seria devido ao histórico relacionamento entre eles e o poder político de Washington.⁸¹

⁷⁹ A American Film Marketing Association (AFMA) licencia seus filmes na França às empresas: Gaumont, UGC, Canal Plus, Polygram e TFI.

⁸⁰ Os índices de exportação demonstravam que a indústria do entretenimento gerava um superávit de US\$ 8 bilhões/ano (*THE ECONOMIST*, 25 set. 1993, p. 61)

⁸¹ Véron, assumindo os argumentos de Browstein – de que existe uma sedução mútua entre os políticos de Washington e o mundo de *glamour* e de celebridades de Hollywood: “a capital do poder e a capital do *glamour* estão inextricavelmente ligadas” – diz que as associações de classe do setor, especialmente a MPAA, mantêm vínculos muito mais estreitos com as instituições políticas (VÉRON, 1999, p. 15). Ele destaca o fato de Jack Valenti – Presidente da MPAA de 1966 a 2004 – ter sido um conselheiro do Presidente Lyndon B. Johnson e também o fato de a instituição sempre apresentar em seus quadros: diplomatas, especialistas em comércio e advogados com experiência substancial no governo. Dan Glickman, que assumiu o lugar de Jack Valenti e ficou no cargo até 2010, já foi Secretário de

2.4.3.3.2 A POLÍTICA COMUM EUROPEIA SOBRE AUDIOVISUAL: TELEVISION WITHOUT FRONTIERS DIRECTIVE

Em 03 de outubro de 1989, o European Community Council (ECC)⁸² aprovou um regulamento que ficou popularmente conhecido como Television Without Frontiers Directive (Diretiva), que, conforme o próprio título sugere, lida com a coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros relativas ao exercício de atividades de transmissão televisiva.⁸³

A Diretiva regulamentou as questões da veiculação, do conteúdo, da quantidade de publicidade e da remuneração de determinados tipos de direitos autorais (*OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES*, n. L298/23, 17 out., 1989). E o alcance da regra ficou restrito à televisão, portanto cinema e fitas de vídeo disponíveis para locação ficaram de fora.⁸⁴

O ponto mais polêmico da Diretiva referia-se à disposição legal que exigia conteúdo local, obrigando as emissoras do bloco a alocar, guardadas algumas

Agricultura, durante a Administração Clinton, e congressista democrata por Kansas. E desde 2001 ele vinha trabalhando como lobista na Akin Gump Strauss Hauer & Feld LLP, uma dos maiores escritórios de lobby de Washington. Jack Valenti justificou a escolha de Glickman depois de um longo processo de seleção dizendo que: “a experiência internacional de Glickman enquanto ele era um oficial de gabinete e sua familiaridade com o Congresso, especialmente sua participação no Comitê Judiciário da Câmara, que trata assuntos de direitos autorais” (*THE WASHINGTON POST*, 2 jul. 2004, p. E01). Um ponto curioso é a fala de Valenti sobre o salário de Glickman, o qual assim como o dele, “está naquela gama sedutora de 7 dígitos” (*THE WASHINGTON POST*, 2 jul. 2004, E01).

⁸²Conselho de Ministros de cada Estado Membro, cuja representação varia conforme o tamanho do Estado.

⁸³Tal regulamento é oficialmente chamado Directive On the Coordination of Certain Provisions Laid Down by Law, Regulation or Administrative Action in Member States Concerning the Pursuit of Television Broadcasting Activities, Council Directive N°. 89/552.

⁸⁴Em grande medida o marco regulatório comum no setor audiovisual originou-se de uma proposta desenvolvida pela Comissão e intitulada: Commission of the European Commission's, Television Without Frontiers: Green Paper on the Establishment of the Common Market for Broadcasting, Especially by Satellite and Cable, de junho de 1984 (*Green Paper*). Tal *Green Paper* visava integrar e harmonizar as normativas sobre radiodifusão dos Estados-membros a fim de unir mais as nações europeias. A propagação da informação por entre fronteiras podia ajudar “muito” os europeus a reconhecer o “destino em comum” por eles partilhados em muitas áreas (EUROPEAN COMMISSION, June 1984, p. 28). Para a Comissão, radiodifusão era um poderoso meio de comunicação de todo tipo de informação, de ideias e de opiniões, com poder de influenciar as atitudes dos cidadãos europeus nas várias áreas, como política, social, educacional e cultural, o que seria extremamente importante no desenvolvimento da UE, sociedade de Estados democráticos, procurando se desenvolver como uma instituição crescentemente integrada (EUROPEAN COMMISSION, June 1984, p. 3). O raciocínio era que, a despeito das diferenças de idioma, o sistema de televisão sendo transeuropeu poderia servir para promover a troca cultural (CHAMPAGNE, 1993, B6). Ver também Wallace e Goldberg (1989, p. 717-19).

exceções, acima de 50% de seu tempo de programação no ar com “obras europeias”.⁸⁵ As preferências entre os Estados-membros em relação à cota mínima destinada à transmissão de trabalhos europeus variaram. A França foi de longe o Estado mais vocal a favor da cota, propondo inclusive um percentual de 60%, enquanto outros, como Bélgica, Dinamarca, Portugal e Alemanha chegaram mesmo a se opor ao sistema de cota. Com o reforço de Reino Unido entre os contrários ao sistema de cota, os franceses acabaram recuando de sua proposta inicial, facilitando com isso a constituição de um acordo entre os Estados do bloco.

Diante de termos como “quando praticável e por meios apropriados”, Donaldson (1996, p. 100) diz que muitos Estados-membros entenderam que os requisitos de cumprimento de cota eram apenas politicamente e não juridicamente vinculantes.⁸⁶

Desse caráter flexível, ocorreu que França e Grã Bretanha adotaram posturas díspares. Enquanto esta foi flexível, não adotando cotas, aquela foi rígida, exigindo como índice de conteúdo nacional pelo menos 60% e pelo menos 40% de produções francófonas. Além disso, estipulou multas de \$10,000 por cada hora de transmissão que viesse a exceder os limites estipulados. Nesse contexto, a Grã Bretanha acabou atraindo para seu território dois grandes operadores estrangeiros do setor de televisão: Ted Turner e Rupert Murdoch, que passaram a centralizar suas operações ali e transmitir seus canais via satélite para toda a Europa. A reação da França foi tentar deter imediatamente a manobra dos agentes econômicos. Logo que a Turner Broadcasting International começou a transmitir seus canais TNT e Cartoon Network, a França decretou que seus operadores de cabo não poderiam transmiti-los (GRANT, 1995, p. 1341).

⁸⁵ Conforme consta na Council Directive N^o. 89/552, Art. 6 (1) (a), “obras europeias” incluem “Obras originárias dos Estados-membros da Comunidade”, bem como: “as obras originárias de Estados terceiros europeus signatários da European Convention on Transfrontier Television of the Council of Europe”, desde que: a) sejam produzidas por um ou mais produtores estabelecidos em um ou mais desses Estados; ou b) a produção das obras seja supervisionada e efetivamente controlada por um ou mais produtores estabelecidos em um ou mais desses Estados; ou c) a contribuição dos co-produtores desses Estados para os custos totais de co-produção for preponderante e a co-produção não seja controlada por um ou mais produtores estabelecidos fora desses Estados.” (*OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES*, n. L298/23, 17 out. 1989)

⁸⁶ Ficaria a cargo dos próprios Estados-membros o modo como internalizaria a Diretiva. E conforme a linguagem do Art. 4, § 1^o da Diretiva (*OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES*, n. L298/23, 17 out. 1989), “quando praticável e por meios apropriados”, sua aplicação foi entendida como sendo politicamente e não juridicamente vinculante. Ver comentários em Donaldson (1996, p. 100)

A Comissão, mais alinhada às preferências da França, defendia a Diretiva como um instrumento de proteção à cultura local, ou seja, uma alternativa à produção massificada importada. A França preferia oferecer aos seus telespectadores *La Roue de la Fortune* ao invés da versão dublada de *Miami Vice* ou de algum outro seriado americano. E na sua campanha a favor da Diretiva, Jacques Delors, Presidente da Comissão, questionava em tom dramático: “Temos o direito de existir?” (*Newsweek*, Oct 16, 1989, p. 58).

2.4.3.3.3 A ESPECIFICIDADE DO SETOR AUDIOVISUAL PARA A ADMINISTRAÇÃO CLINTON

Particularmente sob a Administração Clinton, o setor audiovisual ganhou relevância ainda maior. Para alguns analistas e/ou operadores do setor, isso se devia à contribuição econômica para o país, pois em tempos de déficit comercial crescente, o faturamento com as produções de Hollywood se tornava um trunfo (VALENTI, 1993). Entretanto, como já notado anteriormente, há controvérsias.

Para outros, a importância dedicada pela Administração Clinton ao setor estava relacionada aos aportes financeiros recebidos para a campanha eleitoral. O setor de mídia e entretenimento contribuiu com \$ 8 milhões para a campanha presidencial americana de Bill Clinton, em 1992 (MAKINSON e GOLDSTEIN, 1992, p. 50). Supostamente, a contrapartida dessa contribuição de campanha eleitoral acabava sendo cobrada nos fóruns de negociações comerciais internacionais (STEINBERG, 1999)

Para outros, a relevância dos serviços audiovisuais baseava-se na prioridade que se atribuía à política da informação, *information superhighway*⁸⁷, numa metáfora usada pelo vice-presidente Al-Gore. “Al Gore descreveu as redes de computadores de alta velocidade como “superestradas da informação” e como análogo ao desenvolvimento do sistema rodoviário interestadual para a competitividade e a força econômica dos EUA.” (MCMURDO e SIMPSON, 1994, p. 305)

Dessa forma, ao vincular-se às áreas de telecomunicações e de tecnologia da informação – o que inclui não apenas telefonia, mas também transmissão a cabo, empresas de equipamentos de informática (servidores e outros tipos de *hardware*) e

⁸⁷ De acordo com Resnick et al. (1994, s.p) “A autoestrada de informação reúne milhões de pessoas que poderiam trocar informações entre si. Qualquer concepção de um mercado tradicional para fazer intercâmbios benéficos, como um mercado agrícola ou de comércio, ou qualquer sistema onde os indivíduos respondem aos preços postados em uma tela de computador é lamentavelmente inadequado para o número extremamente grande de negócios, muitas vezes complexo que será necessário.”

de sistemas operacionais (*softwares*) e as novas tecnologias (sistemas digitais de comunicação e a *internet*) – o setor audiovisual revelou-se de importância estratégica para a competitividade da economia americana sob a Administração Clinton.

Sendo assim, tal administração passou a defender a liberalização do setor com mais ênfase, especialmente o acesso por meio de transmissão a cabo e de ondas de rádio, intimamente ligados às novas tecnologias e aos serviços de informações. O acesso a um mercado específico para determinados serviços audiovisuais só é possível através do acesso às redes nacionais de telecomunicações do país importador.

O levantamento do próprio secretariado do GATT dizia que, mesmo na presença de marcos regulatórios liberais aplicáveis ao setor audiovisual, a prestação de determinados serviços transfronteiriços podia ser dificultada por medidas restritivas ao acesso às redes de transmissão e a certos serviços de telecomunicações, por questões de monopólios, por questões relacionadas a satélites de transmissão direta (WTO.MTN.GNS/AUD/W/1, 4 out. 1990).

2.4.3.3.4 OS NEGOCIADORES AMERICANOS REITERAM: “SERVIÇOS AUDIOVISUAIS SÃO ELEMENTOS VITAIS DO COMÉRCIO MUNDIAL”

Em vista da reação dos agentes econômicos⁸⁸ e do Congresso, que se mobilizou, passando unanimemente uma resolução⁸⁹ em que condenava o sistema de cotas como “restritiva e discriminatória” e exigia retaliação por parte da Administração (*COMM. DAILY*, 13 out. 1989, p. 1-2), os negociadores americanos aumentaram o tom da agressividade.

⁸⁸Os agentes econômicos mais ofensivos da indústria de entretenimento americana reclamaram que a Diretiva era uma resposta protecionista da UE às consequências econômicas da larga participação americana no mercado europeu e que os efeitos reais da Diretiva deveriam ser avaliados desse ponto de vantagem econômica e não das justificativas políticas e culturais (DONALDSON, 1996, p. 95). Para Grant (1995), a regra de origem europeia da programação cultural era certamente a parte mais irritante da Diretiva para indústria de cinema e para as produtoras de televisão. Jack Valentin, da MPAA, foi duro, dizendo que a Diretiva era um monte de “tapumes” que restringia tanto o acesso como o tratamento justo à indústria americana do entretenimento. O problema, na perspectiva desses agentes, era que essa lei comum liberaria e harmonizaria as regras para dentro da UE, mas discriminaria para fora, e isso impactaria o superávit comercial anual. Outra preocupação deles era o sistema de cotas dos Estados-membros da UE sobre a venda de dispositivos de gravação e/ou cassetes de áudio e vídeo para compensar os autores, produtores e artistas sobre produção de conteúdo local, assim como os subsídios concedidos a estes Estados, gerados em parte por taxas sobre as receitas de bilheteria para financiar produções domésticas. O que é importante notar é com o avanço do processo de implementação da Diretiva, a ambição dos agentes econômicos foi se ajustando, de forma que o compromisso de congelamento da situação regulatória já seria um passo significativo. Ou seja, eles queriam que houvesse um acordo no GATS.

⁸⁹ H.R. Resolution 257, 101st Cong. 1st Sess., 1989.

Carla A. Hills, no papel de Representante de Comércio e reconhecida como uma negociadora de perfil excessivamente assertivo, reiterou no Grupo de Serviços Audiovisuais (GSA) que seu país considerava serviços audiovisuais elemento vital do comércio mundial de serviços e que os princípios, termos e condições do acordo-quadro deveriam se aplicar “plenamente a este setor, com exceções muito limitadas” (WTO.MTN.GNS/AUD/2, 20 dez. 1990). Ao destacar que a indústria cinematográfica de seu país se opunha a medidas que, sob o pretexto de promover objetivos culturais, com efeito protegiam produções ineficientes e de baixa qualidade, não poupou provocações: “Faça filmes tão bons quanto seus queijos e você os venderá!” (*THE ECONOMIST*, 25 set. 1993, p. 61). Afirmou que a Diretiva era “descaradamente protecionista” e ameaçou retaliar através da Seção 301 do Trade Act of 1988.

Apesar de toda pressão do setor privado e do esforço dos negociadores americanos, os europeus se mantiveram imperturbáveis, levando adiante a implementação da Diretiva e evitando apresentar propostas no âmbito do GSA. A França, principal articulador em favor da lei comum, rebatia a ofensiva dos lobistas e dos negociadores americanos, dizendo que o propósito da normativa era preservar a identidade cultural europeia (STEINBERG, 1999, p. 20 e p. 158).

Só depois de várias propostas apresentadas pelos americanos foi que os europeus finalmente apresentaram algo e ainda assim muito aquém das ambições daqueles. Isso fez com que o próprio Presidente Clinton investisse seu capital político sobre seus pares. Conforme Steinberg (1999, p. 163), no dia 12 de dezembro de 1993, ele telefonou para Balladur, primeiro ministro da França, para Kohl, chanceler da Alemanha, e para Major, primeiro ministro do Reino Unido, para que instassem seus respectivos ministros de relações exteriores a aceitar a contraoferta de Hollywood – feita a partir da oferta final da UE sobre serviços audiovisuais e sobre propriedade intelectual relacionada a direitos autorais.

Entretanto, no final das negociações, nem mídia tradicional, nem novas tecnologias. Cinema, televisão, vídeo e produções musicais ficaram fora do escopo do GATS. Assim, a política comercial defendida no âmbito multilateral sobre minimizar e se possível eliminar completamente barreiras comerciais, tais como direitos aduaneiros, restrições quantitativas (cotas) e subsídios, não foi aplicada ao setor audiovisual. E embora a Administração Clinton tenha procurado ativamente remover as novas tecnologias da isenção cultural, os negociadores americanos não obtiveram êxito. Portanto, assim como as mídias tradicionais, as novas tecnologias de

comunicação também não foram contempladas no GATS. A despeito de toda retórica, tanto do lado dos agentes econômicos, como da Administração e mesmo por parte dos congressistas de que estariam dispostos a sacrificar todo o acordo para abrir um novo capítulo na história da liberalização comercial dos serviços audiovisuais, nenhuma ação nesse sentido se concretizou.

No balanço de Michael Kantor, representante de comércio na fase de encerramento da Rodada Uruguai: “Ficamos amargamente desapontados com a intransigência da UE relativo a TN e AM para as nossas indústrias do entretenimento.” (KANTOR, 1994, p. 17-9) Mas ele não desistiria: “A Administração vai buscar agressivamente os interesses desta indústria através de uma variedade de canais” (KANTOR, 1994, p. 29).

Bowman Cutter, vice-assistente do Presidente para economia política, e Laura Tyson, ex-presidente do Council of Economic Advisors, disseram que os negociadores circunstancialmente decidiram desistir do setor audiovisual para preservar a capacidade do país de usar suas próprias regras de comércio justo (apud GRANT, 1995, p. 1.363) Eles se referiam à Seção 301 da U.S. Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988.

A preocupação dos agentes econômicos mais interessados na liberalização era com os precedentes que se estabeleceriam com cada exceção aberta, o que, de acordo com os pressupostos teóricos usados aqui, representaria mais um passo em trajetória com tendência de se reproduzir. Especialmente os países asiáticos poderiam se sentir encorajados a seguir o exemplo dos europeus e querer retroceder em suas próprias iniciativas de desregulamentação no setor de radiodifusão e transmissão por canais via satélite (*THE NEW YORK TIMES*, 16 dez. 1993, p. D1).⁹⁰

O resultado do GATS-RU confirmou o que tais agentes já temiam. Com a publicação da minuta do NAFTA, no começo de setembro de 1992, confirmando o que o Canadá já havia feito no CUSFTA, ou seja, excluído o setor, alguns agentes privados manifestaram preocupação com a possibilidade de que isso pudesse estabelecer um precedente “sujo” (STEINBERG, 1999, p. 136)

Analisando outros períodos passados, o que se verifica é que os europeus já haviam resistido antes. Na década de 1930, o governo americano já havia tomado a decisão de não se confrontar com o Reino Unido na questão do Britain's 1938 Films

⁹⁰Esta preocupação de Valenti vai ser resolvida pelos negociadores americanos no âmbito do acordo bilateral com a Coreia do Sul (KORUS).

Act, com base no raciocínio de que a indústria cinematográfica americana era suficientemente forte para enfrentar os desafios do mercado externo. Jarvie (1992) destaca, entretanto, que a concessão aos britânicos nessa área não seria sem contrapartida, seria um crédito a ser cobrado mais tarde. Pode-se aceitar tal afirmação, mas de qualquer maneira, note-se que a concessão fora efetuada.

Documentos históricos relativos à elaboração do GATT, em 1947, demonstram que a indústria do cinema também foi isenta das obrigações do princípio TN pelos países que costumavam praticar o sistema de cotas para exibição de filmes domésticos, alegando que a regulação da indústria cinematográfica estava mais relacionada às políticas domésticas do que a questões comerciais. Novamente o Reino Unido defendeu a manutenção do sistema de cotas.⁹¹

Em 1961, os EUA mais uma vez tentaram abordar no GATT as restrições impostas por determinados países sobre programas de televisão, apontando que tais barreiras eram uma violação às regras do GATT. Uma força-tarefa foi montada para examinar a questão, mas não se chegou a nada.

Por fim, cabe destacar que não só o setor de serviços audiovisuais tende a ficar fora das listas de compromissos dos países de maior interesse dos negociadores americanos, como também os *demandeurs* do setor tendem a não desistir de tentar. Além das várias manifestações já verificadas ao longo dos capítulos, há planos de assim continuar. De acordo com um especialista em acordos comerciais em Washington, o setor audiovisual sempre esteve na mesa de negociação e assim vai continuar. Não só algumas das novas tecnologias que eram uma promessa no começo da década de 1990 se tornaram realidade, como algumas já viraram coisa do passado, mas como sempre haverá oferta de novos protocolos tecnológicos no mercado, o interesse na liberalização do setor sempre persistirá.⁹²

2.4.3.4 SERVIÇOS DE TRANSPORTE MARÍTIMO⁹³

⁹¹ Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment, Commission A, 6 jun. 1947. U.N. Document E/PC/T/A/SR/10. Citado em WTO.MTN.GNS/AUD/W/1, 4 out. 1990.

⁹² Entrevista em Washington com um ex-embaixador canadense, out.-nov. 2015.

⁹³ De acordo com a lista de classificação setorial de serviços da OMC (WTO.MTN.GNS/W/120 10 July 1991), Serviços de Transporte Marítimo envolvem: transporte de passageiros, transporte de mercadorias, aluguel de embarcações com tripulação, manutenção e reparação de embarcações, serviços de empurrar e rebocar, serviços de apoio ao transporte marítimo. E serviços de transporte por vias navegáveis interiores, ou seja, cabotagem marítima, envolvem: transporte de passageiros, transporte de carga, aluguel de embarcações com tripulação, manutenção e reparação de embarcações, serviços de empurrar e rebocar, serviços de apoio para o transporte por vias navegáveis interiores.

Nesse tópico, o argumento é similar ao apresentado para serviços audiovisuais, porém com papéis trocados. Ou seja, os negociadores americanos tendem a resistir às propostas para construção de regras internacionais para o comércio de serviços de transporte marítimo internacional apresentado por europeus e/ou canadenses, sobretudo cabotagem, em função de escolhas institucionais históricas.

Ocorre é que qualquer acordo comercial internacional interferiria no arranjo institucional doméstico estabelecido nos EUA, o que por sua vez interfere no cálculo dos negociadores americanos relativo aos custos e benefícios da institucionalização do comércio internacional desse setor. Os atores políticos americanos ao emitirem a Merchant Marine Act of 1920 (Jones Act) e depois a Merchant Marine Act, 1936, para promover e manter a marinha mercante do país, colocaram em movimento um conjunto de efeitos que os fazem seguir em frente. Como envolve uma variedade de ativos específicos, há uma tendência em tornar os envolvidos na indústria marítima mais compromissados com a continuação da atividade.

Esse argumento está alinhado com as afirmações dos institucionalistas históricos baseados no conceito de *path dependence*, os quais tendem a afirmar que há aversão à mudança quando se envolvem altos investimentos. “À medida que os atores de cada sociedade investem em um determinado arranjo institucional, têm incentivos para proteger seu investimento ao opor-se à mudança.” (GOUREVITCH, 2000, apud PIERSON, 2004, p. 148)

2.4.3.4.1 TRANSPORTE MARÍTIMO INTERNACIONAL

Os negociadores americanos, ao mesmo tempo em que assumiram manter seu setor de cabotagem regulado e fechado aos competidores estrangeiros, alegando fatores de segurança, manifestaram oposição à prática recorrente de acordos bilaterais sob o U.N. Code of Conduct for Liner Conference (Liner Code), que não só legitimam a reserva de mercado para nacionais, como também o compartilhamento de cargas entre parceiros, que deixam uma parcela pequena para os demais operadores internacionais, e resultam no “condenável desvio de comércio” (WTO.MTN.GNS/W/64, 17 nov. 1989, p. 2).

Sendo assim, o princípio de transparência seria, segundo a percepção dos negociadores americanos, muito pertinente para desvelar os detalhes dos arranjos

bilaterais estruturados de acordo com o Liner Code ou com outros acordos marítimos bilaterais.

Quanto ao princípio TN, os negociadores americanos diziam que sua aplicação iria exigir a retirada da reserva de mercado para o setor de transporte marítimo nos itinerários internacionais para permitir que os estrangeiros pudessem competir em condições de igualdade, inclusive no que cabe ao transporte de pessoal e de carga contratados por agências governamentais, empresas estatais e empresas de economia mista. E o mesmo deveria ser aplicado às atividades auxiliares, como serviço de alfândega, manuseio, armazenamento, serviços portuários, sob prerrogativa governamental e operadas em bases monopolísticas por autoridades estatais nacionais, que deveriam ser abertas às iniciativas privadas e inclusive a empresas estrangeiras (WTO.MTN.GNS/W/64, 17 nov. 1989, p. 6).

As preferências dos negociadores americanos, mais uma vez, são orientadas pela pressão exercida pelo Congresso. A Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 também ordena à Federal Maritime Commission investigações sobre possíveis regulamentos e acordos existentes que sirvam de barreira ou impedimento às operações conduzidas por empresas americanas.⁹⁴

No que diz respeito à aplicação do NMF, o resultado poderia elevar o grau de liberalização em condições indiscriminadas, porém, segundo a delegação americana, a aplicabilidade do NMF seria impraticável tendo em vista os arranjos de transporte marítimo sob o Liner Code (WTO.MTN.GNS/W/64, 17 jul 1989, p. 6).

Negociadores americanos e europeus acabaram concordando sobre as dificuldades em aplicar o NMF, com os europeus reconhecendo que o UNCTAD Liner Code constituía parte integral da política de transporte marítimo da UE e que medidas comerciais restritivas, que normalmente seriam uma violação aos princípios básicos do GATS, seriam consideradas admissíveis, desde que fossem aplicados em estrita conformidade com tal código (PARAMESWARAN, 2004, p. 264).

A propósito, o texto de Montreal aborda a questão de AM em termos de capacidade de fornecer serviços de acordo com o modo de preferência do exportador, o que inclui Modo 3 e Modo 4. Novamente, os EUA estão entre os países que praticam reserva de mercados para nacionais no setor de transporte, inclusive no que

⁹⁴ Ver em H.R.4848 - Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988. Title X: Ocean and Air Transportation – Subtitle A; Foreign Shipping Practices. 100th Congress (1987-1988). Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/100th-congress/house-bill/4848>>. Acesso em: dez. 2015.

diz respeito às tripulações. E a movimentação de pessoas é fortemente limitada por seu regime de imigração. No caso da tripulação de navios, a maioria do pessoal não se enquadra no perfil de alta qualificação profissional, o qual estaria liberado para entrada temporária no país. Sendo assim, o cumprimento de tal princípio exigiria mudanças significativas nas políticas de investimento e de imigração por parte do país.

A aplicação do AM de forma abrangente também exigiria mudanças nas políticas internas para permitir o transporte multimodal necessário para fornecer o serviço porta a porta, e não somente porto a porto. Ou seja, as redes locais de distribuição precisariam estar disponíveis – o que inclui estruturas como armazéns e veículos de transporte terrestre –, que no caso de EUA são limitadas em função da reserva de mercado sobre serviços de cabotagem.

Em junho de 1993, os negociadores americanos apresentaram uma proposta que envolvia compromissos referentes a serviços auxiliares⁹⁵ e a acesso e uso de infraestrutura portuária⁹⁶. Note-se que ficaram de fora da proposta a parte mais substancial, a saber, embarque marítimo internacional e cabotagem marítima. A Administração Clinton, que acabava de ser eleita, não estava disposta a enfrentar a indústria marítima (PARAMESWARAN, 2004, p. 279), que conforme será discutido abaixo impõe tremendas barreiras às liberalizações envolvendo mudanças nas leis marítimas do país.

Como não estava havendo entendimento, o Negotiations Group for Maritime Transport Services (NGMTS) decidiu prorrogar o período de negociações, o qual teve início em maio de 1994, sob liderança de Donald Kenyon, embaixador australiano.⁹⁷ Depois de um primeiro ano dedicado à organização, a consultas e às trocas de informações, a dinâmica das negociações tomou o rumo bilateral com as equipes de negociadores trocando respectivas ofertas e procedendo a concessões mútuas.

⁹⁵ Serviços auxiliares incluem: movimentação de carga marítima; serviços de armazenagem e depósito; serviços de desembarque aduaneiro; serviços de estiva de container; serviços de agências marítimas; e serviços de encaminhamento de frete marítimo.

⁹⁶ Serviços de infraestrutura portuária envolvem: pilotagem; reboques e assistência a rebocadores; provisionamento de alimentação, água e combustível; coleta de lixo e de resíduos; serviços portuários de capitania; ajudas à navegação; serviços operacionais em terra essenciais para as operações de embarque, incluindo comunicação, água e eletricidade; bem como os serviços de emergência de reparação de navios.

⁹⁷ Neste período de negociação muitos signatários do GAT e outros atores participaram apenas como observadores. Dentre esses estavam: Brasil, China, Índia, Rússia, mais alguns países da América do Sul, como Chile e Peru, além de outros como Panamá, Nigéria e Japão e algumas OIs, como UNCTAD, OCDE e Banco Mundial (PARAMESWARAN, 2004).

Enquanto os negociadores europeus apresentavam ofertas ambiciosas, seus interlocutores americanos não só não apresentavam suas respectivas ofertas, como as autoridades americanas enviavam sinais trocados, ao fazer vigorar, a partir de novembro de 1995, uma nova lei que permitia a exportação do petróleo explorado da região norte da encosta do Alasca (Alaska North Slope Oil), mas reservando o direito de transporte exclusivamente aos navios de bandeira americana. Isso confrontou diretamente as preferências dos negociadores europeus, que alegaram inclusive infração à Decisão Ministerial sobre Negociações de Transporte Marítimo de 1994.⁹⁸ A reclamação era de que a introdução de novas medidas de reserva de mercado visava a impulsionar a vantagem americana nas negociações (WTO.S/NGMTS/W/5, 17 jul. 1995, p. 1; WTO.S/NGMTS/6, 3 ago. 1995, p. 3).

No final de 1996, mesmo sob forte pressão por parte dos negociadores europeus e de outros grupos *demandeurs*, os negociadores americanos ainda não haviam apresentado propostas consideradas significativas, o que fez com que os demais retirassem as suas próprias ofertas já postas sobre a mesa.

O resultado foi que a obrigação de cumprimento do princípio NMF do GATS não se aplica ao segmento de transporte marítimo. No entanto, acordou-se que os signatários do GATS não podem introduzir quaisquer medidas unilaterais, já que concordaram em observar uma espécie de “regra do congelamento” referente a restrições de mercado.⁹⁹

Tendo passado vinte anos desde o início das negociações da Rodada Uruguai, precisamente em fevereiro de 2006, 14 signatários da OMC, incluindo UE,¹⁰⁰ apresentaram um modelo de cronograma de liberalização para o referido setor para que um grupo de 25 outros signatários, incluindo EUA,¹⁰¹ apresentassem suas ofertas envolvendo: (1) embarque marítimo internacional; (2) serviços auxiliares; (3) acesso e

⁹⁸ § 8º da 1994 Ministerial Decision on Negotiations on Maritime Transport estabelece que os próprios participantes do Grupo de Negociação em Transporte Marítimo mantenham-se vigilantes quanto à correta observância do § 7, que por sua vez estabelece o congelamento das regulamentações.

⁹⁹ O Conselho de Comércio de Serviços acordou uma cláusula de congelamento, segundo a qual se comprometem a não aplicar “... Qualquer medida que afete os serviços de transporte marítimo, exceto em resposta a medidas aplicadas por outros países e com vista à manutenção ou melhora da liberdade de prestação de serviços de transporte marítimo.” (WTO.S/CSS/W/41, 22 dez. 2000).

¹⁰⁰ Os outros que compõem o que se chama “Maritime Friends Group” ou Grupo de Amigos do Transporte Marítimo: Austrália, Canadá, China, Hong Kong, Islândia, Japão, México, Nova Zelândia, Noruega, Panamá, Coreia do Sul, Suíça, Taipé (Taiwan).

¹⁰¹ Além de EUA, incluem-se também neste grupo alvo das demandas do Grupo de Amigos do Transporte Marítimo: Argentina, Brasil, os países da ASEAN e outros.

uso de infraestrutura portuária.¹⁰² Entretanto, não houve mudança por parte da posição dos negociadores americanos, os quais não apresentaram as ofertas esperadas pelos *demandeurs*, especialmente no que diz respeito ao embarque marítimo internacional (NISHIDA, 2010, p. 4).

2.4.3.4.2 CABOTAGEM: O TRANSPORTE EM ÁGUAS AMERICANAS E ENTRE PORTOS DOMÉSTICOS NOS EUA

O marco legal sobre transporte de cabotagem nos EUA exige que o deslocamento de cargas e de passageiros por entre portos domésticos seja feito apenas por navios e embarcações¹⁰³ domésticas autorizadas. O transporte em águas americanas e entre portos domésticos é regulado pela lei Merchant Marina Act of 1920 (Jones Act), que foi formulada para promover e manter a marinha mercante do país.¹⁰⁴

Em termos específicos, a Seção 27 da Jones Act, que regula as operações de cabotagem, exige que todo transporte doméstico aquático de carga ou de pessoas seja operado por navios e embarcações de bandeira nacional, construídos nos EUA, de propriedade de nacionais e tripulado por nacionais e residentes permanentes. A lei também é válida nos territórios americanos localizados fora do continente, como Porto Rico, Havaí, Alasca.

Na prática, isso significa que uma carga ou uma pessoa obrigatoriamente precisa ser internalizada ou exteriorizada pelo continente e depois reconduzida ao seu destino final, ainda que o mais lógico e menos custoso seja proceder ao embarque direto. E isso se traduz em reserva de mercado com o objetivo de preservar uma frota própria e autonomia na regulação e controle sobre o mercado doméstico de navegação, conduta que em nada se assemelha às práxis de comércio livre.

As autoridades americanas argumentam que os interesses nacionais – segurança e comércio – vêm em primeiro lugar. Assim diz o Capítulo 24, § 861, da Merchant Marine Act, 1920:

¹⁰² A propósito, o modelo sugerido não é diretamente compatível com a classificação de serviços adotada na Rodada Uruguai – W/120 –, inclusive está aberto a acolher atividades de transporte multimodal vinculadas ao transporte marítimo internacional. A justificativa é que o modelo foi desenhado de modo a melhor organizar as discussões (WTO.S/CSS/W/41, 22 dez. 2000, p. 7).

¹⁰³ Embarcações inclui uma vasta gama de veículos flutuantes para transportar bens ou pessoas. Disponível em: <<http://www.marad.dot.gov/mariners/military-to-mariners/>>

¹⁰⁴ P.L. 66-261. A Jones Act, como ficou conhecida popularmente, surgiu nos domínios do Senate Commerce Committee, cujo líder era o Senador Wesley L. Jones, que foi o autor de um estudo para determinar o que fazer com os inúmeros navios americanos que haviam sido usados na Primeira Guerra.

É necessário para a defesa nacional e para o crescimento adequado de seu comércio exterior e doméstico que os Estados Unidos possuam uma marinha mercante com os tipos de embarcações melhor equipadas e mais adequadas, suficientes para transportar a maior parte de seu comércio e servir como auxiliares navais ou militares em tempo de guerra ou de emergência nacional, e que serão, em última instância, de propriedade e operados particularmente por cidadãos dos Estados Unidos; e declara-se ser a política dos Estados Unidos fazer o que for necessário para desenvolver e incentivar a manutenção dessa marinha mercante e, na medida em que não seja incompatível com as disposições expressas nesta Lei, o Secretário de Transportes deve, em disposições sobre embarcações e propriedades marítimas, conforme disposto a seguir, na elaboração de regras e regulamentos e na administração das leis de embarque manter sempre em vista esta finalidade e objeto como o fim primário a ser alcançado. (MERCHANT MARINE ACT, 1920)

Sendo assim, o Capítulo 24, § 883, da Merchant Marine Act, 1920, estabelece:

Nenhuma mercadoria, incluindo mercadorias pertencentes ao Governo dos Estados Unidos, a um estado (conforme definido na seção 2101 do título 46) ou uma subdivisão de um estado, será transportada por água, ou por terra e água, sob pena de perda da mercadoria (ou um valor monetário até o seu valor determinado pelo Secretário do Tesouro, ou o custo real do transporte, o que for maior, a ser recuperado de qualquer expedidor, vendedor, proprietário, importador, consignatário, agente, ou outra pessoa ou pessoas que transportem ou façam com que as referidas mercadorias sejam transportadas), entre pontos nos Estados Unidos, incluindo Distritos, Territórios e possessões abrangidos pelas leis costeiras, diretamente ou por meio de um porto estrangeiro, ou por qualquer parte do transporte, em qualquer outra embarcação que não uma embarcação construída e documentada sob as leis dos Estados Unidos e de propriedade de pessoas que são cidadãos dos Estados Unidos, ou embarcações às quais o privilégio de se engajar no comércio costeiro é prorrogado pela seção 808 do presente Apêndice ou da seção 22. (MERCHANT MARINE ACT, 1920)

Além disso, a Jones Act buscou promover artificialmente por muito tempo o fator de competitividade da indústria americana no comércio internacional, concedendo incentivos para a indústria de construção de embarcações, conforme os termos do Capítulo 27, Subcapítulo V, § 1151 (MERCHANT MARINE ACT, 1936) e do Subcapítulo VI, § 1171 (MERCHANT MARINE ACT, 1936). Apesar de alguns incentivos como os subsídios diretos já terem sido descontinuados, outros tipos ainda persistem.

E em 1978 outra lei – Outer Continental Shelf Lands Act Amendments of 1978 – acabou estendendo o impacto da Jones Act para territórios americanos localizados fora do continente. Desse modo, “as estruturas *offshore* [situadas no mar a certa distância da costa] anexadas à plataforma continental são consideradas território

americano, assim como qualquer porto doméstico, e portanto o tráfego entre as plataformas e a costa é considerado “comércio costeiro” para fins da lei.” (OUTER CONTINENTAL SHELF LANDS ACT AMENDMENTS OF 1978, 18 set 1978)

O efeito disso é um desempenho artificial da indústria marítima americana, que vem sendo mantido há muito tempo, de tal maneira que o país consegue, de modo singular, atingir três objetivos: (1) manter sua força naval; (2) manter uma indústria marítima doméstica; e (3) manter-se na competição internacional de transporte marítimo. Conforme McGeorge (1990, p. 67) observou, a frota mercante americana é dividida em duas categorias: uma que opera no âmbito doméstico, sem subsídio e com embarcações construídas também sem subsídio, mas com a garantia de que os competidores internacionais manter-se-ão afastados, independentemente da lei da oferta e da procura do mercado, e outra que opera no comércio internacional com embarcações construídas com subvenções expressivas, sem os quais sua atuação seria insustentável.

Existe um forte apoio à manutenção da validade da Jones Act. Os apoiantes se reúnem no grupo Maritime Cabotage Task Force, do qual faz parte destacadamente o AFL-CIO Maritime Trades Department, que não só defende a manutenção dos empregos¹⁰⁵ mas também tenta deslegitimar os argumentos dos proponentes da reforma setorial, que se apresentam como liberais.¹⁰⁶

A presença dos sindicatos dos trabalhadores naturalmente atrai a simpatia de políticos democratas, como os deputados Marc Veasey (D-TX) e Steny Hoyer (D-MD), mas o grupo também conta com o apoio de políticos republicanos mais conservadores, em especial aqueles que têm como prioridade as questões de segurança e a manutenção de uma força naval robusta. A propósito, a questão da segurança não divide democratas e republicanos. Trata-se de uma questão de extrema sensibilidade para ambos os partidos. Evidência está na fala de Marc Veasey, democrata do Texas, que é membro do Congressional Maritime Caucus: “Dependemos da qualidade das nossas docas, da nossa indústria naval e dos talentos

¹⁰⁵Em 2011 dizia-se que eram 500.000 empregos gerados no país pela indústria marítima. Disponível em: <

https://www.marinelog.com/index.php?option=com_k2&view=item&id=536:maritime-cabotage-task-force-now-american-maritime-partnership&Itemid=231> Acesso jul 2015.

¹⁰⁶Em uma das comunicações que fez contra a liberalização do setor, Edward Wytkind, presidente do Departamento de Comércio de Transporte da AFL-CIO, colocou os defensores da reforma em situação constrangedora “As únicas partes que podem se beneficiar dessa emenda são concorrentes estrangeiros altamente subsidiados que não estão sujeitos às leis, regulamentações, padrões ambientais e impostos dos EUA.” (*AFL-CIO Now*, 22 jan. 2015).

dos nossos trabalhadores na indústria marítima. Se quisermos que o nosso país continue a prosperar, a nossa indústria marítima tem de continuar a prosperar.” (Maritime Trades Department – AFL-CIO, 11 mar. 2016).

Além do apoio dos trabalhadores, o grupo também conta com o apoio de variados atores, tais como a Guarda Costeira. Em depoimento do Comandante Paul Zukunft: “Para mim é uma consequência real (...) isso vai colocar toda a frota mercante dos EUA em risco (...) e então em tempos de crises nós vamos recorrer a quem para transportar ou operar nossa logística? (...) [será] muito difícil se nós não tivermos navios com bandeira dos EUA.” (*AFL-CIO Now*, 22 jan. 2015).

Não menos engajados do que os trabalhadores, atuam no mesmo grupo os agentes econômicos operadores de embarcações de bandeira americana, que têm todo interesse na manutenção da reserva de mercado. Alguns lobistas que trabalham a favor desses agentes, servindo como “relações para assuntos militares”, apontam a indústria marítima como um dos recursos a que se recorre a fim de ajudar a fazer a passagem do contingente militar, especialmente no caso do pessoal da força naval, que passa para a força de trabalho civil.¹⁰⁷

Um requisito que existe para a contratação desse pessoal e de qualquer outra pessoa como um oficial da marinha americana é a licença, que atesta a habilitação profissional e é emitida pela Guarda Costeira. Para outros cargos, entretanto, não há necessidade de habilitação profissional, como é o caso da tripulação em geral. Mas o que alguns especialistas observam é que as forças armadas americanas são naturalmente um grande formador de profissionais,¹⁰⁸ além de garantir um programa robusto de treinamento, traduzido no GI Bill,¹⁰⁹ que ajuda na recolocação dos veteranos.

Se a lei atende às preferências de uns, por outro lado, também gera insatisfações. As empresas reclamam que os custos para se manter um navio ou embarcação com bandeira americana são inibitivos.¹¹⁰

¹⁰⁷ Conforme apurado em entrevistas em Washington, DC, em outubro e novembro de 2015.

¹⁰⁸ Conforme apurado em entrevistas em Washington, DC, em outubro e novembro de 2015.

¹⁰⁹ “O “GI Bill” é o termo genérico para os vários programas de assistência educacional administrados pelo Departamento de Assuntos de Veteranos. Disponível em: <<http://www.marad.dot.gov/mariners/military-to-mariners/>>

¹¹⁰ “A maioria das principais companhias americanas de navegação envolvidas no comércio internacional optaram por operar sob bandeiras diferentes das dos EUA. Isso ocorre porque os custos de tripulação estrangeiros são 1/3 a 1/2 dos custos da tripulação americana e os custos dos navios americanos são de 25% a 100% mais do que os navios estrangeiros de acordo com praticamente todas as indústrias e fontes governamentais.” Disponível em: <http://www.commercialdiplomacy.org/ma_projects/magee2.htm#_ftnref1> Acesso em: jan. 2016. Às

Setores ligados à indústria do petróleo e de gás, por exemplo, são bastante críticos em relação ao protecionismo que a Jones Act gera. Um trabalho apresentado no National Petroleum Council por autores a cargo da Shell e revisores a cargo da Shell, Blank Rome e Exxon Mobil concluíram que os custos das construções e operações de navios e embarcações sob a proteção da referida legislação beiram o triplo dos demais. Segundo Payne e Ott (2014, p. 1), as transportadoras marítimas de bandeira estrangeira “são menos dispendiosas porque podem alavancar construções mais competitivas em estaleiros estrangeiros e contratar membros de tripulação de países onde os salários dos marinheiros são muito mais baixos do que nos EUA.”

Em um dos relatórios da Alliance for Innovation and Infrastructure, argumentava-se que os requerimentos da mencionada lei só faziam aumentar os custos significativamente e prejudicar a economia do próprio país. Tomando por base os salários, o custo de um navio tripulado por americanos chegaria a ser de pelo menos seis vezes o custo de um navio tripulado por estrangeiros. Assim, a distribuição de petróleo de um porto do Texas para a Nova Inglaterra teria um custo muito acima do custo incorporado à entrega desse petróleo saindo desse mesmo porto no Texas para o Canadá. Por conta disso, o resultado seria um desencorajamento do comércio intranacional, com especial impacto sobre os territórios americanos fora do continente, mas também sobre o princípio da livre-concorrência. “Assim, a concorrência real está ausente do mercado” (AII-ALLIANCE, 19 jan. 2016)¹¹¹.

Para além do debate, algumas propostas de reforma já foram efetivamente apresentadas e foram igualmente criticadas. A mais recente tentativa reformista data de janeiro de 2015 e foi apresentada pelo senador John McCain, republicano do Arizona, na forma de aditivo ao projeto de lei Keystone XL Pipeline, com pretensões de derrogar a The Jones Act. Ele a classificou de “uma lei antiquada que por muito tempo impediu o livre-comércio, tornou a indústria dos EUA menos competitiva e elevou os preços para os consumidores americanos.” (*THE TRITON*, 26 jan. 2015)

vezes, algumas saídas tangenciais são possíveis. Diante da necessidade de embarque entre um ponto situado no continente e outro fora, alguns usuários contornam os altos custos decorrentes da lei optando por embarques com baldeação em algum país estrangeiro, como por exemplo a rota alternativa Alaska-Vancouver-Seattle.

¹¹¹Ver em: <<http://www.aii.org/wp-content/uploads/2016/01/JonesActFormatted.pdf>>. Acesso em: mar. 2016. Uma curiosidade que merece ainda ser destacada é que consonante com os tempos de ativismo por meio de redes sociais, grupos favoráveis a reforma da Jones Act se organizam até em uma página da rede de relacionamento *Facebook*, na qual eles se definem da seguinte forma: “Somos uma força organizada de grupos e indivíduos comprometidos com a reforma da Lei Jones.” Ver em: <<https://www.facebook.com/Reform-the-Jones-Act-420765201377611/>>. Acesso em: mar. 2016.

Porém, ele expressou pouca esperança que isso pudesse ser aprovado, a menos que “forças ocultas conspirassem a favor”.¹¹²

Em síntese, o setor de transporte marítimo afigura-se como um desafio para os negociadores americanos, que precisam enfrentar demandas de seus interlocutores nos fóruns comerciais internacionais, mas dificilmente poderão atendê-las, em função de legados institucionais. E legados institucionais que possuem forte apelo por tocar em questões caras no país: segurança e emprego.

2.5 CONCLUSÕES SOBRE AS NEGOCIAÇÕES DO GATS-RU

Ao rastrear o processo de negociação do GATS-RU enfocando a atuação dos negociadores americanos a fim de compreender os termos e condições por eles apresentados, as estratégias e as dinâmicas de concessões adotadas especialmente em relação a serviços financeiros, telecomunicações, audiovisual e transporte marítimo, conclui-se que é difícil basear-se somente nos pressupostos realistas ou nos pressupostos institucionalistas racionalistas para explicar algumas das decisões tomadas pelos negociadores. Esse exercício de investigação mostrou que as preferências e as estratégias empregadas não são o resultado decorrente de variáveis exógenas imperiosas.

Viu-se que a ideologia ajudou a dar certa coerência no entendimento de que serviços deveriam ser parte da agenda de negociações comerciais multilaterais. Pode-se dizer que ela contribuiu significativamente para influenciar o comportamento dos atores privados e públicos interessados nessa questão, mas as ações e seus desdobramentos também influenciaram as decisões dos negociadores e influenciaram inclusive os idealizadores da liberalização do comércio de serviços. Portanto é difícil atribuir a um lado apenas a causa dos resultados. Os atores privados e públicos, como os políticos, absorveram e responderam às pressões do ambiente. As trajetórias prévias e formação de grupos com os quais o Estado encontra-se profundamente comprometido foram fatores também desvelados nesse exercício de investigação.

Conforme se verificou na discussão sobre o setor de serviços financeiros, em que pese a importância do debate com a participação de pessoas-chave do setor e

¹¹²É uma dessas coisas que você apenas propõe alterações às leis e encoraja audiências e, mais cedo ou mais tarde, a barragem quebra ... Mas eu tenho que dizer a você ... o poder deste *lobby* marítimo é tão poderoso como qualquer pessoa ou qualquer organização que eu tenho corrido contra na minha carreira política. “Tudo o que posso fazer é apelar ao santo padroeiro das causas perdidas e continuar pressionando e pressionando e, mais cedo ou mais tarde, você terá que ter sucesso”. (*THE TRITON*, 26 jan. 2015)

o tremendo empenho dos negociadores americanos a fim de liberalizá-los, o acordo que resultou das negociações esteve longe de alcançar as expectativas dos verdadeiros *demandeurs*. Os termos e condições propostos pelos negociadores americanos foram parametrizados por interesses econômicos, buscando garantir a expansão do comércio, mas também pela estrutura organizacional e pelo arcabouço regulatório existente no país, assim como pelo evento crítico que foi a crise financeira asiática de 1997.

Logo de início os negociadores americanos tiveram de adaptar suas preferências e estratégias ao conjunto de instituições financeiras que já imperavam, pois não receberam “carta branca” das autoridades financeiras do país para reescrever livremente as regras via GATS. Portanto, tais termos e condições não só refletiam, como também reforçavam a lógica do sistema financeiro americano.

Em relação a serviços de telecomunicações, não dá para ler a formação das preferências e estratégias dos negociadores americanos apresentadas nas negociações do GATS com as lentes do realismo político pois, de acordo com tal lógica, os negociadores americanos teriam predominado, levando europeus, japoneses e canadenses a seguir suas regras. Não foi isso que ocorreu.

A produção do Reference Paper, com definições e princípios a serem seguidos na regulamentação dos serviços básicos, incorporou padrões americanos e europeus igualmente. A sugestão das autoridades americanas era para que os agentes econômicos usassem o padrão institucional americano.

Certamente a lógica racionalista teve participação, pois os atores econômicos se comportaram de forma auto interessada, tentando se precaver com a expectativa de que a permissão de acesso de estrangeiros aos mercados domésticos e a concessão de tratamento equivalente àquele concedido aos nacionais gerassem conflito distribucional. Também não dá para entender o resultado final olhando somente pela lógica da adequação, que teve papel importante mas não foi decisiva. O avanço tecnológico ou as especialidades técnicas sozinhas não transportaram os resilientes para a zona de possível acordo desenhada pelos negociadores americanos. A lógica dos agentes econômicos da área tecnológica que ajudou a influenciar os negociadores americanos foi sobretudo orientada pelos efeitos de coordenação. Esses agentes realizaram que sua sobrevivência estava subordinada às decisões de outros agentes econômicos e, portanto, que precisariam se adaptar às estratégias dos membros de sua rede. Ao tomar tal decisão isso reforçou uma rede interdependente de mais um tipo de arranjo operado por *feedback* positivo.

Em relação a serviços audiovisuais a conclusão que se chega aqui é que o resultado não foi causado pelo choque entre interesses culturais *versus* comerciais, conforme afirmado em alguns outros estudos (GARRET, 1994; WAREGNE, 1994). O que realmente parece ter ocorrido foi uma soma de fatores.

Steinberg (1999), assim como Twiggs (1987) e Jarvie (1992), tende a estar correto ao afirmar que o resultado era decorrente de uma amarração a outras questões político-econômicas, envolvendo EUA e UE. Para Steinberg, em negociações multisetoriais, nenhum resultado pode ser analisado individualmente, devido à existência de interseções e compensações entre setores e sobre as quais os negociadores constroem suas estratégias de negociação.

Muito bem, pode-se aceitar tais argumentos, inclusive, porque apesar da força dos “*moguls* de Hollywood”, eles não são os únicos atores privados no país. Há divergência interna entre o público estratégico. Além disso, o recurso do unilateralismo, especialmente com a Seção 301 da U.S. Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, é uma realidade em todos os setores e no audiovisual não tende a ser diferente. Yeutter, no papel de Representante de Comércio, costumava dizer que a Seção 301 era a: “Bomba H da política comercial”. Com isso queria dizer que só o fato dos EUA possuírem essa lei já constituía uma ameaça sobre os outros países no contexto das disputas comerciais (KIM, 2006, p. 31)

E para completar a explicação do resultado das negociações do GATS-RU sobre serviços audiovisuais é preciso levar em conta a especificidade do próprio setor. Deve-se considerar o fator de resiliência causado pelas escolhas passadas dos negociadores europeus e canadenses e que tendem a fazer com que os negociadores americanos se adaptem. Ao longo do tempo houve investimentos consideráveis por parte de atores políticos europeus e canadenses em suas respectivas trajetórias relativas ao setor e, dificilmente, isso será desfeito, pois o custo tende a ser muito alto.

Em relação a serviços de transporte marítimo, a explicação que pode ser dada sobre a recusa dos negociadores americanos a apresentar proposta para a construção de regras sobre o comércio internacional também está na especificidade institucional do setor.

Dificilmente os atores políticos americanos vão alterar a rede de instituições que se montou a partir da emissão das leis relativas à indústria marítima do país. A Merchant Marine Act of 1920 (Jones Act) e depois a Merchant Marine Act, 1936, implementadas para promover e manter a marinha mercante do país,

colocaram em movimento um conjunto de efeitos que são praticamente irreversíveis. As escolhas feitas pelos negociadores americanos no GATS-RU é mais um importante passo na consolidação de uma escolha que datava de mais de meio século.

Além das instituições que datam das primeiras décadas do século XX e seguiram se mantendo ao longo do tempo, alimentadas por retornos que abrangiam inúmeros grupos de interesses, novas medidas, implementadas inclusive após compromissos assumidos perante o Grupo de Negociação de Serviços Marítimos, em 1994, aumentaram ainda mais o enredamento.

CAPÍTULO 3

ESTADOS UNIDOS E AS NEGOCIAÇÕES DO SETOR DE SERVIÇOS NOS ACORDOS PREFERENCIAIS: NORTH AMERICAN FREE TRADE AGREEMENT (NAFTA)

Mostra-se que as regras institucionalizadas no NAFTA constituem um processo autônomo que marcou a implementação de um padrão especialmente preferido pelos negociadores americanos, com influência recorrente e amplamente determinante nas regras resultantes dos demais processos em que estiveram envolvidos desde então. Dito de outra forma, o arranjo institucional implementado com o NAFTA acabou se enraizando e tornou-se capaz de reproduzir-se.

Tal processo foi fruto da união entre o descontentamento dos negociadores americanos com os rumos que as negociações do GATS-RU estavam tomando e a percepção do governo mexicano de necessidade de um acordo comercial com os EUA. Isso constituiu a oportunidade para que as escolhas feitas ali pudessem ter um impacto significativo nos resultados dos acordos subsequentes. E a presença do Canadá, que temia ficar isolado do arranjo institucional, acabou se tornando importante para os EUA. Ajudou a nutrir o acordo e torná-lo uma ameaça ao multilateralismo, apesar de haver atores políticos americanos dizendo que a presença do Canadá revelava a intenção das partes de tornar o acordo um caso de regionalismo aberto, ou seja, que encontraria um dia o multilateralismo.

Muitos dos argumentos usados na explicação das propostas feitas pelos negociadores americanos no âmbito das negociações do GATS-RU aplicam-se às negociações do NAFTA. Novamente argumenta-se que as crenças ideológicas ajudaram a parametrizar o conjunto de opções que os negociadores americanos apresentaram a seus interlocutores mexicanos e canadenses, mas, assim como no GATS-RU, também não foram decisivas no NAFTA.

As ideias e as expectativas dos primeiros arquitetos da institucionalização do comércio de serviços no âmbito dos Acordos Preferenciais de Comércio (APCs), assim como as preferências dos atores privados e públicos do país, passaram pela prova das instituições domésticas. Uma vez devidamente enquadradas nos limites internos, as propostas dos negociadores americanos foram apresentadas nas mesas de

negociações do NAFTA repletas de muitas incertezas, sobretudo para os negociadores mexicanos.

Tal situação permitiu que os negociadores americanos manipulassem as preferências de seus interlocutores e promovessem seu padrão preferido de regras internacionais sobre o comércio de serviços, as quais estavam sendo rejeitadas no âmbito das negociações do GATS-RU.

A seção seguinte apresenta as circunstâncias em que o governo mexicano abordou o governo americano e lançou a proposta de um APC bilateral e a mobilização geral de todo o público estratégico a partir do momento em que a decisão se tornara oficial.

Na sequência, são apresentadas algumas objeções que surgiram inicialmente, para serem em seguida superadas diante da conclusão de que o momento oferecia oportunidades de ganhos para o país. Também apresenta-se nesta seção o processo de renovação da autoridade para negociar acordos comerciais sob o procedimento *Fast Track*.

E seguindo a estrutura do Capítulo 2, as próximas seções dedicam-se a apresentar detalhadamente a dinâmica do processo de negociação do NAFTA, procurando adotar uma terminologia que facilite a comparação e, portanto, a avaliação do desenvolvimento das regras destacadas como de maior relevância.

3.1 PRESIDENTE CARLOS SALINAS DE GORTARI TELEFONA PARA PRESIDENTE GEORGE BUSH

“Eu gostaria de fazer um acordo de livre comércio com os Estados Unidos”¹¹³

A ideia de estabelecer um APC, envolvendo México e EUA e que viria a se configurar no NAFTA, partiu de Carlos Salinas de Gortari (presidente Salinas), então presidente do México, logo que retornou de sua jornada político-econômica à Europa, que havia terminado no Fórum Econômico Mundial em Davos, Suíça, em 1990 (CHAPMAN, 1993; CAMERON e TOMLIN, 2000; KATZ, 2005).

Em um contexto de desintegração do bloco soviético, que desviou as atenções para as oportunidades de investimentos nas regiões central e leste da Europa, o presidente Salinas percebeu que seria muito difícil atrair investimentos europeus para seu país, parecendo restar-lhe como única saída negociar uma parceria com os

¹¹³Presidente Salinas apud Katz (2005)

EUA. Supostamente o acordo ajudaria a vincular contratualmente as reformas implementadas a partir de 1980 e tirar o México do modelo econômico estatista e refém de grupos de interesses nacionais (HUFBAUER e SCHOTT, 2005). Entretanto, o fato é que o México passou por uma série de planos econômicos na esteira de mudanças no cenário internacional. Houve forte impacto na atividade econômica, deixando-o por mais uma década refém do FMI e dos credores internacionais, especialmente os americanos (ver Figura 3.1).

Figura 3.1 – México e a Escalada da Crise da Dívida de 1982

A despeito do aumento de produção de petróleo com a descoberta de novas reservas em 1979, a recessão que abateu sobre o mundo e a escalada dos juros internacionais, principalmente o aumento dos juros implementado pelo FED para conter a inflação dos EUA, geraram forte desvalorização da moeda mexicana (peso) afetando drasticamente a capacidade do México de manter seus compromissos com o serviço da dívida. Em 1982, o governo mexicano decretou moratória, forçando um acordo com os bancos comerciais para reprogramar em até 2 anos US \$ 23 bilhões de pagamentos sobre a dívida do setor público (BRINKE, 2013). Durante o mesmo período, foi acordado um amplo programa de estabilização com a FMI. O programa também incluiu reformas estruturais de longo prazo, condição imposta pelo FMI. As reformas incluíram: austeridade fiscal, privatização de empresas estatais, reduções nas barreiras comerciais, desregulamentação industrial e liberalização do investimento estrangeiro. Devido à disciplina fiscal rigorosamente aplicada, o déficit orçamentário diminuiu de 17,6% em 1982 para 8,9% em 1983. A austeridade fiscal foi acompanhada por uma rígida política monetária. E também em troca das reformas, em 1982, Baker, então Secretário do Tesouro dos EUA, propôs a implementação do “plano Baker”, supondo com isso reativar o crescimento e conter a inflação. Em troca de reformas econômicas, os países altamente endividados teriam acesso a novos empréstimos de médio prazo, além de rolar a amortização de empréstimos antigos. Em junho de 1983, o “Clube de Paris”, representando os governos credores, reprogramou a dívida soberana do México (OKS, 1992). Com o acesso restaurado aos mercados de capitais, esperava-se que as reformas econômicas permitissem aos devedores crescerem com base em endividamento. No entanto, contrariando a expectativa, houve uma debandada de capital, um aumento excessivo de inflação, novos investimentos não chegaram e, durante o período de 1982-1988, nenhum crescimento econômico ocorreu no México. Em 1987, foi reconhecido o fracasso do Plano Baker, com a dívida do país atingindo o índice de 78% do PIB. Em 1989, acordou-se o “Plano Brady”. A ideia básica era tornar o alívio da dívida aceitável para os credores de bancos comerciais, oferecendo um fluxo de pagamento menor, mas muito mais seguro, em troca da reivindicação original que claramente não poderia ser atendida na íntegra. O governo mexicano e os credores bancários comerciais chegaram a um acordo sobre um pacote de financiamento abrangendo o período 1989-1992, reestruturando cerca de US \$ 49,8 bilhões da dívida externa do México (ODUKEN, 2005).

Assim, no final de fevereiro de 1990, ele telefonou para o presidente George Bush e disse “Eu gostaria de fazer um acordo de livre comércio com os Estados Unidos” (KATZ, 2005, s.p.).

Embora os rumores já existissem nos domínios da comunidade empresarial, a confirmação por parte da Presidência, em junho de 1990, de que uma proposta verbal havia sido feita pelos mexicanos (DEVEREAUX, 2006, p. 195) mobilizou toda a Administração, os conselheiros, os empresários e, principalmente, os negociadores, que a partir de então procuraram desenvolver um plano estratégico para conduzir o processo de negociação. A primeira coisa foi negociar um entendimento de que o objetivo seria conformar um acordo abrangente envolvendo essencialmente quatro pilares: comércio de bens manufaturados; comércio de serviços; investimentos e propriedade intelectual. Os negociadores americanos deixaram claro aos interlocutores mexicanos que seria “um acordo de livre comércio e não um regime de tratamento especial” em que os EUA estariam sendo convidados a fazer as maiores concessões ao parceiro. Ainda que não quisessem, os negociadores mexicanos disseram “claro, o acordo seria abrangente (...) nos quatro pontos” (KATZ, 2005).

No começo de setembro de 1990, Brian Mulroney, primeiro-ministro do Canadá, manifestou diretamente ao presidente Bush sua intenção de fazer parte das negociações. Supostamente os atores políticos canadenses ficaram preocupados com a possibilidade de os EUA poderem tirar vantagem de dois acordos bilaterais na América do Norte, constituindo um arranjo do tipo *hub-and-spoke* ou *eixo-e-raio*, em que o país-eixo possui acesso preferencial aos mercados dos países-raio, enquanto os países-raio possuem acesso apenas ao país-eixo. Isso traria prejuízo aos interesses econômicos dos canadenses, pois o raciocínio era que tal tipo de arranjo não só desviaria o comércio, como também desviaria o fluxo de investimentos externos para os EUA. Além disso, os canadenses tinham receio de que os EUA continuassem expandindo tal arranjo com os demais países da América Latina. Outro raciocínio das autoridades canadenses era que o poder de compra dos mexicanos poderia aumentar com o acordo, conforme havia ocorrido nos mercados de Portugal e da Espanha depois que se tornaram Estados-membros da UE. Se isso de fato ocorresse, o Canadá também perderia oportunidades (CHAPMAN, 1993)

Segundo Katz, a questão foi levada à discussão entre as diferentes agências da Administração e houve algumas objeções, principalmente do pessoal do Departamento de Estado. Katz, então Vice-Representante de Comércio, defendeu a

participação dos canadenses alegando que ele não gostava da ideia de haver muitos acordos bilaterais. Dizia que no fundo continuava um multilateralista. Ele relata: “eu via esses acordos de livre comércio não apenas como uma exceção, mas eu via a possibilidade de harmonizá-los com o sistema multilateral em última instância.” (KATZ, 2005, s.p.).

Cabe observar que a visão de Katz sobre APCs segue na linha dos teóricos que os têm como “promotores” e não “desviadores” da liberalização comercial, ou seja, como regionalismo aberto. A saber, desde a década de 1990, dois grupos se confrontam no campo acadêmico para discutir os atributos desse tipo de acordo – se promotores ou bloqueadores do multilateralismo – e, assim, defender ou condenar essas opções estratégicas.

De um lado, há aqueles que se preocupam com a tendência cada vez mais crescente dos APCs, vistos como bloqueadores da liberalização comercial mais ampla (BHAGWATI, 1991, 1992; KRUGMAN, 1991; BHAGWATI e PANAGARIYA, 1996; BILAL, 1998; BAGWELL e STAIGER, 1995; KRUEGER, 1999; WINTERS, 1999; PANAGARIYA, 2000; SAGGI, 2006). De outro, há aqueles que veem os APCs como um trampolim – um meio do qual os países se servem para alcançar o objetivo centrado na maior liberalização (LAWRENCE, 1991, 1996; SUMMERS, 1991; BERGSTEN, 1996; BALDWIN, 1997). E nesse grupo, além de Katz, no papel de negociador profissional, se juntam dois outros negociadores – Pascal Lamy (2002) e Robert Zoellick (2002) –, que viriam mais tarde a representar respectivamente a UE e os EUA nas negociações comerciais internacionais.

Dito isso, Katz achava que, mesmo com a participação de Canadá, a vantagem ainda estaria com os EUA, portanto, eventuais argumentos do tipo “dois contra um” não fariam sentido. Katz disse que os EUA negociariam um “acordo de três vias” (*Three-way Agreement*). Na prática, o que ficou combinado com os canadenses foi que nenhuma das partes poderia bloquear as duas outras. Desse modo, se os canadenses concluíssem que não poderiam aceitar determinados termos e condições, então eles simplesmente ficariam de fora; mas se os americanos não conseguissem constituir um acordo com os mexicanos, não haveria qualquer prejuízo ao acordo bilateral já existente – CUSFTA, de 2 de janeiro 1988 –, acordo este que foi

efetivamente o primeiro acordo bilateral de comércio a conter provisões legais sobre o comércio de serviços.¹¹⁴

Pode-se dizer, com base nesses relatos, que os EUA se sentiam confortáveis posicionando-se no centro, enquanto os outros dois parceiros girariam em sua órbita. O grau de dependência comercial do México em relação aos EUA era gritante. Em 1990 e 1991, acima de 65% das exportações mexicanas tiveram como destino o território americano. Por outro lado, apenas 6% das exportações dos EUA tiveram como destino o México. A dependência do Canadá também não era diferente, pois cerca de 65% de suas exportações seguiram para os EUA em 1992, enquanto este destinou cerca de 20% de suas exportações para o Canadá neste mesmo ano (BANCOMEXT, 1992).

Apelando para o recurso metafórico, pode-se dizer que a economia americana era a parceira assediada por dois pretendentes ao mesmo tempo. Essa condição vai influenciar bastante na configuração de um acordo bem mais convergente com as preferências do país do que aquela verificada no âmbito multilateral, especialmente no que diz respeito aos termos e condições sobre os novos temas, como o setor de serviços.

3.2 A DECISÃO DE NEGOCIAR O NAFTA NO ÂMBITO DAS INSTITUIÇÕES DOMÉSTICAS

A princípio a decisão de negociar o NAFTA no âmbito da Administração encontrou algumas indisposições importantes. Carla Hills, a então Representante de Comércio, e Clayton Yeutter, ex-Representante de Comércio e então Secretário de Agricultura, não estavam de acordo com a proposta do presidente Bush de começar imediatamente as negociações do NAFTA. Em suas percepções, esse processo poderia desviar o foco das negociações multilaterais e impactar os prazos exigidos pelo Congresso relativamente às leis de comércio.

De acordo com a legislação do país, a Administração precisaria submeter ao Congresso o acordo resultante da Rodada Uruguai em 1º de março de 1991 (a

¹¹⁴Disponível em:

<<http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/us-eu.aspx?lang=eng>>

Acesso em ago. 2014. Nesse período, o setor de serviços também foi tema de negociação e resultou em acordo entre Austrália e Nova Zelândia – ver Services Annex to the Australia New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement (ANZCERTA). Esse pioneirismo ajuda explicar o papel bastante dinâmico de Austrália, dividindo com os EUA a liderança nas negociações para conformação do Trade In Services Agreement (TISA).

conferência ministerial final da Rodada Uruguai estava programada para dezembro de 1990), noventa dias antes da data de expiração do *Fast Track* vigente para as negociações multilaterais. Além disso, eles estavam preocupados com o tempo, que naquele momento não seria suficiente para angariar o devido apoio do Congresso.

Outros atores de peso a favor desse argumento eram: Elizabeth Dole, Secretária do Trabalho, e Dan Rostenkowski, presidente do House Ways and Means Committee. De outro lado, James Baker, Secretário de Estado, Robert Mosbacher, Secretário de Comércio, e Lloyd Bentsen, presidente do Comitê de Finanças do Senado, estavam convencidos de que o momento de pedir autorização para o Congresso em favor do processo negociador do NAFTA era aquele.

Entretanto, Carla Hills e sua equipe de negociadores estavam ficando muito incomodados com o desenvolvimento das negociações no âmbito do GATS-RU. Os americanos, não conseguindo obter concessões dos europeus, ameaçaram retirar a proposta que estivera sobre a mesa.¹¹⁵ O resultado foi que a Conferência Ministerial de Bruxelas, que ocorreu em dezembro de 1990, colocou a Rodada Uruguai em impasse. E isso refletiu no NAFTA. “Com o impasse da MTN [Negociação Comercial Multilateral], as negociações com México assumiram maior urgência e um perfil mais elevado no jogo comercial de Washington, incentivando os opositores à solicitação da Administração para obtenção do *Fast-Track* a concentrar seu ataque no NAFTA.” (CAMERON e TOMLIN, 2000, p. 72).

Em setembro de 1990, o presidente Bush notificou formalmente o Congresso sobre seus planos de fazer o acordo com o México e, no começo de 1991, acrescentou que o Canadá também participaria das conversações. Contudo, o pedido formal para a renovação da autoridade para negociar acordos comerciais sob o procedimento *Fast Track* só foi feito em 1º de março de 1991. Essa nova autorização deveria vigorar até primeiro de junho de 1993 e cobrir qualquer acordo de livre comércio que viesse a ser negociado e passado para a aprovação do Congresso dentro desse prazo, o que certamente incluiria o acordo multilateral e o NAFTA.

Esse seria o primeiro processo a ser aprovado pelo Congresso sem fazer parte de uma grande lei de comércio, diferentemente do que aconteceu em situações anteriores – Lei de Comércio de 1974; 1979; 1984; 1988 –, e cobriria o final das negociações da Rodada Uruguai. Apesar dos problemas na Rodada Uruguai, o que

¹¹⁵ Os conflitos sobre agricultura também afetavam o andamento das negociações em serviços.

realmente ocupou a agenda dos congressistas por aproximadamente três meses foi a “sombra” do NAFTA.

Pela primeira vez, diferentes grupos de interesses se envolveram na campanha a favor ou contra a aprovação de uma lei comercial – “(...) Comércio se tornou uma questão pública”. (DEVEREAUX et al. 2006, p. 197) Vários sindicatos dentro do AFL-CIO se opunham fortemente ao aditamento do fast track,¹¹⁶ afirmando que o acordo “pavimentaria a estrada para a exportação de empregos para o México”, e colocaram como prioridade impingir uma derrota à Administração. Bernie Sanders, congressista independente, apontou que o México era um caso de urgência em direitos humanos, devido às evidências de fraudes eleitorais (MAZZA, 2001, p. 80).

Também havia forte oposição de grupos de ambientalistas, especialmente Sierra Club, Friends of the Earth e Greenpeace; grupos de consumidores preocupados com a questão da segurança de produtos alimentícios; produtores de frutas e vegetais.

De outro lado posicionavam-se os favoráveis ao *Fast Track*, entre os quais estavam: Câmara de Comércio; Business Roundtable; National Association of Manufacturers; lobistas representando American Express, Eastman KODAK, General Electric, Procter & Gamble; Emergency Committee for American Trade. Além desses grupos, havia ainda uma legião de economistas laureados com o Prêmio Nobel.

Em razão da politização do tema comercial, o Congresso solicitou que a Administração apresentasse diretrizes sobre como encaminharia as questões ambientais, de saúde, de segurança e de direitos trabalhistas no contexto das negociações do NAFTA (MAZZA, 2001, p. 80). A questão de direitos humanos, o que inclui direitos políticos, além dos direitos trabalhistas, também era levantada em sinal de obstáculos à vista.

Em 1º de maio de 1991, a Administração apresentou um “plano de ação” relativo ao acordo, um documento de 80 páginas detalhando o compromisso com regras trabalhistas e ambientais e salvaguardas especiais para proteger trabalhadores contra surtos de importação. Supostamente, o tal plano arregimentou importante apoio dos congressistas democratas, que vieram a se juntar a Richard Gephardt, Dan Rostenkowski, que era do comitê House Ways and Means; Thomas Foley; Lloyd

¹¹⁶Dentre esses, destacam-se United Auto Workers (UAW), Union of Needletrades, Industrial, and Textile Employees (UNITED), Oil, Chemical, and Atomic Workers (OCAW).

Bentsen, presidente do Comitê de Finanças do Senado. Estes exortaram os grupos ofensivos a fazer campanha a favor do *Fast Track*.

Os próprios mexicanos entraram na força-tarefa, contratando empresas de *lobby* em Washington.¹¹⁷ O presidente Salinas se empenhou na campanha para fazer aprovar o *Fast Track* visitando várias cidades para neutralizar os congressistas mais refratários. Em seus discursos, destacava que seu governo estava tentando melhorar os salários dos trabalhadores e que a mão de obra barata não seria a principal contribuição dos mexicanos ao NAFTA (MAZZA, 2001, p. 80). Finalmente, após muita discussão, promessas, projetos e emendas, a autorização foi concedida e o então líder da maioria na Câmara – Richard A. Gephardt – afirmou: “estamos dando essa autoridade condicionalmente. Nós vamos estar olhando sobre os ombros de nossos negociadores.” (MAZZA, 2001, p. 76).

Em 23 de maio de 1991, a renovação do *Fast Track* foi aprovada pela Câmara dos Deputados por 231 a 192 votos e pelo Senado por 59 a 36 votos. Alguns entendimentos sugerem que o plano de ação apresentado pela Administração, assinado pelos EUA e o México, contribuiu fundamentalmente para que o *Fast Track* fosse concedido (ROBERT, 2000, p. 35).

É possível que o plano de ação tenha influído, mas não foi o único fator para a concessão do *Fast Track*. Uma das promessas da Administração aos congressistas, que deveria ser cumprida, era a preservação, a qualquer custo, do *status* das leis comerciais domésticas. Em julho de 1991, em sessões plenárias em Washington presididas pelos respectivos negociadores chefes do NAFTA, Julius Katz disse que o país não mudaria qualquer lei comercial doméstica. Outra promessa era passar para o Congresso a minuta do acordo da forma mais detalhada possível e em tempo hábil, a fim de que alterações pudessem ser devidamente feitas – o que não havia sido exigido na época das negociações do CUSFTA.

Como se verifica a votação na Câmara foi apertada e, segundo algumas percepções como a de Bill Cunningham, representante do AFL-CIO, o *Fast Track* só foi aprovado porque havia grandes interesses na Rodada Uruguai, a qual também estava coberta pelo procedimento (DEVEREAUX, 2006, p. 199). Aparentemente alguns grupos estavam preocupados com os sinais que uma eventual derrota enviaria ao mundo – de que o país estaria abandonando sua liderança no comércio

¹¹⁷Segundo Cameron e Tomlin (2000, p. 75), eles contrataram uma falange dos principais lobistas de Washington lobbyists, ligados a republicanos e democratas, e incluindo as principais empresas do ramo.

internacional. A fala do deputado Rick Lazio, um dos poucos deputados republicanos que tinha o apoio do AFL-CIO, reflete isso: “Nós temos que decidir se vamos participar de uma economia global.” (*THE ASIAN WALL STREET JOURNAL*, 19 nov. 1993, p. 1).

Portanto, não fosse isso, supostamente não teria havido aprovação, o que revela uma circunstância contingencial. Note-se, ter esse pressuposto como válido requer que se aceite a hipótese de que partiu dos mexicanos a proposta do acordo e que os americanos estrategicamente a aceitaram contando com o apoio dos atores privados e públicos internos. O arranjo que se criaria com o NAFTA iria beneficiar especialmente a política comercial americana. E certamente o NAFTA não seria um arranjo sem importância, mas seria um arranjo que iria refletir, reproduzir e magnificar os padrões de distribuição de poder de modo favorável aos americanos em geral.

Embora não esteja no escopo desta análise se aprofundar no desdobramento do processo de aprovação do *Fast Track*, vale dizer que o NAFTA não agradaria a todos internamente aos EUA. Muito em função de frustração com cláusulas trabalhistas e ambientais que não ganharam a devida importância no acordo final, a Administração Clinton enfrentou um cerco maior em relação aos processos de aprovação subsequentes e amargou derrotas nas três tentativas, a saber, 1994, 1995 e 1997. Tal reação está alinhada com o raciocínio dos institucionalistas históricos, que preveem, além da reprodução institucional ou padrão estrutural, sequência reativa – reações e contrarreações à instituição ou padrão estrutural (Mahoney, 2001) – e processos de mudanças, como as mudanças incrementais com resultados transformativos (STREECK e THELEN, 2005).

3.3 NEGOCIANDO UM NOVO PARADIGMA NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO COMÉRCIO DE SERVIÇOS: O ACORDO DE SERVIÇOS NO NAFTA

Em 12 de junho de 1991 ocorreu a primeira conferência ministerial, em Toronto, reunindo representantes dos EUA, do Canadá e do México, com a finalidade de lançar oficialmente as negociações para a constituição do NAFTA e acordar sobre a organização do processo negociador, ou seja, para “negociar a negociação”. A essa altura, além dos quatro pilares, foram selecionadas mais duas grandes áreas para entrar na pauta de negociação, reunindo portanto: acesso a mercados para bens; serviços; investimentos; direito sobre propriedade intelectual; mecanismo de solução

de controvérsias; disciplinas sobre subsídios; regras de origem e outras regras comerciais. Além dos três chefes de governo ocupando o topo do processo decisório, três negociadores líderes – Julius L. Katz,¹¹⁸ representando os EUA; John Weeks, Canadá; e Hermínio Blanco, México – conduziam o processo cotidiano, que estava dividido em 22 grupos.

As diferenças entre o NAFTA e o GATS começam pela definição do comércio de serviços. Enquanto no GATS serviços se define por modos de fornecimento, conforme visto no capítulo anterior – Modo 1 (Comércio Transfronteiriço); Modo 2 (Consumo no Exterior); Modo 3 (Investimento Direto ou Presença Comercial); e Modo 4 (Movimento Temporário de Pessoas Naturais) – no NAFTA, os signatários concordaram com a divisão entre comércio transfronteiriço de serviços e investimentos, o que inclui investimentos em serviços. Portanto, o Capítulo 12 (Comércio Transfronteiriço) exclui o Modo 3 em sua definição de serviços.¹¹⁹

Significa que o Modo 3, presente no GATS, está embutido no Capítulo 11 (Investimento), o que envolve direto estabelecimento de uma empresa; garantias de capital de uma empresa; títulos de dívida de um empréstimo de uma empresa; participações acionárias (seja nos lucros, seja nos ativos); bens imóveis ou outros bens tangíveis ou intangíveis com fins de rendimento; juros e outros.¹²⁰

Comparativamente, no GATS há uma interação maior entre serviços e investimentos, enquanto no NAFTA há uma segmentação, e as cláusulas pertencentes ao capítulo sobre investimentos recaem diretamente sobre os serviços ali abrangidos, inclusive a cláusula sobre solução de disputa, a qual será discutida mais adiante. Ainda em termos comparativos, o padrão adotado no NAFTA também induz a uma

¹¹⁸ Julius L. Katz foi indicado por Carla A. Hills, em 1989, para assumir a vice-liderança do USTR. Ele ocupava naquele momento a presidência de uma grande empresa de *lobby* – Government Research Corporation – e possuía bastante conhecimento sobre negociações comerciais internacionais. “Ele é uma raposa e sabe onde todos os esqueletos estão enterrados.” É interessante notar que Katz foi quem negociou o acordo automotivo entre EUA e Canadá em 1965, onde o interlocutor era Simon Reisman, o astuto negociador canadense que protagonizou as negociações do acordo de livre comércio entre EUA e Canadá, em 1989, e impôs algumas derrotas a Peter Murphy, que representava os americanos (CAMERON e TOMLIN, 2000, p. 9). Tendo em vista esse passado, Michael Wilson, Ministro de Comércio do Canadá, declarou que o “Canadá não vai deixar os EUA passarem pela porta dos fundos [NAFTA] o que não conseguiram passar pela porta da frente [FTA].” (apud CAMERON e TOMLIN, 2000, p. 77)

¹¹⁹ De acordo com o Capítulo 12, Artigo 1213, do NAFTA: “Prestação transfronteiriça de um serviço ou comércio transfronteiriço de serviços significa a prestação de um serviço: (A) do território de uma Parte para o território de outra Parte; (B) no território de uma Parte por uma pessoa dessa Parte a uma pessoa de outra Parte; ou (C) por um nacional de uma Parte no território de outra Parte. Entretanto não inclui a prestação de um serviço no território de uma Parte por um investimento, tal como definido no Artigo 1139 (Definições de Investimento), naquele território.” (NAFTA, 2014)

¹²⁰ NAFTA. Capítulo 11, Artigo 1.139, do NAFTA. (NAFTA, 2014)

maior liberalização em serviços, dado que muitos países em desenvolvimento tendem a oferecer liberalização no Modo 3, como uma forma de atrair investimentos e evitar concessões no Modo 1. Isso ocorre porque tal modo afeta diretamente a Conta de Capital e pode comprometer os fundamentos macroeconômicos. Por serem separados em função da divisão de capítulos, na prática não há como fazer concessão no Modo 3, o que constaria do Capítulo Investimento, e não apresentar nada de compromissos relativos ao Modo 1.

Os negociadores americanos não aceitariam tal condição, pois isso contrariaria a orientação das instituições de comércio do país, as quais exigem observância do princípio da reciprocidade.

3.3.1 OS PRINCÍPIOS NÃO DISCRIMINATÓRIOS

Os princípios não discriminatórios, nomeadamente TN e NMF, centrais no sistema multilateral – ainda que caracterizado por contradições não só na terminologia, mas na prática¹²¹ –, também estão presentes nos APCs. Tendo em conta que se trata de um acordo preferencial, eles valem somente para os respectivos signatários.

No NAFTA, tais princípios adquirem uma importância ainda maior.¹²² Vale lembrar que o argumento defendido aqui sugere que os negociadores americanos estavam especialmente demandantes, por pelo menos dois motivos: (1) por terem sido assediados insistentemente pelos mexicanos; (2) por estarem enfrentando muita resistência no GATS. Eles se revezavam entre as mesas do GATS e do NAFTA com os mesmos argumentos, a saber, defesa do comércio justo; observação estrita do TN; rapidez na liberalização do comércio de serviços, que não deveria se pautar pelo mesmo ritmo do GATT levando inúmeras rodadas para atingir um determinado nível.

Com a configuração do NAFTA contemplando a existência do Capítulo Investimento e seu sistema de solução de controvérsias não só com “dentes”, mas muitas vezes mobilizado por agentes “famintos”,¹²³ os princípios TN e NMF se tornam ainda mais importantes.

¹²¹ “Mesmo que a frase “mais favorecida” soe como uma contradição, já que sugere algum tipo de tratamento especial para um país em particular, na linguagem internacional, na verdade, significa tratar a todos igualmente. Contudo, o estatuto de NMF estranhamente nem sempre significou igualdade de tratamento.” (WT/WGTI/W/132, 8 jul. 2002)

¹²² Como os próprios negociadores mexicanos definiram, anos mais tarde no contexto da OMC, “Nos primeiros anos de acordos internacionais, estar incluído entre os parceiros comerciais “mais favorecidos” de um país era semelhante a estar em um clube exclusivo, porque apenas alguns países desfrutavam desse privilégio” (WT/WGTI/W/132, 8 July 2002, p. 2).

¹²³ Caso dos investidores que entraram com ações questionáveis contra determinados Estados.

No tratamento dos princípios não discriminatórios presentes no NAFTA, os negociadores americanos preferiram adotar um conjunto de terminologia que se destaca do GATS, conforme já discutido no capítulo anterior. Os princípios TN e NMF trazem os termos *in like circumstances*, traduzido aqui como “em circunstâncias similares”. Sendo assim, esse é mais um contraponto ao GATS, no qual se adotou as terminologias *like services* e *like services suppliers*, ou seja, “serviços similares” e “fornecedores de serviços similares.” Isso mostra que a derrota no GATS-RU não os fez desistir, pelo contrário, os incentivou a olhar para oportunidades que o contexto lhes oferecia para iniciar a implementação de seu padrão preferido.

Segundo os negociadores americanos e também seus parceiros do NAFTA, tais terminologias, assim como a terminologia “em situações similares”, adotada no âmbito da OCDE e em Acordos Bilaterais de Investimento (ABIs) emitidos por EUA, Canadá e Holanda, são qualificadores que permitem algum grau de tratamento diferenciado aos investidores em situações objetivas, dado que pode ser impraticável conceder exatamente o mesmo tratamento. Note-se que quando se fala em negociadores do NAFTA, incluem-se aí os três signatários, especialmente os mexicanos, que após a implementação do NAFTA passaram a defender tal modelo. Eles acreditavam que com tal padrão atrairiam mais investidores (CHAPMAN, 1993).

O argumento dos negociadores mexicanos no âmbito das negociações da agenda GATS 2000, portanto anos mais tarde e em outro contexto temporal e espacial, revela isso.¹²⁴ Para eles, tais termos seriam adequados no caso de ser configurado um acordo multilateral sobre regras de investimentos na OMC, pois a elucidação das disposições tende a evitar as distorções dos conceitos TN e NMF. Os termos de comparação seriam mais honestos, pois se levariam em conta apenas as características substanciais do investimento e não a nacionalidade dos envolvidos.¹²⁵

3.3.2 MECANISMO DE SOLUÇÃO DE DISPUTAS INVESTIDOR-ESTADO (ISDS)

¹²⁴ “Os governos poderiam ter razões legítimas para conceder aos investidores estrangeiros e nacionais e aos investimentos tratamento diferente em circunstâncias específicas. O fato de uma medida aplicada por um governo poder ter efeitos diferentes sobre um investimento ou sobre um investidor de outra Parte não significa que a medida seja incompatível com o tratamento de TN ou de NMF. A este respeito, o objetivo do termo “em circunstâncias similares” consiste em considerar todas as circunstâncias relevantes no processo de decisão - incluindo as relativas aos investidores estrangeiros e os seus investimentos - relativamente às quais investidores ou investimentos (nacionais ou de países terceiros) devem ser adequadamente comparados.” (WT/WGTI/W/132, 8 July 2002, p. 7)

¹²⁵ “O objetivo do termo seria: (i) considerar todas as circunstâncias relevantes (incluindo as relativas ao investidor estrangeiro e ao seu investimento) para decidir qual investidor ou investimentos (nacionais ou de países terceiros) serão comparados; e (ii) excluir todas as características que são consideradas irrelevantes para realizar a comparação.” (WT/WGTI/W/132, 8 jul. 2002, p. 7)

Conforme já dito anteriormente, um dos principais objetivos dos negociadores americanos nas negociações para a conformação de APCs de um modo geral é implementar regras sobre investimentos, o que cobre não só o setor de serviços mas outros setores da economia, como manufatura, mineração e agricultura. E um dos pilares dos acordos sobre investimentos são as regras sobre solução de disputas, nomeadamente *Investment-to-State Dispute Settlement* (ISDS).

O argumento defendido aqui é que o ISDS passou a ser usado também nos acordos comerciais, porque os negociadores americanos convenceram seus interlocutores a aceitar a inserção de regras sobre investimentos no NAFTA. O ISDS vinha sendo usado ao longo de décadas nos Acordos Bilaterais de Investimento (ABIs), mas até então não havia sido incluído nos acordos comerciais.

Com base nos termos dos vários APCs existentes, o ISDS é um conjunto de cláusulas presentes em um acordo comercial internacional que permite que investidores nacionais de um Estado signatário apresentem reclamações contra um outro Estado signatário perante um tribunal arbitral internacional. Tal tribunal é *ad hoc*, formado por três árbitros: um indicado pelo reclamante (no caso o investidor); outro indicado pelo governo envolvido; e um terceiro indicado por ambas as partes em disputa ou por ambos os árbitros já indicados, ou ainda por alguma autoridade. Ao final do processo, o tribunal tem poderes para proferir uma sentença, a qual deve ser reconhecida pelas partes, ou seja, não pode ser desafiada, exceto se houver algum vício processual. O processo todo corre em segredo e os árbitros não precisam ser juízes de formação ou de exercício, nem serem eleitos democraticamente ou apontados e não estão sujeitos a regras rigorosas de conflito de interesses.

Um outro destaque é que o ISDS dá ao reclamante, no caso o investidor, o direito de iniciar um processo judicial contra o Estado sem antes ter esgotado os recursos via instâncias judiciárias estatais. Esse poder explica o fato de tal mecanismo ser associado à justiça privada.

3.3.2.1 O ISDS E SEU USO NOS ACORDOS INTERNACIONAIS DE INVESTIMENTO

Infelizmente o espaço disponível não permite que a revisitação ao passado se alongue mais. Se diferente fosse, certamente haveria muitos casos a repassar desde o final do século XIX, quando as grandes potências e países exportadores de capital adotaram a posição que seus nacionais no exterior e suas respectivas propriedades

teriam “padrões mínimos de tratamento” – tal padrão era essencialmente o aceitável por “Estados civilizados”, incluindo os Estados europeus e os EUA – e alguns entendimentos divergentes criaram tensões. Cabe lembrar a Doutrina Calvo.¹²⁶

A despeito dos casos de resistência, os EUA e o México adotaram uma comissão conjunta (US-Mexico General Claims Commission), em 1923, para abordar disputas econômicas movidas por cidadãos de ambos os países contra o México ou contra os EUA. Dispensável dizer que a Doutrina Calvo era rejeitada no âmbito da referida comissão. As respectivas partes se comprometeram a respeitar padrões mínimos de tratamento (NEWCOMBE e PARADELL, 2009, p. 12).¹²⁷

Nas revisões de Cable (1981), revela-se que disputas envolvendo investidores e Estados, que não podiam ser resolvidas por meio do diálogo ou de processos nos tribunais nacionais, simplesmente não foram resolvidas ou foram encaminhadas por intermédio do Estado de origem da reclamação via diplomacia tradicional, o que incluía ameaças e efetivo exercício de poder.

Com o processo de descolonização e também com alguns casos de nacionalização, como no caso da América Latina, sobretudo na histórica Cuba, e de outras regiões, envolvendo Egito, Líbia, China e Indonésia, houve uma leva de processos com decisões de governos de Estados recém-reconhecidos ou de governos com tendências estatizantes, que afirmaram o direito de rever concessões concedidas em outros regimes e de estabelecer compensações por expropriações baseadas em leis domésticas (BURTON e INOUE, 1984). Segundo relatório da ONU, por volta de 1960, ocorreram 875 expropriações de ativos de estrangeiros por governos de 62 países sem recurso legal internacional. Na leitura do USTR: “Embora soluções diplomáticas fossem possíveis, muitas vezes eram ineficazes e de caráter político, ao invés de judiciais.” (USTR, mar. 2015b)

¹²⁶ A Doutrina Calvo, em referência a Carlos Calvo, jurista argentino, chamava a cumprir o princípio da soberania dos Estados na abordagem das questões envolvendo estrangeiros à frente de disputas econômicas. Nos termos da tal doutrina, o princípio da igualdade entre os Estados exigia a não intervenção diplomática branda ou de qualquer outra espécie nos assuntos internos dos Estados, e os estrangeiros não tinham direito a um tratamento melhor do que os nacionais do país hospedeiro (SHEA, 1955).

¹²⁷ Tal entendimento não livrou, entretanto, as partes de se enfrentarem em 1938 acerca de uma expropriação feita pelo governo mexicano sobre investimentos americanos no setor de petróleo. Cordell Hull, então Secretário de Estado, exigiu “adequado, efetivo e imediato pagamento para as propriedades confiscadas”. Por outro lado, o governo mexicano respondeu que no caso de expropriação geral e impessoal para o propósito de distribuição de terra, a respectiva compensação seguiria os padrões domésticos. Por conta desse episódio, a conduta ficou popularizada como “Regra Hull” (NEWCOMBE e PARADELL, 2009, p. 18).

Nesse contexto houve uma mudança conceitual significativa na abordagem do tema. A proteção aos ativos deixou de ser enfatizada, e o centro das atenções passou a ser o investimento e sua função de promover o desenvolvimento. Veja que tal mudança é estratégica para enfrentar a resistência dos países em desenvolvimento em querer fazer valer a ideia de “em casa, nossas regras”, pois se o investimento seria para o bem desses países, por que não aceitariam?

Com esse espírito, surge em 1959 uma primeira iniciativa que pode ser enquadrada no modelo ISDS, embora não fosse uma iniciativa intergovernamental. Tratava-se da Draft Convention on Investments Abroad, que foi organizada por Hermann Abs, líder do Deutsche Bank, e Lord Shawcross, ex-Advogado Geral do Reino Unido. Tal convenção encampava as ideias de um grupo de agentes econômicos alemães (Society to Advance the Protection of Foreign Investments), que pleiteava padrão “mínimo” de tratamento ou “tratamento justo e igualitário”, proteção contra medidas “irrazoáveis ou discriminatórias” e compensação “justa e efetiva” por expropriação. Alguns especialistas dizem que o ISDS pode ser visto como uma inovação institucional progressiva na medida em que ajudaria a reduzir as fontes de tensão internacional e uso do poder duro (GAUKRODGER e GORDON, 2012, p. 7).¹²⁸

Em 1967, os membros da OCDE emitiram uma resolução aprovando o 1967 Draft OECD Convention, com o objetivo de que se tornasse uma referência na elaboração de acordos sobre proteção de investimentos internacionais. Sendo os membros da OCDE majoritariamente exportadores de capital, essa referência certamente não serviria aos propósitos dos países em desenvolvimento. Com efeito, Grécia, Portugal, Turquia hesitaram em se vincular a tais provisões. Embora o 1967 Draft OECD não tenha sido aprovado como convenção multilateral, tornou-se referência na instituição de ABIs (UNCTAD, 1988).

Em 1968 o ABI assinado entre Holanda e Indonésia inauguraria indiretamente o modelo de acordo com mecanismo de resolução de conflitos envolvendo de um lado o investidor e de outro o Estado, ou seja, o modelo ISDS. Indiretamente porque os termos e condições do acordo eram imprecisos. O

¹²⁸ A Alemanha é considerada o primeiro Estado a instituir um Acordo Bilateral de Investimento (ABI), em 1959, com o Paquistão. O destaque ficava por conta da cláusula de resolução de conflitos, em que: (1) os atores do processo eram os Estados (Estado-Estado); e (2) o fórum era a Corte Internacional de Justiça (CIJ), se as partes assim preferissem, ou um tribunal arbitral, se solicitado por qualquer das partes. Depois desse vários outros vieram.

compromisso substancial de ambos os lados era com a arbitragem, mas não estava claro o que aconteceria em caso de o Estado não concordar com a reivindicação do investidor.¹²⁹

Com o acordo entre Chade e Itália, de 1969, surge o legítimo primeiro caso de ABI envolvendo o ISDS, combinando obrigações vinculantes de proteção e prevendo precisamente tal modelo de resolução de conflitos em caso de necessidade. Nessa esteira vieram mais 100 ABIs emitidos por países da OCDE ao longo da década de 1970. E nesta mesma década, os agentes econômicos americanos começaram a fazer *lobby* para que o governo instituísse ABIs, conforme vinham fazendo os países europeus.¹³⁰ A busca pela eficiência supostamente justificava tal escolha: “embora soluções diplomáticas fossem possíveis, muitas vezes eram ineficazes e de caráter político, ao invés de judiciais” (USTR, mar. 2015b).

A resposta do governo veio com o lançamento de um programa para esse fim em 1977. O que é interessante notar é que, diferentemente dos europeus, o programa do governo americano não conceituava a promoção dos investimentos externos, pois não queria atritar com os sindicatos de trabalhadores. Trazia apenas o propósito de obter acesso a mercados com altos padrões de proteção aos investimentos e deixar nas mãos dos próprios investidores eventuais disputas econômicas.

Nas décadas de 1960, 1970 e 1980, o ISDS e as cláusulas correspondentes eram relativamente incontroversos. Conforme coloca Lester (2015), a expansão do Estado de Direito, o desenvolvimento econômico e o crescimento poderiam ser alcançados com a internacionalização do quadro jurídico interno. A lógica era simples: se é para promover o desenvolvimento econômico e o crescimento, quem poderia se opor às exigências legítimas dos investidores?

Em 1982, os EUA instituíram seu primeiro modelo contemporâneo de ABIs com Egito, que previa o mecanismo de resolução de conflitos modelado com base no ISDS. Ao longo das décadas de 1980 e 1990, houve um crescimento surpreendente no número de ABIs. Em 1999, 40 anos depois de o primeiro ter sido instituído, existiam

¹²⁹ Na interpretação de Newcombe e Paradell (2009, p. 45), se o Estado não concordasse com uma demanda de arbitragem, isso poderia levar à arbitragem de Estado-Estado nos termos do Art. 22 do respectivo acordo, que previa que as disputas seriam submetidas à arbitragem. E mesmo do lado do investidor, não se esclarecia o que deveria acontecer se ele não concordasse com um pedido de arbitragem solicitado pelo Estado.

¹³⁰ Em 1974, um relatório da ONU revelou que, na década e meia anterior, haviam ocorrido 875 expropriações de ativos privados de estrangeiros por governos em 62 países, onde não havia recurso legal internacional (LESTER, 2015).

1.857. No final de 2011, contabilizavam-se 2.833 acordos internacionais contendo regras sobre investimentos, incluindo ABIs, e mais 331 outros acordos bilaterais e regionais abrangendo investimentos (UNCTAD, 2012, p. xx). A Figura 3.2 apresenta algumas análises relativas aos incentivos que supostamente levam à assinatura desses acordos.¹³¹

3.3.2.1.1 O ISDS PASSA A SER ADOTADO PELO GOVERNO AMERICANO NOS ACORDOS COMERCIAIS INTERNACIONAIS

Nas negociações do GATS também estava sendo adotado um mecanismo de solução de disputas, porém, como as discussões sobre regras de investimentos não estavam resultando em acordo, a configuração do mecanismo seria fundamentalmente diferente. A propósito, o acordo sobre regras de investimentos – Trade Related Investment Measures (TRIMS) –, que resultou das negociações da Rodada Uruguai, estipula em seu Artigo 1, que o referido acordo aplica-se às regras de investimentos relacionadas ao comércio de bens manufaturados apenas. Portanto as regras estipuladas no TRIMS não se aplica a serviços.¹³²

No GATS, os sujeitos legítimos das respectivas ações arbitrais são exclusivamente os Estados – Estado-Estado. Nesse caso, o investidor, ao tentar dirimir um conflito envolvendo o Estado hospedeiro do investimento, terá de apelar para o seu próprio governo e solicitar-lhe que impetre a ação, acolhendo sua reivindicação.

¹³¹ Nesse total também estão acordos instituídos entre países em desenvolvimento, quebrando um pouco a tradicional interação Norte-Sul.

¹³² Como trata-se de um acordo que se baseia nas disciplinas existentes no GATT 1994 sobre comércio de bens manufaturados, não há preocupação com a regulamentação do investimento estrangeiro. Sendo assim, as disciplinas presentes no acordo TRIMS se concentram em medidas de investimento que infringam os artigos III e XI do GATT, ou seja, que discriminem produtos importados e exportados e/ou criem restrições de importação ou exportação. Por exemplo, um requisito de conteúdo local imposto ainda que expressamente de forma não discriminatória às empresas nacionais e estrangeiras é incompatível com o TRIMS, porque em realidade envolve tratamento discriminatório de produtos importados a favor de produtos nacionais. O fato de que não há discriminação entre investidores nacionais e estrangeiros na imposição do requisito é irrelevante no âmbito do Acordo TRIMS. Disponível em: < https://www.wto.org/english/tratop_e/invest_e/invest_info_e.htm >

Figura 3.2 – Proliferação dos Acordos Internacionais com Regras sobre Investimentos

A maior parte do número de ABIs ocorreu ao longo da década de 1990. Cerca de 50% desse total envolvia países europeus, e desse percentual, cerca de 70% possuía como contraparte países em desenvolvimento (UNCTAD, 2000, p. 4 e 16). O interessante a destacar é que esse aumento ocorreu justamente durante o período em que a regulamentação internacional de investimento foi objeto de grande mudança, incerteza e controvérsias. Outro destaque é que nesse período já se testemunhava a presença dos países em desenvolvimento no papel de exportadores de capital (GUZMAN, 1997). A razão que teria impulsionado tal onda, segundo Guzman (1997, p. 679), é que cada país em desenvolvimento vê incentivo em assinar um ABI, devido à atratividade do acordo, ainda que a custo de prejudicar todo o grupo de países em desenvolvimento que ficam em posição menos confortável, ou seja, sem margem para efetuar eventuais mudanças nas regras. Em síntese, o argumento de Guzman é que os próprios países em desenvolvimento adotam a estratégia de “dividir para reinar”. “O incentivo para assinar um ABI vem da habilidade em conseguir uma vantagem sobre os países hospedeiros concorrentes”. Segundo ele, os países em desenvolvimento frequentemente hesitam em assinar um acordo multilateral, porque “se um acordo de investimento vincula todos os países menos desenvolvidos, nenhum país particular ganha tal vantagem. Além disso, um tratado multilateral elimina os benefícios que os países menos desenvolvidos gozam como um grupo em um regime onde há poucas proteções para investimento” (p. 679). Mas, e no caso dos países da OCDE que não obtiveram sucesso nas respectivas tentativas de assinar um acordo plurilateral? Desse ponto de vista, então Portugal, Grécia e Turquia formariam um subgrupo dentro da OCDE no final da década de 1960 com o intuito de barrar a aprovação do 1967 Draft OECD Convention? Eles estariam concorrendo entre si pelos recursos dos demais membros? Guzman não explica essa situação. Para Newcombe e Paradell (2009, p. 48-49), entretanto, as razões vêm da convergência entre os governos dos países em geral com os compromissos do liberalismo econômico, traduzido no Consenso de Washington, além da falta de alternativa dos países em desenvolvimento para atrair IED no contexto das crises do petróleo e da dívida externa e da recessão econômica que se abatia sobre os países desenvolvidos. Sornarajah segue na linha da argumentação de que os acordos internacionais contendo regras sobre investimentos proliferaram puxados pela necessidade de atrair IEDs em contexto de escassez (2010, p. 185-186). A falta de alternativa dos países em desenvolvimento no contexto de crise parece fazer mais sentido, e a estratégia de “dividir para reinar” pode ser aceita, mas com os papéis trocados, ou seja, a estratégia seria dos próprios países exportadores de capital que tendem a conseguir obter concessões mais facilmente em situações de flagrante assimetria de poder. E aí, uma vez obtida a concordância com um acordo bilateral de investimento com a cláusula preferida do país exportador de capital, a assimetria de poder tende a aumentar. Aqui cabe voltar às afirmações teóricas. Pierson lembra que nas décadas de 1960, 1970 e 1980, Bachrach e Baratz (1962) e também Lukes (1974) argumentaram persuasivamente que as relações assimétricas de poder não são visíveis, e quando a desigualdade é gritante, frequentemente o recurso não precisa ser empregado abertamente. Mas ele diz que os processos de *feedback* positivo podem transformar uma situação de relativo equilíbrio em outra completamente desigual. “*Feedback* positivo ao longo do tempo pode simultaneamente aumentar as assimetrias de poder e, paradoxalmente, levar a relações de poder menos visíveis.” (PIERSON, 2004, p. 37)

Os negociadores americanos, alinhados com as preferências dos agentes econômicos e também com os negociadores canadenses, argumentavam que o modelo Estado-Estado já havia apresentado problemas no passado: o custo com o uso desgastante de recursos diplomáticos e a demora na solução das controvérsias. Sendo

assim, o ISDS seria ideal para proteger os investidores contra tratamentos discriminatórios e expropriações indébitas e para facilitar a resolução de disputas de investimento.

O argumento dos negociadores americanos teve um apelo junto aos canadenses, porque apontavam que o México possuía um histórico de hostilidade em relação aos investidores estrangeiros. A revolução mexicana na primeira metade do século XX e a nacionalização do petróleo e de algumas outras indústrias teriam sido alimentadas pelo ressentimento contra os investimentos externos. Lembravam ainda que, pouco antes de deixar o governo em 1982, o presidente Lopez Portillo havia nacionalizado os bancos, causando fuga de capital e redução no influxo de investimento externo. E também na década de 1980, o governo mexicano se recusou a aderir ao GATT, por temer que as regras do regime interferissem nas políticas industriais do país (MCKINNEY, 2015, p. 4). Esse histórico vestia a demanda dos americanos e, por tabela, a dos canadenses, de legitimidade.

Por outro lado, os negociadores mexicanos não podiam esquecer que as iniciativas do governo, visando a atrair investimentos japoneses e europeus, haviam fracassado. Lembrando que os europeus ocidentais estavam sobretudo interessados nas oportunidades e desafios oferecidos pelo leste da região, na esteira do colapso da União Soviética. Sendo assim, a decisão mais acertada, tendo em vista a meta de atrair capital estrangeiro, seria sinalizar que as reformas econômicas mexicanas eram genuínas e permanentes. Logo, por que não assinar um acordo de investimento modelo “estado da arte”, ou seja, que contivesse todas as garantias ao investidor?

A janela de oportunidade que o México abriu para os negociadores americanos levarem adiante sua estratégia de colocar dentro dos acordos comerciais as regras sobre investimentos e seu inerente mecanismo de solução de disputas foi sem igual. Todas as circunstâncias estavam favoráveis, os investidores querendo acessar o mercado mexicano nas melhores condições, e o governo mexicano disposto a aceitar os investidores a qualquer preço.

Ao adotar o ISDS nos acordos comerciais, entretanto, os negociadores canadenses e mexicanos, especialmente, não esperavam que mais tarde a insuficiente clareza de algumas obrigações e o amplo poder de decisão deixado aos tribunais arbitrais para interpretar essas disposições iriam trazer-lhes desafios surpreendentemente negativos. Aprofundaremos esse assunto no capítulo seguinte.

Por ora, diz-se que este é um caso que evidencia a importância do sequenciamento, pois tal escolha teve grandes consequências para os três signatários mais tarde, entretanto, para os EUA as consequências estimularam a insistência nessa trajetória. Mais uma vez dá para dizer que foi crucial o governo mexicano estar necessitando tanto do acordo em um momento em que as negociações do GATS-RU estavam desfavoráveis para os negociadores americanos e regras sobre investimentos especificamente não seriam contempladas na agenda de negociações multilaterais em razão da resistência da grande maioria dos signatários. O NAFTA ocorreu na hora certa, no lugar certo, pois situava EUA entre dois outros países de características diferentes. Os negociadores americanos impunham regras de investimentos tanto ao governo canadense, de economia desenvolvida, como ao governo mexicano, de economia em desenvolvimento, com o argumento singelo de que era melhor para todos.

3.3.3 PROCEDIMENTO DE LISTAR OS COMPROMISSOS: LISTA POSITIVA X LISTA NEGATIVA

De acordo com o observado no capítulo anterior, os negociadores americanos não conseguiram convencer seus interlocutores no GATS-RU a adotar o procedimento Lista Negativa, o que eles chamam de *top-down*. Ao contrário, o modelo concorrente – Lista Positiva ou *bottom-up* –, apoiado pelos negociadores europeus e os países em desenvolvimento, acabou vencendo.

Tal resultado, desde os primeiros indícios, só fez aumentar a pressão que os negociadores americanos estavam sofrendo com as insatisfações dos grupos internos, e tal pressão era canalizada diretamente a seus interlocutores do NAFTA. Com as derrotas sofridas no GATS-RU, os negociadores americanos tendiam a ficar ainda mais assertivos.

No NAFTA, os resultados seriam diferentes, pois a Lista Negativa fora aceita. Talvez seus interlocutores mexicanos já soubessem desde o início que teriam de fazer concessões, muito embora, eles, ao mesmo tempo em que precisavam garantir o NAFTA, também gostariam de assegurar alguma margem de manobra no futuro (CAMERON e TOMLIN, 2000, p. 94).

O valor adicional depositado pelos negociadores mexicanos a um acordo com os EUA pesou mais do que a necessidade de manter o espaço regulatório. A leitura de Mace e Bélanger (2007, p. 27) é de que o México deixou transparecer um

desejo de adaptar tal procedimento a um outro mais administrável e até mesmo um que permitisse algum tratamento diferenciado.¹³³

Uma das justificativas para a preferência dos negociadores americanos pela Lista Negativa aponta a limitação da abordagem setorial, ou seja, a negociação conduzida setor por setor, que está relacionada à Lista Positiva. Eles querem dizer que este procedimento prejudica a abrangência e agilidade da liberalização.

Os defensores da Lista Positiva tentam encontrar diferentes argumentos para desmontar as justificativas dos negociadores americanos. No entendimento de Dam (2001, p. 124), a Lista Positiva, adotada no GATS-RU, possui um caráter híbrido, na medida em que aqueles signatários que estão preparados para apresentar compromissos em um determinado setor adotam uma espécie de Lista Negativa, anotando suas reservas para AM e TN,¹³⁴

3.3.4 NEGOCIANDO OS SETORES ESPECÍFICOS DE SERVIÇOS

Vale observar mais uma vez que os argumentos relativos a cada um dos setores analisados no GATS-RU são igualmente válidos aqui no NAFTA. Conforme já dito, as mesmas propostas estavam sendo apresentadas lá e cá. Assim sendo, os relatos apresentados a seguir procuram enfatizar as reações e contrarreações dos negociadores mexicanos e canadenses e os aspectos mais importantes dos resultados relativos a cada um dos setores selecionados para análise a que chegaram os negociadores. O objetivo é evitar a repetição, sem abrir mão de registros para efeitos de comparação com outros processos analisados no âmbito desta tese. Isso posto, cabem algumas notas a título de considerações iniciais.

¹³³ A propósito, durante as negociações da ALCA, um dos motivos centrais do conflito entre os negociadores dos países do Mercosul e os negociadores americanos foi justamente o procedimento de listar os compromissos e os respectivos impactos no desenvolvimento. Os negociadores americanos se posicionaram firmemente na defesa do modelo NAFTA, e os países do Mercosul, sobretudo Brasil, se mantiveram defendendo o modelo GATS (BOJIKIAN, 2009, p. 170-3).

¹³⁴ Segundo Dam: “Certamente, alguns *trade-offs* podem ser encontrados dentro dos limites de um único setor, mas um país que tem uma vantagem comparativa em, digamos, serviços financeiros é provável que o desfrute na maioria dos subcampos (banco comercial, banco de investimento, seguro, etc). Da mesma forma, um país cuja indústria de serviços financeiros encontra-se em uma posição global de concorrência de importações é provável que esteja nessa posição para a maioria dos subcampos. Além disso, um país com regulação doméstica rigorosa em um desses subcampos de serviços é provável que, por razões políticas do passado, tenha adotado políticas semelhantes em outros subcampos e um país que tenha desfrutado de uma desregulamentação substancial em um subcampo provavelmente o terá desfrutado em outros também. No limite, um país que tem desregulamentado em grande parte os serviços financeiros tem pouco a oferecer aos países com um setor de serviços financeiros altamente regulamentado, desde que a negociação transetorial não esteja no menu do GATT/OMC.” (DAM, 2001, p. 124)

Não obstante as inúmeras diferenças de posições e preferências, decorrentes da malha causal própria de cada uma das partes envolvidas nas negociações, cada qual tentava manter determinados setores fora do alcance das metas ambiciosas dos respectivos interessados. No caso dos EUA, o setor de transporte marítimo e o Modo 4 (especificamente movimento de trabalhadores não especializados); no caso do Canadá, os setores de água e audiovisual; e no caso do México, basicamente o setor petrolífero.

3.3.4.1 SERVIÇOS FINANCEIROS

Uma das preferências principais dos negociadores americanos era obter dos demais concessões em relação aos princípios TN e AM. Assegurar acesso a mercado deveria ocorrer de forma irrestrita, sendo assim, nada de condicionalidades em relação ao Modo 3 (presença comercial). Outra questão de destaque nas preferências dos americanos era a liberalização do comércio transfronteiriço (o equivalente ao Modo 1 no GATS-RU). O que é interessante notar é que, neste setor, as demandas dos negociadores americanos eram muito balizadas pelas demandas das grandes instituições financeiras. Nos termos de Cameron e Tomlin (2000, p. 104), em serviços financeiros: “a posição de abertura dos EUA foi pouco mais do que uma declaração do que esses grupos queriam do México.”¹³⁵

Apesar do intenso desejo dos mexicanos pelo acordo, eles planejaram iniciar as negociações adotando uma postura de firmeza, evitando a conceder TN e pleiteando o direito de estabelecer um limite na participação acionária de estrangeiros, principalmente no segmento de seguros. No entanto, os negociadores americanos, alguns dos quais funcionários do Departamento do Tesouro, prontamente ridicularizaram a proposta, dizendo que os mexicanos não podiam estar falando sério. Ofereceriam, na base do “é pegar ou largar”, um teto em torno de 25%, e assim mesmo temporariamente. Por outro lado, os mexicanos, incorporando a linguagem abusada de seus interlocutores, retrucaram: “Por que não 82%?”. Extraoficialmente, os mexicanos teriam dito que estavam dispostos a proceder à liberalização do setor

¹³⁵Se atender a demandas dos agentes econômicos do setor financeiro reverteria em ganhos para os EUA, por outro lado, setores manufatureiros poderiam ser um problema. Portanto atender os agentes econômicos poderia ter um custo político. Cameron e Tomlin (2000, p. 104) destacam que o debate acirrado em torno do *fast-track* havia deixado os negociadores americanos atentos sobre os custos distributivos que o acordo com o México traria: “Os negociadores americanos muitas vezes tiveram de caminhar em uma linha tênue entre o que queriam os empresários e os receios públicos sobre perda de empregos e investimentos para o México.”

bancário até mesmo em bases unilaterais, mas diante do forte interesse dos americanos – e com isso a possibilidade de conseguir algo em troca – e também diante dos problemas maiores que enfrentariam para aprovar as reformas internamente, prefeririam fazê-la no âmbito do NAFTA (CAMERON e TOMLIN, 2000, p. 98).

Entretanto, a postura defensiva dos mexicanos vai mudar na reunião plenária de fevereiro de 1992, entre os dias 17 e 21, em Dallas, quando fizeram grandes concessões, surpreendendo canadenses e americanos. Desse modo, os negociadores americanos e canadenses conseguiram assegurar às suas respectivas instituições financeiras entrada no mercado mexicano. Os negociadores mexicanos apenas asseguraram um período de transição (6 anos depois que o acordo entrasse em vigor) até que pudessem liberalizar completamente. Depois disso, os mexicanos apenas teriam o direito de implementar medidas prudenciais, ainda assim muito restritamente.¹³⁶

Em relação ao mercado canadense, os americanos queriam chegar a um acordo que fosse mais ambicioso do que o CUSFTA, de modo que fosse possível, por exemplo, que os bancos americanos pudessem se estabelecer no Canadá sem condicionalidades. Já os canadenses cobravam dos americanos promessas que haviam sido feitas na época do CUSFTA, mas ainda não cumpridas.

Uma delas, feita por James Baker, Secretário do Tesouro, durante a Administração Reagan, era proceder à reforma financeira do próprio país, dando fim à segmentação entre bancos de varejo e bancos de investimento, que proibia vínculos entre atividades bancárias e atividades com títulos mobiliários (Glass-Steagall Act), e também à proibição de operações bancárias interestaduais em razão da McFadden Act¹³⁷. No entanto, os negociadores americanos, coerentemente com o que Julius Katz havia dito em julho de 1991, recusaram-se a considerar qualquer mudança nas regulamentações financeiras para contentar seus interlocutores.

¹³⁶ Ver Capítulo 14 em NAFTA (2014) e ver comentários a esse respeito em Steinberg (1994, p. 11).

¹³⁷ A Lei 69-639, 69th Congress, de 25 de fevereiro de 1927, proíbe o estabelecimento de agências (ou seja, o crescimento orgânico, que também pode ser entendido como ramificação) interestaduais, permitindo, portanto, que os bancos operem somente dentro do estado de origem. Depois, tal lei foi superada pelo Riegle-Neal Interstate Banking and Branching Efficiency Act of 1994, muito embora esta última preveja que as respectivas leis estaduais continuem a controlar o procedimento para estabelecimento de agências intraestados ou para estabelecimento de agências dentro das fronteiras estaduais para bancos estaduais e nacionais. Disponível em: <https://fraser.stlouisfed.org/scribd/?title_id=976&filepath=/docs/historical/congressional/1926_mcfaddenact_publiclaw639.pdf#scribd-open>. Acesso em: dez 2015.

Como os negociadores mexicanos haviam feito significativas concessões em Dallas (fevereiro de 1992), como reconhecer o princípio TN e deixar de exigir condicionalidades sobre investimentos estrangeiros para o setor bancário, abandonando o fator de participação acionária, os negociadores americanos acreditaram que o tempo flexibilizaria ainda mais seus interlocutores. A tática dos americanos traduzia-se na recorrente frase: “Isso não é bom o suficiente, nossa indústria não vai aceitar, você terá de fazer melhor.”¹³⁸

Entretanto, os negociadores mexicanos endureceram, resistindo às investidas dos negociadores americanos sobre o acesso irrestrito aos respectivos mercados. Para abrir agências bancárias, de seguros e de outros tipos de investimentos financeiros, as instituições estrangeiras precisariam antes abrir subsidiárias localmente, ou seja, precisariam estabelecer presença comercial. Os canadenses também não aceitaram o argumento dos americanos de que não poderiam fazer concessões em razão de leis internas. Com isso, México e Canadá estavam oferecendo concessão equivalente ao Modo 3, mas não ao Modo 1, a menos que os negociadores americanos estivessem dispostos a se comprometer com reformas financeiras no país. O que para estes era inegociável, pois teriam de superar uma tremenda repercussão doméstica em duas frentes: a da aprovação do próprio NAFTA e a da reforma financeira, o que exigiria o aval dos tecnocratas financeiros.

De qualquer maneira, enquanto os negociadores americanos defendiam-se das demandas financeiras de seus interlocutores, por outro lado os atacavam para que abrissem seus mercados em todas as frentes possíveis. E com essa estratégia, lograram resultados substanciais.

Além das conquistas importantes nos segmentos bancário e valores mobiliários, os negociadores americanos e canadenses também conseguiram grandes feitos no segmento de seguros. Com o NAFTA permitiu-se o acesso das empresas de seguro ao mercado mexicano por três diferentes maneiras: (1) *joint ventures* com seguradoras mexicanas de forma crescente em termos de participação acionária: 30% em 1994; 51% a partir de 1998; e 100% a partir de 2000; (2) subsidiárias: as empresas passaram a poder se estabelecer no país primeiramente dentro da margem de 6% de participação no mercado, mas com autorização para aumentarem gradualmente tal

¹³⁸ A propósito, não se deve perder de vista que os acontecimentos de Dallas estavam ligados ao que estava acontecendo no GATT. Brasil e Índia, além de outros, cediam um a um às pressões americanas à medida que suas condições econômico-financeiras atingiam níveis insustentáveis.

participação em até 12% em 1999 e ilimitadamente depois de 2000; (3) empresas que possuíam participação acionária no mercado de seguros do México poderiam atingir os 100% de participação a partir de 1996.¹³⁹

Esse foi um resultado extraordinário para os agentes econômicos financeiros não só dos EUA, mas também do Canadá. E só não foi melhor porque os negociadores americanos não podiam se comprometer com suas próprias reformas financeiras.

3.3.4.2 SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

Conforme fora prometido por Julius Katz, os termos e condições acordados em serviços de telecomunicações não exigiram mudanças significativas nas leis domésticas do país. No entanto, no caso do México, o acordo suscitou grandes reformas no setor, pois na época os serviços postais, telegráficos e de telecomunicações eram operados por monopólio estatal (STEINBERG, 1994). Em vista de resultados tão amigáveis para a estrutura e para a política de telecomunicações dos EUA, alguns analistas sugerem ter havido um compromisso para preservar o *status quo* para os EUA e para o Canadá (FIELD, 1994).

A falta de entendimento nas negociações do GATS-RU, que acabou afetando o cronograma e levando o setor de telecomunicações a ser negociado em separado, refletiu-se nas negociações do NAFTA, fazendo com que serviços básicos de telefonia ficassem de fora do acordo. Os negociadores de cada uma das partes concordaram em respeitar o direito universal dos serviços básicos, incluindo o acesso à conexão de serviços públicos de telecomunicações para linhas privadas que refletissem custos econômicos e disponibilidades em uma base de preços de taxa fixa e o direito de escolher, comprar ou alugar terminais de acordo com as respectivas necessidades. Contudo, os compromissos não envolveram a obrigação de permitir que um fornecedor de outro país operasse redes ou fornecesse serviços de transmissão de telecomunicações.¹⁴⁰ Os compromissos não impediram tampouco que cada signatário mantivesse sistemas monopolísticos de fornecimento de serviços públicos de telecomunicações.¹⁴¹

¹³⁹ Ver Capítulo 14 em NAFTA (2014) e ver comentários de Steinberg (1994, p. 11-2).

¹⁴⁰ Ver Capítulo 13 em NAFTA (2014)

¹⁴¹ Há uma tendência a se lembrar sempre da empresa estatal telefônica mexicana – Telmex –, mas em 1992, quando o NAFTA foi assinado, Canadá e EUA também possuíam fornecedores monopolistas de serviços básicos e de infraestrutura de telecomunicações, conforme já comentado no Capítulo 2.

Por outro lado, o acordo resultou na remoção das barreiras ao acesso aos serviços avançados de telecomunicações. Isso quer dizer que serviços como mensagem eletrônica, mensagem de voz, sistema de recuperação de dados, serviços de computação e inclusive serviços financeiros que estão vinculados aos de telecomunicações foram negociados sob alguns princípios comuns: (1) não discriminação e completa transparência; (2) limitada regulamentação, isto é, com liberdade para marcação de preço conforme a lei de oferta e procura; (3) harmonização de padrões técnicos relacionados às operações de telecomunicações; (4) publicação de informações que afetem acesso e uso dos serviços básicos de telecomunicações.

Significa dizer que o Capítulo 13 e outros capítulos, assim como suas respectivas cláusulas referentes a serviços de telecomunicações, obrigam as partes a garantir aos fornecedores estrangeiros de serviços, além da liberalização de eventuais restrições sobre requisitos para emissão de licenciamento, de certificação e sobre requisitos para investimentos, pleno acesso às redes públicas de telecomunicações; transparência nas políticas e nos procedimentos que afetem o acesso a tais redes; transparência e razoabilidade econômica na determinação de taxas sobre o uso dessas mesmas redes; concorrência legítima de forma a não prejudicar a iniciativa privada, especialmente a estrangeira, ou seja, os fornecedores de serviços avançados (*value-added network* – VAN).¹⁴²

Uma outra mudança trazida pelo NAFTA foi a permissão para uso compartilhado de circuitos arrendados entre diferentes usuários reunidos por interesses empresariais em comum. Antes do acordo, isso não era permitido, de forma que as linhas eram arrendadas de forma privada e, segundo a opinião dos agentes econômicos e dos negociadores americanos, elevava os custos operacionais.

Assim como no setor financeiro, o princípio de transparência ganhou grande importância no setor de telecomunicações. Desse modo, o Capítulo 18 obriga os signatários a assegurar que suas regras e regulamentações referentes à emissão de licenças sejam aplicadas apenas depois das devidas notificações públicas e da concessão de oportunidades para que evidências em favor dos respectivos argumentos possam ser apresentadas. Esse é um compromisso que desafiou sobretudo o México, uma vez que se propôs a fazer mudanças significativas em seu próprio marco legal e

¹⁴² Ver Capítulos 11, 12 e 13 do NAFTA (2014).

com isso ficou muito mais vulnerável a questionamentos por força da cláusula ISDS, presente no acordo.

Um outro ponto que espelha nitidamente as preferências dos negociadores americanos refere-se à padronização técnica em telecomunicações. As disposições legais acordadas no NAFTA seguiram a normatização técnica americana, que diz que qualquer dispositivo pode ser ligado à rede pública de telecomunicações, desde que não a danifique; que seja compatível com dispositivos de outros usuários; e, principalmente, que garanta a integridade física do pessoal de manutenção da rede e dos usuários em geral.

Dessa forma, os signatários ficaram proibidos de impor critérios de desempenho e normas técnicas particulares. O acordo prevê o estabelecimento de um Subcomitê de Normas de Telecomunicações encarregado de desenvolver um “mercado norte-americano de telecomunicações totalmente integrado” e ordena que os signatários aceitem dados testados de qualquer certificador qualificado.

Esse resultado, ou seja, o estabelecimento do tal subcomitê fincou as bases para o estabelecimento desse tipo de subcomitê em outros acordos: “O subcomitê e os países-membros também procuram promover tais normas em bases globais.” (BLACK, 2002, p. 166)

3.3.4.3 SERVIÇOS AUDIOVISUAIS

Conforme já se previa, o setor audiovisual era de grande interesse dos negociadores americanos. Enquanto os negociadores mexicanos não viam grandes problemas nesse âmbito, os canadenses não davam o menor sinal de que pudessem fazer concessões. O setor audiovisual dos EUA detém uma grande parcela da produção cultural colocada no mercado da América do Norte. E seu segundo maior destino de exportação é o Canadá.

Os negociadores americanos queriam um acordo abrangente que resolvesse preferencialmente todos os problemas relacionados a direitos de propriedade intelectual, o que incluía o setor audiovisual, mais especificamente *copyright*. As preferências dos americanos costumavam excluir o “direito moral do autor”, assim se preservaria o direito patrimonial daquele que possuísse direitos sobre o autor, que pode ser inclusive uma pessoa jurídica no sistema *common law*. Nos países em que

impera o sistema *civil law*, as leis geralmente protegem ambos: o direito moral e o direito patrimonial igualmente.¹⁴³

Para os negociadores americanos era importante harmonizar a regra do *work-for-hire*, sob a qual o autor abre mão dos respectivos direitos caso tenha sido contratado para desenvolver determinado trabalho. Outro objetivo dos americanos com a institucionalização do NAFTA era coibir a importação de trabalhos não autorizados e estabelecer o direito de produtores musicais obterem renda com o licenciamento de suas produções.

Os canadenses consistentemente defenderam que a intervenção estatal sobre o setor não só era justificável, como era necessária para incrementar os recursos necessários para desenvolver uma identidade própria. Desde o século XIX, os canadenses mantêm-se preocupados com a forte influência da indústria de entretenimento e da cultura em geral dos EUA sobre o Canadá, que possui um mercado relativamente pequeno.¹⁴⁴ Com base nessas ideias, os atores políticos canadenses (em seus diferentes níveis) preferiam continuar tendo a autonomia para implementar medidas, tais como: índice de conteúdo nacional, restrições sobre participação acionária, subsídios, incentivos fiscais, que visam a assegurar que os produtos culturais domésticos sejam distribuídos em todo o país.

Não obstante, na primeira conferência ministerial do NAFTA, em agosto de 1991, os negociadores americanos questionaram a exclusão feita pelos canadenses relativa ao setor. Nos meses subsequentes, os grupos de interesse dos respectivos países reiteraram suas posições. Do lado do Canadá, um dos grupos de aconselhamento para negociações comerciais era especializado no tema; outro era o Canadian Culture/Communications Industries Committee, que havia feito *lobby* sobre Ottawa durante as negociações do CUSTA, e estava novamente em plena atividade.

¹⁴³“Os direitos morais são direitos inalienáveis que preservam a integridade da obra de um autor, seu direito de ser reconhecido como autor e seu direito de determinar a forma como o trabalho será tornado público. Como os direitos morais geralmente não são transferíveis, eles podem impedir os direitos econômicos associados a uma determinada obra, uma vez que o proprietário desses direitos associados a uma determinada obra pode não ser o autor.” (ROBERT, 2000, p. 49)

¹⁴⁴Nos termos de Robert (2000, p. 47): “Em 1889, por exemplo, James Bell escreveu que ‘jornais americanos, revistas, livros, periódicos, seculares e religiosos, para crianças e adultos, enchem casas canadenses’; outros comentaristas preocupados com o fato de que ‘devido ao grande tamanho e à pequena população do Canadá ..., os produtos culturais não poderiam ter nenhum impacto - não poderiam, de fato, ser produzidos e distribuídos - sem a intervenção do Estado’. Um século mais tarde, em 1987, o Departamento de Comunicações do Canadá adianta esses mesmos argumentos em sua pesquisa sobre as indústrias culturais canadenses. Citando John Gray, um dramaturgo canadense, o documento observou: ‘Cada vez mais, a cultura de massa americana está sendo vista pela cultura canadense como ‘normal’, e uma cultura de massa canadense como cultura ‘anormal’.’”

Já por parte de EUA, todos aqueles agentes atuantes no GATS-RU, visto no Capítulo 2, como a Motion Picture Association of American (MPAA) e a Recording Industry Association of American (RIAA), atacavam o protecionismo canadense.¹⁴⁵

Os negociadores americanos bem que insistiram, mas não conseguiram obter alguma concessão dos canadenses, que apostaram na tática dos próprios americanos, a saber, manter-se firme e esperar que a pressão do tempo lhes tirasse a energia.¹⁴⁶

No entanto, o real debate sobre o tema aconteceu no final das negociações, em que as discussões em todas as instâncias decisórias eram se o *status quo* seria suficiente ou não (ROBERT, 2000, p. 90). Em julho de 1992, Carla Hills reiterou as demandas para que os canadenses eliminassem as barreiras existentes sobre o setor. E para que isso surtisse efeito, os americanos empregaram a tática de isolar o Canadá, já que o México parecia mais disposto a negociar. Os negociadores mexicanos decidiram negociar as exceções *a la carte*, ou seja, diretamente com os EUA, tentando conseguir com isso convencer os americanos a conceder tratamento diferenciado para os filmes declarados em domínio público (a demanda seria uma espécie de restauração do velho regime de *copyright*). Os americanos concordaram, mas isso só seria aplicado a um período restrito (1º janeiro 1978 a 1º de março de 1989). Michael Wilson, então Ministro de Comércio do Canadá, prometeu que os negociadores americanos não conseguiriam através do NAFTA o que não haviam conseguido no CUSFTA (ROBERT, 2000, p. 93).

Portanto, novas obrigações nos domínios dos direitos de propriedade intelectual não afetariam o setor em referência.

Para os americanos, tal resistência significou uma grande derrota. Não tanto em função de deixarem de abocanhar mais um pedaço do mercado ou mesmo de continuarem refém das políticas públicas unilaterais dos canadenses, mas sim em função de terem permitido estabelecer mais um precedente, o qual iria certamente

¹⁴⁵ Durante o evento North American Private Sector Meeting on Services in the NAFTA, em Washington, em novembro de 1991, onde representantes dos setores privados dos três países se encontraram, os americanos tentavam convencer os demais de que cultura era uma *commodity*, um produto comercializável, um negócio como outro qualquer. E que por isso o governo dos EUA estava sendo fortemente pressionado para não estender a isenção existente no CUSFTA para outros acordos. Tanto canadenses como mexicanos respondiam que seus respectivos mercados já estavam inundados de produtos americanos (ROBERT, 2000, p. 90).

¹⁴⁶ “Com os canadenses determinados a tirar vantagem da situação americana, as relações entre as duas equipes de negociação se deteriorariam ainda mais nos próximos dias.” (CAMERON e TOMLIN, 2000, p. 166)

refletir em outros acordos comerciais internacionais, sobretudo em acordos envolvendo países europeus.

A despeito da frustração dos negociadores americanos, principalmente com o resultado de que novas obrigações nos domínios dos direitos de propriedade intelectual não abrangeriam o setor em referência e de que os canadenses não assumiriam qualquer compromisso sobre serviços audiovisuais no NAFTA, reforçando o que já ocorrido no CUSFTA, existe uma série de cláusulas no acordo que diz respeito ao setor. Por exemplo Artigo 2107 e Anexo 2106. Artigo 2107 inclui na definição de indústria cultural: indústria editorial e publicitária (livros, revistas, periódicos, jornais), indústria de filmes e vídeos e a indústria de radiodifusão (rádio, televisão, cabo, satélite). E o Anexo 2106 estipula que o NAFTA governa direitos e obrigações entre Canadá e as outras partes no que se refere à indústria cultural, com exceção do Artigo 302 do NAFTA sobre tarifação. Ver as várias exceções estipuladas no NAFTA em Robert (2000, capítulo 3).

3.3.4.4 SERVIÇOS DE TRANSPORTE MARÍTIMO

Em determinado momento, quando os negociadores canadenses tentavam trazer à mesa questões sobre transporte marítimo, os americanos prontamente se defenderam: “Se vocês trouxerem transporte marítimo, nós vamos falar sobre a cultura”. Em seguida, foram constrangidos pela resposta de seus interlocutores: “Ótimo, vocês possuem 90% de nossa indústria cultural, e nós possuímos zero de sua indústria marítima” (CAMERON e TOMLIN, 2000, p. 93). Diante desse desafio, os americanos encerraram o assunto afirmando que eles não estavam negociando esse setor no GATS-RU, tampouco iriam negociar isso no NAFTA.

Essa reação logo de início demonstrou o limite dos americanos, colocando os canadenses diante da realidade de que as negociações acrescentariam lhes quase nada. Ao final, o que foi negociado foram os serviços auxiliares de transporte marítimo. Com isso, os negociadores americanos asseguraram acesso ao mercado de serviços portuários. Os negociadores mexicanos por exemplo concordaram em conceder de imediato a liberalização de investimentos estrangeiros na ordem de 100% da integralização do capital nos negócios e operações envolvendo guindastes, embarcadouros, terminais e empresas de estiva que operam suas próprias cargas. Vale destacar que para empresas operadoras de cargas de terceiros a participação acionária

integral deveria passar por análise da Comissão Mexicana de Investimentos Estrangeiros.

Do lado dos EUA, todavia, a liberalização relativa a serviços marítimos de âmbito doméstico não se concretizou de maneira alguma; ou seja, não se liberalizou o comércio transfronteiriço, nem as regras para investimentos. Os argumentos eram exatamente os mesmos apresentados no âmbito do GATS-RU e baseados nas instituições domésticas americanas.

3.4 CONCLUSÕES SOBRE AS NEGOCIAÇÕES DO NAFTA

Conforme proposto, buscou-se nesse capítulo explicar o padrão das propostas apresentadas pelos negociadores americanos junto a seus interlocutores nas negociações para a constituição do NAFTA. O argumento principal usado é que tais propostas são resultantes da mistura de ideias, expectativas e preferências de atores privados e políticos enquadradas nos limites institucionais internos. Esse argumento em nada se distingue daquele apresentado como base no desenvolvimento da explicação sobre o GATS-RU, porém enquanto lá os negociadores americanos foram desafiados por negociadores igualmente assertivos, no NAFTA, as circunstâncias os deixaram mais autônomos.

A debilidade econômico-financeira pela qual passava o México tornou seus negociadores reféns dos interlocutores americanos, treinados exaustivamente pelo método competitivo da então chefe da delegação, a saber, Carla Hills. Nesse contexto, os negociadores americanos obtiveram êxito em manipular as preferências não só dos mexicanos, mas também dos canadenses, ainda que em menor grau.

O estreito canal de comunicação aberto entre as diferentes instituições e atores propiciou aos negociadores americanos apresentar argumentos protecionistas, mas disfarçados de ideias e crenças de comércio liberal.¹⁴⁷

Uma situação que poderia ser adversa para os negociadores americanos acabou por favorecê-los. O processo autorizando a renovação do procedimento *Fast*

¹⁴⁷ Durante as negociações do NAFTA, os negociadores americanos costumavam dizer: “nós somos operadores do comércio livre”, mas assim como faziam no GATS-RU, impunham regras de defesa comercial quando essas lhes eram convenientes, traduzindo suas táticas competitivas ou seus argumentos “pragmáticos” para proteção. Enquanto os negociadores mexicanos, muitos deles doutores formados por universidades americanas renomadas, como Stanford e outras, o que não era o caso dos negociadores americanos, sentiam-se na obrigação de ser coerentes com o pensamento liberal. Como desabafou um negociador mexicano: “Embora se acredite no livre comércio, é preciso conhecer os argumentos protecionistas. Havia muitos economistas em nossa equipe que não podiam dar os argumentos protecionistas.” (apud CAMERON e TOMLIN, 2000, p. 123)

Track, conforme exigência constitucional, seria conduzido de forma diferente das demais autorizações, as quais passaram embutidas em leis abrangentes de comércio, tais como a Lei de Comércio de 1988. Ao ser conduzido como processo singular, o procedimento de *Fast Track* que cobriria o NAFTA ganhou muita projeção pública, tensionando ainda mais as condições para os mexicanos.¹⁴⁸

O resultado foi a inauguração, antes mesmo da finalização das negociações do GATS-RU, do padrão americano de regras internacionais para governar o comércio de serviços, constituindo referência na construção de outros APCs que vieram na sua esteira, como os APCs bilaterais com Austrália, Chile, Colômbia, países do CAFTA, Coreia do Sul, Singapura, Peru e outros.

Entre as regras preferidas dos negociadores americanos inauguradas no NAFTA destaca-se a configuração do acordo dividindo capítulos específicos para comércio transfronteiriço e para investimento. Isso marcou uma diferença fundamental relativamente ao GATS-RU, onde essas modalidades são tratadas pelos quatro modos de fornecimento. Essa estrutura sobre a qual se desenvolveu o processo foi muito importante para levar a resultados bastante próximos das preferências dos envolvidos, sobretudo dos EUA, pois os princípios TN e Transparência presentes no acordo tendem a ser aplicados com mais profundidade, o que significa mais liberalização e menos autonomia regulatória.

O acordo do NAFTA institucionalizou internacionalmente um conjunto de regras e obrigações que foram além do que se obteve no CUSFTA e no GATS 1994. O acordo fez que seus signatários assegurassem aos respectivos fornecedores de serviços, fossem pessoas físicas ou jurídicas, tratamento não discriminatório, permissão para praticar o comércio transfronteiriço, o direito de estabelecimento local sem condicionalidades e o acesso às informações. Tais regras no entanto não valem para determinados setores, tais como: transporte marítimo, no caso dos EUA; audiovisual, no caso de Canadá; e petróleo e exploração de hidrocarbonetos, no caso do México.

Junto com a configuração de capítulos separados para comércio transfronteiriço e para investimentos, o NAFTA também institucionalizou o sistema de solução de controvérsias preferido dos negociadores americanos, qual seja, o ISDS,

¹⁴⁸ Katz (2005) relatou que por meio de uma tremenda estrutura consultiva, contatava o Congresso, em média uma vez por dia, e o setor privado, quatro vezes ao dia. Sobre esse aspecto, verifica-se uma diferença marcante entre esse processo negociador e o anterior, que resultou no CUSFTA, e onde os congressistas só foram se inteirar dos termos e condições no final do processo.

cláusula que atribui ao investidor capacidade de contestar o Estado. Tal sistema passou a partir de então a fazer parte das regras existentes nos APCs envolvendo EUA. A investigação empreendida aqui permitiu trazer evidências que corroboram a hipótese de que a crise econômico-financeira que abatia o México configurou uma conjuntura crítica que levou à instituição de uma regra que passou a se reproduzir sistematicamente, principalmente porque tendia a trazer benefícios para os investidores americanos.

Outro aspecto que marca grande diferença entre GATS-RU e NAFTA refere-se ao procedimento de listar os compromissos. Enquanto no primeiro o procedimento institucionalizado foi a Lista Positiva, no segundo, o procedimento foi a Lista Negativa, que tende a permitir liberalização mais ampla e mais rápida. Mais uma vez, graças às circunstâncias enfrentadas por México, tal procedimento pode ser adotado e tornou-se padrão nos demais APCs envolvendo os EUA, porque tende a satisfazer os interesses do grande público estratégico americano.

Em serviços financeiros, o que inclui serviços relativos a seguros, os resultados para os EUA foram muito positivos, o que contribuiu para conquistar apoio no âmbito doméstico. Em especial no caso do México, os compromissos assumidos pelo país alteraram sobremaneira o setor bancário.

Um diferencial refere-se ao mecanismo de solução de controvérsias para questões financeiras. Os americanos preferiram ter um sistema com painelistas especializados em matéria financeira e não especialistas em comércio propriamente.

Em telecomunicações, os negociadores americanos conseguiram internacionalizar algumas regras técnicas domésticas e estabelecer um subcomitê de normas técnicas que supostamente levaria à convergência regulatória. Os negociadores mexicanos e canadenses acabaram aceitando em função da força da competição mercadológica. Canadá e, principalmente, México estavam determinados a atrair investimentos. Acreditavam ser necessário promover em algum grau a cooperação regulatória, ou seja, conduzir à interface de regulamentações com as possibilidades de complementaridades institucionais, o que seria mais fácil do que conduzir à homogeneização institucional. Mas isso também ocorreu, porque, como foi dito antes, o atores envolvidos com o setor de telecomunicações, incluindo privados e públicos, foram alvo de intenso trabalho de convencimento por parte de outros atores partícipes da cadeia de valor na qual se insere o setor de telecomunicações. Uma vez decididos a internacionalizar o setor, os envolvidos se deram conta da necessidade de

assegurar a existência de convergência regulamentar, o que, por sua vez, exigiria independência dos reguladores nacionais. E quem forneceria isso? O subcomitê de normatização técnica.

E as escolhas feitas no NAFTA a esse respeito vão aparecer mais tarde como proposta inicial dos negociadores americanos nas mesas de negociações dos APCs que vieram na sequência. Com o NAFTA criaram-se órgãos colegiados dedicados a resolver questões de normas técnicas e propor normatizações comuns. Portanto, o NAFTA fundou as bases para a criação desse tipo de organismo, que visa sobretudo não deixar que reguladores nacionais tomem conta das decisões técnicas.

Em relação aos serviços audiovisuais e serviços de transporte marítimo, os resultados seguiram o padrão estabelecido no GATS-RU e no CUSFTA. Os negociadores canadenses cumpriram a promessa de que seus interlocutores americanos não conseguiriam obter, mesmo com a cooperação dos mexicanos, o que não haviam conquistado em matéria de serviços audiovisuais nos outros fóruns. Por outro lado, os negociadores americanos não alteraram absolutamente nada em suas respectivas posições a respeito de serviços de transporte marítimo.

CAPÍTULO 4

ESTADOS UNIDOS E AS NEGOCIAÇÕES DO SETOR DE SERVIÇOS NOS ACORDOS PREFERENCIAIS DE COMÉRCIO: TRANS-PACIFIC PARTNERSHIP AGREEMENT (TPP)

Em decorrência de inovações tecnológicas como o armazenamento de dados em nuvens (*cloud computing*) e do avanço dos processos de internacionalização das empresas ano a ano, há uma percepção, entre determinados atores privados e políticos, de que os acordos se tornam obsoletos na mesma velocidade em que os inúmeros *gadgets* também se tornam obsoletos.¹⁴⁹ Sendo assim, os novos acordos seriam necessários para: (1) atingir coerência entre as regulamentações nacionais; (2) legitimar a livre concorrência; (3) reduzir custos desnecessários de transação comercial. Além disso, os acordos seriam necessários para (4) permitir maior participação dos agentes econômicos de menor porte; e (5) impulsionar de forma geral o crescimento econômico. Especialmente no contexto da Ásia-Pacífico, os acordos seriam providenciais para (6) disciplinar empresas estatais (COOPER e MANYIN, 2013, p. 2).

De tal perspectiva, as instituições existentes seriam incapazes de acompanhar a lógica do mercado. Supostamente, o público estratégico teria notado lacunas nas instituições existentes, especialmente a OMC, que abriga o GATS, e suas preferências. E o TPP seria o passo concreto no sentido de responder simplesmente aos imperativos do mercado.

Esse tipo de explicação traduz uma concepção universalista, ahistórica portanto, dos processos de negociação, o que está alinhado com a norma ontológica e epistemológica, principalmente das equipes de analistas de comércio internacional que subsidiam o Congresso dos EUA. Conforme já discutido no Capítulo 1, na percepção racionalista, os resultados devem ser analisados por uma configuração de variáveis, cujo impacto causal é constante em termos de espaço e de tempo.

Entretanto, nesse caso mais uma vez verifica-se que a cadeia causal entre escolhas e resultados exhibe tremenda complexidade e desafia as respostas baseadas estritamente no mecanismo de melhoramento institucional. Torna-se arriscado afirmar

¹⁴⁹Conforme o Dicionário de Inglês Online Michaelis, *gadget* significa “dispositivo mecânico ou eletrônico, aparelho, equipamento eletrônico (em geral pequeno e moderno). Disponível em: <http://www.michaelis.uol.com.br/moderno/ingles/definicao/inglesportugues/gadget%20_452551.html>. Acesso em: set. 2014.

que os negociadores americanos tenham clareza sobre a efetiva configuração de um sistema comercial, sobre seu potencial de otimização. Assim como a lógica do equilíbrio de poder oferecida pelos realistas das Relações Internacionais, da mesma forma, não seria suficiente para explicar tais escolhas.

É possível corrigir os acordos, mas isso não é uma tarefa fácil, “porque a realidade política é tão complexa e as tarefas de avaliar o desempenho público e determinar quais opções seriam superiores são tão formidáveis, que tal autocorreção é, na melhor das hipóteses, parcial” (PIERSON, 2004, p. 126). Para Pierson, em determinadas circunstâncias é mais apropriado “argumentar que a política envolve processo de aprendizagem, no qual as respostas aos problemas públicos prosseguem na base de tentativa e erro”.

Além disso, a mudança baseada no mecanismo de melhoramento institucional seria limitada em se tratando de agrupamentos extensos e/ou formados por membros que não se enquadram no conceito de *like-minded*. Seria supor que todos, intra e entre instituições, veem as coisas do mesmo ângulo, o que é pouco provável, já que vivem realidades diferentes. Pierson (2004, p. 126), citando Hannan e Freeman (1989), diz que “a metáfora da ‘aprendizagem’ muitas vezes se aplica apenas desajeitadamente ao processo de ação coletiva, central para a busca de revisões institucionais.” Falta à tal abordagem, segundo os citados autores, a determinação do papel do poder: “quando membros de uma organização possuem interesses distintos, os resultados organizacionais dependem fortemente da política interna, do equilíbrio de poder entre os constituintes...” E falta, sobretudo, reconhecer a importância de avaliar o impacto de características contextuais específicas.

Portanto o que se tem como válido aqui é que as escolhas dos negociadores americanos no TPP foram orientadas: (1) pela leitura que foi sendo feita de eventos e respectivos desdobramentos; (2) por forças materiais; e (3) por estruturas institucionais desenvolvidas para lidar com elas, considerando a complexidade e a ambiguidade em torno das decisões políticas.

O restante deste capítulo abrange, além da demonstração de alguns índices, o desenvolvimento das instituições de comércio envolvendo os próprios países asiáticos – especificamente China, países da ASEAN,¹⁵⁰ Coreia do Sul e Japão – e as

¹⁵⁰ A Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) foi constituída originalmente em 1967 por Filipinas, Indonésia, Malásia, Singapura e Tailândia. Depois, aderiram ao grupo: Brunei, Camboja, Myanmar, Laos e Vietnã.

especificidades dessas instituições com o objetivo de mostrar que estavam desenvolvendo-se de forma a afetar os interesses americanos. Por fim, como não deveria deixar de ser, o capítulo abrange o detalhamento da dinâmica do processo de negociação do TPP, desvelando os argumentos apresentados pelos negociadores americanos, os quais depois serão reiterados ante os negociadores europeus nas negociações do TTIP.

4.1 ÍNDICES QUE IMPORTAM

O Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP) foi concebido sobre as fundações da Trans-Pacific Strategic Economic Partnership, acordo que vige desde 2005 em Brunei, Chile, Nova Zelândia e Singapura – bloco conhecido como P-4. Em 2008, os EUA, juntamente com Austrália, Peru e Vietnã iniciaram negociações para juntar-se ao bloco. Em 2010, tornou-se parte das negociações também a Malásia. Em 2012, Canadá e México tornaram-se oficialmente partes negociadoras. Em 2013, juntou-se ao grupo o Japão. O acordo foi selado em 5 de outubro de 2015, em Atlanta (GE), EUA, depois de cinco anos e meio de negociações.

Os números em torno dos doze países que constituíram o acordo são surpreendentes. Possuem uma população total de cerca de 800 milhões (em termos comparativos, esse contingente é quase o dobro daquele que constitui a UE). A Tabela 4.1 mostra os números de 2012, às vésperas da entrada do Japão, último membro a integrar as negociações. Note-se que os EUA estão na liderança desse grupo, seguidos pelo Japão. E o Vietnã fica na última posição em termos de renda per capita, medida em poder de compra. Por outro lado, Vietnã, Peru, Singapura e Malásia cresceram em média respectivamente 7.0%; 6.4%; 5.9%; 5.1% anualmente, no período de 2002-2012. As exportações dos EUA para os países do TPP cresceram acima de 75% durante esse período.

A balança comercial de serviços dos EUA comparativamente aos demais países do TPP têm sido consistentemente superavitária. No período de 2002 a 2011, o saldo foi de US\$ 33 bilhões para US\$ 78 bilhões. E sobre a balança comercial de bens, embora seja recorrentemente deficitária para o país, cabe destacar que o grosso desse déficit corresponde ao petróleo bruto importado do Canadá e do México. Sendo assim, descontada essa *commodity*, o saldo total da balança comercial (incluindo serviços e bens) se altera de forma positiva para os EUA, conforme o que ocorreu em 2011 (WILLIAMS, 2013).

Membro	PIB (bilhões de US Dólares)	População	PIB/Capita (US Dólares em PPP)	Crescimento Real do PIB (%)
Austrália	1,542	22.8	42,640	3,58
Brunei	17	0.4	54,389	1,30
Canadá	1,819	34.8	42,734	1.84
Chile	268	17.4	18,419	5.47
Japão	5,964	127.6	36,266	2.00
Malásia	304	29.5	16,922	5.61
México	1,177	114.9	15,312	3.95
Nova Zelândia	170	4.4	29,730	2.54
Peru	199	30.5	10,719	6.28
Singapura	277	5.4	60,410	1.32
Vietnã	138	90.4	3,548	5.02
EUA	15,685	314.2	49,922	2.21
Total	27,558	792.2		

Tabela 4.1 – Membros do TPP e Estatísticas Econômicas de 2012
Fonte: IMF (2013)

E as expectativas em relação ao Vietnã no setor de serviços é algo espetacular. Análise da Comissão de Comércio Internacional dos EUA (ITC, 2012) previa um crescimento do setor na ordem de 8 a 8.5 % ao ano entre 2016-2020 e que responderia por 42 a 43 % do PIB do país neste mesmo período. Isso seria supostamente em razão da participação do país na ASEAN e também em razão da acessão do país à OMC em 2007.

4.2 CONTEXTO CHINA E DINAMISMO EM TORNO DA ASEAN

4.2.1 CONTEXTO CHINA

As negociações do TPP ocorreram em um contexto de inquietante inserção econômica internacional da China. Além de ser líder manufatureiro, o país já projeta grandeza na economia do conhecimento, mais especificamente nas áreas de engenharia e de tecnologia da informação, produzindo pesquisas e aplicando-as em várias atividades tornando-o sustentável no longo prazo.

Desde que começou a fazer parte da OMC, em 2001, a China firmou uma série de acordos com diferentes parceiros, configurando o seu próprio *spagueti bowl*. Passaram-se quinze anos desde que, em 10 de julho de 1986, o país formalizou junto ao Secretariado do GATT seu pedido de retomada do *status* de China como parte

contratante do acordo. E, em novembro de 1995 requisitou formalmente sua acesso à OMC, tornando-se, em dezembro de 2001, o 143º membro da organização (PERMANENT MISSION OF CHINA TO THE WTO, 2011).¹⁵¹

Os vários acordos do país assinados ao longo do tempo podem cair em uma generalização de acordos econômicos, no entanto estrategicamente possuem diferenças. O Quadro 4.1 mostra como as autoridades governamentais chinesas costumam enquadrá-los.

A categoria integração regional tem um caráter mais abrangente, tendendo a ser um instrumento com o qual a China tenta promover senso de confiança nos parceiros, para que estes possam contar com ela.

O acordo com os países da ASEAN foi projetado com o objetivo de acomodar os diferentes graus de desenvolvimento dos envolvidos, permitindo que esses avancem na liberalização em ritmos diferentes. Um resultado efetivo da estratégia de aproximação da China com a comunidade foi ter seu *status* de economia de mercado plenamente reconhecido pelos membros do arranjo que se constituiu. Isso é um feito, sobretudo porque o país até 1990 não tinha relações diplomáticas com dois Estados importantes da ASEAN: Singapura e Indonésia (ICTSD, 2013).

Como parte das iniciativas para a ASEAN, a China anunciou que disponibilizaria mais reservas monetárias para eventuais necessidades dos membros da comunidade. Em 2011, ano em que se comemorava o décimo aniversário do país na OMC, Wen Jiabao, então primeiro-ministro da China, ofereceu um pacote de US\$ 10 bilhões de crédito, além de promessas de mais transferências de tecnologias, e destacou que o comércio no âmbito China-ASEAN alcançaria um índice espetacular.

Além disso, anunciou um fundo de cooperação marítima de US\$ 3 bilhões, tentando sinalizar que não deveria haver preocupação por parte das Filipinas e do Vietnã em relação à disputa no Mar do Sul da China e à liberdade de navegação nessa área (SONG e YUAN, 2012).

¹⁵¹ Em 2011, em comemoração de dez anos do país como membro da OMC, Wen Jiabao, então primeiro-ministro, disse: “O décimo aniversário da adesão de China à OMC é um evento importante na abertura da China ao mundo exterior. Se descrevemos a Feira de Cantão como uma janela que a China abriu ao mundo, então a adesão à OMC pode ser vista como uma porta aberta pela China ao mundo. Se descrevemos a Feira de Cantão como China estendendo uma mão ao mundo, então sua adesão à OMC é o seu abraço total a este mundo.” (PERMANENT MISSION OF CHINA TO THE WTO, 2011)

Categorias Acordos de Comércio	Acordos Existentes	Data Assinatura
Integração Regional	China-Pacific Trade Agreement (APTA) ¹⁵² China-ASEAN	1975 – Novas negociações em andamento. 2002 – Acordo Quadro 2004 – Acordo Comércio Bens 2007 – Acordo Comércio Serviços 2009 – Acordo Regras Investimentos
Integração Econômica (Arranjos de Estreitamento Econômico e de Parceira)	China-Taiwan China-Hong Kong China-Macau	2010 2003 2003
Acordos Bilaterais	China-Austrália China-Coreia do Sul China-Suíça China-Islândia China-Costa Rica China-Peru China-Singapura China-Nova Zelândia China-Chile China-Paquistão	2015 2015 2014 2014 2010 2009 2008 2008 2005 2006
Acordos em Negociação	Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) ¹⁵³ China-GCC (Gulf Cooperation Council) ¹⁵⁴ China-Japão-Coreia do Sul China-Sri Lanka China-Paquistão China-Maldivas China-Geórgia China-Israel China-Noruega	
Acordos em Estudo	China-Índia China-Colômbia China-Moldova China-Fiji China-Nepal China-Maurício	

Quadro 4.1 – Rede de Acordos de Comércio da China

Fonte: Elaboração própria tendo como base os dados do MINISTRY OF COMMERCE OF PRC (mar. 2017)

A categoria integração econômica é animada pela ideia de promover a troca comercial e o desenvolvimento econômico entre um grupo já amarrado por questões políticas. Os acordos integrantes dessa categoria tendem a ser vistos como uma forma de construção do projeto de “uma só China e dois sistemas”, com o objetivo de suprimir movimentos separatistas (ICTSD, 2013). São acordos que visam a promover o comércio sobre bens, serviços e investimentos e são acordos que vêm se

¹⁵²Originalmente chamado de Acordo de Bangkok. Até o momento envolve: China, Bangladesh, Índia, Laos, Coreia do Sul e Sri Lanka

¹⁵³Acordo envolve China e ASEAN+6 (os seis Estados com os quais a ASEAN já tem acordo: Austrália, China, Coreia do Sul, Índia, Japão e Nova Zelândia).

¹⁵⁴GCC é uma união econômico-política que envolve seis Estados árabes na região do Golfo Pérsico: Arábia Saudita, Bahrein, Emirados Árabes Unidos, Kuwait, Omã e Qatar. China demonstrou que esse é um acordo de alta prioridade e, por isso, as negociações são conduzidas com a participação direta do presidente Xi (*CHINA BRIEFING*, 2014).

desenvolvendo desde que foram assinados. Segundo avaliações de especialistas, o custo de oportunidade para China com a assinaturas desses acordos foi tolerável (ANTKIEWICZ e WHALLEY, 2005).

Por outro lado, os acordos bilaterais de comércio são espécies do gênero Acordo Preferencial de Comércio (APC). O acordo China-Paquistão, de 2006, é muito baseado no forte relacionamento entre os dois países, considerando que o Paquistão é o maior receptor de investimentos chineses no sul da Ásia (*CHINA BRIEFING*, 2014), enquanto o acordo China-Singapura, de 2008, é um acordo do tipo ASEAN *plus*, ou seja, que vai além dos compromissos assumidos no âmbito da ASEAN.

Tal acordo centra-se no setor de serviços, especialmente de serviços financeiros. Como Singapura é um importante centro financeiro, com leis flexíveis sobre impostos e benefícios fiscais, atrai uma importante parcela do investimento destinado à região da Ásia, inclusive dos próprios cidadãos ricos da China que reinvestem nessa região. Um dos supostos benefícios para os chineses em relação ao acordo com Singapura é que os investidores estrangeiros, classificados como empresas de Singapura, criam subsidiárias na China que, nessa condição, podem se beneficiar da teia de acordos internacionais de Singapura, tanto comerciais como acordos bilaterais sobre tributação (*CHINA BRIEFING*, 2014).

O acordo China-Nova Zelândia, também de 2008, já se aproxima do padrão dos APCs bilaterais americanos. O acordo bilateral com Austrália, que vinha sendo negociado desde 2005, foi assinado em meados de 2015 – foram praticamente dez anos de negociação. A Austrália, que já possuía laços com os EUA e com o Japão, vinha se mantendo reservada em relação à China, o que a tornava mais “desejada” pelos chineses. E o acordo com Coreia do Sul veio reforçar os laços que desde 2003 colocam o país como primeiro parceiro comercial da Coreia do Sul, superando os EUA que costumavam ocupar tal posição (COOPER, MANYIN, JURENAS, PLATZER, 2013). Os compromissos sobre serviços financeiros, telecomunicações e *e-commerce* ganharam destaque entre os atores privados e políticos americanos (LIBRARY OF CONGRESS, 11 jun. 2015).

Esses acordos contêm a cláusula de proteção ao consumidor, as medidas especiais de salvaguarda em questões agrícolas e até a cláusula ISDS sobre regras de investimento. Outro compromisso que chama atenção nesses acordos é o que trata da movimentação temporária de pessoas – Modo 4 dos acordos de serviços (ICTSD,

2013). Nos acordos de preferência comercial assinados pelos EUA, essa cláusula normalmente é motivo de disputas.

Já os acordos bilaterais assinados com países latino-americanos – Chile, 2005; Peru, 2009; Costa Rica, 2010 – tendem também a seguir um padrão ofensivo de liberalização prevendo inclusive eliminação de subsídios a bens agrícolas destinados à exportação. No entanto, contêm prescrições que demonstram tendência a variar, como por exemplo o destaque às exceções relativas ao Artigo XX do GATT.¹⁵⁵ Conforme o relacionamento vai amadurecendo, o grau de compromisso nesses acordos tende a se elevar por meio de novos protocolos. Com efeito, o acordo com o Peru já contém mais provisões, como a cláusula ISDS; e o acordo com a Costa Rica soma-se ao Acordo Bilateral de Investimento, que já havia sido assinado anteriormente (ICTSD, 2013).

Outro aspecto que distingue os acordos assinados por China com seus respectivos contratantes é que não há, normalmente, provisões sobre questões trabalhistas e questões ambientais, a não ser em forma de exceções e alusões de cooperação. Além disso, os acordos mais recentes trazem prescrição geral sobre regra de segurança nacional e, em função disso, afirma-se a preocupação com informações “tuteladas como segredo de Estado” e elementos relativos à paz e à segurança por meios militares.

4.2.2 DINAMISMO EM TORNO DA ASEAN

O contexto do início das negociações do TPP também foi marcado por um baixo apelo do fórum Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC).¹⁵⁶ Houve recorrentes manifestações de desinteresse ou indiferença em relação a esse fórum por parte do Japão.¹⁵⁷ Isso contribuiu para que desde 2011 os EUA viessem a participar da cúpula do leste asiático – East Asia Summit (EAS) –, da qual já participam

¹⁵⁵ O Artigo XX – Exceções Gerais – lista uma série de fatores que justificam a não aplicação de termos e condições do GATT, desde que não sejam discriminatórias. Disponível em: <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm>. Acesso em: mar. 2016.

¹⁵⁶ APEC é constituída por: Austrália, Brunei, Canadá, Chile, China, Coreia do Sul, Filipinas, Hong Kong, Indonésia, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Papua-Nova Guiné, Peru, Rússia, Singapura, Taiwan, Tailândia, EUA e Vietnã.

¹⁵⁷ Cf. Edward J. Lincoln – Senior Fellow In Asian and Economic Studies At The Council on Foreign Relations –, ao analisar as estratégias da Administração George W. Bush para a Ásia, destacou: “In the past year or two, expressions of disinterest or contempt for the APEC process have become quite frequent in the Japanese government”. Disponível em: <<https://www.jcer.or.jp/eng/pdf/EJ.Lincoln0503.pdf>>. Acesso em: set. 2014.

ASEAN+3¹⁵⁸, Austrália, Nova Zelândia, Índia e Rússia. Essa maior ênfase dirigida à diplomacia de cúpula fazendo parte de todos os diálogos, principalmente com o propósito de colher informações sobre interesses e preferências dos interlocutores, parecia aumentar a preocupação dos EUA de que toda aquela região se mantivesse em uma dinâmica expansiva em termos de acordos preferenciais e arranjos de cooperação econômica entre eles mesmos, independentemente da orientação comercial americana.

A ASEAN, que em 2012 apresentou um PIB nominal conjunto de US\$ 2 trilhões, nasceu de um arranjo tímido ainda na década de 1960. A partir de 1992, essa associação foi se transformando em uma zona de comércio preferencial e, a partir de 1997, diante da crise local (sudeste asiático), despertou maior interesse das potências regionais.¹⁵⁹ Atualmente, além da China, ASEAN também possui acordos com Japão, Coreia do Sul, Austrália e Nova Zelândia. A avaliação dos analistas mostra que se trata de uma das áreas de maior sucesso de crescimento econômico das últimas décadas (WAN, 2008) e tem projeção positiva até pelo menos 2023¹⁶⁰.

A despeito do agregado dos números, o arranjo de maior peso é o que se configura na cooperação econômica ASEAN+3, tornando o fórum predominante nos acordos de cooperação regional ou o que melhor representa a integração na Ásia. O arranjo ASEAN+3 é percebido como uma instituição em que se pode projetar poder político regional e, por isso, é disputada no âmbito interno por China e Japão (HOUSE SMALL BUSINESS COMMITTEE, 2012).

A disputa em torno da ASEAN, além de ser motivada pelos interesses de projeção política, decorre do engajamento dos agentes econômicos que fornecem recursos materiais para manter atividades em diferentes estruturas de diálogos. Diálogos sobre diplomacia, economia, finanças, agricultura, mão de obra, turismo, meio ambiente, crime organizado, assistência à saúde, energia, telecomunicações, bem-estar social e inovação. Em alta cúpula, chefes de Estado, ministros e outros altos funcionários dos dez Estados que formam a ASEAN, além da China, Coreia do

¹⁵⁸ ASEAN+3: é uma estrutura que envolve o grupo da ASEAN, China, Coreia do Sul e Japão. Disponível em:

<<http://www.asean.org/asean/external-relations/asean-3>>. Acesso em: set. 2014.

¹⁵⁹ Iniciativa Chiang Mai, lançada em 1999 e assinada em 2000, na Reunião de Ministros de Finanças da ASEAN+ 3. É um programa que visa a evitar crises do tipo da que se abateu sobre a região em 1997. É considerado um marco da cooperação regional (ASAMI, 2005).

¹⁶⁰ Cf projeção do Center for Economics and Business Research 2013. Disponível em:

<http://www.telegraaf.nl/incoming/article22168758.ece/BINARY/+Cebr_World-Economic-League-Table-2013.pdf>. Acesso em: set. 2014.

Sul e Japão, se encontram anualmente para discutir iniciativas de cooperação e questões internacionais e regionais.¹⁶¹

4.3 ACORDO COMERCIAL ENTRE EUA E COREIA DO SUL?

O título deste subitem, exatamente com o sinal de interrogação, coloca em perspectiva ideias e atores que fizeram surgir e sustentaram um projeto que resultou no U.S.-South Korea Trade Agreement (KORUS).¹⁶² O título foi dado a uma análise de 2001, publicada pelo Peterson Institute for International Economics (PIIE), o influente *think tank* americano estabelecido em Washington, que esteve profundamente envolvido na concepção e divulgação da ideia em referência e é um dos maiores entusiastas dos acordos de liberalização comercial. Segundo Schott et al. (2006),¹⁶³ naquele momento nenhum dos dois governos havia feito cuidadoso exame sobre a ideia, embora alguns grupos empresariais em cada país e alguns membros do Congresso americano já houvessem manifestado apoio ao aprofundamento das relações econômicas entre os dois países por meio de um acordo de liberalização comercial.¹⁶⁴

Na avaliação de tais autores, o acordo seria uma peça importante da estratégia comercial multimodal colocada em prática pelos dois países.¹⁶⁵ Segundo eles, tal prática já era usual na política comercial americana, mas na Coreia do Sul era mais recente, tendo começado depois do colapso da Conferência Ministerial da OMC

¹⁶¹ Disponível em: <<http://www.asean.org/asean/external-relations/asean-3>>. Acesso em: set. 2014.

¹⁶² Em 2006, EUA e Coreia do Sul iniciaram negociações com vistas a constituir um acordo de livre comércio entre os dois países – KORUS – que foi negociado pela Administração George W. Bush, sob o Trade Promotion Act of 2002 (P.L. 107-210), assinado em 2007 pelo presidente, aprovado em 2011 pelo Congresso dos Estados Unidos – na Câmara dos Deputados, sob denominação legislativa H.R. 3080, foi aprovado por 278 a 151 votos; enquanto no Senado, sob denominação S. 1642, foi aprovado por 83 a 15 votos – e passou a vigorar a partir de março de 2012. Disponível em: <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/korus-fta/final-text>>. Acesso em: mar. 2015.

¹⁶³ Jeffrey J. Schott é um dos associados mais ilustres do Peterson IIE, do qual é membro desde 1983. Ele, entre outros cargos, foi funcionário do Departamento do Tesouro dos EUA de 1974 a 1982. Durante a Rodada Tóquio, ele foi um dos membros da delegação americana de negociadores, tendo sido o principal responsável pelas negociações do código de subsídios, que o Brasil acabou assinando antes de qualquer outro país com o mesmo nível de desenvolvimento.

¹⁶⁴ O estudo de 2001 transformou-se no material de sustentação da argumentação nas grandes conferências acadêmicas e provou-se instrutivo para oficiais do comércio engajados nas conversações comerciais exploratórias que começaram no final de 2004. Após as consultas bilaterais extensivas, Robert Portman, então Representante de Comércio, e Kim Hyun-chong, Ministro de Comércio da Coreia, anunciaram em 2 de fevereiro de 2006, intenção de iniciar as negociações de um acordo de livre comércio com uma data de conclusão prevista para antes do prazo de expiração do U.S. Trade Promotion Authority, em junho de 2007. (SCHOTT et al., 2006, p. 1)

¹⁶⁵ “Ambos os países dão prioridade à Rodada de Doha de negociações comerciais multilaterais na OMC, mas têm complementado esses esforços com um número crescente de pactos comerciais bilaterais e regionais” (SCHOTT et al., 2006, p. 1).

de Seattle, em dezembro de 1999. Porém, mesmo não sendo adeptos dos acordos preferenciais, observaram os autores, os coreanos já haviam assediado os americanos algumas vezes, a fim de aderir ao NAFTA ou constituir um acordo bilateral no padrão do NAFTA; propostas que não foram levadas adiante.¹⁶⁶

Ocorre que, seguindo a tendência também vista no Japão, a Coreia do Sul estava constituindo seus próprios acordos comerciais com: Singapura, Chile, UE, ASEAN. Supostamente, esses acordos de menor abrangência comercial serviriam de laboratório para outros mais ambiciosos – com os EUA, com o Japão e prospectivamente com a China, como parte de um acordo de livre comércio com a região nordeste da Ásia.¹⁶⁷

Para os EUA, o KORUS seria o maior acordo bilateral desde a constituição do NAFTA. Além de objetivos econômicos, objetivos de política externa também seriam justificáveis no leste asiático. Na visão do então Representante de Comércio, esse era “o mais significativo acordo de livre comércio” assinado pelo país em 20 anos e o primeiro envolvendo um país asiático (*International Herald Tribune*, 3 abril 2007; USTR, 2007). Se assim o é, então por que isso não havia se tornado uma realidade anteriormente?

Segundo Schott et al. (2006), a Coreia do Sul finalmente havia concordado em incluir a agricultura e a fazer concessão em audiovisual, duas questões de fundamental importância para os americanos. Além disso, a concessão não ficaria apenas no âmbito preferencial, pois produziria efeitos positivos no espectro multilateral, de modo que a Coreia do Sul apoiaria a posição americana referente a tais temas na Rodada Doha. Para completar, um problema trabalhista de grande importância poderia ser resolvido – os agentes econômicos e consequentemente os congressistas estavam preocupados com as práticas adotadas no Complexo Industrial de Kaesong (KIC), envolvendo a Coreia do Norte. Não bastasse, o clima com a Coreia do Norte andava mais tenso do que o de costume, e os EUA queriam uma solução internacional, de modo a livrá-los do peso da solução unilateral diante das provocações dos norte-coreanos.¹⁶⁸

¹⁶⁶“Quando perguntado por quê?, em uma conferência no Instituto [PIIE], em maio de 2004, Robert Zoellick, então Representante de Comércio, respondeu: ‘Eles não estão prontos para falar sobre agricultura’.” (SCHOTT et al., 2006, p. 1).

¹⁶⁷Entrevistas em Washington em janeiro, fevereiro, outubro e novembro de 2015.

¹⁶⁸Schott et al. (2006, p. 3) comentam: “Em suma, um FTA com Coreia parece se encaixar bem com os critérios que a Administração George W. Bush tem desenvolvido para selecionar parceiros comerciais (ver SCHOTT 2004, capítulo 13). Ele promove os interesses de exportação dos EUA em um momento

Muito bem, mas esses fatores não parecem ser suficientes para superar as resistências históricas sabidamente existentes de ambos os lados. A menos que o contexto tenha mudado, afetando a relação de poder anteriormente existente e fazendo com que ambas as partes percebessem a existência de uma gama de interesses comuns nos âmbitos político, militar e econômico e que pudessem aumentar as expectativas sobre ganhos absolutos por meio de esforços conjuntos.

Olhando um pouco mais para trás, encontram-se pelo menos três eventos que devem ser lembrados: (1) na década de 1980, empresas da Coreia do Sul investiram significativamente na China; (2) em 2001, China aceitou a OMC, o que atraiu a atenção de outros membros sobre a pertinência das regras do sistema e a necessidade de sua reforma; (3) em 2005, o KIC começou a funcionar.

O que se verifica nas estatísticas é que nesse período a Coreia do Sul ainda era um parceiro comercial bastante importante para os EUA, respondendo por 20% das importações coreanas. Em 2003, a Coreia do Sul era o sétimo parceiro comercial dos EUA, à frente de França e de Itália. Para alguns estados e setores econômicos americanos, a relação comercial bilateral era ainda mais intensa. A Coreia do Sul era o quinto maior mercado para os exportadores da Califórnia; e para os de Oregon, o segundo. Para o setor agrícola de todo o país, a Coreia do Sul era o quarto maior cliente (MANYIN, 2004).¹⁶⁹ No entanto, a participação americana nas importações coreanas caiu de 18,2% em 2000 para 11,7% em 2005, enquanto a participação dos concorrentes, como China, Japão e UE, aumentou (SCHOTT et al., 2006, p. 3). Em 2011, as importações coreanas originárias dos EUA caíram para menos de 10%, devido ao crescimento do comércio entre os países asiáticos e sobretudo em razão da consolidação de China como parceiro econômico.¹⁷⁰

A maior parte da exportação coreana para a China refere-se a bens intermediários, os quais são finalizados e exportados da China para vários outros

de déficit em conta corrente recorde, promove a cooperação em negociações comerciais multilaterais e em desafios de segurança regional, estimula a Coreia a acelerar o ritmo de suas próprias reformas econômicas (que por sua vez beneficiará o comércio e o investimento dos EUA), e representa uma oportunidade para restaurar o apoio bipartidário às iniciativas comerciais americanas.”

¹⁶⁹ A taxa de crescimento econômico da Coreia do Sul em 2010 havia passado de 6%, algo surpreendente entre os países da OCDE.

¹⁷⁰ Nos termos de Manyin et al. (2015, p. 23): “Desde a entrada da China em 2001 na OMC, a China emergiu como o parceiro econômico mais importante da Coreia do Sul. Mais de 20% do comércio total da Coreia do Sul é com a China.” E nas análises de Williams et al. (2014, p.8): “Em 2003, a China deslocou pela primeira vez os EUA do seu lugar perene como parceiro comercial número um da Coreia do Sul. Desde então, o Japão e os EUA têm flutuado como o segundo maior parceiro comercial da Coreia do Sul.”

países, incluindo os EUA. As transações comerciais que colocam Coreia do Sul e China em um relacionamento estreito acabam promovendo mais laços entre os civis. Com efeito, coreanos têm estudado mandarim e viajado para o território chinês, propiciando aumento no número de coreanos com uma visão mais amistosa em relação à China. Isso causa um certo temor aos americanos.

Nas avaliações dos analistas do Congresso (MANYIN, 2004, p. 8-9): “Esses acontecimentos, combinados com um declínio acentuado nas visões favoráveis dos EUA, levaram muitos observadores americanos a se preocupar com a possibilidade de aumento da influência chinesa sobre a política da Coreia do Sul em detrimento dos EUA.” No entanto, há percepções de que a aproximação entre os dois países orientais também possa trazer muitos conflitos. Especificamente, os analistas avaliam que os investimentos da Coreia do Sul na China possam representar declínio no número de empregos na Coreia do Sul.

Um outro fato refere-se à aproximação entre Coreia do Sul e Coreia do Norte por meio da iniciativa econômica configurada no Complexo Industrial Kaesong (KIC), cujas construções foram iniciadas em 2003 e entraram em funcionamento em 2005. A despeito de períodos tensos que se verificariam mais tarde, o projeto foi erguido como símbolo dos novos laços entre os dois países – “diplomacia do raio de sol”, colocada em prática por Seul de 1998 a 2008. Conforme o plano original, o KIC se expandiria para acomodar áreas residenciais, comerciais, turismo e recreação (COOPER et al., 2010; COOPER et al., 1 dez. 2011; *GI, MUNDO*, 3 abr. 2013).¹⁷¹

O argumento a favor da construção do KIC dizia que isso ajudaria a Coreia do Norte a reformar sua precária economia e, principalmente, a aliviar as tensões entre os dois países. Outra justificativa, de ordem bem mais pragmática, é que o KIC seria uma opção menos ruim aos olhos das autoridades da Coreia do Sul, diante do

¹⁷¹Kaesong é o nome da cidade na qual se encontra o KIC, em território norte-coreano, a cerca de dez quilômetros da zona desmilitarizada que liga os dois países e de cinquenta quilômetros de Seul – portanto, muito próximo do governo da Coreia do Sul. É composto de 124 empresas da Coreia do Sul, as quais empregam cerca de 55 mil trabalhadores norte-coreanos e 800 da Coreia do Sul. Os investimentos vertidos na implementação do KIC foram em torno de US\$ 850 bilhões. Trata-se de uma parceria público-privada em que se envolvem os governos dos dois países, mas é sobretudo gerenciado pela Hyundai Asan, pertencente ao Hyundai Group, e pela Korea Land Corporation. É interessante notar que, entre os incentivos fornecidos pelo governo da Coreia do Sul, está o seguro sobre risco político (*BBC*, 10 fev. 2016).

risco de se testemunhar uma debandada de empresas a caminho da China ou de outros países igualmente fornecedores de mão de obra barata (*BBC*, 10 fev. 2016).¹⁷²

4.4 JAPÃO NA PRÉ-NEGOCIAÇÃO DO TPP

A entrada do Japão no TPP ocorreu durante o governo de Shinzo Abe – filiado ao Liberal Democratic Party (LDP) – que retornou ao poder em dezembro de 2012, depois de um mandato anterior bastante conturbado (2006-2007). Uma vez reconduzido ao governo, Abe colocou em prática uma série de medidas, as quais ficaram conhecidas como *abonomics*. Grosso modo, tais medidas refletem reformas macroeconômicas que levaram à desvalorização da moeda (iene) e ao aumento discreto da inflação e do crescimento.

O Japão já vinha assistindo incomodado à dinâmica econômico-comercial da região na qual se encontra inserido. Mais especificamente o engajamento de China na construção de seus próprios arranjos institucionais, conforme visto no item 4.2.1. O Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), por exemplo, não é uma preocupação unicamente dos EUA, é igualmente do Japão.¹⁷³

Não bastasse todo o dinamismo ao redor, o Japão vem sofrendo com uma economia interna que segue trajetória decrescente desde a década de 1990, mais fortemente a partir dos anos 2000. Segundo Larry Greenwood – copresidente do Comitê de Liderança Regional da Câmara de Comércio Americana no Japão (ACCJ) – o TPP seria uma solução para o Japão voltar a crescer, pois com o envelhecimento

¹⁷² Estas empresas, como seria de se esperar, dedicam-se a operações de manufaturas, como vestuário, têxtil, produtos eletrônicos, semicondutores, produtos químicos e metalurgia, setores intensivos em mão de obra. Os respectivos salários, algo em torno de US\$ 100 por mês, são pagos diretamente ao regime de Pyongyang, que repassa uma ínfima parte, cerca de 20%, aos trabalhadores. Nos levantamentos de Marcus Noland – Senior Fellow do Institute for International Economics –, o salário bruto mensal em 2006 correspondia a US\$ 57, mas o que efetivamente chegava aos bolsos dos trabalhadores norte-coreanos no início das operações era cerca de US\$ 2 ou 3 por mês para jornadas de 48 h semanais. Isso porque o valor correspondente aos trabalhadores é convertido em moeda local ou em vales, o que corrói outra parte significativa do valor integral (NOLAND, 2006, p. 22).

Cabe notar que a Coreia do Sul tinha como meta garantir que a produção originária do KIC também pudesse ser contemplada pelo KORUS, ou seja, que pudesse ser objeto de isenção de direitos aduaneiros. No entanto, os negociadores americanos foram irredutíveis, embora ao final tenham aceito que, um ano após a entrada em vigor do acordo, uma comissão binacional seria formada para discutir eventuais novos posicionamentos, ou seja, para verificar a possibilidade de incluir produção originária de Outward Processing Zones (OPZs) envolvendo mão de obra norte-coreana (COOPER et al., 2010; COOPER et al., 2011).

¹⁷³ “Eles temem que as alternativas de China possam levar a uma diluição dos padrões de transparência, trabalho e ambiental que essas democracias capitalistas trabalharam tão arduamente para criar através do Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD). Em vez de ficar para trás novamente, EUA e Japão perceberam que precisavam ficar à frente no jogo.” (*THE DIPLOMAT*, 8 out. 2015)

de sua população a saída seria pela integração regional. Além disso, o TPP seria a senha para que o governo japonês pudesse levar adiante reformas estruturais planejadas no âmbito da *abonomics* (BEACON REPORTS, 2 out. 2013). Uma primeira manifestação de interesse por parte de Japão ocorreu em novembro de 2011, por Yoshihiko Noda, então primeiro-ministro, mas somente em março de 2013 Abe anunciaria formalmente que o Japão desejava participar das negociações.¹⁷⁴

Desde o primeiro momento em que solicitou sua participação nas negociações do TPP, o Japão foi alvo de duras pressões por parte dos agentes econômicos americanos, que esperavam ver especialmente os setores agrícola, automotivo e serviços de seguros liberalizados.¹⁷⁵ Já prevendo as pressões que sofreriam interna e externamente, os governos japonês e americano concordaram sobre algumas medidas que seriam necessárias para encaminhar essas questões durante e em paralelo à fase de negociação.¹⁷⁶

Para abordar as preocupações dos americanos sobre o setor de seguros, o Japão se comprometeu a não aprovar produtos novos ou modificados relativos a seguros contra câncer e/ou produtos independentes de seguros médicos para venda pela unidade de seguros de sua estatal – Japan Post Insurance – até que fossem determinadas condições equitativas de concorrência entre as seguradoras privadas e a

¹⁷⁴ Nessa ocasião, ele destacou que reconhecia os interesses e sensibilidades dos grupos de interesse da agricultura, mas destacou que o país precisava tirar vantagem desta “última janela de oportunidade” para entrar nas negociações, se quisesse crescer economicamente (COOPER e MANYIN, 2013, p. 1).

¹⁷⁵ Em 12 de abril de 2013, EUA anunciou apoio à participação de Japão no TPP. No dia 20 do mesmo mês, os demais membros formalmente fizeram o convite ao Japão para participar das negociações. Em 23 de julho, o Japão se juntou formalmente ao grupo.

¹⁷⁶ Historicamente, abrir o mercado à competição externa tem sido um desafio ao governo japonês. Segundo os cálculos da OCDE, 45% das receitas dos agricultores japoneses vêm de subsídios e de proteção comercial. No entanto, dessa vez, a orientação do governo japonês indicava disposição para fazer determinadas concessões em prol do acordo. A respeito das restrições sobre a carne importada dos EUA, em fevereiro de 2013, as autoridades japonesas anunciaram que seria concedida permissão para a entrada de carne de animais abatidos com tempo de vida de até 30 meses, evidenciando também, nesse caso, medidas de cooperação com os EUA ao quebrar parte das barreiras introduzidas desde 2003. Sinalizaram, ainda, a possibilidade de terminar definitivamente com qualquer restrição sobre idade específica de animais abatidos (COOPER e MANYIN, 2013, p.8). Em relação ao setor automotivo, o Japão disse que cooperava com a proposta americana de acabar com as tarifas de importação sobre veículos japoneses durante um tempo equivalente ao período mais longo de eliminação gradativa que ficasse estipulado no âmbito do acordo (COOPER e MANYIN, 2013, p. 9). Também concordava em aumentar o limite quantitativo de importação sob o Preferential Handling Procedure (PHP), passando dos atuais 2.000 para 5.000 por tipo de veículo. Além disso, Japão e EUA concordaram em lançar negociações separadas para lidar com questões relacionadas às medidas não tarifárias referentes ao comércio de automóveis, incluindo a transparência nos regulamentos, normas, certificação, tecnologias automotivas “verdes”, e distribuição (COOPER e MANYIN, 2013, p. 8). Os autores em referência ainda destacam que essas negociações paralelas também almejaram a criação de mecanismos de salvaguardas, para lidar com surtos de importação que pudessem eventualmente desequilibrar o respectivo mercado importador, e de um mecanismo de tarifa especial *snap-back* para lidar com a falha de um parceiro no que diz respeito ao cumprimento de compromissos do comércio automotivo.

estatal japonesa. Além disso, ambos os lados concordaram em realizar outro conjunto de negociações bilaterais, em paralelo às negociações TPP, para tratar de problemas relativos às regras sobre seguros, entrega expressa, compras governamentais e outros (COOPER e MANYIN, 2013, p. 9).¹⁷⁷

Ao levantarem as questões sobre agricultura, indústria automotiva e setor de seguros, atores privados e públicos cobravam soluções, as quais promoveriam confiança e *influenciariam no apoio dos EUA para a inclusão do Japão no TPP* (COOPER e MANYIN, 2013, grifo nosso). Com essa cobrança, esses atores davam a entender que o Japão subordinava-se à vontade dos EUA para fazer parte do TPP.

No entanto, a Administração Obama indicava que a presença do Japão trazia um peso maior para o acordo, tendo em vista os objetivos americanos de “projetar as regras do jogo”, nos moldes do que já indicavam os especialistas em Ásia do Conselho de Relações Externas durante a Administração George W. Bush (LINCOLN, 2004). Chris Clague, um ex-analista de política comercial, atualmente comentarista de macroquestões globais para o Economist Intelligence Unit, afirmou que os EUA imploraram para que o Japão entrasse no TPP. Ao ser questionado sobre o risco de o Congresso rejeitar o TPP, ele respondeu: “Se os EUA rejeitassem o TPP depois de terem implorado ao Japão que entrasse nas negociações, poderiam prejudicar a relação bilateral” (*BEACON REPORTS*, 2 out. 2013). Outros analistas, inclusive prestadores de serviços ao Congresso, também destacaram a importância do Japão nas negociações.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Com tudo isso, superada a fase de pré negociação, em dezembro de 2014, uma abrangente coalizão de representantes da agricultura enviou uma carta dura ao USTR, recomendando que os negociadores americanos avançassem em direção à conclusão do acordo independentemente do Japão, caso o país insistisse em deixar de fora vários produtos e segmentos agrícolas (ROGOWSKY e HORLICK, 2014, p. 3). Outros grupos representantes de setores como o automotivo e de seguros também enfatizaram suas demandas de forma bastante assertiva (COOPER e MANYIN, 2013). Charles Grassley, influente senador (R-Iowa), Devin Nunes (R-Ca), presidente do House Ways and Means Subcommittee on Trade, e Aaron Schock (R-Ill), também membro desse subcomitê, já haviam sinalizado que os congressistas estavam pouco dispostos a fazer concessões aos parceiros do TPP. O senso no Congresso era de que o acordo seria um tanto melhor com Japão e com “apropriada” liberalização do setor agrícola, mas um acordo poderia muito bem ser concluído sem tal país. Os congressistas americanos estavam preocupados não só com os custos concretos decorrentes das concessões feitas, mas sobretudo com os precedentes que seriam estabelecidos a partir de determinadas concessões feitas aos japoneses. E isso impactaria as relações comerciais de EUA com o Canadá e também seria um “mau” precedente para o TTIP, ou seja, nas relações comerciais com a UE, e futuramente em relação à China (ROGOWSKY e HORLICK, 2014, p. 3).

¹⁷⁸ “Entre os parceiros de negociação dos EUA no TPP, Japão é o maior parceiro econômico e comercial sem um APC já existente com EUA (tendo, assim, maior margem para a liberalização do comércio com EUA). Em 2014, Japão foi o quarto maior mercado exportador (US \$ 67 bilhões) e importador (US \$ 134 bilhões) de EUA. Como países de renda alta, o comércio entre EUA e Japão difere consideravelmente do comércio de EUA com a maioria dos outros parceiros da TPP ainda sem

Se os americanos demonstravam interesse pelo Japão, a recíproca era verdadeira, especialmente em se tratando de situação em que os desafios doméstico e internacional estão fortemente inter-relacionados. Com o maior envolvimento de China, disposta a trabalhar em conjunto com os vizinhos e a aceitar a responsabilidade pela região como um todo, e com a Coreia do Sul já mais próxima dos EUA em razão do acordo comercial (KORUS), cria-se uma situação de preocupações balanceadas também para Japão. E nesse contexto, o alinhamento com os EUA parece essencial. Pode-se pensar que essa é a perspectiva de Clague quando avalia, em tom de advertência: “Se Japão tivesse que voltar atrás nas negociações devido às demasiadas concessões que estavam lhe pedindo, ou se o Diet [National Diet – Câmara] não aprovasse a legislação, isso seria desastroso para a relação bilateral.” (*BEACON REPORTS*, 2 out. 2013)

Embora a perspectiva não seja observar as escolhas sobre política comercial do Japão, o fato é que principalmente o KORUS causou um forte impacto na decisão do país em se juntar às negociações do TPP. Se não existisse o KORUS, Japão teria maiores dificuldades para justificar sua inserção nas negociações.¹⁷⁹

4.5 OS NEGOCIADORES AMERICANOS NAS NEGOCIAÇÕES DE SERVIÇOS NO TPP

As negociações do TPP, assim como as negociações do TTIP e do TISA, estão sendo conduzidas sob o Trade Promotion Authority de 2015 (TPA-2015), que foi aprovado em junho de 2015, com prazo de expiração marcado para 1º de julho de 2018.

A Administração Obama fez intenso *lobby* para obter o TPA-2015 (*POLITICO*, 24 out. 2013), mas os críticos diziam que o presidente Barack Obama e sua equipe estavam menos interessados na política comercial propriamente, ou seja, na configuração dos objetivos comerciais, do que na contribuição política que as questões comerciais poderiam lhes render (WATSON, 2013). Dito de outra forma, o debate sobre a política comercial e as negociações internacionais em curso em 2013

acordos com EUA, os quais geralmente não são países de alta renda. Como resultado, muitas indústrias americanas estão ativamente interessadas na participação do Japão no TPP.” (FERGUSON et al., 2016, p. 2).

A participação de Japão se torna ainda mais crítica do ponto de vista dos agentes econômicos tendo em vista que o país já mantém acordo com Austrália, está em negociações com os arranjos de maior escopo na Ásia, conforme já discutido, e está em negociações com UE. É essa dinâmica envolvendo o Japão, que o torna essencial em termos de vantagem competitiva para muitos agentes econômicos americanos.

¹⁷⁹Ver referências em SAIS-U.S.-Korea Yearbook 2012 (2012).

não seriam peças de uma agenda genuína de liberalização comercial, seriam sim um instrumento para administrar os círculos políticos domésticos. Sendo assim, o acordo TPP negociado pela Administração Obama deveria refletir exatamente os interesses do Congresso. Exceção seria a questão da manipulação cambial, a qual deveria ser abordada nos acordos comerciais, segundo a vontade do Congresso, mas contrariava os interesses do presidente Barack Obama (*INSIDE U.S. TRADE*, 19 nov. 2013).

Cabe notar que não seria a primeira vez que o mandato recebido do Congresso seria filtrado para bloquear questões que eventualmente pudessem ser prejudiciais aos interesses da Administração. No processo de aprovação do TPA de 1998, os congressistas republicanos propuseram termos e condições referentes a cláusulas trabalhistas e ambientais menos rigorosos do que aquilo que fora acordado no NAFTA. Justamente por isso, alguns especialistas em política comercial americana, até o começo de 2015, afirmavam com relativa segurança que o TPA dificilmente seria aprovado antes do outono de 2015.¹⁸⁰ Surpreendentemente em junho de 2015 o TPA foi aprovado.

De acordo com o Congresso, o novo TPA, no que se refere a serviços, tem como objetivo:

(A) (...) expandir as oportunidades competitivas de mercado para os serviços dos EUA e obter condições de comércio mais justas e mais abertas, inclusive através da utilização de cadeias globais de valor, reduzindo ou eliminando barreiras ao comércio internacional sobre serviços, tais como barreiras regulatórias e outras que negam tratamento nacional e acesso ao mercado ou restringem injustificadamente o estabelecimento ou as operações dos fornecedores de serviços. (B) Reconhecendo que a expansão do comércio de serviços gera benefícios para todos os setores da economia e facilita o comércio, o objetivo descrito no parágrafo (A) deve ser perseguido por todos os meios, inclusive através de um acordo plurilateral com os países dispostos e capazes de realizar compromissos de serviços de alto padrão para serviços existentes e novos. (U.S. CONGRESS, 16 abr. 2015)

Isso mostra que o TPA-2015 expande os principais objetivos de negociação sobre serviços que estavam presentes no TPA de 2002, onde se destacava o papel dos serviços nas cadeias globais de valor e se exigia a liberalização do comércio de serviços por todos os tipos de APCs, incluindo os acordos comerciais “plurilaterais,

¹⁸⁰Segundo um notório estudioso de processos políticos dos EUA relativos a comércio internacional, o Congresso tinha dúvidas sobre conceder o TPA à Administração Obama, porque não sabia o que esta realmente poderia fazer com o mandato. Entrevista em Washington, jan,-fev. 2015.

presumivelmente, Trade in Services Agreement– TISA” (FERGUSSON e BETH, 2015, p. 7).

4.5.1 UM OBJETIVO EM DESTAQUE: DISCIPLINAR EMPRESAS ESTATAIS¹⁸¹

Durante as negociações do GATS-RU, a questão da atuação das empresas estatais não teve relevância, muito embora naquele momento já houvesse a figura das empresas estatais e a China estivesse entrando com pedido junto ao Secretariado do GATT para retomar sua condição de signatária do GATT.¹⁸² Os negociadores que estavam discutindo o GATS naquele momento se contentaram com as disciplinas que vieram a compor o Artigo VIII – Monopólios e Fornecedores de Serviços Exclusivos – e seus cinco curtos parágrafos.¹⁸³

Instituir regras sobre empresas estatais faz mais sentido no contexto da existência de uma superpotência econômica como China e da existência do Vietnã, países que adotam sistemas econômicos liderados pelo Estado. Apesar de China ter acedido às regras da OMC, desde o final de 2001, e Vietnã, desde 2007, tais países continuam sendo recorrentemente cobrados a avançar com as reformas econômicas.¹⁸⁴

¹⁸¹ De acordo com o Capítulo 17 do TPP, “empresa estatal significa uma empresa que se dedica principalmente a atividades comerciais em que uma Parte: (a) detém diretamente mais de 50 por cento do capital social; (b) controla, através de participações, o exercício de mais de 50 por cento dos direitos de voto; ou (c) detiver o poder de nomear a maioria dos membros do conselho de administração ou qualquer outro órgão de administração equivalente.” (TPP FULL TEXT, set 2016)

¹⁸² Conforme visto no item 4.2.1, a China entrou com o pedido em 10 de julho de 1986.

¹⁸³ Do Artigo VIII – Monopólios e Fornecedores Exclusivos de Serviços. Vale aqui transcrever os § 1º e 2º. O § 1º diz: “Cada Membro assegurará que qualquer fornecedor monopolista de um serviço em seu território não atue de forma incompatível com as obrigações do Membro ao abrigo do Artigo II [Nação-Mais-Favorecida] e compromissos específicos no fornecimento do serviço monopolista no mercado relevante.” E o § 2º diz o seguinte: “Quando o fornecedor monopolista de um Membro concorre, diretamente ou através de uma empresa afiliada, na prestação de um serviço fora do âmbito dos seus direitos de monopólio e que esteja sujeito aos compromissos específicos contraídos por esse Membro, deve o Membro assegurar que esse fornecedor não abuse de sua posição monopolista para atuar em seu território de forma incompatível com tais compromissos.”

Conforme corretamente apontou Willemyns (2016), uma vez que a obrigação de observar o princípio TN se limita aos setores efetivamente listados pelos signatários em suas respectivas listas de compromissos, os fornecedores monopolistas estão desobrigados de respeitar tal princípio para aqueles setores e subsetores que não foram listados ou para aqueles apontados como objetos de exceção. E exatamente nos mesmos termos do Artigo XVII do GATT, o GATS 1994 não proíbe o monopólio estatal. O que ele faz é proibir o abuso da condição monopolista. Exatamente conforme a mensagem do USTR no contexto do TPP.

¹⁸⁴ Vale notar que desde 2002 China figurou em 15 casos como reclamante (autor da ação), em 39 casos como réu e em 136 casos como terceira parte, ou seja, interessada em processos iniciados por outros membros. Por outro lado, os EUA, desde 1994, participaram em 114 casos como reclamantes, 130 casos como réus e 137 casos como terceira parte. E Vietnã, desde 2007, participou de 3 casos como autor da ação, em nenhum caso como réu e em 26 casos como terceira parte. Ver em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm#chn> Acesso março 2017.

É o dinamismo exibido nesses países, sobretudo China, que dá sentido a afirmações dos negociadores americanos, como por exemplo: “nivelando o campo de jogo para os trabalhadores americanos através de concorrência leal”,¹⁸⁵ e justifica as disposições presentes no Capítulo 17 – Empresas Estatais – do TPP.¹⁸⁶ Tais disposições vão ao encontro dos princípios defendidos pelos congressistas e se impõem desde a Lei de Comércio de 1974 (Trade Act of 1974).

As intervenções de determinados congressistas, sob liderança do senador Sherrod Brown, conhecidamente protecionista, indicam esse alinhamento: “Um grupo de sete senadores instam o Representante Interino de Comércio dos EUA, Demetrios Marantis, a elaborar uma linguagem disciplinar nas negociações do TPP para ações tomadas por empresas estatais que discriminam e distorcem os mercados livres” (BROWN, 2013, s.p.). Segundo ele, falhas na criação de uma linguagem disciplinar irão prejudicar os trabalhadores e empresários americanos quando novas nações entrarem para o TPP. Sherrod Brown e seus companheiros referem-se à possível entrada da China, no futuro, porém no curto prazo os alvos dos senadores vão do Japão, com seu monopólio estatal no setor de seguros e de entrega postal, até Malásia e Vietnã, que em 2013 ainda possuía 3.135 empresas estatais – um número 50% menor do que a quantidade existente em 2000, que era de 5.800 (*VIETNAM BRIEFING*, 3 jan. 2014).¹⁸⁷

¹⁸⁵ Eles afirmam: “No TPP, os EUA estão buscando regras pioneiras para garantir que empresas e trabalhadores do setor privado possam competir em condições justas com empresas estatais, especialmente quando essas empresas públicas recebem apoio governamental para se engajarem em atividades comerciais. As empresas estatais estão cada vez mais competindo com empresas e trabalhadores de EUA em escala global, em muitos casos distorcendo os mercados globais, bloqueando as exportações americanas e prejudicando trabalhadores americanos com subsídios baratos e tratamento regulatório preferencial. TPP é uma oportunidade para implementar disposições inovadoras e ajudar a impulsionar um padrão global mais elevado de justiça.” (USTR, mar 2016).

¹⁸⁶ Os especialistas em direito econômico defendem tais disposições com o argumento de que elas seriam imprescindíveis para enfrentar as vantagens competitivas de que gozam empresas desse tipo em razão da participação financeira do Estado, do controle do governo por meio de regras ou práticas sobre o funcionamento da empresa ou porque são um monopólio designado pelo governo (WILLEMYNS, 2016).

¹⁸⁷ Ainda de acordo com o citado informativo, desde 2000, o governo vietnamita vinha implementando uma série de reformas, visando “devolver as empresas estatais ao setor privado” e com isso tornar o país atraente na disputa por investimentos doméstico e estrangeiro. No entanto, em 2013 os investidores começaram a se preocupar, na medida em que propostas de emendas constitucionais que poderiam resultar em um maior controle das empresas estatais estavam sendo apresentadas. Nguyen Tan Dung, primeiro-ministro do Vietnã, teve de vir a público, no limiar de 2014, para aplacar os receios, comunicando que o compromisso de seu governo seria com a continuidade das reformas no sentido de reduzir os obstáculos e criar condições favoráveis para os negócios.

Kyle Spring, do Center for Strategic and International Studies (CSIS), outro *think tank* relevante de Washington, fazia uma leitura pouco entusiasmada: “Vietnã ainda carece de um setor privado vibrante e indústrias de suporte, devido ao quase-monopólio das empresas estatais em muitos setores da economia. Ao assinar o TPP, os líderes da economia vietnamita reconheceram que eles não podem

Na Cúpula da APEC, que ocorreu no Havaí, em 11 de novembro de 2011, o presidente Barack Obama afirmou: “TPP tem o potencial de ser um modelo não apenas para a Ásia Pacífico, mas para os futuros acordos comerciais.” O discurso dele procurava fazer com que o TPP fosse visto, no âmbito doméstico americano, como uma grande oportunidade para “projetar as regras do jogo” – regras orientadas para o mercado em uma região com o maior potencial de crescimento na contemporaneidade. Existe uma nítida preocupação com a emergência de um modelo e/ou práticas inconsistentes com o padrão em que ao Estado é reservado um papel mínimo na economia.

Dentre as questões do século XXI apontadas pela Administração Obama está a governança das empresas estatais, as quais, conforme relatório produzido pela OCDE, somaram 10% do total de 2.000 maiores empresas do mundo e faturaram US\$ 3,6 trilhões no biênio 2010-2011. Das exatamente 204 maiores empresas estatais, 70 são chinesas, 30 são indianas, 9 são russas, 9 são emiradenses e 8 são malaiaias. O restante está pulverizado entre vários outros países (OECD, 2013, p. 6).¹⁸⁸

Dos APCs assinados por EUA, o acordo bilateral com Singapura, de 2004, contém um capítulo específico que aborda o tema das empresas estatais, a saber, Capítulo 12: Condutas Empresariais Anticompetitivas, Monopólios Designados e Empresas Governamentais. Willemyns (2013) notou um aspecto bastante curioso, pois os dois signatários não possuem o mesmo entendimento do que vem a ser “empresa governamental”. Enquanto para os EUA o termo significa “uma empresa de propriedade ou controlada por meio de participação pelo governo”, para Singapura, significa “empresa em que o governo possui influência decisiva.”¹⁸⁹ Literalmente isso deixa margem para arbitragem.

Faz todo sentido considerar que o interesse dos negociadores americanos em assegurar o compromisso de seus interlocutores singapurenses sobre as regras

perseguir o modelo de crescimento chinês indefinidamente (...) o que resta a ser visto é até onde eles vão com as reformas e quão rápido eles vão nivelar o campo entre as empresas estatais e o setor privado.” (*VIETNAM BRIEFING*, 3 jan. 2014)

¹⁸⁸ Os dez países com as maiores empresas estatais no período 2010-2011 são: China, Emirados Árabes, Rússia, Indonésia, Malásia, Arábia Saudita, Índia, Brasil, Noruega e Tailândia. Note-se que, tirando a Noruega, nenhum outro faz parte da OCDE. A propósito, os países da OCDE que possuem mais de 10 empresas estatais são: Noruega, França, Irlanda, Grécia, Finlândia, Coreia do Sul, Bélgica, Suécia, Áustria e Turquia (OECD, 2013, p. 6). E Miner (2016, p. 336), do PIIE, aponta que China é o país que possui o maior setor estatal do mundo, com mais de 100.000 empresas. O autor também observa que o setor estatal vietnamita responde por 30% do PIB do país, consome 60% do crédito bancário e emprega 15% da força de trabalho local. Na Malásia existem 430 empresas estatais.

¹⁸⁹ Ver em U.S.-Singapore FTA Final Text (mar. 2015).

relativas às empresas estatais está relacionado ao fato de Singapura ser signatária da ASEAN. Por outro lado, nas negociações para a instituição do KORUS, essa questão não ganhou relevância a ponto de justificar um capítulo a mais. Obviamente a questão foi tratada, mas de forma pontual, como no caso do sistema de entregas postais, em que a empresa estatal na Coreia do Sul foi apontada como beneficiária de tratamento diferenciado daquele usualmente dispensado às empresas privadas sobre serviços de entrega rápida (expressa). No KORUS os signatários determinaram que a empresa monopolista do sistema de entregas postais, ou seja, dos serviços de correios, a Korea Post, não poderia usar tal posição para conceder vantagem à sua subsidiária de serviços de entrega rápida, assim como não poderia receber subsídios. Além disso, a unidade operacional da empresa, encarregada pelos serviços de seguros, que antes não estava sujeita às mesmas determinações aplicadas às empresas seguradoras privadas pelas agências reguladoras do país, perdeu sua condição privilegiada.¹⁹⁰

Comparativamente ao KORUS, e mesmo ao acordo bilateral com Singapura, de 2004, as disposições legais do TPP são bem mais abrangentes.¹⁹¹ Em síntese, as disposições presentes no TPP sobre empresas estatais proíbem a discriminação em favor dessas empresas e em detrimento das empresas privadas quando se refere às operações de compra e venda, às concessões de subsídios. Como o procedimento de listar os compromissos assumidos pelos signatários é Lista Negativa, o princípio NMF e o TN devem ser observados também pelas empresas estatais. Os signatários ainda se comprometeram a obrigar suas cortes judiciárias a acolher ações cíveis impetradas por empresas estrangeiras, estabelecidas localmente, contra empresas estatais. Note-se que isso não quer dizer que as empresas estatais não sejam passíveis de serem acionadas por meio do mecanismo de solução de disputa previsto no acordo, pois elas estão igualmente sujeitas a julgamentos e condenações por tal mecanismo. Além disso, são previstas garantias de independência das agências reguladoras para cumprirem seu papel de forma não somente autônoma, mas também imparcial, dispensando tratamento igual às empresas de um modo geral, independentemente de sua composição societária (Ver especialmente Artigos 17.4; 17.5; 17.6 do TPP Full Text, set. 2016).

¹⁹⁰Ver em U.S.-South Korea Trade Agreement Final Text (mar. 2015)

¹⁹¹ Conforme apontou Miner: “o Capítulo 17 do TPP estabelece padrões abrangentes para o gerenciamento das empresas estatais, mais do que em qualquer outro acordo anterior (...) o TPP representa um grande passo na definição das regras para o engajamento comercial das empresas estatais.” (MINER, 2016, p. 335)

Sobre Transparência, um dos princípios mais defendidos desde o GATS, observa-se que no TPP ganhou ainda mais relevância com a preocupação em torno das empresas estatais. Conforme Miner (2016, p. 336) bem notou, o TPP traz disposições “inovadoras sobre transparência”, obrigando os signatários a disponibilizar listagem com o nome de todas as empresas estatais existentes. E mediante solicitação de um determinado signatário, dados e informações – como participação acionária do governo, títulos (cargos) dos funcionários governamentais que atuam como funcionários ou executivos, receitas anuais, benefícios legais especiais, políticas e programas de subsídios – sobre tais empresas devem ser fornecidos pelas autoridades responsáveis. Pode-se dizer que tal compromisso é mais uma forma de monitorar o cumprimento da cláusula do congelamento.

4.5.2 OS PRINCÍPIOS NÃO-DISCRIMINATÓRIOS: QUESTÕES PROEMINENTES NAS NEGOCIAÇÕES DO TPP

Os negociadores americanos, assim como haviam feito desde o NAFTA, defenderam implacavelmente o acesso aos mercados estrangeiros, o que significa, no caso de serviços, garantir o respeito aos princípios da não discriminação. Ou seja, o acordo deveria garantir aos investidores e fornecedores de serviços em geral tratamento não menos favorável do que aquele dispensado aos nacionais *in like circumstances*, traduzido aqui como “em circunstâncias similares”. Recordando o que já foi discutido no Capítulo 2 desta tese, no GATS o critério usado foi *like services and like services suppliers*, ou seja, “serviços similares e fornecedores de serviços similares”, e isso ocorreu, não porque os americanos quiseram, mas porque foram voto vencido. E também como já visto no Capítulo 3, em que foi discutido o processo de negociação do NAFTA, a reação dos negociadores americanos veio imediatamente com a institucionalização do critério *like circumstances*.

A partir desse momento, tal critério seguiu adquirindo cada vez mais adeptos, já que, para estes, mudar a trajetória seria custoso, não só pela demonstração de incoerência, mas pelo receio de passarem imagem de comportamento errático e de serem penalizados pelos investidores. Além disso, o fato de já terem se adaptado também contava a favor da manutenção da trajetória. Sendo assim, não se esperaria algo diferente no TPP, que possui um capítulo específico para investimentos e outro para o comércio transfronteiriço. De fato os negociadores americanos fizeram

prevalecer no Capítulo 9 (Investimento) do TPP, tanto para o princípio TN como para o princípio NMF, o critério “em circunstâncias similares” para os investidores e para os investimentos.

Entretanto, em um contexto de muita controvérsia desencadeada por outro processo de negociação, nomeadamente o TTIP, os negociadores do TPP se viram obrigados a enfrentar os receios com os riscos de interpretações equivocadas sobre suas reais intenções no momento da redação das cláusulas. De acordo com Oleynik e Hekmat (2015), “durante as negociações do TPP, uma das linhas de ataque mais usadas no acordo foi a possibilidade de que os investidores estrangeiros pudessem receber tratamento mais favorável do que os nacionais.” Em função disso, os negociadores tomaram algumas notas sobre a devida interpretação dos termos sob os Artigos 9.4 (TN) e 9.5 (NMF).¹⁹²

No capítulo sobre comércio transfronteiriço, o critério é “em circunstâncias similares” para “serviços e fornecedores de serviços”. Note-se que aqui os beneficiários são: “serviços e fornecedores de serviços”, diferente portanto do conteúdo existente no KORUS e em outros como o U.S.-Singapore FTA, onde os beneficiários são apenas “fornecedores de serviços”. As diferenças são apenas incrementais.

4.5.3 MECANISMO DE SOLUÇÃO DE DISPUTAS INVESTIDOR-ESTADO (ISDS)

O mecanismo ISDS negociado no TPP é em sua essência o mesmo que fora implementado no NAFTA. Algumas alterações incrementais são, no entanto, percebidas. E isso deve-se fundamentalmente às tentativas de ajustes dos negociadores americanos para conter reações mais radicais e em última instância conter uma eventual ruptura do padrão.

Logo no início da investigação relativa ao TPP, ouviu-se de um especialista envolvido principalmente com as negociações comerciais entre EUA e países

¹⁹²“em circunstâncias similares” determina-se que as comparações sejam feitas apenas em relação aos investidores ou a investimentos com base em características relevantes. Trata-se de uma investigação específica de fato que exige a consideração da totalidade das circunstâncias...Estas circunstâncias incluem não apenas a concorrência nos setores econômicos ou empresariais relevantes, mas também circunstâncias como os enquadramentos jurídicos e regulamentares aplicáveis e se o tratamento diferenciado se baseia em objetivos legítimos de bem-estar público.” Ver em TPP Full Text (set 2016): Capítulo 9 – Investimento: Artigo 9.4 – Tratamento Nacional, §1 e §2. Ver também Artigo 9.5 (Nação-Mais-Favorecida), §1, §2, §3; Artigo 9.6 Padrões Mínimos de Tratamento. E Capítulo 10 – Comércio Transfronteiriço: Artigo 10.3: Tratamento Nacional, §1; §2; Artigo 10.4 – Nação-Mais-Favorecida. Ver inclusive as notas de rodapé que esclarecem em caso de dúvidas sobre a devida interpretação das regras.

asiáticos o seguinte: “Quer saber sobre ISDS no TPP? observe o modelo [renegociado] no KORUS!”¹⁹³ Os termos e condições que foram renegociados no KORUS a partir de junho de 2012 relativas ao ISDS seriam a referência para o TPP. Originalmente as cláusulas relativas ao ISDS no KORUS seguiam o modelo do NAFTA e de outros APCs que neste se espelharam. Os argumentos a favor seriam os mesmos usados durante as negociações do NAFTA.

Recordando, os investidores alegavam que o mecanismo Estado-Estado traz implicações diplomáticas, ou seja, requer uso de capital político, o que faz com que os governos evitem qualquer envolvimento (REINISCH e MALINTOPPI, 2008, p. 713). Além disso, o ISDS ofereceria a vantagem da celeridade nos processos, algo crítico em ambientes econômicos contemporâneos, enquanto as cortes estatais não poderiam corresponder a tal realidade em razão dos inúmeros recursos previstos em constituições e códigos legais. Logo, a saída mais pragmática, do ponto de vista dos negociadores americanos, seria adotar o mecanismo ISDS.

Entretanto começaram a surgir críticas, agora não mais baseadas em situações hipotéticas, mas em razão dos vários processos iniciados por investidores contra os Estados, especialmente Estados industrializados, supostamente acima de suspeitas comumente levantadas contra os países em desenvolvimento, seus sistemas judiciários e governos fragilmente institucionalizados.

Importa observar que os EUA não sofreram qualquer derrota até o momento. Por outro lado, seus investidores que iniciaram casos contra Estados signatários de acordos internacionais contendo a cláusula ISDS alcançaram uma margem significativa de decisões favoráveis, no período de 1993 a 2016, conforme mostra a Gráfico 4.1.

¹⁹³ Frase de um entrevistado em Washington, jan,-fev. 2015.

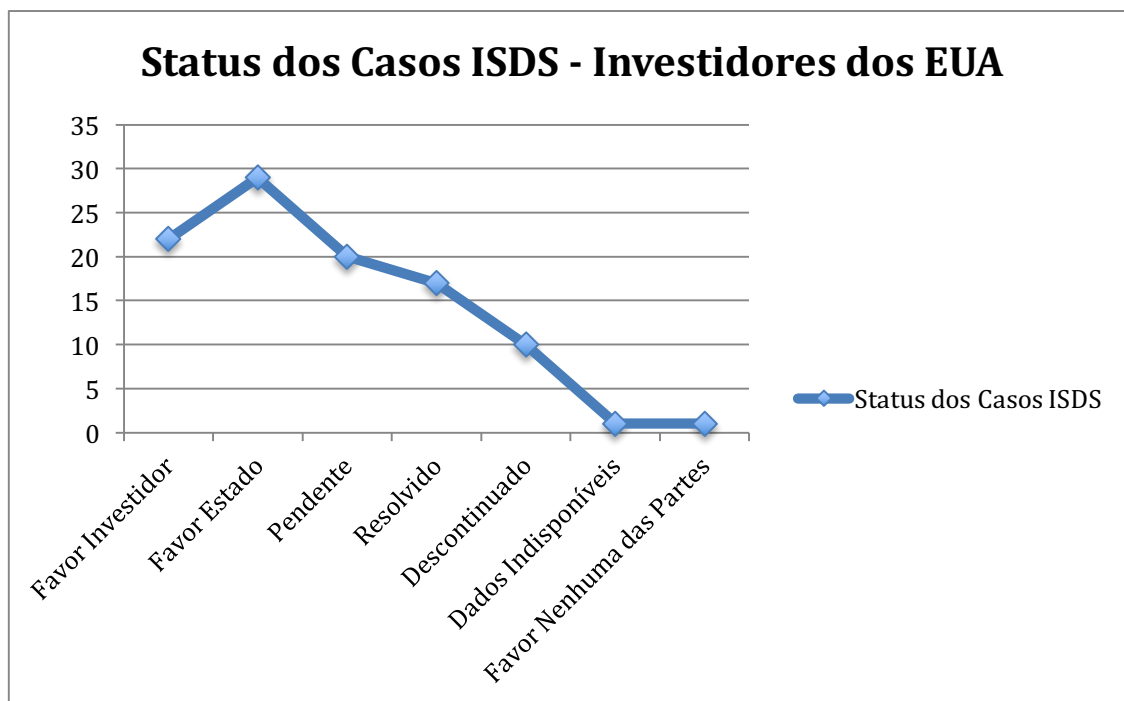


Gráfico 4.1 – EUA Como Estado de Origem do Investidor nos Casos de ISDS
 Fonte: Elaboração própria com base nos dados da UNCTAD. Investment Policy Hub (s.d).
 Disponível em: < <http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/>> Acesso maio 2017.

Como pode ser conferido nos Anexos 1 e 2 desta tese, 17% desses casos foram iniciados contra o Canadá, que venceu em 28% das vezes, enquanto os investidores venceram em 16%, conforme mostra a Gráfico 4.2.

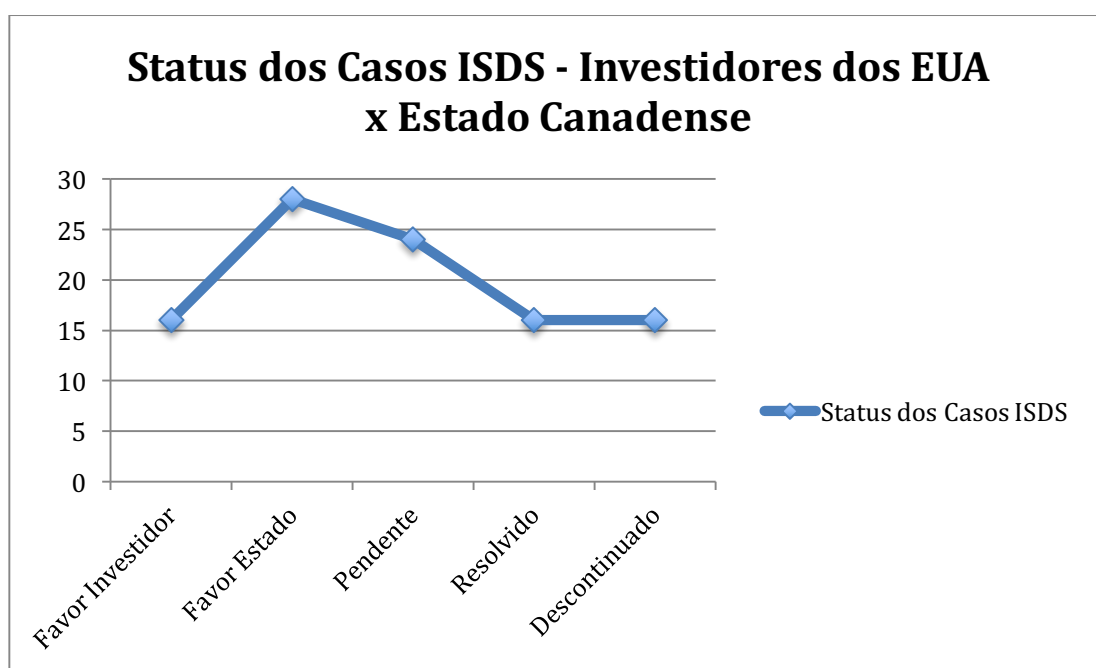


Gráfico 4.2 – Investidor Americano *versus* Canadá nos Casos de ISDS

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da UNCTAD. Investment Policy Hub (s.d). Disponível em: < <http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/>> Acesso maio 2017.

Por outro lado, os investidores canadenses que iniciaram casos contra os EUA não obtiveram nenhum sucesso conforme mostra o Gráfico 4.3.¹⁹⁴

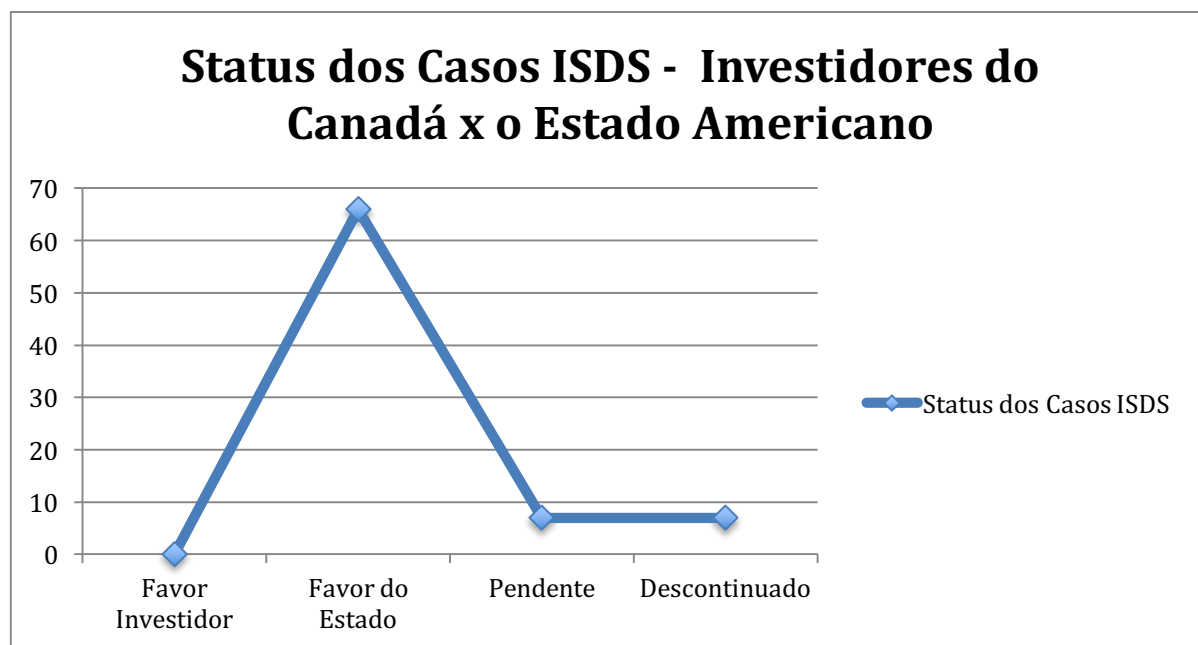


Gráfico 4.3 – Investidor Canadense *versus* EUA nos casos de ISDS

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da UNCTAD. Investment Policy Hub (s.d). Disponível em: < <http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/>> Acesso maio 2017.

O México, por sua vez, perdeu em quase 30% dos casos em que foi demandado por investidores americanos e canadenses (ver Gráfico 4.4). Enquanto que os investidores mexicanos iniciaram apenas um caso, o qual ainda se encontra pendente, contra os EUA. E nenhum caso foi iniciado contra o Canadá.

¹⁹⁴ E dos dois únicos casos iniciados por investidores canadenses contra o México, 1 está pendente, e o outro foi decidido a favor do México.

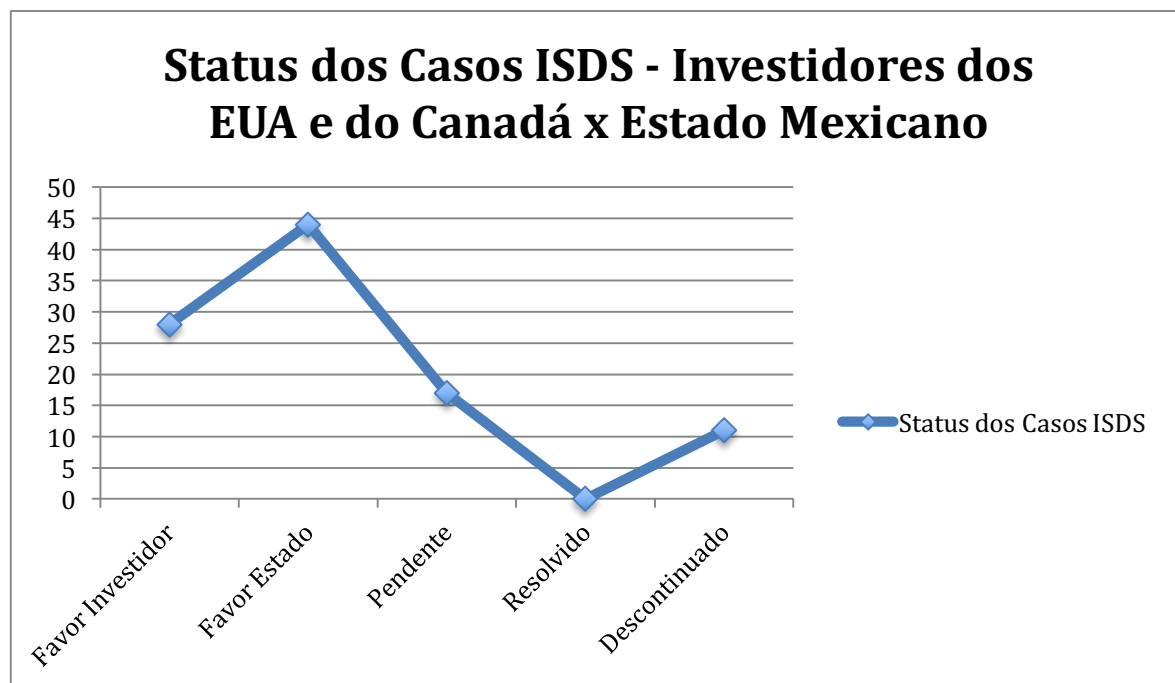


Gráfico 4.4 – Investidores Americanos e Canadenses *versus* México nos Casos de ISDS
 Fonte: Elaboração própria com base nos dados da UNCTAD. Investment Policy Hub (s.d).
 Disponível em: < <http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/>> Acesso maio 2017.

A despeito do crescente número de casos relativos a ISDS, ou seja, à solução de disputas entre investidores e Estados (ver Gráfico 4.5), o KORUS, primeiro APC com uma economia asiática de peso econômico, trazia em seu núcleo duro o ISDS, justificado com base no propósito de melhorar o ambiente, tornando-o atrativo para os investidores externos (MANYIN, 2004).¹⁹⁵

¹⁹⁵ A propósito, a premissa geralmente tida como válida, até que o KORUS a derrubasse, era que o ISDS só seria adotado em casos envolvendo países com instituições legais frágeis – os quais são em geral os maiores demandados nas ações impetradas por meio do ISDS. Contudo, os negociadores americanos acharam melhor usá-lo também diante de sistemas legais duvidosos em termos de conduta imparcial ou com insuficientes recursos legais, dos quais a Coreia do Sul seria um caso. Algumas análises sugerem que o incidente marcado pelo envolvimento do governo coreano nas tentativas da Lone Star, uma empresa americana de private equity, de comprar e vender o Korea Exchange Bank (KEB), no começo dos anos 2000, levou os agentes econômicos a acreditar que havia uma necessidade de evitar o sistema judiciário estatal da Coreia do Sul (WANG, 2012, p. 513).

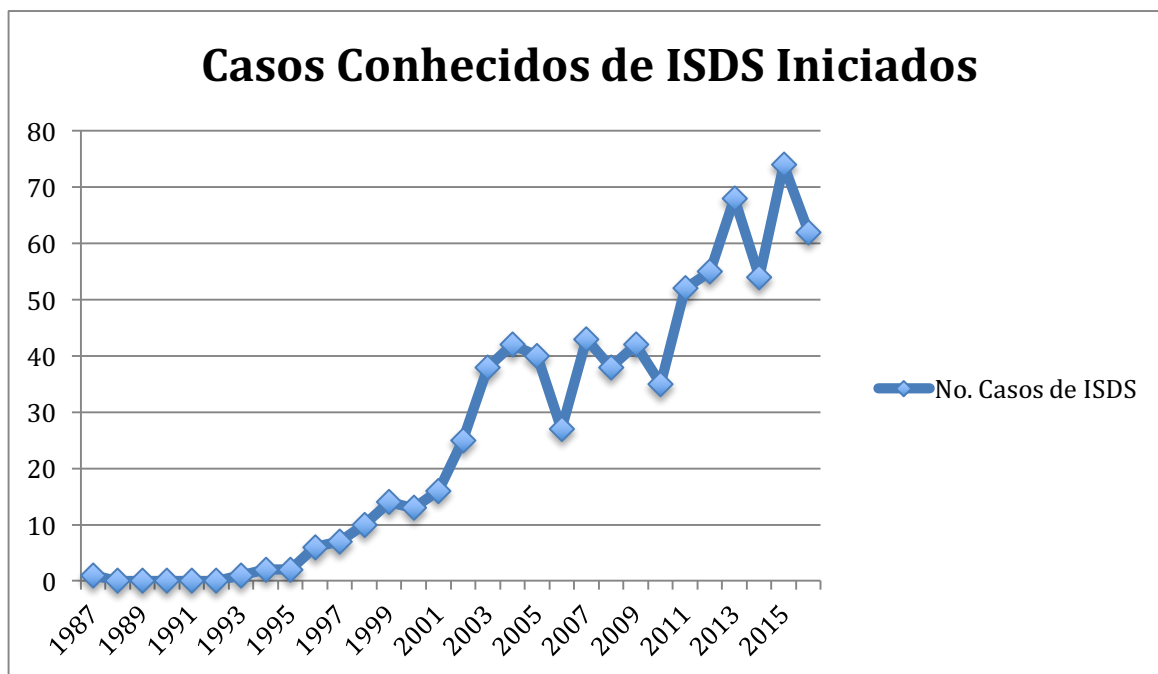


Gráfico 4.5 – Casos de ISDS Iniciados

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da UNCTAD. Investment Policy Hub (s.d). Disponível em: < <http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/FilterByYear> > Acesso maio 2017.

Em 2006, a Suprema Corte da Coreia do Sul submeteu um parecer ao governo do país, afirmando que o ISDS no KORUS “poderia desencadear um caos legal extremo”. Por outro lado, os prejuízos seriam minimizados caso as políticas de saúde, segurança e ambiental não constituíssem expropriação indireta. Além disso, a Corte apontou o problema decorrente da falta de transparência dos procedimentos arbitrais, sugerindo ao governo negociar um prazo de até 3 anos para colher um parecer de terceiros e estabelecer um painel de apelação (EUN-JOO, 2012). Note-se que tal parecer só veio a público em 2011.

Enquanto isso, novos casos abusivos foram surgindo e com eles mais indignação e mais crítica. Por exemplo, em 2008, a Dow AgroSciences arrastou o governo canadense para o tribunal,¹⁹⁶ e, em 2009, a AbitibiBowater, empresa de celulose americana, também acionou o governo canadense.¹⁹⁷ Em outros países, como Austrália, os respectivos governos também estavam enfrentando processos iniciados por investidores estrangeiros

¹⁹⁶Pelo fato de a província de Quebec ter banido a venda e uso de produtos pesticidas contendo uma determinada substância também por motivos de saúde ambiental.

¹⁹⁷Exigindo quantia alarmante sobre expropriação de ativos e direitos sobre uso de água, mesmo considerando que a empresa já havia encerrado suas atividades em Newfoundland e Labrador em 2008. Ver Freeman (2015).

Aparentemente, os negociadores americanos ainda não tinham sentido os reflexos da linguagem contratual, cheia de brechas, que vinha sendo usada nos acordos. Não conheciam tampouco o tamanho da disposição litigante dos agentes econômicos, que foi se manifestando no contexto de um poder maior que se instalou com o recurso dos tribunais arbitrais.

Porém, em junho de 2012, os negociadores americanos e coreanos tiveram que sentar para negociar novas regras relativas ao ISDS no KORUS. Àquela altura, os negociadores americanos também já estavam sentados à mesa do TPP com todos os demais participantes, exceto o Japão. E no contexto das inúmeras críticas ao TPP, que se tornou público de forma polêmica juntamente com o TTIP, somado à proteção exacerbada aos interesses dos investidores internacionais, os negociadores americanos se viram desafiados a defender o seu modelo preferido de mecanismo de solução de disputas – ISDS.

O ISDS é um procedimento de arbitragem internacional neutro. Como outras formas de arbitragem comercial, trabalhista ou judicial, o ISDS procura fornecer uma abordagem imparcial e baseada na lei para resolver conflitos. Várias formas de ISDS são agora uma parte de mais de 3.000 acordos em todo o mundo, dos quais os EUA são parte de 50. Embora ISDS seja invocado como sendo uma única coisa, há uma grande variedade de diferenças relativas a escopo e processo. *O ISDS nos acordos comerciais dos EUA é significativamente melhor definido e restrito do que nos acordos de outros países.* (USTR, março de 2015b, grifo nosso)

A fala destacada na citação acima baseia-se na versão renegociada do ISDS, que foi apresentada simultaneamente à Coreia do Sul e aos membros do TPP. Segundo os negociadores americanos, o governo passou a adotá-la por pelo menos três razões: (1) resolver os conflitos sem criar um conflito Estado-Estado; (2) proteger os cidadãos americanos no exterior; (3) sinalizar aos investidores em potencial que a regra do direito deve prevalecer. Quanto ao receio público de que os recursos dos contribuintes americanos possam estar indo para a conta dos investidores estrangeiros em forma de indenizações milionárias, os negociadores americanos assumem que a posição do país é confortável diante de qualquer ameaça: “devido às salvaguardas nos acordos dos EUA e devido aos altos padrões de nosso sistema legal, os investidores estrangeiros raramente buscam arbitragem contra EUA e quando o fizeram nunca foram bem-sucedidos.” (USTR, mar. 2015b, grifo do original)

Para rebater a crítica de que o mecanismo foi projetado para beneficiar fundamentalmente os grandes agentes econômicos, os negociadores americanos

afirmam que as pequenas e médias empresas e as pessoas físicas, as quais muitas vezes não dispõem de recursos ou conhecimentos para navegar em sistemas legais estrangeiros e para procurar reparação por danos e perdas retidas nas mãos de um governo estrangeiro, representaram cerca de metade de todos os processos submetidos à arbitragem internacional.¹⁹⁸ Respondendo à questão central dos críticos, o ISDS não iria afetar o espaço regulatório dos governos dos respectivos países envolvidos no TPP.¹⁹⁹

Apelando ao público interno simpático a valores mais progressistas, eles destacaram que na sequência da assinatura de APCs, os quais exigiram que os signatários atualizassem suas leis trabalhistas e ambientais, novos regulamentos surgiram, evidenciando portanto que o espaço regulatório não havia sido impactado. Mesmo no contexto de acordos mais antigos, a perda do espaço regulatório não teria ocorrido.²⁰⁰

Finalmente, vale realçar o argumento mais incisivo dos negociadores americanos contra seus compatriotas resistentes ao ISDS:

Apesar de ter 50 acordos contendo ISDS em vigor, os EUA nunca perderam um caso, e nada em nossos acordos tem inibido nossa resposta à crise financeira de 2008, diluído as reformas financeiras implementadas ou desafiado reformas como a Affordable Care Act ou qualquer outra nova regulamentação que tenha sido posta em prática nos últimos 30 anos. (USTR, mar. 2015b)

4.5.3.1 A CONFIGURAÇÃO DO ISDS NO TPP

Assim como os vários outros APCs assinados pelos negociadores americanos, o TPP também oferece aos investidores e partes interessadas diferentes recursos para contestar demandas do governo. Além da justiça estatal, que sempre deve se manter

¹⁹⁸Ver mais em USTR (mar. 2015).

¹⁹⁹Nos termos do negociadores americanos: “Os EUA já possuem acordos internacionais contendo ISDS em vigor com seis dos onze outros países que participam do TPP (Canadá, Chile, México, Peru, Singapura e Vietnã). Os cinco países restantes (Austrália, Brunei, Japão, Malásia e Nova Zelândia) são partes num total de mais de 100 acordos contendo ISDS. TPP não está inaugurando o ISDS em nenhum dos países participantes do acordo. Em vez disso, [TPP] apresenta uma oportunidade para se estabelecer um acordo entre as partes, baseado em uma abordagem de alto padrão para resolver disputas sobre investimento internacional ... TPP inclui salvaguardas importantes que protegem contra uso do ISDS para desafiar regulação legítima. É por isso que os EUA estabeleceram várias camadas de defesas para minimizar o risco de que os acordos dos EUA fossem explorados da maneira como outros acordos entre outros países são suscetíveis ... Em um esforço para se proteger contra potenciais abusos do ISDS, o TPP terá proteções de última geração.” (USTR, mar. 2015)

²⁰⁰Citando um estudo da OEA, eles apontaram que os países do CAFTA-DR melhoraram mais de 150 leis e regulamentações ambientais existentes e adotaram 28 novas leis e regulamentos relacionados a águas residuais, poluição atmosférica e resíduos sólidos.

aberta aos investidores e outros agentes, outro recurso se materializa pela justiça privada, ou seja, pelo mecanismo arbitral internacional, seja pelas regras do World Bank's International Center for the Settlement of Investment Disputes (ICSID), seja pelas regras da United Nations Center for International Trade Law (UNCITRAL). E da mesma forma, o mecanismo adotado no TPP concebe como partes litigantes Investidor-Estado, diferentemente portanto do mecanismo adotado no GATS, que envolve Estado-Estado.

Tal como nos demais APCs, o *lobby* dos agentes econômicos foi fundamental na configuração do TPP de forma a assegurar proteção aos investidores e investimentos e coibir ações tidas como discriminatórias, arbitrárias e expropriações diretas e indiretas pelos governos conforme preveem os seguintes artigos: Artigo 9.4; Artigo 9.5; Artigo 9.6; Artigo 10.3; Artigo 10.4.²⁰¹ O que se verifica no conteúdo dos vários capítulos que compõem o acordo é que os negociadores americanos visavam escolher com certo cuidado os termos, com o intuito de conter as críticas mais intensas sobre a complacência com a ganância dos agentes econômicos em detrimento dos direitos dos cidadãos em geral.

Os negociadores vieram a público exibir as mudanças feitas, as quais conforme já dito haviam sido introduzidas no KORUS com a renegociação havida em 2012. Os signatários se comprometeram a manter transparência nos casos em disputa, disponibilizando publicamente peças processuais como argumentação, resumos, transcrições, decisões e sentenças relativas aos casos de ISDS, bem como manter abertas as audiências do ISDS ao público (USTR, mar. 2015b).²⁰²

Para tentar dar mais consistência às decisões arbitrais, os negociadores concordaram que os tribunais possam, sob determinadas condições, aceitar contribuições de *amicus curiae*, o que no caso de EUA na prática não muda em nada, pois as ONGs já possuíam alguma permissão. As disposições acordadas também tentam reverter o criticado desequilíbrio, conferindo por exemplo aos tribunais o poder de nomear peritos de sua escolha em matéria de ambiente, saúde e segurança, a fim de garantir a máxima objetividade na avaliação das ações levadas a juízo.²⁰³

As disposições contidas no acordo ainda tentam coibir a prática de iniciar litígios com reclamações frívolas, sem qualquer mérito; negar benefícios a entidades

²⁰¹ Capítulo 9 – Investimento – TPP Full Text (set 2016).

²⁰² Ver Artigo 9.24 – TPP Full Text (set 2016).

²⁰³ Ver Artigo 9.27 e Artigo 9.23 – TPP Full Text (set 2016).

falsas que tentam se infiltrar por meio de empresas-escudo; restringir as tentativas de iniciar processos paralelos, ou seja, o chamado “forum shopping”, onde o reclamante entra no ISDS e nas cortes estatais simultaneamente; direito de as partes contestarem as sentenças proferidas por um tribunal; dar oportunidade para que as partes possam ter conhecimento prévio da minuta da sentença, fazendo eventuais revisões e comentários, antes que ela se torne definitiva (Ver Artigo 9.23 – TPP Full Text, set. 2016).

Os negociadores também introduziram um instituto que visa regular o prazo no qual uma determinada parte possa ser acionada judicialmente. Isso supostamente daria mais segurança jurídica, na medida em que depois de um determinado prazo o demandado não tem como reunir provas e assim se defender das reivindicações. No caso do TPP, o prazo estipulado é de três anos (Ver Artigo 9.21 – TPP Full Text, set. 2016).

Com o intuito de conter as insatisfações com os custos que os tribunais geram para os contribuintes, os negociadores colocaram regras que possibilitam a consolidação de reclamações relacionadas, o que também teria o propósito de impedir as táticas de iniciar mais de um litígio duplicado (Ver Artigo 9.28 – TPP Full Text, set. 2016).

Para aplacar as críticas surgidas no contexto da crise financeira de 2007-2008, os negociadores concordaram com uma disposição que prevê a possibilidade de os signatários adotarem medidas prudenciais para salvaguardar a estabilidade dos respectivos sistemas financeiros. Note-se que diante de eventuais contestações, prevê-se que o Estado inquirido e o Estado de origem do investidor possam negociar e chegar a um consenso sobre a pertinência da medida prudencial, e assim tal decisão se torna vinculante diante do tribunal (Ver Artigo 11.11 – TPP Full Text, set. 2016).

Outro dispositivo presente no conjunto de cláusulas de proteção aos investidores e aos investimentos é o que permite que os signatários entrem em acordos sobre como interpretar as disposições do TPP e isso passará a valer perante os tribunais. Seria um mecanismo Estado-Estado e *after-the-fact*, ou seja, depois do TPP assinado, uma espécie de negociação da negociação.

Mais um aspecto que os negociadores tentaram canalizar para dentro das regras do ISDS é a limitação do poder discricionário conferido aos árbitros, fornecendo notas de interpretação das obrigações, frequentemente sujeitas a litígios, e referências e padrões usados para interpretar violação dos direitos sobre investimentos

– note-se que a referência usada foi a Suprema Corte dos Estados Unidos –, evitando a interpretação subjetiva ou excessiva (Ver Anexo 9-B e 9-C – TPP Full Text, set. 2016).

Mesmo com todas essas mudanças, o ISDS não perdeu sua essência, e justamente por isso continua sendo alvo de críticas, tanto que os europeus já apresentaram uma proposta sugerindo uma mudança mais substantiva, que será discutida no Capítulo 5.

4.5.4 PROCEDIMENTO DE LISTAR OS COMPROMISSOS: LISTA POSITIVA X LISTA NEGATIVA

O procedimento Lista Negativa é uma das regras que mais corroboram o que se afirmou no Capítulo 2 e no início do presente capítulo, a saber, que as regras institucionalizadas no NAFTA tiveram influência recorrente e amplamente determinante nas regras negociadas nos APCs que vieram depois.

O entusiasmo e a convicção com que foi defendida no âmbito das negociações do TPP mostra que esta é uma regra já enraizada não só entre o público estratégico americano, mas também entre atores privados e públicos de outros países, especialmente os países com maior vantagem competitiva no setor de serviços.

Conforme visto no Capítulo 2, os negociadores americanos saíram das negociações do GATS-RU frustrados por não terem conseguido fazer prevalecer o procedimento Lista Negativa. Por outro lado, esse sentimento foi parcialmente aliviado quando conseguiram aprovar tal procedimento no NAFTA. Indiscutivelmente, na década de 1990, os EUA mantinham uma robusta vantagem comparativa, o que ainda se mantém nos setores de maior valor agregado, e tal vantagem poderia ser melhor aproveitada com a adoção do procedimento em discussão, pois ele tende a favorecer uma maior liberalização.

Na década de 1990 e início dos anos 2000, os argumentos mais comuns usados pelos defensores da Lista Negativa eram três: (1) promove maior transparência, justamente por explicitar os limites da liberalização; (2) induz uma dinâmica mais acelerada da liberalização, pois os negociadores ficariam embaraçados em apresentar longas listas de exceções; (3) qualquer novo serviço resultante de inovações tecnológicas ou decorrente do desenvolvimento em geral estaria automaticamente sujeito às obrigações contraídas no acordo de serviços (LOW e MATTOO, 2001).

E em meados dos anos 2000, justamente para uma plateia de países asiáticos, representantes do governo americano apresentavam as desvantagens da Lista Positiva, acrescentando, junto às já alegadas à época das negociações no GATS-RU e no NAFTA – processo de troca de informação mais demorado, liberalização em passos lentos –, duas outras, a saber, “novos setores requerem negociações” e “mais tempo é gasto para definir setores cobertos do que para encontrar como reformar setores sensíveis” (APEC, 2006).²⁰⁴

Nessa mesma linha seguem os analistas encarregados de informar ao Congresso sobre as negociações comerciais. Eles destacam que a Lista Negativa é: “mais abrangente e mais flexível do que a Lista Positiva utilizada no GATS, a qual alguns outros países utilizam nos seus APCs bilaterais e regionais” (FEFER, 2016, p. 17-8). E pelo que se apurou em conversas com analistas, consultores e lobistas em comércio de serviços, a determinação vem dos negociadores americanos. Quando uma contraparte tenta resistir ao modelo proposto pelos negociadores americanos, é tida como “não pronta para a negociação.”²⁰⁵

Gallagher (2016, p. 3) disse que o NAFTA se tornou uma referência para muitos acordos configurados com base na Lista Negativa, “especialmente onde uma das partes era um país de renda alta.” Para Gallagher (p. 4), dois fatores no início do século XXI fizeram o uso da Lista Negativa mais atraente:

O primeiro foi a experiência – e sem rodeios, a decepção com – o GATS. A sua falta de ambição e de animação levou alguns membros da OMC (sobretudo os países de renda elevada) a encontrar estruturas e formas alternativas para os acordos de serviços. A segunda foi a crescente evidência de que um setor de serviços dinâmico e com fornecimento competitivo explicaram grande parte da diferença no desempenho do PTF [Fator Total de Produtividade] entre os países de renda elevada, na briga pós-recessão Dotcom.

Conforme observam Mace e Bélanger (2007, p. 27), embora os acordos sejam diferentes, como o acordo bilateral entre EUA e Chile (2003) em que os negociadores americanos permitiram que seus interlocutores chilenos apresentassem um número de exceções quase três vezes maior, o fato é que os mesmos negociadores

²⁰⁴ As supostas vantagens e desvantagens dos dois modelos de procedimentos foram apresentadas em um *workshop* ministrado por representantes do governo americano na APEC, em 2006, em Ha Noi, Vietnã. Note-se que esses argumentos foram tirados de um contexto não negocial, portanto, não se pode tomá-los como tal, entretanto vale sua transcrição aqui, porque esses são argumentos mais ou menos comuns entre diversos grupos em Washington hoje em dia.

²⁰⁵ Entrevistas em Washington out e nov de 2015.

americanos mantêm-se estabelecendo os termos da liberalização, o que consiste em pressão feita para limitar, na medida do possível, o tamanho da lista de exceções. O que é interessante notar é que os negociadores canadenses e também os australianos tendem a seguir o mesmo padrão que os negociadores americanos.²⁰⁶

Sem surpresa portanto, os negociadores americanos chegaram às negociações do TPP decididos a adotar o procedimento Lista Negativa, aplicando os princípios NMF, TN e AM dos setores e subsetores de serviços em geral.

O TPP, nitidamente espelhado no KORUS, contém dois anexos destinados a abrigar as respectivas exceções ou, conforme a linguagem dos APCs, as “medidas não conformes”, que na prática significam medidas de proteção que asseguram aos respectivos governos liberdade para implementar futuras políticas comerciais.

O Anexo I abriga as medidas de proteção existentes (as atuais), as quais não podem ser majoradas, pois estão sujeitas à regra *standstill* (“regra do congelamento”). Em caso de futuras liberalizações, seja por iniciativa unilateral, seja por força de arranjos comerciais com terceiros países, essas regras serão imediatamente consolidadas, ou seja, se tornarão parte da obrigação junto ao acordo – conforme a regra *ratched* (“regra da catraca”). Note-se que enquanto a “regra do congelamento” fixa o *status quo* regulatório, a “regra da catraca” requer que alterações futuras não afetem negativamente o grau de conformidade com os compromissos assumidos no âmbito do acordo.²⁰⁷

E o Anexo II abriga as medidas e políticas de proteção sobre as quais os signatários mantêm total liberdade para decidir o que fazer no futuro. Este é uma espécie de “depósito do espaço regulatório”.²⁰⁸

4.5.5 SETORES ESPECÍFICOS

²⁰⁶Certamente tais argumentos fazem todo sentido para os negociadores americanos, australianos e canadenses em defesa de uma liberalização mais radical, entretanto, a percepção dos países em desenvolvimento tende a ser diferente. O México, por exemplo, ao mesmo tempo em que precisava garantir o NAFTA, também gostaria de assegurar alguma margem de manobra no futuro (CAMERON e TOMLIN, 2000, p. 94). O entendimento de Mace e Bélanger (2007, p. 27) não é diferente. Eles afirmam que um olhar mais detido sobre os acordos feitos pelo México capta um desejo de adaptar o referido procedimento a algum modelo que permita uma liberalização mais progressiva e em última instância uma liberalização assimétrica em serviços.

²⁰⁷Na prática isso significa que se, depois do acordo assinado, um dos signatários, unilateralmente, liberalizar um setor ou abrir mão de uma condição anteriormente imposta, tal liberalização se torna automaticamente uma obrigação no âmbito do acordo. E assim o é também para liberalizações que venham a ocorrer por força de acordos assumidos com terceiros países. Além disso, um serviço que acaba de ser criado ou fornecido no mercado interno é automaticamente coberto pelo acordo, a menos que seja especificamente listado como exceção.

²⁰⁸Ver Anexo I e Anexo II – TPP Full Text (set 2016).

4.5.5.1 SERVIÇOS FINANCEIROS²⁰⁹

O fato de os negociadores mexicanos terem feito grandes concessões nas negociações do NAFTA em 1992 e levado a um resultado final que configurou uma liberalização ambiciosa em serviços financeiros estabeleceu uma referência forte.

Desde então, os negociadores americanos seguiram triunfando com vários outros APCs que vieram na esteira do NAFTA e, de um modo geral, seguiram aplicando as mesmas estratégias e táticas. Com o KORUS, sempre exibido como uma referência para o TPP, não foi diferente. Logo que as negociações para a constituição do KORUS foram comunicadas, o Ministério das Finanças e Economia da Coreia do Sul anunciou uma proposta de lei que iria mover uma abrangente reforma permitindo que as instituições financeiras oferecessem uma série de serviços, incluindo corretagem, administração de ativos mobiliários e bancos de investimentos.²¹⁰

Uma questão cara aos negociadores americanos durante as negociações do KORUS, especialmente sobre serviços financeiros, referia-se à transferência de dados.²¹¹ Assegurar isso nesse acordo era de fundamental importância a fim de se criar um precedente ou um novo parâmetro a ser usado no TPP.²¹² Conseguiram: dentre as provisões acordadas entre os signatários constam compromissos sobre transferência de dados, o que a princípio permite que instituições financeiras operantes no país processem dados dos consumidores no exterior.²¹³

As conquistas no setor de seguros também foram significativas, principalmente porque isso toca na questão das empresas estatais – *state-owned*

²⁰⁹ De acordo com o Capítulo 11 do TPP FTA: “Serviço financeiro significa qualquer serviço de natureza financeira. Os serviços financeiros incluem todos os serviços relacionados a seguros e seguros e todos os serviços bancários e outros serviços financeiros (excluindo seguros), bem como os serviços acessórios ou auxiliares de um serviço de natureza financeira.” Ver lista completa em – TPP Full Text (set 2016).

²¹⁰ Garantir que essa reforma avançasse e se tornasse irreversível era justamente o que os agentes econômicos americanos operadores desse setor estavam demandando junto aos negociadores no âmbito das negociações. Em um estudo publicado pelo PIIE em 2006 (SCHOTT et al., 2006, p.4) a avaliação que se fazia era que a Coreia do Sul havia dado significativos passos na direção da liberalização, mas ainda não era o suficiente. “As empresas americanas continuam a manifestar insatisfação com a transparência do regime regulador da Coreia em geral e com o tratamento dado pela Coreia aos provedores estrangeiros de serviços financeiros em particular”.

²¹¹ Entrevistas em Washington out e nov de 2015.

²¹² Isso era o que as instituições financeiras do país mais queriam, pois como a internacionalização fragmentou as operações de negócios por entre fronteiras, os armazenamentos de dados “precisavam” ser mantidos em locais centrais. Para processarem esses dados, as instituições internacionais enfrentam resistências de alguns governos com a privacidade e, com isso, requisitos de localização (COOPER e NELSON, 2014, p. 19).

²¹³ Ver em: Annex 13-B Specific Commitments. Section B: Transfer of Information do TPP Full Text.

enterprises (SOEs).²¹⁴ A eterna implicância dos americanos diz respeito à atuação do Korea Post, uma instituição estatal forte no mercado de seguros do país. A reclamação baseia-se na suposta falta de transparência e no tratamento diferenciado dispensado a tal instituição em detrimento das privadas. Algumas análises apontam problemas com o fato de a Korea Post, assim como as cooperativas fornecedoras de seguros – National Agricultural Cooperative Federation and the National Federation of Fisheries Cooperative –, não se submeter à regulamentação e ao controle da Korean Financial Supervisory Commission ou do Financial Supervisory Service (conforme se submete o setor privado). Na verdade, a Korea Post se reporta ao Ministry of Information and Communication, cujas exigências são bem mais brandas (SCHOTT et al., 2006; COOPER e NELSON, 2014). O que os negociadores americanos conseguiram foi que a Coreia do Sul concordasse em submeter as entidades estatais a um regulador público independente. Além disso, a empresa Korea Post ficou proibida de oferecer novos produtos de seguro.

A liberalização, principalmente do Modo 1, deu um passo à frente com o KORUS, que liberalizou comércio transfronteiriço para seguros sobre transporte marítimo, aéreo, resseguros; consultoria sobre seguro, risco, atuariais, liquidação; serviços de corretagem. O comércio transfronteiriço também foi liberado para serviços de informação bancária e serviços de consultoria no setor bancário.

Com tais conquistas, os negociadores americanos chegaram à mesa de negociações do TPP com um parâmetro já estabelecido: seria dali para cima. Conforme se apurou com a investigação, forjar disciplinas em serviços financeiros e investimentos era a principal motivação de EUA ao entrar nas negociações do TPP. As discussões iniciais se desenvolveram a partir de um rascunho feito pelos quatro membros do chamado P4 (Brunei, Chile, Singapura e Nova Zelândia), que foi o embrião do TPP, conforme visto no início desse capítulo (SCHOTT et al., 2013).

O Capítulo 11 (Financial Services) inclui obrigações geralmente encontradas nos demais APCs assinados pelos negociadores americanos, como: NMF, TN, AM, Transparência e regras prudenciais. Por outro lado, o Anexo III, que traz a programação de compromissos de EUA e destaca suas medidas de exceção, mostra

²¹⁴No âmbito desta pesquisa o entendimento sobre o conceito de SOEs está alinhado com o significado atribuído por Cooper e Nelson (2014, p. 19), qual seja: empresas que são diretamente ou indiretamente controladas pelo Estado.

que muitos dos compromissos não abrangem o nível subnacional.²¹⁵ Enquanto as negociações são encetadas com países pouco competitivos no setor financeiro, isso não tem impacto relevante, porém quando se enfrenta Coreia do Sul ou Canadá e Japão, manter-se firme em tais posições se torna um desafio muito maior.²¹⁶

As restrições americanas no âmbito subnacional, que abrangem vários Artigos,²¹⁷ também podem ser vistas no setor de seguros, ironicamente um dos mais visados pelos agentes econômicos americanos no exterior.²¹⁸

A grande questão de interesse público, tanto interno quanto externo aos EUA, era como se configuraria um acordo de livre comércio abrangendo serviços financeiros depois da crise financeira 2007-2008 e depois da aprovação da Lei Dodd-Frank. Apesar das várias críticas contra qualquer acordo envolvendo tal setor, vocalizadas especialmente pela Senadora Elizabeth Warren (MA-D), agentes da Administração e do Congresso mantiveram-se firmes na contra-argumentação.

De acordo com o Comitê de Finanças do Senado, qualquer acordo sob o amparo do atual TPA deve estar plenamente em harmonia com as leis internas americanas: “[TPA] garante que qualquer disposição de um acordo comercial que seja inconsistente com a lei federal ou estadual não terá efeito. Em segundo lugar, afirma especificamente que as leis federais e estaduais prevalecerão em caso de conflito com um acordo comercial.” Nessa mesma linha, argumenta um porta voz do Tesouro dos EUA:

A Lei Dodd-Frank é uma conquista da Administração Obama que o presidente lutou por muito tempo e pesadamente para transformá-la em lei (...) Nada do que estamos fazendo em qualquer de nossos acordos comerciais enfraqueceria nossa capacidade de implementar a reforma de Wall Street agora ou no futuro. (*POLITICO*, 6 maio 2015).

²¹⁵ Por exemplo no que se refere ao princípio TN (Artigo 11.3) e AM para Instituições Financeiras (Artigo 11.5), o país fez constar as seguintes reservas: “O estabelecimento de uma sucursal ou agência federal por um banco estrangeiro não está disponível nos seguintes estados que podem proibir o estabelecimento de uma sucursal ou agência por um banco estrangeiro: (a) sucursais e agências podem ser proibidas em Kansas, Maryland, Dakota do Norte e Wyoming ; e (b) filiais, mas não agências, podem ser proibidas na Geórgia, Missouri e Oklahoma.” Ver em: Annex III – Schedule of the United States – 10 – TPP Full Text (set 2016).

²¹⁶ O Apêndice III-A mostra, por estados internos aos EUA e por tipo de entidade legal, o grau de abertura aos bancos estrangeiros no país. Os estados mais protecionistas são: Arizona, Arkansas, Colorado, Iowa, Kansas, Kentucky, Maryland, Nebraska, New Mexico, North Dakota, South Carolina, South Dakota, Tennessee, Virginia, Wisconsin e Wyoming. Ver Appendix III-A – List of Foreign Bank Structures Explicitly Provided For At The Regional Level of Government – em Annex III – United States – 19, 20 – TPP Full Text (set 2016).

²¹⁷ TN – Artigo 11.3; NMF – Artigo 11.4; AM para Instituições Financeiras – Artigo 11.5; Comércio Transfronteiriço – Artigo 11.6; Gerência Senior e Board de Diretores – Artigo 11.9. TPP Full Text (set 2016).

²¹⁸ Ver Appendix III-B – Illustrative List Of U.S. Regional Non-Conforming Measures Affecting Insurance – em Annex III – United States – 21-25 – TPP Full Text (set 2016).

Com efeito, surgem algumas disposições que tendem a atribuir mais peso às medidas prudenciais. Assim, poder-se-á exigir registros ou autorizações para serviços transfronteiriços, desde que sejam respeitados os princípios não discriminatórios e sejam mantidas as medidas de exceção previamente apresentadas. É o caso específico de exigência para que instituições financeiras sejam membros de organizações autoreguladoras. A tendência mais prudencial do acordo financeiro também se verifica em relação à permissão para ofertas de novos serviços financeiros.²¹⁹

Repetindo a façanha conquistada no KORUS, os negociadores americanos conseguiram permissão para a transferência de dados processados entre diferentes territórios. Tal conquista, especialmente no TPP, tende a representar um passo grande para a institucionalização da regra de transferência de dados. Conforme abordado em outros capítulos, soberania de dados tem sido uma questão recorrente entre os provedores de serviços de armazenagem de dados em nuvem com base nos EUA que procuram servir outros mercados.²²⁰ E conforme vai se verificar no Capítulo 5, esta questão será um dos maiores pontos de atrito entre negociadores americanos e europeus.

Procurando contemplar as demandas dos agentes econômicos do segmento de seguros, os negociadores procuraram assegurar compromissos com a agilização referente à oferta de novos serviços. É uma regra de facilitação de comércio e que visa a cercear qualquer tendência de reserva de mercado.²²¹

²¹⁹ Sobre essa questão vale transcrever o Artigo 11.7 – Novos Serviços Financeiros: “Cada Parte permitirá que uma instituição financeira de outra Parte forneça um novo serviço financeiro que a Parte permitiria que suas próprias instituições financeiras, em circunstâncias semelhantes, fornecessem sem adotar uma lei ou modificar uma lei existente. Não obstante o Artigo 11.5 (b) (Acesso ao Mercado para Instituições Financeiras), uma Parte pode determinar a forma institucional e jurídica pela qual o novo serviço financeiro pode ser fornecido e pode exigir autorização para o fornecimento do serviço. Se uma das Partes exigir que uma instituição financeira obtenha autorização para prestar um novo serviço financeiro, a Parte decidirá, dentro de um prazo razoável, se emitirá a autorização e poderá recusar a autorização apenas por razões prudenciais.” – TPP Full Text (set 2016).

²²⁰ Entretanto, conforme notaram Fergusson et al. (2016, p. 12), o que ficou estabelecido entre os signatários foi que a permissão para transferência de dados não proíbe que se mantenham instalações locais para processamento de dados. Sobre tal observação, cabe perguntar: o que é que se pretende com tal disposição, além de oferecer total conforto aos agentes econômicos, ou seja, dispor da liberdade de escolha? E outra coisa que deve ser observada é que o capítulo que dispõe sobre comércio eletrônico (Capítulo 14), que também aborda transferência de dados, diz que suas disposições estão sujeitas às obrigações contidas no capítulo próprio referente a serviços financeiros, ou seja, o que deve prevalecer é o que reza o Capítulo 11 (Serviços Financeiros). Ver em TPP Full Text (set 2016).

²²¹ O Artigo 11.16 (Expedited Availability of Insurance Services), estabelece o que segue: “As Partes reconhecem a importância de manter e desenvolver procedimentos regulatórios para agilizar a oferta de serviços de seguros por fornecedores licenciados. Estes procedimentos podem incluir: permitir a introdução de produtos, a menos que esses produtos sejam reprovados dentro de um período de tempo razoável; não exigindo a aprovação de produtos ou a autorização de linhas de seguros para seguros que

O acordo também prevê o estabelecimento de um órgão formado de especialistas encarregados de supervisionar o cumprimento das regras e que acabarão servindo de recursos humanos aos procedimentos de arbitragem para dirimir eventuais conflitos nas transações comerciais de serviços financeiros, conforme os termos das regras referentes ao mecanismo de solução de disputas em serviços financeiros.²²²

A propósito, o acordo dispõe sobre o mecanismo de solução de controvérsias, especificando padrões de abordagem, requisitos de formação dos árbitros (*expertise* em serviços financeiros), mecanismo de facilitação da aplicação da exceção prudencial e de outras exceções no contexto de disputas em investimentos financeiros.²²³ Sobre esse aspecto, cabe ressaltar que, embora a preocupação com a instabilidade financeira tenha sido muito maior do que o verificado em outras negociações comerciais antes da crise 2007-2008, o mecanismo de solução de controvérsias, no que diz respeito aos serviços financeiros, abrange a cláusula ISDS.

Essa é uma das questões que recebe profundas críticas em vários países, inclusive entre o público interno dos EUA. A preocupação é que agentes econômicos possam desafiar a regulação configurada na Lei Dodd-Frank. Novamente a Senadora Elizabeth Warren protagoniza as críticas mais severas. Durante a campanha da Administração pela aprovação do TPA, no começo de 2015, Warren disse que a inclusão da cláusula Investidor-Estado no processo de resolução de conflitos poderia permitir que corporações multinacionais derrubassem leis americanas, perante secretos tribunais internacionais, e se apropriassem de grandes quantias pagas pelo contribuinte.

Conforme já abordado no item 4.5.3 deste capítulo, os negociadores americanos respondem dando a entender que tal mecanismo já está institucionalizado entre os termos e condições adotados por eles. A preocupação não teria cabimento, em função da força das instituições do país, que tendem a intimidar ações que questionam as regras e políticas do país. “Os EUA nunca perderam um caso quando desafiado por uma companhia multinacional sobre uma lei ou regulamentação americana.” (*POLÍTICO*, 6 maio 2015)

não sejam seguros vendidos a particulares ou seguros obrigatórios; ou não impor limitações sobre o número ou a frequência de introdução de produtos. Se uma Parte mantiver procedimentos de aprovação de produtos regulamentares, essa Parte procurará manter ou melhorar esses procedimentos.” – TPP Full Text (set 2016).

²²² Ver Article 11.19: Committee on Financial Services – TPP Full Text (set 2016).

²²³ Ver Article 11.22 – Investment Disputes in Financial Services – TPP Full Text (set 2016).

Convergingo na linha da Administração e apontando o caso concreto do TPP, alguns especialistas argumentam que isso não procede. Se houver alguma ação questionando medidas relacionadas à regulamentação ou à supervisão das instituições financeiras, dos mercados ou de operações, o pacto diz que a arbitragem deve ser formada por pessoas de notório saber e com experiência comprovada na área financeira, as quais viriam do Committee on Financial Services, conforme o Artigo 11.19. Além disso, segundo os mais otimistas, o pacto também prevê a liberdade para adotar ou manter medidas prudenciais que visem a proteger o interesse dos depositantes e principalmente de assegurar a integridade e a estabilidade do sistema financeiro.²²⁴ Sendo assim, o suposto poder do investidor contra o Estado seria um exagero.²²⁵

O problema é que os mais céticos prefeririam que a cláusula Investidor-Estado não aparecesse sob qualquer hipótese no TPP, especialmente no caso de serviços financeiros e de investimentos relacionados, pois as chances de atrito com as disposições da Lei Dodd-Frank seriam maiores do que os defensores do acordo acreditam. Para os céticos, as exceções que asseguram poder de discricionariedade aos reguladores financeiros para tomarem medidas visando à estabilidade financeira e à preservação dos respectivos sistemas financeiros podem ser questionáveis, mesmo no caso dos EUA.²²⁶

4.5.5.2 SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES²²⁷

Conforme visto anteriormente, um dos maiores destaques do NAFTA em relação ao GATS encontra-se no compromisso entre as partes de desenvolver um “mercado norte-americano de telecomunicações totalmente integrado” por meio do Subcomitê de Padronização em Telecomunicações. E como esse acordo acabou sendo concluído bem antes do GATS, o propósito era levar esse compromisso para o GATS

²²⁴ Ver Artigo 11.11 – Exceptions – TPP Full Text (set 2016).

²²⁵ Entrevista em Washington out e nov 2015.

²²⁶ Entrevista em Washington out e nov 2015.

²²⁷ “Serviço público de telecomunicações significa qualquer serviço de telecomunicações que uma Parte exija, de forma explícita ou efetiva, a ser oferecido ao público em geral. Esses serviços podem incluir transmissão telefônica e de dados que envolve tipicamente a transmissão de informações fornecidas pelo cliente entre dois ou mais pontos definidos sem qualquer mudança de ponta a ponta na forma ou conteúdo das informações do cliente.” Serviço móvel comercial significa: “serviço público de telecomunicações fornecido através de meios móveis sem fios”. Serviço de *roaming* móvel internacional significa: serviço móvel comercial prestado nos termos de um acordo comercial entre fornecedores de serviços públicos de telecomunicações que permite aos usuários finais utilizarem o seu telemóvel ou outro dispositivo para serviços de voz, dados ou mensagens fora do território em que a rede de telecomunicações pública de origem do usuário final está localizada. TPP Full Text (set 2016).

(BLACK, 2002, p. 166). Só que isso acabou não acontecendo efetivamente. O que se conseguiu foi o estabelecimento de uma referência – Reference Paper – onde se destacam os princípios que deveriam ser seguidos pelos signatários do GATS na regulamentação dos serviços básicos de telecomunicações. Note-se que algumas lacunas restaram em razão de discordância entre os EUA e a UE. Assim, os negociadores americanos orientaram os investidores do país em suas operações internacionais a se basearem na lei US Telecommunications Act, de 1996, de “padrão ouro”, a fim de cobrir tais lacunas.

No KORUS, que conforme já dito antes era a referência para o TPP, os negociadores americanos também estavam em busca da padronização. Em 2004, os funcionários do USTR, respondendo à pressão de empresas americanas, colocaram a Coreia do Sul sob monitoramento ostensivo, questionando se as práticas do país estavam em conformidade com os acordos internacionais sobre telecomunicações. A acusação alegava que o governo coreano estava forçando um direcionamento para um padrão particular de tecnologia no setor de serviços de telecomunicação móvel, nomeadamente, Wireless Internet Platform for Interoperability (WIPI), em detrimento de concorrentes.²²⁸

Em vista dos atritos, os dois países acabaram chegando a um entendimento sobre a forma possível para implementar o WIPI, mas com a condição de que os celulares pudessem ser operados em outras plataformas também, desmobilizando assim uma política industrial desenhada na época do governo Roh.²²⁹ Uma outra disputa travada entre os dois países girou em torno de uma determinação governamental sobre a padronização da banda larga, a qual deveria ser de 2.3 gigahertz (GHz) para serviços de internet sem fio (Wi-Fi).

Mais do que assegurar flexibilização em um ou em outro ponto, os negociadores se concentraram em garantir pleno direito aos usuários e acesso a mercados aos fornecedores americanos. O resultado foi que os coreanos fizeram concessões importantes (SONG, 2011, p. 10-11; COOPER e NELSON, 2014, p. 19).

²²⁸ Tal plataforma é um produto coreano desenvolvido com o apoio de um instituto governamental de pesquisa – Electronics and Telecommunications Research Institute (ETRI). O USTR e empresas americanas acusavam que, sob influência do ETRI, o WIPI estava sendo desenvolvido para beneficiar a Samsung enquanto excluía empresas que usavam a plataforma San Diego Qualcomm (MANYIN, 2004, p. 10).

²²⁹ “O governo Roh designou a próxima geração de comunicações móveis como um dos dez novos motores de crescimento que ajudarão a Coréia a alcançar a meta do presidente Roh de quase duplicar o PIB per capita para US \$ 20.000 até o final da década.” (MANYIN, 2004, p. 10)

Sobre o direito dos usuários, a preocupação dos negociadores americanos não era exatamente com os indivíduos, mas com as empresas fornecedoras de serviços para outros setores, especialmente para as instituições financeiras e as empresas envolvidas com comércio eletrônico. Garantir o direito dos usuários nesse caso pressupõe ter disponível o serviço de transmissão a preço considerado razoável por esses usuários.

A partir dos anos 2000, as operadoras americanas de telecomunicações passaram a se concentrar fortemente na oferta de serviços corporativos relacionados à infraestrutura de rede para tecnologia da informação. Esses serviços incluem criação e manutenção de infraestrutura de redes em que operam sistemas integrados de gerenciamento (*Enterprise Resourcing Planning*), conectando os centros decisórios de empresas às diferentes plataformas de produção, de distribuição e a outros escritórios administrativos espalhados pelo mundo. Esses serviços são a base para funcionar a *internet*, redes privadas de comunicação virtual, linha privada *ethernet*, ou seja, arquitetura de interconexão para redes locais (LAN) e de longa distância.

Para tanto, o essencial é acessar os mercados externos e participar das decisões para implementação dos padrões. Do KORUS resultou que, após dois anos do início de vigência do acordo, investidores americanos puderam deter, indiretamente, até 100% das ações – exceto para duas gigantes do setor: KT e SK Telecom Co. Ltd. Para essas duas empresas, o teto continuou sendo 49%. Por força do KORUS, os signatários também se comprometeram com o princípio TN relativo à interconexão de rede, à portabilidade do número e à paridade de marcação (preço) para os prestadores estrangeiros de serviços de telecomunicações.

Só que tais resultados ainda não pareciam satisfatórios. Uma crítica dos negociadores americanos dizia que os compromissos empreendidos no acordo não alcançavam os serviços de telecomunicações enquadrados na categoria *non-facilities based*, ou seja, serviços envolvendo comunicação de voz que fazem uso da conexão pública de *internet* (ITAC 8, 27 abr. 2007, p. 9-10).²³⁰ No TPP os negociadores americanos chegaram ambicionando um acordo que ultrapassasse a liberalização assegurada no KORUS.

²³⁰Exemplos desse tipo de serviços são: Skype, WhatsApp. Os serviços da categoria *facilities based*, operados por companhias tradicionais a cabo, são serviços de telecomunicações fornecidos por meio de redes gerenciadas privadamente. ITAC 8 representa os interesses de cerca de 25 empresas de telecomunicações e de tecnologia da informação nos Estados Unidos.

Na medida em que os clientes se internacionalizam, as operadoras de telecomunicações são obrigadas a expandir suas redes para acompanhá-los,²³¹ o que as obriga a investir em novos pontos de rede (POPs), implantar equipamentos de telecomunicações e ligar os POPs à sua rede global.²³² Entretanto para que tais investimentos sejam empregados, é preciso que haja compromissos que proporcionem: (1) obrigações em matéria de acesso e utilização dos serviços básicos de telecomunicações e interconexão das redes de telecomunicações; (2) segurança regulamentar; e (3) uma cultura de mercado.²³³

Os signatários do TPP se comprometeram a garantir que os provedores de serviços de telecomunicações em seus respectivos territórios (serviços de redes locais) forneçam interconexão, serviços de arrendamento de circuitos, co-locação, acesso a postes, dutos, condutos, direitos de passagem ou quaisquer outras estruturas, acesso a sistemas de cabos submarinos e possibilidade de desagregação de elementos de rede, como também portabilidade de números de telefones, tudo isso sob termos e condições “razoáveis”.²³⁴ Portanto, as operadoras estrangeiras poderão contar com essa garantia, conforme as disposições do Capítulo 13 do acordo.²³⁵

O Artigo 13.22 (Transparência) divide com o Artigo 26.2.2 (Publicação) e também, ainda que menos diretamente, com o Artigo 13.23 (Flexibilidade na Escolha da Tecnologia) a responsabilidade sobre o já comentado tema transparência. O que está por trás de tais disposições legais é sobretudo a preocupação com barreiras que se

²³¹ Conforme a USITC (maio 2016, p. 389), os principais provedores de serviços de infraestrutura de rede para tecnologia da informação, ou seja, os serviços corporativos, já mantêm operações estabelecidas em alguns, se não todos, os países do TPP: AT&T (em 11 países); Verizon (11 países); Sprint (11 países); Level 3 Communications (10 países); CenturyLink (5 países); GTT Communications (4 países).

²³² Para instalar um POP é necessário instalar equipamentos de telecomunicações em pontos de *internet*, pontos de acesso de rede, escritórios locais, estações de desembarque de cabos submarinos e outras premissas. Uma vez que um POP é estabelecido, as operadoras americanas também precisam conectar os seus clientes ao POP, muitas vezes usando as redes locais existentes e, finalmente, conectar o POP à sua rede internacional, normalmente em um posto de aterragem de cabo submarino (USITC, maio 2016, p. 389-90).

²³³ Entrevista em Washington out e nov 2015.

²³⁴ Cf se apurou em entrevistas em Washington out e nov 2015, por “razoáveis” deve-se entender “sob as regras do mercado” ou “sem intervenção do Estado”. Entretanto importa notar que eles estão se referindo ao outro Estado e não ao Estado americano, pois muitos dos compromissos assumidos nos acordos não atingem as unidades subnacionais, as quais muitas vezes mantêm seus mercados regulamentados seguindo políticas públicas locais.

²³⁵ Como ocorre nos outros APCs envolvendo EUA, compromissos em telecomunicações não se aplicam aos serviços de radiodifusão, ou seja, de transmissão de programação ou de informação por rádio ou televisão, exceto para assegurar que os radiodifusores terão acesso e uso dos serviços de telecomunicações. Os compromissos correspondentes em radiodifusão são tratados aqui no item audiovisual. As disposições legais específicas referentes a telecomunicações encontram-se reunidas no Capítulo 13 – Telecommunications – TPP Full Text (set 2016). No entanto, outros capítulos que compõem o TPP também podem se aplicar ao setor de telecomunicações.

apresentam em forma de requerimentos técnicos, que não são exclusivas de países em desenvolvimento e/ou com forte atuação do Estado.

Com base no raciocínio de que as exigências para se obter licenças podem se revelar uma barreira intransponível, os americanos insistiram e conseguiram obter compromissos sobre transparência e agilidade nos processos regulatórios. Conforme a USITC (maio 2016, p. 389) avaliou, os benefícios do procedimento Lista Negativa combinados com as disposições impondo critérios e processos de licenciamento transparentes podem permitir que as operadoras americanas ofereçam serviços de maior valor agregado em alguns países.

Além das garantias de acesso às instalações de rede de telecomunicações, os negociadores americanos se preocuparam com a escolha de uma linguagem que explicitasse recorrentemente o modelo liberal:²³⁶ “As Partes do TPP reconhecem a importância de contar com forças de mercado e negociações comerciais no setor de telecomunicações” (USTR, out. 2015). O alvo era sobretudo Brunei e Vietnã, cujos fornecedores de serviços de telecomunicações são empresas estatais.

Uma novidade que surge no TPP é uma disposição legal (Artigo 13.6 – International Mobile Roaming) sobre os altos custos dos serviços de *roaming* internacional, já definidos no início do tópico. Os signatários concordaram que podem tomar medidas para promover a concorrência nos serviços de *roaming* internacional para celular e facilitar o uso de alternativas ao *roaming*.²³⁷

Devido ao crescente uso de dados e de centros de computação em nuvem, o capítulo correspondente ao Comércio Eletrônico impacta diretamente os interesses da indústria americana de telecomunicações, particularmente no que diz respeito à circulação de dados através de fronteiras. Os signatários concordaram em garantir às empresas o direito de escolha de localização dos centros de processamento de dados,

²³⁶ Além do reforço específico do Capítulo 17 – State-Owned Enterprises and Designated Monopolies – que em seu Artigo 17.1 (Definitions) destaca que “Atividades comerciais refere-se às atividades que uma empresa empreende com uma orientação para fins lucrativos e que resultam na produção de um bem ou fornecimento de um serviço que será vendido a um consumidor no mercado relevante em quantidades e a preços determinados pela empresa. commercial activities means activities which an enterprise undertakes with an orientation toward profit-making and which result in the production of a good or supply of a service that will be sold to a consumer in the relevant market in quantities and at prices determined by the enterprise.” Para não deixar margem a dúvidas coloca como nota de rodapé o que quer dizer por *profit-making* “Para maior certeza, as atividades empreendidas por uma empresa que opera sem fins lucrativos ou com base na recuperação de custos não são atividades empreendidas com orientação para fins lucrativos.” Ver em TPP Full Text (set 2016)

²³⁷ Em termos mais específicos, o que ficou acordado foi que um signatário pode repassar suas condições e taxas de serviços correspondentes a tais serviços a operadoras de outros signatários em bases recíprocas.

de forma independente da localização das respectivas subsidiárias e/ou filiais.²³⁸ Assim como as instituições financeiras, as operadoras de telecomunicações também esperam obter vantagens da otimização dos custos e das eficiências das redes derivadas do gerenciamento centralizado das operações de processamento de dados (USITC, maio 2016).

Outra conquista para os negociadores americanos refere-se à questão do mecanismo de resolução de disputas em telecomunicações. Acordou-se que cada signatário deve assegurar que as empresas possam recorrer a um órgão regulador de telecomunicações ou a outro órgão relevante do respectivo Estado para resolver disputas relativas a medidas governamentais que impactem o acesso e a utilização dos serviços e infraestrutura de telecomunicações.²³⁹ Conforme sublinhou a USITC (maio 2016, p. 391), “as disposições do capítulo também permitirão que as empresas de telecomunicações dos EUA adotem ações de fiscalização contra empresas estatais que se envolvam em medidas discriminatórias.”

Segundo alguns especialistas, a existência das agências reguladoras é importante sobretudo em países que ainda possuem forte atuação do Estado no setor. Esse tipo de agência foca a resolução de disputas domésticas no setor de telecomunicações, mas supostamente seu desempenho depende do grau de autonomia que lhe é concedido.²⁴⁰ Os negociadores americanos lutaram para conseguir compromissos com o estabelecimento de comitês dedicados exatamente a esta função.²⁴¹

4.5.5.3 SERVIÇOS AUDIOVISUAIS²⁴²

Conforme visto anteriormente, os negociadores americanos vinham acumulando derrotas desde o CUSFTA, NAFTA e GATS para conseguir algum compromisso especialmente do Canadá e da UE relativo à liberalização e disciplinas sobre serviços audiovisuais. Reverter tais resultados revelava-se urgente.

²³⁸ Ver: Capítulo 14, Art. 14.3 – Location of Computer Facilities – TPP Full Text (set 2016).

²³⁹ Ver Artigo 13.21 (Resolution of Telecommunications Disputes); Artigo 26.3 (Administrative Proceedings); Artigo 26.4 (Review and Appeal) – TPP Full Text (set 2016).

²⁴⁰ Entrevista em Washington out e nov 2015.

²⁴¹ Ver Artigo 13.16 –Independent Regulatory Bodies and Government Ownership- e Artigo 13.26 – Committee on Telecommunications –, que assim como o comitê sobre serviços financeiros deve funcionar como um guardião do TPP. Ver em: TPP Full Text (set 2016).

²⁴² No âmbito do TPP, serviços audiovisuais incluem transmissão de televisão via terrestre, cabo, satélite, digital; televisão paga; produção cinematográfica; e distribuição. Ver em: TPP Full Text (set 2016).

No KORUS, os negociadores americanos já fizeram exigências antes mesmo do início das negociações. O fato de haver restrições quantitativas sobre o conteúdo de programação transmitida na Coreia do Sul e restrições sobre investimentos estrangeiros nas indústrias de cinema e nos sistemas de transmissão de rádio e de televisão por força de política governamental era inaceitável. “O principal obstáculo são as chamadas “cotas de tela” da Coreia, que exigem que os cinemas preencham 40% de seu tempo na tela com filmes coreanos” (MANYIN, 2004, p. 17).

Jack Valenti, como Presidente da MPAA, empreendeu negociações diretas com Coreia do Sul em 1985 sobre o “inadequado” direito de propriedade intelectual praticado no país. “Acabei de passar por uma longa e tortuosa negociação sob a 301 [Seção 301 da U.S. Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988] com a República da Coreia (...) Eles entenderam o que eu estava falando.” (VALENTI, 1985 apud SELL, 2003, p. 89). A MPAA, tentando intermediar as negociações para por fim às cotas, chegou a propor investimentos da ordem de US \$ 500 milhões em negócios de produções de filmes e de teatros. Em 1999, Jack Valenti, em visita ao país, propôs que as empresas americanas treinassem as empresas coreanas com o propósito de torná-las mais competitivas.²⁴³

Durante a década de 1990, a despeito da existência do sistema de cotas, a participação da indústria de serviços audiovisuais coreana ainda não havia deslanchado.²⁴⁴ Isso contribuiu para que em 2000 o Ministério da Cultura e Turismo anunciasse a concessão de subsídios à indústria coreana de filmes (KIM, 2000, p. 365-67), o que por sua vez despertou reações da MPAA e do governo americano, que retornaram ao corpo a corpo para derrubar as medidas e promover os dois princípios: TN e AM, normalmente presentes nos acordos de livre comércio assinados por EUA.

Se anteriormente as solicitações para que o governo coreano reduzisse o sistema de cotas não surtiam os efeitos, com um futuro acordo bilateral de livre comércio com EUA, as coisas seriam diferentes. A partir de 2004 as autoridades coreanas emitiram sinais mais positivos. Em meados de junho de 2004, o responsável pelo Ministério da Cultura e Turismo do país, anteriormente um firme defensor da política de cotas, teria dito em um encontro de executivos da indústria

²⁴³Só que, segundo Lee (2008), essas investidas surtiram efeito contrário nos agentes econômicos coreanos, que se mobilizaram ainda mais em favor de se manter as cotas, alegando que filmes deveriam ser tratados como produtos culturais e que as cotas de transmissão, sistema que havia sido criado em 1966, eram necessárias para promover a cultura coreana.

²⁴⁴Segundo as estatísticas, de 1993 a 1998, os filmes coreanos responderam por apenas 15-25% da bilheteria no país (KIM, 2000, p. 365-67).

cinematográfica do país que era hora de considerar o afrouxamento desse sistema (MANYIN, 2004, p. 18). E antes do início oficial das negociações, as autoridades coreanas cortaram pela metade o regime de cotas sobre as exhibições de filmes americanos nos cinemas coreanos (SONG, 2011)

Em 2005, Robert Portman, então Representante de Comércio, disse que o sistema de cotas já não se justificava, pois os filmes coreanos já tinham qualidade e condições de competir internacionalmente. Tal fala visava a agradar sobretudo atores privados e políticos americanos, mas não deixava de querer minimizar as críticas coreanas à mudança. O problema, do ponto de vista dos coreanos, era que isso iria interferir na política cultural do país, orientada a dar condições comerciais mínimas às produções artísticas e culturais domésticas (LEE; LEE; SOHN, 2011, p. 125).

Marcar a entrada das empresas americanas no segmento de radiodifusão tradicional e no segmento de novas tecnologias seria um passo decisivo. Esperava-se que os compromissos vinculados ao KORUS iriam encorajar os investimentos em operações de canais de transmissão e em serviços de mídia digital, incluindo Internet-Protocol Television (IPTV). Além disso, o acordo ainda traria benefícios em termos de propriedade intelectual relativa a serviços de audiovisual, incluindo compromissos infra-acordo, que seriam recursos adicionais para o combate à pirataria,²⁴⁵ assunto de grande importância para EUA na região Ásia-Pacífico.

Em contrapartida, a preocupação dos negociadores americanos em oferecer condições recíprocas era praticamente inexistente, pois as chances de produções coreanas penetrarem o mercado americano eram incomparáveis. A predominância dos programas de televisão e de filmes americanos no próprio país sempre foi incontestável, não só em função da língua, mas também dos efeitos das condições de produção, escolhas de roteiros, construção de personagens, escolhas de direção.

Com o KORUS, esses compromissos se aprofundaram, de modo a se conceder cada vez mais espaço às transmissões americanas. Os negociadores americanos conseguiram obter dos coreanos permissão para que investidores americanos possam deter até 100% da propriedade de um provedor de programação audiovisual, exceto se este estiver envolvido em programação multigênero, noticiário

²⁴⁵ The Facts About The KOREA-U.S. Free Trade Agreement. (s.d., p. 28)

Disponível em: <<http://www.uskoreaconnect.org/files/publications/facts-about-the-korea-us-fta.pdf>>

ou de teleprogramas de comércio eletrônico. E, para ocupar os cargos de direção e de editor de noticiários, é preciso ter nacionalidade coreana.²⁴⁶

Com o TPP, enfrentariam novamente os canadenses e o desafio para os negociadores americanos seria convencê-los a aceitar o grau de liberalização assegurado no KORUS. Não chegaram a contabilizar uma derrota, mas os resultados ficaram longe das expectativas dos ‘incorrigíveis otimistas’.

Por meio do capítulo sobre comércio transfronteiriço, os negociadores americanos conseguiram assegurar algum acesso a novos serviços e tratamento não discriminatório para o setor em referência, reduzindo ou congelando a maioria das cotas sobre conteúdo local e contestando as restrições à participação acionária de estrangeiros nas respectivas indústrias de transmissão e cinema dos signatários.²⁴⁷ Além disso, o capítulo sobre propriedade intelectual reforça a proteção de direitos autorais para os prestadores de serviços audiovisuais dos EUA nos territórios dos signatários.²⁴⁸ Entretanto, esse resultado esteve longe do que pleiteavam os negociadores americanos em relação às mídias tradicionais. Conforme a avaliação da USITC (maio 2016), o efeito do acordo sobre as exportações americanas por meio do comércio transfronteiriço de serviços audiovisuais será moderado a curto prazo. A esperança foi depositada nos mercados canadense e japonês a longo prazo.

A despeito da importância dos compromissos correspondentes ao capítulo transfronteiriço, os que realmente impactam os interesses dos agentes econômicos encontram-se nos Anexos I e II, referentes às exceções.²⁴⁹ Desses anexos consta que Canadá e Japão assumiram compromissos de relaxar barreiras existentes ou se comprometeram a não impor barreiras futuras sobre conteúdo *on-line* (televisão via sinal digital ou televisão via *internet*) e sobre serviços de televisão *on-demand* (*video on-demand*, como o Netflix). Ou seja, assumiram compromissos em novas tecnologias, especificamente sobre mídia digital. Isso é significativo, pois os mercados canadense e japonês são grandes consumidores de programações americanas. Lembrando mais uma vez o impacto da Lista Negativa, quaisquer novos

²⁴⁶ As agências estrangeiras de notícias só podem operar no país se estiverem subordinadas a uma agência constituída sob as leis coreanas e se possuírem uma licença de transmissão de radiodifusão. Mesmo assim, agências devidamente instaladas localmente por meio de subsidiária ou de escritório só podem operar coletando, mas não distribuindo notícias no país. Ver Anexo I – Korea (p. 48-9) do U.S.-South Korea FTA (mar. 2015)

²⁴⁷ Ver Capítulo 10 – Cross Border Trade in Services TPP Full Text (set 2016).

²⁴⁸ Ver Capítulo 18 – Intellectual Property. Ver em: – TPP Full Text (set 2016).

²⁴⁹ Annex I - Schedule of The United States. p. 12, 13. – TPP Full Text (set 2016).
Annex II - Schedule of The United States. p. II-US-5-6 – TPP Full Text (set 2016).

serviços desenvolvidos em decorrência de inovação estarão automaticamente sujeitos às disciplinas ali estabelecidas.

Por outro lado, é interessante notar que, mesmo no caso de um setor em que a hegemonia das empresas americanas é incontestável, negociado em um acordo tido como “padrão estado da arte” e em que se exige que as partes “estejam prontas para a negociação”,²⁵⁰ o perfil dos negociadores americanos esteve longe do *liberal trader* – liberal seletivo, que imperou do pós-Segunda Guerra até meados da década de 1960. Ficou mesmo mais próximo da ideia de “comércio justo”, que começa a ser institucionalizada com o Trade Act of 1962, toma força com o Trade Act of 1974 (BALDWIN, 1984, p. 20), se alavanca com Trade Act of 1984 e coroa-se com o Trade Act of 1988. Por envolver múltiplos signatários de diferentes níveis econômicos no TPP, as concessões foram na prática pautadas pelas promessas feitas ao Congresso, quais sejam: (1) não alterar legislações domésticas existentes tanto na esfera federal, como também nas unidades subnacionais; (2) cumprir o princípio da reciprocidade estrita.

Com efeito, a programação de compromissos dos EUA está em harmonia com suas legislações internas, especialmente no que se refere à concessão de licenças de transmissão de rádio e televisão.²⁵¹ E, em relação ao comércio transfronteiriço e aos investimentos, os negociadores americanos reservaram o direito de o país conceder tratamento diferenciado a pessoas de outros países em razão de medidas de reciprocidade ou de acordos internacionais que envolvam a partilha do espectro de radiodifusão, compromissos com acesso a mercados e tratamento não discriminatório. Além disso, ao país é reservado o direito de proibir um fornecedor de um dos signatários de oferecer Direct-To-Home (DTH), Transmissão Direta por Satélite (Direct Broadcast Satellite - DBS) e serviços de áudio digital dentro do território americano, a menos que isso seja permitido aos americanos prestadores desses mesmos serviços, em circunstâncias similares e de forma indiscriminada em relação ao conteúdo de áudio e de vídeo.

Significa dizer que os princípios TN e AM, no que diz respeito a serviços de transmissão de televisão por satélite unidirecional, de DTH e de DBS e serviços de áudio digital, não foram assumidos pelo país de forma irrestrita no âmbito do TPP. Estas restrições também valem para o segmento de televisão a cabo no que diz

²⁵⁰ Termos usados por um entrevistado em Washington out e nov 2015.

²⁵¹ Ver em Annex I – Schedule of The United States. p. 12, 13 – TPP Full Text (set 2016).

respeito à participação acionária ou à operação desse tipo de serviço de transmissão.²⁵²

4.5.5.4 SERVIÇOS DE TRANSPORTE MARÍTIMO

Conforme visto no Capítulo 2, o setor de transporte marítimo revelou-se uma espécie de “vaca sagrada” dos negociadores americanos. Como os negociadores europeus não os convenceram a apresentar uma proposta efetiva, o resultado foi que a obrigação de cumprimento do princípio NMF do GATS-RU não se aplica ao segmento de transporte marítimo. Entretanto, acordou-se que os signatários do GATS-RU não podem introduzir quaisquer medidas restritivas de acesso a mercados, já que concordaram em observar uma espécie de “regra de congelamento”. Também não aceitaram o desafio de inserir o setor na pauta de negociação do NAFTA, adotando a mesma postura diante da iniciativa do Grupo de Amigos do Transporte Marítimo da OMC, em 2006, e diante da demanda dos coreanos nas negociações do KORUS.

No âmbito do TPP, apresentaram uma proposta muito tímida, obviamente deixando de fora os segmentos mais substanciais, como os serviços de transporte marítimo propriamente, tanto o segmento internacional como o de cabotagem.

Assim sendo, sobre o comércio transfronteiriço (Modo 1) e investimentos e no que cabe a obrigações de: TN (Artigos 9.4 e 10.3); NMF (Artigos 9.5 e 10.4); Presença Local (Artigo 10.6); Requisitos de Performance (Artigo 9.9); Gerência Sênior e Board de Diretores (Artigo 9.10), ao país foi assegurado, entre outros, o direito de adotar ou manter qualquer reserva relacionada à prestação de serviços de transporte marítimo e à operação de navios de bandeira doméstica. A lista de reservas, conforme o Anexo II, é longa.²⁵³

Por outro lado, os negociadores americanos deixaram fora da lista de exceções, ou seja, concordaram em liberalizar os segmentos de construção e reparação de navios e, condicionados ao princípio da reciprocidade estrita, aspectos terrestres das atividades portuárias, como: exploração e manutenção de docas; carga e descarga de navios; manipulação de carga marítima; operação e manutenção de cais; limpeza naval; estivadores; transferência de carga entre embarcações e caminhões, trens, oleodutos e cais; operações de terminais marítimos; limpeza de barco; operação

²⁵² Ver em: Annex II - Schedule of The United States. p. II-US-1-2 – TPP Full Text (set 2016).

²⁵³ Ver Annex II - Schedule of The United States. II-US-5-6 – TPP Full Text (set 2016).

de canal; desmantelamento de navios; exploração de ferrovias marítimas para porto seco; inspetores marinhos, exceto carga; naufrágio de navios para sucata; e classificação de navios. Vale observar que tais setores já haviam sido oferecidos para liberalização nos acordos anteriores, portanto, não se trata de mudança efetivamente.

4.6 CONCLUSÕES SOBRE AS NEGOCIAÇÕES DO TPP

Conforme o que fora apresentado aqui, o TPP foi instituído em um contexto de extraordinário dinamismo da região intitulada Ásia-Pacífico. A China com seu substancial *spaguetti bowl* comercial, além de outras iniciativas político-econômicas envolvendo interesses de vários países da região, e a ASEAN com seu impressionante fôlego de crescimento econômico animando projeções espetaculares até pelo menos 2023 e atraindo o interesse de importantes agentes econômicos, todos atentos ao desenvolvimento dos arranjos econômicos nos quais está envolvida, constituíram as duas principais forças que atraíram os negociadores americanos para o processo de negociação do TPP.

As regras acordadas nas negociações do TPP seguiram o padrão das regras acordadas no NAFTA, porém com algumas variações incrementais e ajustes de acordo com as especificidades temporais e espaciais. Isso demonstra que o padrão NAFTA se tornou determinante na configuração dos APCs que vieram depois. Os achados nos permitem dizer que as preferências dos negociadores americanos não podem ser a síntese das preferências do Estado americano, assim como também não podem ser a síntese das preferências dos grupos de interesses.

Fundamentalmente o que se verifica é que desde a constituição do NAFTA estabeleceu-se uma estrutura circular operada por mecanismo de *feedback* em que determinados atores privados e políticos empreenderam esforços para que houvesse reformas institucionais que estendessem seu poder de influência cada vez mais, permitindo que eles pressionassem ao longo do tempo por mais concessões.

O principal ajuste ficou por conta das regras sobre empresas estatais (SOEs), as quais ganharam destaque com a presença principalmente de China e de Vietnã nos arranjos comerciais internacionais, operando sistemas econômicos liderados pelo Estado. O *modus operandi* desses atores parece justificar mais do que em qualquer outra ocasião o apelo dos atores políticos americanos sobre a necessidade de “nivelar o campo de jogo”, uma espécie de vibração sonora ativada desde a Lei de Comércio

de 1974, e levar à configuração de um capítulo específico para detalhar as regras a serem seguidas pelos Estados signatários de acordos comerciais internacionais.

Quanto aos princípios não discriminatórios, evidenciou-se que o texto do TPP é uma reprodução *ipsis litteris* dos textos presentes no NAFTA, no KORUS e em outros APCs, porém os negociadores americanos o incrementaram com algumas notas de rodapé sobre as devidas interpretações terminológicas.

O mesmo ocorre com as regras sobre solução de disputas, que se traduzem no mecanismo ISDS presente desde o NAFTA. Notando um crescente movimento de insatisfação de alguns grupos de interesses, os negociadores americanos se anteciparam e fizeram constar algumas alterações incrementais, tentando com isso evitar alguma reação que viesse a interromper a continuidade do uso do ISDS nos APCs. Isso mostra que instituições podem criar grupos de beneficiários que se mantêm precisamente informados sobre possíveis consequências de uma mudança institucional e provavelmente devem se opor quando isso atinge negativamente seus interesses.

Em relação ao procedimento Lista Negativa, o TPP mostra que esta é realmente uma regra já enraizada não só entre o público estratégico americano, mas também entre atores privados e públicos de outros países, especialmente os países com maior vantagem competitiva no setor de serviços. Canadá e Austrália, por exemplo, se tornaram defensores do uso da Lista Negativa, colocando-se plenamente alinhados aos EUA.

Conforme poderia se prever, levar adiante a liberalização do setor de serviços financeiros era a principal motivação dos negociadores americanos, principalmente em relação aos países asiáticos que ainda insistem em manter suas operações sob domínio estatal. O balanço foi positivo, pois além das regras impostas às empresas estatais, quebrando o monopólio do setor de seguros principalmente, os negociadores também contabilizaram ganhos com os avanços na liberalização do comércio transfronteiriço (Modo 1) e de investimentos (Modo 3). E também confirmando o que se poderia prever, tais ganhos não impuseram custos significativos aos negociadores americanos, pois o grosso dos compromissos assumidos em nome do país em contrapartida atinge apenas o nível federal. E mesmo assim, os compromissos estão circunscritos aos limites impostos pelo TPA, a saber, que as leis domésticas devem prevalecer sobre os acordos comerciais internacionais.

Isso dá azo à discussão sobre a Lei Dodd-Frank, que foi implementada como resposta à crise financeira 2007-2008. A maneira encontrada pelos negociadores americanos para conciliar os imperativos da nova lei e os avanços na liberalização do setor financeiro ficou por conta de incrementos nas regras prudenciais. E como o acordo já não previa cooperação regulatória em sentido estrito, a existência da Lei e/ou qualquer alteração em seu escopo continua sob autonomia do governo americano.

Mais um passo foi dado na trajetória da institucionalização internacional da regra sobre transferência de dados. Esta foi uma conquista que agradou um grande e poderoso público estratégico, a saber, além dos atores políticos americanos, as instituições financeiras, as operadoras de telecomunicações e os fornecedores de serviços de tecnologia da informação, sobretudo serviços de armazenagem de dados em nuvem.

Os negociadores americanos conseguiram institucionalizar o estabelecimento de um órgão formado por especialistas do setor que devem servir de guardião das regras financeiras estabelecidas entre os signatários e fornecerá os árbitros para dirimir eventuais controvérsias. Isso reforça as afirmações dos institucionalistas históricos que preveem que o público estratégico possa vir a ser incorporado nos processos de tomada de decisão das autoridades reguladoras, tornando partícipe no processo de *agenda setter*, ou seja, na governança do comércio.

Em relação a serviços de telecomunicações o objetivo principal dos negociadores americanos desde o início das negociações do GATS-RU é garantir acesso aos mercados internacionais. Mais uma vez, com o NAFTA os negociadores americanos compensaram os resultados tidos como tímidos no GATS-RU e assim seguiram impondo o destravamento das barreiras fazendo com que seus interlocutores observassem os princípios NMF, TN, AM e Transparência.

Em serviços de telecomunicações assim como em serviços financeiros, esses 4 princípios andam juntos, mas são principalmente TN e Transparência que vão sustentar o conceito de segurança regulamentar tão desejada pelos investidores americanos.²⁵⁴ Eles “precisam ter garantido” que as regulamentações sejam anunciadas publicamente e com antecedência. Note-se que o conceito de segurança regulamentar não pressupõe harmonização de regras, a não ser que seus interlocutores aceitem internalizar as leis e regulamentações americanas.

²⁵⁴ Termo usado por um entrevistado em Washington, out-nov. 2015.

Outro aspecto que vem avançando, conforme se verifica com os resultados do KORUS e do TPP, refere-se às garantias de compatibilidade de padrões técnicos. É principalmente a isso que os negociadores americanos estão se referindo quando apontam que o TPP apresentou sólidos compromissos em matéria de regulamentação, especialmente no setor de telecomunicações (USTR, out. 2015).

Em telecomunicações também houve um compromisso dos signatários com o estabelecimento de órgãos que serão responsáveis por assegurar a independência de reguladores supranacionais e o cumprimento das regras. Assim como os órgãos financeiros previstos no acordo, os órgãos de telecomunicações podem ser interpretados como o resultado de interações mútuas entre os negociadores e o público estratégico. E isso mostra que as instituições públicas e as preferências sociais estão imbricadas e vão dar sustentação ao desenvolvimento dessa relação. E tal imbricamento teve início lá atrás com as negociações do GATS-RU e do NAFTA, quando o público estratégico, especialmente os agentes econômicos da área tecnológica, percebeu que as estratégias estavam todas interfaceadas.

Em audiovisual e serviços de transporte marítimo os resultados podiam ser previstos. O motivo seria a participação dos negociadores canadenses e suas históricas resistências. Levando em conta a lógica estratégica, a saber, que em negociações multissetoriais nenhum resultado pode ser analisado individualmente, devido à existência de interseções e compensações entre setores, o resultado talvez pudesse ser diferente se os negociadores americanos estivessem dispostos a romper seu padrão de regras estabelecidas ao longo do tempo em comércio de serviços de transporte marítimo, o que conforme já era esperado de fato não ocorreu.

Tanto do lado do público estratégico canadense, no que diz respeito a serviços audiovisuais, como do lado do público americano, no que diz respeito a serviços de transporte marítimo, as escolhas passadas são âncoras que tendem a fazer que os respectivos interlocutores se adaptem às estratégias uns dos outros. Especialmente em relação a transporte marítimo o TPP foi mais um passo em uma trajetória iniciada no passado distante.

CAPÍTULO 5

ESTADOS UNIDOS E AS NEGOCIAÇÕES DO SETOR DE SERVIÇOS NOS ACORDOS PREFERENCIAIS DE COMÉRCIO: TRANSATLANTIC TRADE AND INVESTMENT PARTNERSHIP (TTIP)

A explicação mais recorrente das causas do surgimento do projeto de acordo do TTIP é o suposto fracasso da Rodada Doha de Negociações Comerciais Multilaterais.²⁵⁵ Outros dizem que esse projeto é parte de uma tendência internacional na condução de acordos de comércio inter-regionais. Ou, em termos radicais, conforme constatou McBride (2016), a causa seria a dúvida sobre a relevância da OMC.²⁵⁶

De novo, o raciocínio que está por trás de explicações como essas é que o regime multilateral não funcionaria mais. Entretanto, repete-se aqui o argumento já apresentado anteriormente, a saber, a lógica racionalista sozinha não dá conta de explicar o padrão das regras propostas tanto por negociadores americanos como por negociadores europeus, nem a própria decisão de encetar negociações para constituir o maior APC. Existem vários fatores que podem ter contribuído para esse rumo, e como apropriadamente afirmam os institucionalistas históricos, variáveis operativas são na verdade interdependentes – “as variáveis de causalidade importantes no mundo real são muitas vezes agrupadas” (PIERSON e SKOCPOL, 2002, p. 15-6).

Certamente há que se levar em conta, conforme já apontado no capítulo anterior, os movimentos econômicos-políticos da China, dos países da ASEAN, da Coreia do Sul e do Japão. O dinamismo em torno dos países asiáticos em geral e o movimento mais acentuado dos EUA em direção à região chamada Ásia-Pacífico justamente no contexto da intensa crise financeira de 2007 e 2008, a qual, aliás, abateu-se mais forte e de forma prolongada sobre os Estados-membros da UE, certamente entraram nos cálculos dos negociadores europeus.

Isso equivale a dizer que o movimento dos EUA em direção à Ásia-Pacífico acionou o senso de urgência entre os negociadores europeus sobre o receio de perderem relevância no papel de construtores das regras do comércio internacional.

²⁵⁵De acordo com especialistas em comércio, funcionários do USTR, acadêmicos, membros de *think tanks* entrevistados em Washington nos períodos: jan-fev 2015 e out-nov 2015.

²⁵⁶Embora a liderança da OMC tenha declarado que os acordos alcançados nas reuniões da OMC em Bali em 2013 e em Nairobi em 2015 constituem avanços para a agenda de Doha, os especialistas continuam divididos sobre o papel da OMC na promoção da liberalização comercial, cooperação regulatória e aprofundamento da integração econômica (MCBRIDE, 2016).

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, representando mais um passo na integração do bloco europeu e alargando o escopo de atuação das instituições supranacionais nas negociações comerciais internacionais, a Comissão sentiu-se impelida a adotar estratégias mais agressivas, tomando frente, junto com os EUA, na configuração da agenda e no estabelecimento das regras de comércio. Na medida em que o projeto de acordo do TPP se tornava mais robusto, atraindo mais membros – em 2010 as negociações já envolviam, além dos cinco já citados, Austrália, Peru, Vietnã e Malásia –, os negociadores europeus e outros atores públicos e privados tornavam-se mais interessados. Com a entrada do Japão em 2013, parecia não restar dúvidas aos negociadores europeus. Conforme visto no Capítulo 4, o TPP constituiria um bloco responsável por 40% do comércio mundial.

Pelo lado dos EUA, o argumento sob consideração é que as propostas dos negociadores americanos no TTIP foram, tal qual nos demais acordos aqui analisados, formadas pela interpretação dos atores privados e públicos sobre os eventos e suas consequências e por pressões materiais levadas em consideração à luz de constrangimentos institucionais existentes. Até onde foi possível analisar,²⁵⁷ verifica-se que as propostas dos negociadores americanos seguem o mesmo padrão de regras do TPP. Entretanto, tal padrão tem sido fortemente questionado por atores públicos e privados europeus.

Este capítulo abrange, além dessa parte introdutória, uma cronologia dos eventos que marcaram o início do processo de negociação, uma abordagem sobre o papel do High Level Working Group on Jobs and Growth (HLWG), ou Grupo de Trabalho de Alto Nível sobre Emprego e Crescimento, que exerceu um papel importante na promoção das negociações para a constituição do TTIP. Além disso, apresenta-se um tópico com iniciativas que antecederam o TTIP. E, seguindo a estrutura dos demais capítulos, apresenta-se aqui a dinâmica do processo negociador, dando destaque aos contra-argumentos dos negociadores europeus e tendo em vista que os argumentos dos negociadores americanos são praticamente os mesmos apresentados na discussão do capítulo anterior.

5.1 PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO DO TTIP: ALGUNS DESTAQUES CRONOLÓGICOS, ATORES, INICIATIVAS PRÉ-TTIP

²⁵⁷ As negociações ainda estão em andamento e a última atualização feita pelos negociadores foi feita em janeiro de 2017. Ver USTR (jan 2017).

5.1.1 ALGUNS DESTAQUES CRONOLÓGICOS

Em 13 de fevereiro de 2013, o presidente Barack Obama, Herman Van Rompuy, então presidente do Conselho Europeu (Conselho), e José Manuel Barroso, à frente da Comissão Europeia (Comissão), anunciaram o início dos procedimentos internos necessários para lançar as negociações do TTIP (EUROPEAN COMMISSION, 13 fev. 2013).

A primeira rodada de negociação começou entre os dias 8 e 12 de julho de 2013, em Washington-DC. As partes declararam que a expectativa era contribuir para pavimentar o curso para a criação de padrões globais que fortalecessem o sistema multilateral de comércio.²⁵⁸ Em julho de 2013, 24 grupos de negociação foram formados para tratar dos vários temas selecionados pelo HLWG. O Quadro 5.1 mostra que os negociadores mantiveram um ritmo intenso de trabalho, com 4 rodadas por ano.

Rodada de Negociação	Data	Local
1 ^a	7-12 jul. 2013	Washington DC
2 ^a	11-15 nov. 2013	Bruxelas
3 ^a	16-21 dez. 2013	Washington DC
4 ^a	10-14 mar. 2014	Bruxelas
5 ^a	19-23 maio 2014	Arlington
6 ^a	13-28 jul. 2014	Bruxelas
7 ^a	29 set.- 3out. 2014	Chevy Chase
8 ^a	2-6 fev. 2015	Bruxelas
9 ^a	20-24 abril 2015	Nova York
10 ^a	13-17 jul. 2015	Bruxelas
11 ^a	19-23 out 2015	Miami
12 ^a	22-26 fev. 2016	Bruxelas
13 ^a	25-29 abril 2016	Nova York
14 ^a	11-15 jul. 2016	Bruxelas
15 ^a	3-7 out. 2016	Nova York

Quadro 5.1 – Rodadas de Negociações do TTIP

Fonte: European Commission (10 dez. 2016)

Em janeiro de 2014, depois de pelo menos cinco rodadas completas, os negociadores europeus tiveram de desacelerar a abordagem das questões relacionadas a investimento, pois estavam fazendo consultas internas sobre um modelo alternativo ao usual mecanismo de solução de controvérsias – ISDS –, justamente o mecanismo de preferência dos negociadores americanos.

²⁵⁸ Disponível em: <<http://www.euintheus.org/press-media/ttip-negotiations-set-to-start-july-8-in-washington-dc/>>. Acesso em: set 2016.

Em junho de 2015, durante a Cúpula do G7, na Alemanha, os líderes políticos dos dois lados do Atlântico se comprometeram com esforços para chegar a uma minuta de acordo até o final daquele ano.²⁵⁹

Em outubro de 2016, contabilizava-se a 15ª rodada de negociação, e Dan Mullaney, negociador em chefe da delegação americana, justificava a parceria em função das incertezas geopolíticas e do crescimento econômico desigual em nível internacional, ou seja, ele se referia ao crescimento espantoso dos países asiáticos. Dizia que o acordo daria aos EUA e à UE “a oportunidade de trabalharem juntos para elevar padrões globais baseados em valores compartilhados.” (USTR, out. 2016).

Em janeiro de 2017, em um relatório conjunto, destacou-se o progresso até então alcançado e também as pendências:

Ainda temos um trabalho significativo a fazer para resolver as nossas diferenças em várias áreas importantes das negociações, nomeadamente, (...) como expandir e consolidar o acesso ao mercado em setores chave de serviços; (...); como encorajar o reconhecimento de qualificações para facilitar o licenciamento de profissionais experientes; como melhorar o acesso aos mercados de compras governamentais uns dos outros; como abordar as normas e os procedimentos de avaliação da conformidade de forma a permitir uma maior abertura, transparência e convergência, reduzir os procedimentos redundantes e onerosos de avaliação da conformidade e reforçar a cooperação; a melhor forma de alcançar o nosso objetivo comum de assegurar uma forte proteção dos investidores, preservando simultaneamente o direito de os governos regulamentarem, nomeadamente no que se refere aos mecanismos de resolução de litígios; como refletir o nosso compromisso comum de incluir disciplinas fortes e eficazes em matéria de proteção do trabalho e do ambiente; como estruturar compromissos sobre fluxos de dados que reforcem o comércio eletrônico e a infraestrutura digital essenciais de nossa relação econômica, respeitando as preocupações legítimas sobre a proteção da privacidade (...). Sobre estas e outras questões desafiadoras, nosso trabalho nos últimos três anos trouxe maior clareza às nossas diferenças e nos permitiu explorar caminhos para reconciliá-las. (USTR, jan. 2017)

Esse último relatório é importante porque evidencia que as negociações, a princípio, continuam em andamento.

5.1.2 IDEIAS, ATORES E INSTITUIÇÕES: O HLWG E O PÚBLICO ESTRATÉGICO

No âmbito das negociações do TTIP um grupo especificamente merece destaque: High Level Working Group on Jobs and Growth (HLWG). O HLWG,

²⁵⁹“Aceleraremos imediatamente o trabalho em todas as questões do TTIP, assegurando o progresso em todos os elementos das negociações, com o objetivo de finalizar os entendimentos sobre o esboço de um acordo o mais rápido possível, preferencialmente até o final deste ano.” (U.S. CHAMBER OF COMMERCE, 2015)

primeiramente liderado por Karel De Gucht, então Comissário Europeu do Comércio, e na sequência por Ron Kirk, o então Representante de Comércio, foi criado durante a US-EU Summit, em 28 de novembro de 2011, do Transatlantic Economic Council (TEC), com a atribuição de identificar políticas e medidas visando a aumentar os fluxos de comércio e de investimento e, com isso, fortalecer as respectivas economias e a competitividade internacional.

Em 2012, o HLWG produziu um relatório em que se verifica não só a proposta de iniciar negociações, como uma agenda já elaborada. Sobre serviços, os objetivos eram ambiciosos:

O objetivo das negociações consistiria em vincular o atual nível autônomo de liberalização de ambas as partes ao mais alto nível de liberalização capturado nos ALCs existentes, procurando simultaneamente alcançar novo acesso ao mercado através de esforços para corrigir as duradouras barreiras de acesso ainda remanescentes, reconhecendo a natureza sensível de certos setores. Além disso, os EUA e UE incluiriam compromissos vinculantes para garantir transparência, imparcialidade e o devido processo em matéria de requisitos e procedimentos relativos a licenciamento e à qualificação, bem como o reforço dos princípios regulatórios incluídos nos atuais ALCs dos EUA e da UE. (HLWG, 2012)

O relatório final do HLWG em 2013, já seguindo a tendência do relatório interino de 2012, revelou uma *rationale* fortemente econômica. O destaque era que os EUA e a UE, juntos, respondiam por cerca da metade do PIB mundial, por 30% do comércio mundial e 40% do comércio mundial de serviços. As transações comerciais diárias entre as duas partes equivaliam a US\$ 2,7 bilhões e € 2 bilhões, enquanto os montantes em investimentos diretos correspondiam a US\$ 3,7 trilhões e € 2,8 trilhões.²⁶⁰

O HLWG revelava a existência de inúmeras barreiras comerciais apesar da ativa relação econômica entre as duas partes. Entre as barreiras, destacava-se o protecionismo em torno de compras governamentais nos EUA – Buy American Act.²⁶¹ O HLWG também apontava as barreiras decorrentes das diferenças entre as

²⁶⁰ “Nosso compromisso comum de fortalecer ainda mais a parceria econômica transatlântica levou os líderes de EUA e de UE a estabelecerem o Grupo de Alto Nível durante sua reunião da Cúpula de novembro de 2011, identificando ‘políticas e medidas para aumentar o comércio e o investimento entre EUA e UE para apoiar mutuamente a criação de empregos, crescimento e competitividade internacional.’” (HLWG, 11 fev. 2013, p. 1)

²⁶¹ Buy American Act of March 3, 1933 – originalmente codificada como 41 U.S.C §§10a – 10d – Public Contracts, depois aditada e codificada como 41 U.S.C. §§8301-8305. A lei exige que as compras governamentais sejam preferencialmente de fornecedores americanos através de critérios – testes de produtos finais e de conteúdo nacional – para certificar que os produtos sejam considerados realmente nacionais. Existem determinadas exceções que podem ser autorizadas pelo Presidente em

regulamentações técnicas, relativas à padronização e à certificação, as diferenças na regulamentação financeira e a necessidade de abordar conjuntamente as questões da economia digital. Abordar todas essas questões seria extremamente importante em vista das expectativas de ganhos. Um estudo econômico estimou que o TTIP poderia trazer ganhos de € 120 bilhões para a UE e de US\$ 95 bilhões para os EUA, representando um acréscimo de 0,5% e 0,4% nos respectivos PIBs até 2027 (EUROPEAN COMMISSION, set. 2013).

Note-se que mais do que o desejo pela abertura dos respectivos mercados através de compromisso formal, o grupo estava sobretudo mirando a questão regulatória, nomeadamente: promover a compatibilidade entre as regulamentações e os padrões; e promover a cooperação para o desenvolvimento de regras e princípios sobre questões “globais”. E a conclusão era que, para atender tais objetivos, nas circunstâncias presentes, o arranjo bilateral seria o instrumento mais potente diante das várias opções consideradas (HLWG, 11 fev. 2013, p. 2).

Depois de essa decisão ser tomada, o HLWG intensificou a interação entre o público estratégico, ou seja, entre as partes interessadas, como agentes econômicos, ambientalistas, consumidores, trabalhadores e outros. Entre todos esses, os agentes econômicos ganharam mais espaço na agenda dos proponentes, muito embora o USTR e a Comissão digam que todos foram igualmente consultados e motivados a trazer recomendações.²⁶²

O Trans-Atlantic Business Dialogue (TABD) é uma das associações mais atuantes nas ações junto ao HLWG. O TABD é o conselho executivo do Trans-Atlantic Business Council (TABC), ou seja é o órgão máximo do TABC, reunindo CEOs e outros executivos de empresas americanas e europeias e líderes de mercado em operações internacionais,²⁶³ os quais são os verdadeiros *demandeurs* de um “mercado transatlântico” (TABC, out. 2016).²⁶⁴

função de acordos comerciais baseados no princípio da reciprocidade estrita (U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE, 4-5 maio 2011). Ver também em U.S. House of Representatives. Office of the Law Revision Counsel. United States (2011).

²⁶² No sítio do USTR, lê-se: “A UE e os EUA realizaram um extenso trabalho de sensibilização junto à sociedade civil antes e durante as negociações do TTIP. As rodadas de negociações incluíram um evento de sensibilização de meio dia reunindo todas as partes interessadas, cada uma das quais teve tempo de apresentar as suas opiniões aos negociadores líderes da UE e dos EUA. Nestes eventos, os negociadores-chefes da UE e dos EUA também informaram os interessados detalhadamente sobre o estado das negociações e trocaram opiniões com eles.” (USTR, jan. 2017)

²⁶³ Dentre várias outras empresas representadas estão: AT&T, Audi AG, BASF, BBVA, BP, BeeComp Technologies Inc, Cisco Systems, Deloitte, Deutsche Bank, Deutsche Telekom, Ericsson, Experian,

Em janeiro de 2012, o TABD se encontrou com os oficiais do HLWG no Fórum Econômico de Davos (Suíça). Eles emitiram um relatório, intitulado *Vision for the Future of EU-US Economic Relations*, estabelecendo um consenso sobre a necessidade de se “pressionar por uma ação urgente sobre uma agenda visionária e ambiciosa”, e uma “força-tarefa de CEOs”, que iria “fornecer *inputs* diretos e apoiar o HLWG.”²⁶⁵

No mês seguinte, foi a vez do Transatlantic Task Force on Trade and Investment,²⁶⁶ sob liderança de Ewa Bjorling, Ministra de Comércio da Suécia, e Jim Kolbe, um ex-congressista americano, emitir um relatório – *A New Era for Transatlantic Trade Leadership* – em que apontavam a integração como solução para a crise econômica. Na sequência, a Câmara de Comércio dos EUA enviou uma carta ao Congresso em seu nome e também em nome de outras entidades,²⁶⁷ solicitando encaminhamento dos problemas econômicos por meio de um acordo transatlântico e uma agenda abrangente.

A iniciativa foi emulada por outras associações, como Business Roundtable, European Round Table of Industrialists e TABD, as quais juntas enviaram uma carta para altas autoridades governamentais europeias e para os líderes do HLWG solicitando essencialmente a mesma coisa. Outras cartas foram enviadas ao presidente Obama aplaudindo-o pela iniciativa de estabelecer o HLWG e pedindo mais ações no curso da integração. Uma delas foi assinada por Jim McNerney, CEO da Boeing.²⁶⁸

Exxon Mobil Corporation, Intel, Johnson Controls, Lilly, KPMG, Oracle, Pfizer, SAAB Groups, SAP, Siemens, Telecom Italia, Telefônica, Verizon. Ver lista completa em TABC (oct 2016)

²⁶⁴ Na verdade, em 2013, o TABD se juntou ao European-American Business Council para se tornar o Trans-Atlantic Business Council (TABC).

²⁶⁵ Participaram da reunião autoridades americanas e europeias, como: Ron Kirk, então Representante de Comércio dos EUA; Karel De Gucht, então Comissário de Comércio da UE, Joaquín Almunia, Comissário para Competitividade; Jon Leibowitz, Presidente da Comissão Federal de Comércio dos EUA, Michael Froman, no papel de Vice-Conselheiro de Segurança Nacional para Relações Econômicas Internacionais do presidente Barack Obama; Pascal Lamy, no papel de DG da OMC. Além desses, também participaram representantes de: Atlantic Council; Canadian Council of Chief Executives (CCCE); US Chamber of Commerce (MARSHALL, 2013).

Em 2013 a reunião se repetiu, evidenciando certa regularidade na comunicação entre o TABD e as autoridades governamentais das duas regiões durante o Fórum Econômico Mundial. Além dessas reuniões, outras também costumam ocorrer em Washington e Bruxelas.

²⁶⁶ Transatlantic Task Force on Trade and Investment foi uma iniciativa conjunta do German Marshall Fund e do European Centre for International Political Economy (ECIPE) em maio de 2011.

²⁶⁷ Entre as entidades constavam, além de outras, a BusinessEurope; American Chamber of Commerce to the European Union; Business Roundtable; European-American Business Council; Trans-Atlantic Business Dialogue.

²⁶⁸ Ver cópia dos documentos em:

<<https://docs.google.com/file/d/0B7WWpDz2-uTzRHc1T1pxYUtVQ2M/edit?pli=1>>;
<<https://docs.google.com/file/d/0B7WWpDz2-uTzN0JXbTZxeTQ3WVU/edit>>.

Outra aliança foi criada em 2013 a favor do lançamento das negociações para a instituição do TTIP: Business Coalition for Transatlantic Trade (BCTT).²⁶⁹ Os *think tanks* também contribuíram para a promoção das ideias do HLWG.²⁷⁰

Em novembro de 2012, Hillary Clinton, então Secretária de Estado, deu uma palestra na Brookings Institution, em que disse que a Administração Obama estava discutindo a possibilidade de negociações com a UE, o que poderia resultar em fundamental contribuição para o fator de competitividade de ambas as partes para o próximo século. A propósito, a Brookings Institution enviou um memorando para o presidente Barack Obama aconselhando-o a instituir tanto o TPP como o TTIP, pois seria a maneira mais realista de reivindicar a liderança americana.²⁷¹ O Atlantic Council também participou, com alguns de seus membros produzindo artigos defendendo iniciativas governamentais que criassem condições para que o setor privado pudesse orientar a expansão econômica, os investimentos e a criação de empregos (JONES e DONOHUE, 2012).

A mídia, assim como aconteceu na campanha para a inserção do comércio de serviços na agenda da Rodada Uruguai, foi outro veículo bastante explorado para projetar as ideias dos membros do HLWG, buscando acionar o senso de urgência da sociedade em geral para a solução “mais acertada” diante dos problemas econômicos que afligiam as economias ocidentais (*THE NEW YORK TIMES*, 25 nov. 2012).

No contexto do surgimento de novos atores estatais com orientações políticas e econômicas “exóticas”, a solução seria sair na frente e ditar os padrões, protocolos e regras, pois isso poderia ser decisivo em termos de benefícios geoestratégicos e de ganho de competitividade (*THE FINANCIAL TIMES*, 23 dez. 2012). Editoriais

²⁶⁹ Os membros da BCTT são, entre outros: Citigroup, Dow, FedEx, GE, IBM, Intel, Lilly, MetLife, UPS, JPMorgan Chase. Dentre os membros também estão algumas associações, como: Transatlantic Business Council (TBC), U.S. Chamber of Commerce, Business Roundtable, Coalition of Service Industries, National Association of Manufacturers, National Foreign Trade Council, U.S. Council for International Business.

²⁷⁰ O TABC possui parceria com uma série de *think tanks*. Dentre esses podem-se citar: American Institute for Contemporary German Studies, Atlantic Council, Bertelsmann Foundation, Brookings Institution, Bruegel, Carnegie Europe, Center for Transatlantic Relations, Center for Strategic and International Studies, Council on Foreign Relations, Chatham House, The German Marshall Fund on U.S., European Policy Centre (EPC), European Centre for International Political Economy (ECIPE), Friedrich Naumann Foundation for Freedom, Friends of Europe, IW Köln/Cologne Institute for Economic Research, Peterson Institute for International Economics. Ver lista completa em: <<http://www.transatlanticbusiness.org/resources/think-tanks/>>.

²⁷¹ “Enquanto o TPP “ajudaria a definir o padrão de integração econômica na Ásia,” o Transatlantic Free Trade Area (TAFTA) “daria às empresas americanas e europeias uma vantagem na definição de padrões industriais para a economia global de amanhã.” (MARSHALL, 2013, s.p).

alemães também destacaram o substancial benefício geoestratégico de um acordo (*SPIEGEL ONLINE*, 14 fev. 2013). No lançamento oficial das negociações do TTIP, as autoridades diziam acreditar que o acordo pressionaria “o Japão e os países em desenvolvimento a adotar regras harmonizadas nas negociações.” (*THE WALL STREET JOURNAL*, 13 fev. 2013). E, diferente das iniciativas passadas, desta vez os atores políticos estariam determinados e até “desesperados” para apresentar aos seus eleitores planos tangíveis para ativar o crescimento e criar empregos, enquanto forjam uma frente unida em face da concorrência da China e de outros países “emergentes”. (*THE FINANCIAL TIMES*, 13 fev. 2013).

5.1.3 INICIATIVAS PRÉ-TTIP: COOPERAÇÃO ECONÔMICA ENTRE EUA E UE E O MAIOR INTERESSE DA UE NO TTIP

Quando o HLWG lançou a proposta do TTIP, o fez revisitando propostas anteriores que já haviam sido discutidas desde a década de 1990. No imediato Pós-Guerra Fria, precisamente em 23 de novembro de 1990, o presidente George H.W. Bush, Giulio Andreotti, então primeiro-ministro da Itália, e Jacques Dellors, então à frente da Comissão, assinaram a Declaração Transatlântica, estabelecendo o quadro institucional para as consultas transatlânticas. Significou que um diálogo político regular entre as partes foi iniciado em vários níveis. A cooperação concentrava-se nas áreas de economia, ciências, educação e cultura (*UNITED STATES MISSION TO THE EUROPEAN UNION*, 19 out. 2016).

Cinco anos mais tarde, em 3 de dezembro de 1995, foi adotada a “Nova Agenda Transatlântica” (Nova Agenda), pelo presidente Bill Clinton, Felipe Gonzáles, então primeiro-ministro da Espanha, e Jacques Santer, então à frente da Comissão. Alguns dias mais tarde, em 15 de dezembro de 1995, nesta mesma cúpula, foi lançado o Joint US-EU Action Plan. Juntas, essas iniciativas institucionalizavam em algum grau a cooperação entre os EUA e a UE, que seria estabelecida principalmente na área econômica (*UNITED STATES MISSION TO THE EUROPEAN UNION*, 19 out. 2016).

Com a declaração da Nova Agenda e o Joint US-EU Action Plan, visava-se um “Novo Mercado Transatlântico”, que iria expandir as oportunidades comerciais e de investimento e multiplicar empregos em ambos os lados do Atlântico. Sublinhavam-se ainda os papéis dos EUA e da UE na liderança dos esforços

multilaterais para um sistema liberal de comércio e de investimento – note-se a semelhança com os propósitos do HLWG.²⁷²

Na esteira das iniciativas, também foram criados alguns fóruns de diálogo. O de maior destaque foi o Trans-Atlantic Business Dialogue (TABD), já comentado anteriormente. Foram emitidas pelo TABD as recomendações para harmonização de regulamentações e de padrões, o conjunto de regras para os Mutual Recognition Agreements (MRA) de testes de capacidade e de outros protocolos em setores como de telecomunicações, eletroeletrônico e outros. Tais recomendações são extremamente importantes porque vão estar na agenda do TTIP.

Outro aspecto que marca a Nova Agenda é o atributo da flexibilidade, que fundamentalmente remete à ideia de “acordo vivo” do TTIP, termo que vai ser mencionado mais à frente neste capítulo. A flexibilidade da Nova Agenda refere-se à ideia de o plano de ação poder ser constantemente revisto a cada reunião de cúpula – estabelecidas para ocorrer bianualmente – a partir do monitoramento das ações anteriores, da análise de novos contextos e de eventuais mudanças de prioridade. Esse novo formato visaria a superar as deficiências decorrentes da natureza estéril de reuniões de cúpula *ad hoc*.

Em síntese, a Nova Agenda e a ideia do Novo Mercado Transatlântico serviriam de âncoras institucionais para dismantlar a maioria das barreiras comerciais e relativas a investimentos remanescentes entre as partes e um fundamento de construção para uma possível Transatlantic Free Trade Area (TAFTA). Entretanto isso se revelou difícil demais, e acabou ensejando uma proposta menos ambiciosa: Transatlantic Economic Partnership (TEP), que surgiu no âmbito da cúpula de

²⁷² Conforme Anthony Gardner (13 nov. 1996), que havia sido diretor para relações europeias no Conselho de Segurança Nacional dos Estados Unidos e participe da elaboração da Nova Agenda, o projeto era ambicioso no sentido de elevar ainda mais o nível do relacionamento no longo prazo e jamais deveria ser visto como um instrumento para dar conta dos atritos transatlânticos ocasionais. Gardner ainda avalia que o impacto da Nova Agenda também pode ser sentido no estreitamento das relações entre mais instituições de ambas as partes e entre mais oficiais e no adensamento do diálogo em bases contínuas. Antes as consultas concentravam-se entre poucos representantes. Do lado americano: Presidência, Departamento de Estado, Departamento de Comércio e USTR; e do lado europeu: Diretor Geral para Relações Econômicas Externas da Comissão e o ministro das relações exteriores do país ocupante do assento da presidência da Comissão. O maior engajamento deu espaço para discussões mais substanciais, de maior escopo e contínuas. Os temas passaram a ser discutidos em termos de governança global, sobretudo governança do comércio, em vez de apenas contenciosos comerciais.

Londres, em 18 de maio de 1998. A TEP abrangia cooperação comercial tanto na dimensão bilateral, como na multilateral.²⁷³

Em 2006, foi a vez do governo alemão, sob liderança da Chanceler Angela Merkel, sinalizar em favor da reconstrução da cooperação transatlântica depois do período de estremecimentos decorrentes das discordâncias sobre a Guerra ao Terrorismo (US EMBASSY, 12 jan. 2006). O consenso na UE era de que a maior economia do bloco e, na época, a 3ª mundial deveria retomar o projeto europeu e as relações transatlânticas. Em final de setembro de 2006, Angela Merkel falou ao Comitê Europeu do Parlamento Alemão (Bundestag) que achava a ideia de zona de livre comércio com os EUA “fascinante”. “Tal aliança econômica, que incluiria 60% do PIB mundial, seria um pacote de interesses comuns”. No entanto, ela ressaltou que “Zona de Livre Comércio Transatlântica não deveria competir com a Rodada Doha se a OMC continuasse funcionando, contudo, se as conversações fracassassem, então o plano de Merkel estaria pronto.” (MERKEL, 2006, apud MARSHALL, 2013)

Merkel já havia solicitado a Bernd Pfaffenbach, seu então conselheiro de economia mundial, para avaliar como outros países europeus reagiriam à ideia. Além disso, Pfaffenbach já havia se programado para encontrar Susan Schwab, então Representante de Comércio, em algumas semanas (*SPIEGEL ONLINE*, 2 out. 2006). Gabor Steingart, editor-chefe do Handelsblatt, jornal econômico líder na Alemanha, escreveu em 20 de outubro de 2006 que os governos ocidentais deveriam agir rapidamente para combater o crescimento da China e da Ásia. “Uma Zona de Livre Comércio Euro-Americana seria um projeto ambicioso a discutir.” (*SPIEGEL ONLINE*, 20 out. 2006).

Em 2007, na reunião da Cúpula US-EU, o presidente George W. Bush, a chanceler Angela Merkel e José Manoel Barroso, então à frente da Comissão, estabeleceram o Transatlantic Economic Council (TEC), para facilitar acordos em um

²⁷³ Os compromissos dos signatários, conforme o estabelecido na TEP, na dimensão bilateral envolvia: acesso a mercados especialmente para serviços; cooperação regulatória; reconhecimento mútuo; alinhamento de padrões e de requisitos, como licenças, medidas de proteção ao consumidor. E na dimensão multilateral concentravam-se sobretudo em impulsionar o princípio de liberalização progressiva ancorado na OMC. E especificamente sobre o setor de serviços: “A nossa cooperação centrar-se-á na continuação prevista das negociações com base no artigo XIX do GATS, com o objetivo de: aumentar as oportunidades de acesso ao mercado em nível mundial; abordar os obstáculos específicos enfrentados por diversos setores de serviços; melhorar as condições de estabelecimento; melhorar os compromissos transfronteiriços para aproveitar plenamente a oportunidade de comércio eletrônico; examinar formas de melhorar a circulação de pessoas necessárias à prestação de serviços; e desenvolver disciplinas adicionais para fortalecer o acesso ao mercado e garantir que os serviços possam ser fornecidos em um ambiente pró-competitivo.” (UNITED STATES MISSION TO THE EUROPEAN UNION, 9 nov. 1998)

espectro abrangente de questões economicamente importantes administradas via seu plano de trabalho corrente (EUROPEAN COMMISSION, 30 abr. 2007).²⁷⁴

Portanto, desde a dobra da década de 1990 para 2000, um arranjo institucional que se assemelharia ao TTIP já estava sendo gestado. O que se percebe é que, apesar das várias declarações de apoio por parte da Administração Obama, as autoridades europeias pareciam atribuir um valor maior ao acordo.²⁷⁵

E os próprios europeus também pareciam querer passar uma imagem de que estavam se esforçando para coordenar as várias partes internas. Matthias Fekl, Ministro de Comércio Exterior, Promoção do Turismo e Nacionais Franceses no Exterior, também dá a entender que os negociadores europeus estavam mais ansiosos e tentando atrair os americanos para a dinâmica das concessões.²⁷⁶ E Jean-Claude Juncker, no papel de responsável pela Comissão, frustrado com a oposição dos políticos socialistas na Alemanha e com o governo francês, ligou para as autoridades governamentais dos 28 Estados-membros da UE em maio de 2016 para reconfirmar os respectivos compromissos com o TTIP. Além disso, foi a Paris no começo de junho do mesmo ano para promover as supostas potencialidades do TTIP para uma convenção de chefes de governo franceses. O Comissário assegurou-lhes que seus interesses não seriam prejudicados (*THE FINANCIAL TIMES*, 31 maio 2016).

²⁷⁴ O TEC foi fruto de um empenho sobretudo da Comissão, que financiou um estudo para identificar as barreiras existentes ao comércio e ao investimento e para estimar os benefícios da remoção dessas barreiras. E, lembrando, conforme já mencionado no início do capítulo, foi o TEC, que lançou o HLWG em 2011. O TEC tornou-se desde então uma instituição governamental de diálogo entre UE e Estados Unidos. As reuniões acontecem pelo menos uma vez por ano e são lideradas conjuntamente pelo White House Deputy National Special Advisor for International Economic Affairs e a Vice Presidência da Comissão Europeia de Comércio (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 21 out. 2016)

²⁷⁵ Presidente Obama, ao falar com o Conselho de Exportação da Presidência, expressou-se esta percepção: “Penso que no passado, a UE, por necessitar de coordenação entre tantos membros, consistentemente tem que buscar o menor denominador comum. E há certos países, cujo setor agrícola é muito forte, que tendem a bloquear, em momentos críticos, os tipos de acordos comerciais de base ampla que seriam um bom negócio para nós. Se uma das áreas onde temos a maior vantagem comparativa é isolada de um acordo de comércio global, é muito difícil conseguir algo [o acordo geral]. O que eu acho que mudou é o reconhecimento em toda a Europa que é difícil para eles descobrir uma receita para o crescimento neste momento, em parte por causa das medidas de austeridade que foram postas em prática em toda a zona do euro, na ausência de um componente comercial mais agressivo. Então eu acho que eles estão com mais fome por um negócio do que eles tiveram no passado. Eu acho que, graças ao trabalho de pessoas boas como Mike Froman, conseguimos diminuir algumas das diferenças. Nós identificamos no lado regulatório, no lado aduaneiro, áreas onde podemos sincronizar sem ferir qualquer lado, e assim lubrificar um comércio mais eficaz entre os dois países. Assim, reduzimos as questões. Eu acho que ainda será uma tarefa pesada. Não há garantia de que no final alguns dos países que causaram dificuldade no passado não vão bloqueá-lo [o acordo] novamente, mas eu acho que você vai ver mais pressão de mais países do outro lado do Atlântico para obter este feito do que vimos no passado.” (WHITE HOUSE, 12 mar. 2013)

²⁷⁶ “Estamos esperando por tantas ofertas sérias de EUA que não há absolutamente nenhuma chance de que as coisas aconteçam antes do fim da Administração Obama.” (*TELEGRAPH*, 11 jul. 2016)

Em junho de 2016, um estudo elaborado pela Diretoria Geral para Política Externa do Departamento de Política do Parlamento Europeu (PE) revelou que os europeus ficaram preocupados com a guinada dos EUA para a Ásia e que isso poderia implicar um distanciamento do país da liderança transatlântica. Apesar da ênfase da orientação da Administração Obama para a Ásia estar alinhada com uma longa tradição do país, o fato é que desta vez soou mais consequente (EUROPEAN PARLIAMENT, jun. 2016).

O estudo encomendado pelo PE destacou que o vigor das economias asiáticas, lideradas por China e por Índia, além da reação da economia japonesa traduzida nas medidas “Abenomics” e da Coreia do Sul que também vinha apresentando indicadores econômicos surpreendentes, fez os EUA definirem um interesse mais intenso no reforço da sua conectividade econômica com a região.

E, somando-se ao interesse americano pelas economias asiáticas, alguns estudos apontavam decréscimo de investimentos no âmbito da UE, como consequência de mudanças de indústrias manufatureiras europeias em direção aos países do TPP. Tais empresas buscavam aproveitar vantagens de qualquer crescimento gerado e evitar desvantagem competitiva em função do desvio de mercado gerado pelo acordo (ERIXON et al., 2014, p. 7).

Uma outra preocupação das autoridades europeias era a possibilidade de o modelo TPP interferir diretamente no padrão de APC adotado pela UE, ou seja, o receio de que o TPP estabelecesse um padrão de referência para outros APCs sendo negociados pela UE com os países asiáticos. Segundo o estudo do PE, embora os padrões negociados sejam mais elevados do que os primeiros acordos comerciais existentes com os países da Ásia, eles ainda não teriam assegurado maiores ganhos para os europeus. A preocupação dos europeus relaciona-se ao Japão. Os americanos poderiam obter maiores concessões dos japoneses em detrimento dos europeus no âmbito das negociações entre a UE e o Japão, particularmente sobre o mecanismo de solução de disputa proposto pelos europeus nessas negociações, a saber, o Sistema de Tribunais de Investimento, o qual será discutido mais adiante, e que confronta com o mecanismo proposto pelos negociadores americanos. (EUROPEAN PARLIAMENT, jun. 2016, p. 43)

O mapeamento das circunstâncias mostra que, apesar da relação de poder ser relativamente simétrica entre os EUA e a UE, a vantagem tende a estar com os EUA, pois as autoridades europeias emitiram alguns sinais indicando possuir maior

interesse pelo acordo. Além disso, também deve se ter em conta a situação econômica instável entre os países europeus, combinada com a emergência de grandes economias, sobretudo China e Índia, e com a política comercial de EUA que fazia movimento em direção à Ásia.

5.2 NEGOCIADORES AMERICANOS E EUROPEUS NAS NEGOCIAÇÕES DE SERVIÇOS NO TTIP

Conforme proposto na introdução deste capítulo, neste tópico o destaque recai sobre os contra-argumentos dos negociadores europeus, tendo em vista que os argumentos dos negociadores americanos são praticamente os mesmos apresentados na discussão do capítulo anterior.

5.2.1 PRINCÍPIOS NÃO DISCRIMINATÓRIOS

Assim como nos demais acordos, no TTIP os negociadores americanos apresentaram os mesmos argumentos e também a mesma linguagem em relação aos princípios não discriminatórios. Conforme visto no capítulo anterior, tiveram o cuidado de qualificar as terminologias “circunstâncias similares” para a observância do princípio TN, tanto em relação a investimentos como em relação a comércio transfronteiriço, e isso deve se manter no caso do TTIP.

Pelo que se verifica em documentos restritos publicados sem autorização na *internet*, negociadores europeus e americanos parecem convergir na linguagem usada em suas minutas de acordo para o caso de fornecimento de serviços públicos de telecomunicações.²⁷⁷ E para os demais serviços, os negociadores europeus propuseram que as disposições relativas a TN não devem ser interpretadas como uma exigência para que qualquer parte compense serviços estrangeiros ou prestadores de serviços da outra parte por eventuais desvantagens competitivas em decorrência da condição de estrangeiro. Eles consideram tratamento menos favorável quando ele

²⁷⁷ Por exemplo, na minuta sobre fornecimento de serviços de telecomunicações, o termo “circunstâncias similares” aparece. TTIP. Consolidated Proposed. Electronic Communications/Telecommunications Text. (s.d.) Disponível em: <<https://wikileaks.org/ttip/Electronic-Communications/Electronic-Communications.pdf>> Acesso em set 2015.

modifica as condições de concorrência de uma forma que favoreça os serviços e prestadores de serviços de uma parte em desvantagem da outra.²⁷⁸

Em Acesso a Mercados (AM), os negociadores europeus propuseram que em todos os setores sobre os quais as partes assumirem compromissos não se deve manter ou adotar quaisquer medidas – cotas numéricas, monopólios, exclusividade, teste de necessidade econômica²⁷⁹ – que limitem o número de prestadores de serviços, o valor total de transações de serviços ou bens, o número total de operações de serviços ou quantidade total de serviço a ser entregue (EUROPEAN COMMISSION 31 jul. 2015a, p. 11). Note-se que são princípios gerais e as partes têm escape por meio das reservas a serem destacadas nos anexos.

Quanto ao princípio Nação-Mais-Favorecida (NMF), há uma reserva que diz que tais disposições não obrigam as partes a estender benefícios resultantes de acordos de bitributação e outros acordos que regulamentam reconhecimento de qualificações, licenças e medidas prudenciais.²⁸⁰ Ou seja, os negociadores deixam claro que se trata de um autêntico APC.

5.2.2 MECANISMO DE SOLUÇÃO DE DISPUTAS INVESTIDOR-ESTADO (ISDS) E SISTEMA DE TRIBUNAIS DE INVESTIMENTO

Conforme visto nos capítulos anteriores, a tradicional preferência dos negociadores americanos é pela adoção do mecanismo ISDS.²⁸¹ Entretanto, tal preferência bate de frente com as atuais preferências dos negociadores europeus, que diante da pressão de grupos de interesses internos decidiram propor um modelo alternativo ao ISDS.

Tais grupos, dentre os quais incluem-se o European Citizens Initiative (ECI)²⁸² e o European Trade Union Confederation, alegam que o mecanismo baseado no ISDS tende a empoderar ainda mais as empresas multinacionais. Elas podem desafiar as políticas implementadas pelos respectivos governos recorrendo ao sistema

²⁷⁸ Os compromissos específicos sobre TN com as respectivas reservas estão listados nos Annex I e Annex II em European Commission (31 jul. 2015a, p.4-116)

²⁷⁹ Ver Annex III em European Commission (31 jul. 2015a, p. 117-1170).

²⁸⁰ Os compromissos específicos sobre NMF e respectivas reservas estão listados nos Annex I e Annex II em European Commission (31 jul. 2015a, p.4-116).

²⁸¹ “Baseado em nossa experiência de mais de duas décadas com o ISDS nos termos dos acordos dos EUA (...) acreditamos que o fornecimento de um fórum internacional neutro para resolver disputas de investimento sob o Direito Internacional atenua os conflitos e protege os nossos cidadãos.” (USTR, mar. 2015).

²⁸² No ECI, constituído em 2014, reúnem-se 148 grupos sociais de 18 Estados-Membros da UE. (Stop TTIP, s.d)

de justiça privada, especificamente aos serviços de árbitros privados que podem ser capturados pelos interesses corporativos em detrimento dos ambientais, financeiros e democráticos. As estatísticas indicam que as empresas americanas são as que mais recorrem a tal mecanismo (HÜBNER et al., 2016, p. 28).²⁸³

A reação negativa na UE foi forte, a ponto de interromper as negociações relativas ao ISDS em 2014 e fazer a Comissão proceder a uma consulta pública, cujo resultado mostrou que 98% de um grupo de 150.000 consultados condenavam o ISDS e se opunham à sua inclusão no TTIP (EUROPEAN COMMISSION, 13 jan. 2015). Em reação, o PE emitiu uma resolução demandando uma reforma geral do ISDS (EUROPEAN PARLIAMENT, 8 jul. 2015).²⁸⁴ Uma reforma não apenas procedimental, mas substancial, a fim de assegurar que o ISDS não constituísse uma ameaça às “soberanas decisões não discriminatórias” (QUICK, 2015, p. 200). Na sequência, a própria Cecilia Malmström, no papel de Comissária de Comércio, anunciou a mudança (EUROPEAN COMMISSION, 16 set. 2015).²⁸⁵

²⁸³ Os europeus em geral duvidam que possa haver tratamento justo em casos envolvendo interesses de empresas americanas, assim como há americanos que também receiam haver desequilíbrio nas decisões de solução de controvérsias envolvendo interesses de empresas europeias. Além dos litígios já citados nos capítulos anteriores, há outros, como a disputa envolvendo a Central European Media Enterprises (CME) e o governo da República Checa em um caso emblemático, em que o montante da indenização reivindicada era excessivamente alto, envolvendo centenas de milhões de dólares, a ponto de desequilibrar a situação fiscal do país inquirido.²⁸³ Um outro exemplo é Vattenfall Europe Generation, uma empresa sueca de geração de energia, que iniciou um processo reivindicando reparação de danos contra o governo alemão, em 2009, no valor de €1.4 Billion, por atrasos e restrições ambientais impostas ao projeto da empresa. Segundo críticos, isso marca uma marcha cada vez mais crescente da “indústria da arbitragem” (GAUKRODGER e GORDON, 2012, p. 7).

²⁸⁴ Cabe notar que os acordos instituídos pela UE podem ser divididos em antes e depois do Tratado de Lisboa, concluído em 2007 e vigente a partir de 2009. Os acordos instituídos antes do Tratado de Lisboa contendo provisões sobre proteção de investimentos eram negociados pelos próprios Estados-Membros. Hoje em dia eles somam mais de 1400 e no geral contêm o mecanismo de resolução de conflitos modelado no ISDS, o que mostra que estão em linha com a prática que se instituiu entre os países exportadores de capital a partir da década de 1990. No entanto, a partir de 2009, por força do Tratado de Lisboa, a Comissão teve seu escopo aumentado e passou a negociar acordos sobre liberalização e proteção de investimentos, conforme já vinha fazendo na prática desde 2006, mas agora com um mandato negociador legítimo (*OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES*, 09/05/2008, p. 140-141). Assim, de acordo com as novas atribuições do Tratado de Lisboa, a partir de 2009, e orientada pelos objetivos traçados no âmbito da Communication Global Europe: Competing in the World de 2006, a Comissão passou a negociar cláusulas sobre investimentos em negociações sobre Acordos Preferenciais de Comércio (APC) ou em Acordos Internacionais de Investimentos (AII), que envolvem mecanismo de resolução de conflitos, como por exemplo nas negociações bilaterais com países da Asean: Indonésia, Filipinas, Malásia, Singapura, Tailândia, Vietnã, e nas negociações bilaterais com o Japão (SCHILL, 2016). Ver a relação completa de negociações em que UE está envolvida, seus respectivos *status* e cronograma em: European Commission (set. 2016).

²⁸⁵ Cecilia Malmström chegou a expressar, em março de 2015, perante o PE sua insatisfação com o sistema existente e disse: “nós queremos a regra do direito, não a regra dos advogados” (EUROPEAN COMMISSION, 18 mar. 2015). Depois repetiu a mesma frase em uma de suas redes sociais (MALMSTRÖM, 18 mar. 2015). E em maio de 2015, ela publicou no sítio da Comissão uma proposta para a criação de um sistema internacional público de tribunal de investimento, que, em vez de existir paralelamente aos sistemas judiciais nacionais, seria um sistema complementar aos tribunais nacionais;

Em setembro de 2015, a Comissão então propôs a adoção de um mecanismo alternativo, traduzido aqui por Sistema de Tribunais de Investimento,²⁸⁶ a ser usado no TTIP. Seria para garantir que “todos os atores” pudessem confiar plenamente no sistema, o qual seria estruturado em torno dos mesmos elementos-chave dos tribunais nacionais e internacionais e, principalmente, deveria consagrar o direito dos governos de regulamentar e assegurar a transparência e a responsabilização.²⁸⁷

Na 12ª rodada de negociação do TTIP, ocorrida em 22 de fevereiro de 2016, os negociadores europeus, com a anuência do PE, do Conselho, dos respectivos parlamentos nacionais e partes interessadas diversas, propuseram aos negociadores americanos o Sistema de Tribunais de Investimento em substituição ao ISDS, que até então vinha sendo usado inclusive por eles próprios.

Nos termos da Comissão, o Sistema de Tribunais de Investimento consistiria de juízes nomeados, disponíveis permanentemente, e seria dotado de procedimentos públicos e transparentes. Para se destacar do modelo ISDS, anteriormente usado, os negociadores europeus procuraram apresentar definições e terminologias específicas, visando delimitar o escopo de fatos geradores de processos passíveis de serem apreciados pelos tribunais. Além disso, excepcionaram casos envolvendo objetivos públicos e bens públicos internacionais, tais como saúde e ambiente. Finalmente, para assegurar que empresas não fiquem tentadas a iniciar petições “frívolas”, ou seja, só para verificar o que poderiam obter, propuseram que a parte perdedora terá que pagar as custas do respectivo processo (EUROPEAN COMMISSION, 12 nov. 2015, p. 11-21).²⁸⁸

concederia a qualquer parte no conflito o direito de apelar; e consagraria o direito dos Estados de regular (EUROPEAN COMMISSION 5 maio 2015). Segundo Koeth (2016, p. 10), esta publicação emitiu um sinal claro de que a Comissão tinha abandonado sua abordagem anterior baseada no ISDS, o que tornou tal mecanismo indefensável para o próprio PE, que estava fortemente pressionado a ceder às exigências do público. Em setembro de 2015, Cecilia Malmström afirmou o seguinte: “O que claramente resultou do debate é que a velha e tradicional forma de resolução de disputas sofre de uma falta fundamental de confiança. No entanto, os investidores da UE são os utilizadores mais frequentes do modelo existente, que cada um dos países da UE desenvolveu ao longo do tempo. Isto significa que a Europa deve assumir a responsabilidade de reformá-lo e modernizá-lo. Devemos tomar a liderança global no caminho para a reforma.” (EUROPEAN COMMISSION, 16 set. 2015, s.p.)

²⁸⁶Investment Court System (ICS).

²⁸⁷Note-se que, a princípio, isso também não contentaria os sindicatos de trabalhadores (CARR, 2016). Entretanto, os defensores do Sistema de Tribunais de Investimento dizem que essa alternativa resolveria inclusive os impasses diante de China. “O mais importante, tanto para os EUA como para a UE, é que seria muito difícil insistir nas disposições relativas à proteção dos investimentos num acordo com a China se não tivermos tais disposições entre nós. Na China, a proteção adequada do investimento é muito mais importante.” (SCHAAKE, 23 fev. 2016)

²⁸⁸A princípio, só se constituiria um processo em caso de quebra de contratos ou de expropriação sem a devida compensação. Mais especificamente a quebra de contrato se caracterizaria por não

A proposta da Comissão é uma contrarreacção ao movimento que se levantou contra o ISDS causado fundamentalmente pelo temor de que os governos pudessem ficar reféns de empresas predadoras, deixando de exercer seus direitos de regulamentar e de implementar políticas públicas. Supostamente, o Sistema de Tribunais de Investimento asseveraria o *policy space* garantido pelo princípio da soberania, paradigmático na interpretação do Estado-Nação. E é esse o modelo idealizado pelos negociadores europeus, e que tem sido apresentado nas negociações bilaterais empreendidas por eles, como por exemplo o Canada-EU Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), em que se obteve a concordância do Canadá.

E no TTIP os europeus tentam convencer os americanos para que aceitem tal modelo, apelando até mesmo para a tática de ultimato.²⁸⁹ Se de fato conseguissem, isso representaria um ponto de inflexão na forma como as controvérsias sobre investimento têm sido resolvidas, mudando de um conceito de justiça puramente privada para um conceito de justiça intergovernamental, com certa transparência e ênfase no direito sobre regulamentação e institucionalização.

O problema é que os governos americanos sempre hesitam em criar tribunais internacionais. Além disso, os agentes econômicos tendem a resistir, pois estariam renunciando às vantagens que adquiriram desde a instituição do NAFTA. Peter Chase, então vice-presidente da Câmara de Comércio dos Estados Unidos, em tom

cumprimento das respectivas provisões de proteção ao investimento previstas no acordo, assim como a não observação dos princípios TN e NMF. O processo seria apreciado por um Tribunal de Primeira Instância e um Tribunal de Apelação. Tais tribunais seriam compostos por membros indicados por UE e EUA e não pelas partes em disputa (investidor e país hospedeiro do investimento).

Para se ter uma noção melhor de como seria o Sistema de Tribunais de Investimento ver os termos do Capítulo 8, especificamente Artigo 8.27; Artigo 8.28; Artigo 8.29 do Canada-EU Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) (EUROPEAN COMMISSION, fev. 2016a). E ver também sumário das disposições referente ao Sistema de Tribunais de Investimento em European Commission (fev. 2016b).

²⁸⁹ Parlamentares europeus afirmam: “Para fortalecer o comércio baseado em regras e nossos valores de qualidade de vida em questões como saúde, segurança alimentar, leis trabalhistas e meio ambiente, devemos agir agora.” (SCHAAKE, 26 maio 2015) “Com os EUA podemos chegar a um nível mais elevado do que se deixarmos para a China, Rússia ou os Estados do Golfo.” (SCHAAKE, 22 fev. 2016). “Se a UE e os EUA apoiarem conjuntamente a reforma, será muito mais fácil empurrar outros países para que façam o mesmo. A longo prazo, o objetivo deveria ser o desenvolvimento de um tribunal de investimento global, que resolveria os litígios de acordo com as mesmas regras do mecanismo de resolução de litígios da OMC. Só então podemos ter certeza de que os problemas com o atual sistema ISDS serão verdadeiramente resolvidos, porque essas cláusulas antiquadas e desatualizadas podem então ser substituídas por um sistema novo, mais legítimo e moderno. (SCHAAKE, 23 fev. 2016)

posicional, afirmou que a proposta da Comissão foi um erro.²⁹⁰ Ele argumenta a favor do ISDS com base na lógica de que foram os próprios governos, e não as corporações, que instituíram esse mecanismo, buscando em última instância promover a paz entre os Estados.²⁹¹

Note-se que a argumentação de Chase, assim como a dos agentes econômicos em geral, baseia-se na lógica racionalista. Ele de modo algum coloca em perspectiva as circunstâncias em que tal modelo foi instituído no passado, como o papel dos agentes econômicos no contexto, tampouco questiona a relação de poder de algumas corporações diante de certos governos. Para ele, o modelo foi instituído no passado com objetivos claros, bem definidos, absolutamente funcionais e com desdobramentos controláveis. Entretanto, os proponentes da reforma parecem estar mais alinhados com o raciocínio de March e Olsen (1989, p. 3, apud BARTON et al., 2006, p. 204) de que “esforços para reformar instituições políticas são sempre mal sucedidas em atingir precisamente o que foi pretendido.”

5.2.3 REGRAS SOBRE PRIVACIDADE E PROTEÇÃO DE DADOS

Outro conjunto de disciplinas que representa um duro desafio para negociadores americanos e europeus no TTIP diz respeito à privacidade e proteção de dados. Escolheu-se aqui tratar esse tema como tópico especial, procurando dar-lhe o espaço que ele requer em tempos de alargamento das transações comerciais por meios eletrônicos.

No GATS-RU, não foi contemplado um conjunto afirmativo de regras que pudesse servir para coordenar diferentes regimes de armazenamento de dados. Proteção de dados não configurava um problema em dimensões que justificassem a elaboração de regras intersetoriais para tratar do armazenamento de dados, porque foi

²⁹⁰ “A Comissão reforçou involuntariamente [quando fez concessões aos grupos de interesses internos] preocupações infundadas sobre o ISDS, ao mesmo tempo em que muitos se perguntavam se o alvoroço era sobre: o ISDS, o TTIP, os EUA ou, mais fundamentalmente, o estado de direito nas relações internacionais. Isso, mais do que as contendas sobre TTIP, é o ponto em que o debate na Europa sobre ISDS ameaça aumentar a divisão entre os EU e EUA. Se a UE se afastar do ISDS, um componente importante do estado de direito, os EUA não a seguirão.” (CHASE, 2015, p. 218)

²⁹¹ “O problema é que a definição que diz respeito à [lógica da] “perda de lucros” obscurece o fato de que o ISDS é uma criação de governos, e não das corporações. Muitos destes tratados promovem as relações econômicas entre as nações, uma vez que os laços comerciais mais estreitos são amplamente vistos como as bases da paz e da prosperidade (na verdade, esta é a essência da própria UE, consagrada nos tratados de Roma a Lisboa)” (CHASE, 2015, p. 219)

somente em 1999 que os protocolos de segurança sobre tecnologias de transmissão de dados foram introduzidos.²⁹²

Por outro lado, os signatários do GATS-RU acabaram colocando o tema sob o abrigo de artigos dedicados às exceções, como o Artigo III, que dispõe sobre os termos e condições da divulgação de informações confidenciais, e o Artigo XIX, sobre exceções gerais, que asseguram o direito dos signatários de fazer cumprir leis e regulamentos, abrangendo a proteção à privacidade em relação ao tratamento e difusão de dados pessoais. Verifica-se que o rascunho sobre o tema, apresentado pelos negociadores do GATS em junho de 1990 (WTO.MTN.GNS/W/105, 18 jun. 1990, p. 13), acabou sendo incorporado no texto final do GATS.

Em que pese a ausência de um conjunto de disciplinas multilaterais, cada signatário vinha administrando a seu modo a questão, a saber, por meio de protocolos baseados no conceito “interoperabilidade”. No caso de EUA e UE, o acordo U.S.-EU Safe Harbor Framework, conforme destacado na Figura 5.1, dava conta parcialmente da transferência de dados entre as empresas americanas e europeias.

Figura 5.1 – U.S.-EU Safe Harbor Framework

Com base no conceito “interoperabilidade”, foi instituído em 2000 o U.S.-EU Safe Harbor Framework – permitindo que empresas associadas transferissem dados pessoais da UE para os EUA. Nos termos do Safe Harbor Framework, as empresas americanas poderiam se autocertificar anualmente junto ao Departamento de Comércio, afirmando o devido cumprimento dos princípios e requisitos estabelecidos no âmbito da norma de adequação de privacidade de dados da UE. Significa dizer que Safe Harbor Framework asseguraria proteção aos dados dos cidadãos se transferidos por empresas americanas para processamento e ou armazenagem nos EUA. Com isso, não havia necessidade de consentimento ou existência de acordos bilaterais caso a caso. Note-se que o regime não contemplava todos os setores da economia, pois havia um requisito de elegibilidade. As empresas precisavam estar sob jurisdição da Federal Trade Commission (FTC) ou do Departamento de Transporte (DOT). Isso tornava instituições financeiras, incluindo bancos, fundos de investimentos, uniões de crédito, instituições de poupança e financiamento, companhias de seguro, e operadoras de telecomunicações, aquelas que estão restritas apenas ao fornecimento de serviços básicos, inelegíveis para se filiarem ao referido regime. O total de empresas americanas, incluindo pequenas, médias e grandes empresas, que eram associadas ao regime Safe Harbor Framework, era de 4.500 (WEISS e ARCHICK, 2016). Ver sobre Safe Harbor Framework em U.S. Department of Commerce (2009).

²⁹² As redes privadas de dados (Virtual Private Network) utilizam a infraestrutura pública de telecomunicações, mas garantem a confidencialidade e a integridade dos dados. No início o protocolo utilizado era o Telnet, que não oferecia segurança adequada e acabou sendo superado pelo SSH e depois pelo Open Secure Shell (OPENSSH), que foi criado em 1999. Tal tipo de protocolo provém a criptografia.

Entretanto, com o episódio da publicação desautorizada do relatório de vigilância da National Security Agency (NSA), em 2013, relativo a dados coletados sobre a chanceler Angela Merkel, em caso de indiscutível espionagem, os europeus reagiram com fortes protestos²⁹³ e pleitearam a inclusão de uma cláusula específica no TTIP que desse real proteção aos dados.²⁹⁴

A Comissão, entretanto, alegou que tal reivindicação poderia atrapalhar as negociações e em última instância poderia enfraquecer os direitos de privacidade dos europeus. Viviane Reding, no papel de vice-presidente da Comissão e alta funcionária da área de justiça da UE, disse que “Incluir a proteção de dados nas negociações comerciais é como abrir a caixa de Pandora. A UE não está disposta a baixar os seus próprios padrões (...) É por isso que as negociações do acordo de livre comércio não vão incluir normas de privacidade.” (*THE FINANCIAL TIMES*, 4 nov. 2013).

A UE e os EUA possuem regras e abordagens sobre proteção de dados bem diferentes entre si. Na UE, privacidade é considerada um direito fundamental altamente regulamentado.²⁹⁵ Já nos EUA, trata-se basicamente de um direito do

²⁹³ A ocorrência de espionagem não só impactou os esforços dos negociadores americanos em fazer com que seus interlocutores europeus concordassem com a transferência de dados, como também colocou as autoridades americanas espremidas contra a exigência dos alemães para que assinassem um “acordo de não espionagem”. Certamente as autoridades americanas têm resistido em assinar compromissos que coloquem restrições sobre seu serviço de inteligência estrangeira. Por outro lado, os americanos têm usado da diplomacia presidencial para assegurar que as conversas telefônicas da chanceler alemã não seriam mais espionadas. Além disso, tentou-se aliviar o episódio com o engajamento de John Kerry, como Secretário de Estado, e de Chuck Hagel, como Secretário de Defesa (*THE WALL STREET JOURNAL*, 9 feb., 2014).

²⁹⁴ Os cidadãos alemães ficaram contrariados, pois além do constrangimento impingido à comandante em chefe, a história do país já os havia tornado bastante sensíveis às violações de privacidade. Contudo, mais do que o aspecto moral e de direitos fundamentais, a reivindicação alemã supostamente objetiva combater espionagem industrial, e o TTIP pareceu um meio eficaz. O suposto envolvimento de algumas empresas de *internet* e de telecomunicações nos programas da NSA certamente contribuiu para elevar as preocupações dos europeus, sobretudo dos alemães, sobre como as empresas americanas de tecnologia da informação usam os fluxos de dados por elas processados e gerenciados e até que ponto o governo americano acessa tais dados (*THE FINANCIAL TIMES*, 5 ago. 2013).

²⁹⁵ Artigos 7º e 8º da Carta de Direitos Humanos Fundamentais da União Europeia de 2000, que vinculou todos os europeus com o Tratado de Lisboa de 2007 (em vigor desde 2009); European Union Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the Protection of Individuals with Regard to the Processing of Personal Data and the Free Movement of Such Data (Diretiva sobre Proteção de Dados); e a diretiva sobre privacidade eletrônica para o setor de comunicação (e-Privacy Directive), emitida em 2002. A Diretiva sobre Proteção de Dados estabelece regras comuns para entidades públicas e privadas da UE, inclusive para subsidiárias e filiais de empresas americanas presentes na UE, que processam, mantêm ou transmitem dados pessoais, seja automaticamente, seja manualmente. Indivíduos não apenas possuem o direito de acessar seus dados pessoais e o direito de corrigi-los, mas também o direito de obter compensações por perdas e danos em caso de necessidade. Com base nos termos e condições da Diretiva sobre Proteção de Dados, é proibida a movimentação de dados de cidadãos europeus para fora dos domínios da UE, exceto se forem transferidos para uma localização com disciplinas de proteção à privacidade consideradas alinhadas com as da UE. Disponível em: <http://ec.europa.eu/justice/data-protection/data-collection/legal/index_en.htm>. Acesso em: set 2016.

consumidor, mas mais flexível (SCHWARTZ e SOLOVE, 2014).²⁹⁶ Em face dessas diferenças, alguns grupos de interesses denunciaram a cláusula proposta no TTIP, dizendo que ela iria inadvertidamente favorecer gigantes da tecnologia da informação, que supostamente têm tentado mudar a Diretiva e esvaziar esforços da UE de estabelecer controles mais rígidos.

Com efeito, alguns atores políticos americanos e agentes econômicos da área de tecnologia da informação são os maiores entusiastas de uma negociação envolvendo as regras de privacidade e proteção de dados. As autoridades americanas gostariam de poder ter acesso a dados de cidadãos europeus sem o consentimento das autoridades europeias, e as empresas americanas argumentam que a legislação europeia é disfuncional – “tamanho único” – oferecendo pouca segurança jurídica sobre como elas podem usar as informações pessoais dos respectivos clientes e usuários de ferramentas tecnológicas. Elas colocam como referência ideal a normativa americana relativa à privacidade dos dados, supostamente mais ágil e promotora da inovação tecnológica (*THE FINANCIAL TIMES*, 4 nov. 2013; *THE NEW YORK TIMES*, 2 fev. 2013).

Alguns representantes dos interesses de empresas tecnológicas afirmam que a transferência de dados nas transações comerciais transatlânticas é imprescindível e é de total interesse das empresas americanas de um modo geral. Envolve interesses de empresas de vários segmentos: *internet*, *software*, alta tecnologia, instituições financeiras, indústria farmacêutica, ciências biológicas, varejo, saúde, automotivo e indústria de manufatura em geral. Tais empresas dependem da capacidade de gerenciar fluxos de dados por entre fronteiras para fornecer produtos e serviços à rede de clientes no mundo todo.²⁹⁷

²⁹⁶E enquanto a legislação americana permite a coleta e processamento de dados pessoais, exceto se isso causar dano ou for expressamente proibido por lei, no âmbito da UE tais ações são terminantemente proibidas, a menos que haja um acordo expresso que as autorize. Entretanto há que se notar que nos EUA há regras nacionais e subnacionais. No âmbito nacional, há a U.S. Privacy Act of 1974 (U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, 17 jul. 2015), que traz provisões sobre dados pessoais mantidos por agências federais, e a Electronic Communications Privacy Act of 1986 (U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, 30 jul. 2013), que estendeu as restrições do governo sobre telefonia fixa para incluir transmissões de dados eletrônicos. E as leis nacionais de privacidade do consumidor no país variam de acordo com o setor da economia, com diferentes leis que regulam a coleta e divulgação de dados financeiros, dados relacionados com a saúde, informação de estudantes e registros de veículos a motor (WEISS e ARCHICK, 2016; MURRIL et al., 2012).

²⁹⁷Na opinião de Alan Charles Raul, sócio da Sidley Austin, que presta serviços para empresas do referido setor, “os obstáculos que as empresas americanas de tecnologia enfrentam na UE são análogos aos obstáculos técnicos clássicos ao comércio – eles desfavorecem os negócios americanos em computação em nuvem, mídias sociais, aplicativos móveis e outros serviços de *internet* sem nenhuma justificativa substancial.” (*THE FINANCIAL TIMES*, 4 nov. 2013). Outros apelam para um argumento

Dada a zona negativa de interposição de preferências, uma saída poderia ser o reconhecimento mútuo, que carrega o conceito de “interoperabilidade”. Para a Coalition for Privacy and Free Trade, o TTIP é “uma oportunidade em uma geração” para se avançar com a interoperabilidade de disciplinas sobre privacidade de forma duradoura. A Administração Obama também defendeu o conceito da interoperabilidade e o instituto do reconhecimento mútuo (WHITE HOUSE, fev. 2012, p. 31). O reconhecimento mútuo deveria ser orientado por dois princípios: efetivo cumprimento e mecanismos permitindo que as empresas demonstrem capacidade de cumprimento e responsabilização. Ou seja, no entendimento das autoridades americanas, o poder de cumprimento, ainda que diferente de um país para outro, é crítico para estabelecer a interoperabilidade. Assim o é também a responsabilização, que se refere à capacidade de uma empresa demonstrar, voluntariamente ou em função de obrigação legal, a implementação das políticas e procedimentos relativos à privacidade que são exigidos. Dentre os mecanismos de responsabilização, estão: autoavaliação, exames e auditoria. Note-se que os termos *voluntariamente* e *autoavaliação* vão rivalizar com as preferências europeias.²⁹⁸

O problema é que há desconfianças de que esse tipo de solução possa abrir uma brecha para as empresas favoráveis à transferência de dados, pois o conceito de “interoperabilidade” no qual o U.S.-EU Safe Harbor Framework se baseava, pressupõe a liberdade das empresas operarem internacionalmente sob as leis de seus respectivos países e com base em códigos de conduta e autoavaliações. Assim sendo, as empresas americanas com operações nos países da UE poderiam contornar o

com aparência de interesse público. A Coalizão para Privacidade e Comércio Livre diz que a estabilidade e o desenvolvimento da economia transatlântica dependem de transferência duradoura e previsível de dados por entre fronteiras e de disciplinas necessárias para salvaguardar a privacidade de dados pessoais contidos nesses fluxos. Dizem que a expansão do comércio digital, tornado possível justamente por esses critérios de segurança, é incontestavelmente benéfica às empresas grandes e pequenas e aos indivíduos (HOGAN LOVELLS, 2013).

²⁹⁸ Para a Administração Obama, tanto o quadro regulatório americano como a Diretiva da UE estimulariam o desenvolvimento de códigos de conduta para ajudar a implementar os princípios normativos, sendo assim: “A Administração está empenhada em trabalhar com organizações no nível da UE, bem como com os Estados-membros para fazer dos códigos de conduta a base de proteções de privacidade mutuamente reconhecidas.” (WHITE HOUSE, fev. 2012, p. 32) A Administração Obama ainda sugeria combinar o reconhecimento mútuo com um sistema de múltiplas consultas ao público estratégico, para desenvolver os códigos de conduta com a finalidade de simplificar os encargos de conformidade das empresas. “Os atributos de velocidade, flexibilidade e descentralização da resolução de problemas em consultas bem estruturadas com várias partes interessadas oferecem certas vantagens sobre a regulamentação governamental tradicional...” (WHITE HOUSE, fev. 2012, p. 33)

padrão europeu de proteção de dados. Os europeus indicam não acreditar no mecanismo de autoavaliação sobre capacidade de proteção dos dados.²⁹⁹

Em 2015, ocorreu uma decisão da Corte Europeia de Justiça (CEJ) que negativamente ainda mais a zona de possível acordo sobre a cláusula de proteção de dados e privacidade. Em resposta a uma reclamação de um cidadão europeu, afirmando que seus dados no Facebook estavam insuficientemente protegidos, a CEJ, em 6 de outubro de 2015, tornou o Safe Harbor Framework inválido *de jure et de facto*. A Figura 5.2 destaca a conclusão da CEJ.

Figura 5.2 – Conclusão da CEJ sobre o Safe Harbor Framework

A CEJ entendeu que, baseado no Artigo 25 da Diretiva sobre Proteção de Dados, a Comissão era obrigada a examinar as leis nacionais ou compromissos internacionais de um país terceiro, antes de tomar uma decisão sobre a adequação de proteção e privacidade de dados. Entretanto, como isso nunca ocorrera, no entendimento da CEJ, o Safe Harbor Framework perdeu a validade. Além disso, a CEJ notou que requisitos americanos visando segurança nacional, interesse público e execução de lei possuem primazia em relação aos princípios e requisitos do Safe Harbor Framework. Desse modo, empresas americanas são obrigadas a desconsiderar, sem limitação, as regras de proteção que conflitem com tais requisitos. Logo, a conclusão da CEJ diz que o Safe Harbor Framework “permite interferência” das autoridades americanas com os direitos fundamentais dos indivíduos europeus, cujos dados são ou poderiam ser transferidos para os EUA. Por fim, a CEJ observou que a Commission Decision 2000/520/EC, de 26 de julho de 2000, sobre o Safe Harbor Framework não fazia qualquer referência nem à existência de regras americanas, tampouco às proteções legais efetivas destinadas a limitar tais interferências, como a possibilidade de recurso judicial (WEISS e ARCHICK, 2016, p. 7).

A decisão da CEJ desencadeou uma revisão das estratégias de localização de centros de armazenamento de dados das grandes empresas, como Google, Facebook, Apple, Microsoft, que ficaram receosas de que isso abrisse um precedente perigoso e as arrastasse para as cortes contra petições iniciadas por clientes, empregados e outros. E as pequenas e médias empresas foram atingidas em função dos contratos mantidos com empresas fornecedoras de serviços de computação em nuvens e que estão baseadas nos EUA.³⁰⁰

²⁹⁹ Entrevista em Washington em out. e nov. de 2015.

³⁰⁰ Praticamente todas essas empresas contratam esse tipo de serviço. Como dizem, a tendência de computação em nuvem é o “*outsourcing* do século XXI” (*THE GUARDIAN*, 6 out. 2015). Para cumprirem o que determina a ECJ, tais empresas passaram a necessitar de cláusulas contratuais com seus respectivos fornecedores ou de regras corporativas vinculantes. Com isso, a previsão de custos das empresas foi impactada. Como o número de empresas afetadas, sobretudo americanas, foi grande, houve um forte apelo para que um novo regime fosse instituído. Alegava-se que a decisão judicial

Em 2 de fevereiro de 2016, um novo acordo foi comunicado, nomeadamente o UE-U.S. Privacy Shield Framework, com início de vigência a partir de 12 de julho de 2016 (FTC, 25 jul. 2016), preenchendo o vácuo deixado pelo Safe Harbor Framework.³⁰¹

Apesar das mudanças, autoridades supranacionais da UE apontaram algumas lacunas no Privacy Shield Framework: (1) falta de esclarecimento sobre obrigação das organizações de apagar dados não mais necessários; (2) proteções insuficientes sobre transferência de dados a terceiros países; (3) mecanismos de solução de controvérsias excessivamente complexos; (4) garantias insuficientes por parte dos negociadores americanos sobre o compromisso de observância dos estritos limites de acesso de dados em massa, das salvaguardas e da supervisão para cumprir a norma da UE sobre

européia trazia junto incerteza jurídica para muitas empresas e isso poderia afetar os vínculos comerciais e de investimentos transatlânticos.

³⁰¹ Algumas leituras sugerem que a substituição do Harbor Safe Framework decorreu do efeito Snowden (*THE GUARDIAN*, 6 out. 2015). Certamente, as informações vazadas por Snowden energizaram a inquietação de grupos de interesses, mas a raiz principal da mobilização é a própria revolução tecnológica e as tentativas dos governos americano e europeu de formatar os acordos comerciais para atender os apelos dessa nova configuração econômica, e o TTIP materializa essas tentativas. O que se verifica é que, desde novembro de 2010, as autoridades europeias já vinham organizando discussões sobre uma reforma regulatória sobre proteção de dados. A discussão impulsionou um processo de consultas no âmbito da UE relativas a uma abordagem ampla sobre proteção de dados, que foi de 4 de novembro de 2010 a 15 de janeiro de 2011. Das 305 respostas recebidas, 220 vieram de organizações privadas, particularmente de associações de empresas e de organizações não-governamentais; 54 de cidadãos; 31 de autoridades públicas (EUROPEAN COMMISSION, 25 jan. 2012, p. 3). O maior interesse das instituições privadas pode ser compreendido em função da redução de custos: “Uma lei única vai também acabar com a atual fragmentação e encargos administrativos onerosos, trazendo economia para as empresas em cerca de € 2,3 bilhões anuais.” Ver em: European Commission. Reform of EU data protection rules. (s.d.) Para se ter uma ideia da dimensão econômica do setor de tecnologia da informação só em 2012, a UE contabilizou um *superávit* em serviços digitais na ordem de US\$ 168 bilhões, enquanto os EUA ficaram com a segunda colocação, tendo respondido por um *superávit* de US\$ 151 bilhões (NOVELLI, 2015).

Depois de várias outras discussões, em 25 de janeiro de 2012, a Comissão apresentou formalmente a proposta de um novo pacote normativo, visando a atualizar a Diretiva e introduzir outras reformas sobre proteção de dados (EUROPEAN COMMISSION, 25 jan. 2012). A justificativa restava sobre as mudanças na área de processamento de dados trazidas pelo abrangente uso da *internet*. A proposta de reforma envolvia: (1) uma nova regulamentação a ser diretamente aplicada a todos os Estados-membros da UE (uma lei única e não uma diretiva para harmonização), que atualizaria a Diretiva e cobriria a massa de processamento de dados nos setores público e privado; (2) uma nova diretiva estabelecendo normas para processamento transfronteiriço e doméstico de dados, para fins de aplicação da lei (HUNTON & WILLIAMS, S.D.).

Em 15 de dezembro de 2015, o Conselho e o PE chegaram a um acordo sobre a proposta apresentada pela Comissão. Especificamente o European Parliament’s Civil Liberties Committee e o Permanent Representatives Committee (COREPER) do Conselho aprovaram o acordo. Em dezembro do mesmo ano, o Conselho engrandeceu o acordo, afirmando ter sido um grande avanço no sentido da implementação do “Digital Single Market Strategy”. Em 8 e 14 de abril de 2016, as novas regras foram implementadas pelo PE e pelo Conselho respectivamente e passam a vigorar a partir de maio de 2018: Regulation (EU) 2016/679 – vigência a partir de 24 de maio de 2016 e aplicação a partir de 25 de maio de 2018; Directive (EU) 2016/680 – vigência a partir de 5 de maio de 2016 e aplicação a partir de 6 de maio de 2018. Ver em: European Commission. Reform of EU data protection rules. (s.d.)

proteção da privacidade no contexto da vigilância por parte de autoridades públicas (EUROPEAN COMMISSION, 13 abr. 2016).³⁰²

Sobre a lacuna descrita no item 3, a crítica dos tecnocratas europeus indica incorporar as desconfianças dos cidadãos europeus em relação ao conceito de justiça privada que está por trás do modelo alternativo de resolução de conflitos, o qual envolve negociação, conciliação, mediação e, sobretudo, arbitragem.

E sobre a crítica descrita no item 4, os tecnocratas querem se assegurar melhor de que episódios de vigilância desautorizada não ocorram mais. A desconfiança vem do fato de que o Privacy Shield Agreement não é um tratado, na verdade o acordo foi selado por meio de cartas de compromisso entre autoridades das duas partes. Logo, não se requer considerações do Congresso.

Por fim, cabe notar que as autoridades europeias acusaram a falta de uma cláusula prevendo uma futura convergência entre o Privacy Shield Framework e a mais recente normativa da UE sobre proteção de dados – Regulation (EU) 2016/679. General Data Protection Regulation (GDPR) –, aprovada em abril de 2016 e que deve vigorar a partir de maio de 2018.

O Privacy Shield Framework também não agrada aos americanos, pois como seu antecessor, restringe-se ao setor econômico sob responsabilidade de uma de suas agências reguladoras internas, a saber, a FCC. E já percebendo que um outro acordo que vinha sendo negociado com os europeus desde 2011 não seria ratificado pelos Estados-membros da UE, as próprias autoridades americanas deram início a algumas mudanças relativas à sua lei interna – U.S. Privacy Act of 1974.³⁰³

³⁰² Na avaliação de Weiss e Archick (2016, p. 9 e 10), o Privacy Shield Framework é orientado por uma série de princípios que abrangem sete categorias diferentes: (1) notificação; (2) escolha; (3) prestação de contas por transferência; (4) segurança; (5) integridade dos dados e limitação da finalidade; (6) acesso; e (7) recurso, aplicação da lei e responsabilidade. O Privacy Shield Framework ainda inclui um conjunto suplementar de princípios envolvendo disposições em torno de dados sensíveis, responsabilidade subsidiária, o papel das autoridades de proteção de dados, dados de recursos humanos, produtos farmacêuticos e produtos médicos e dados publicamente disponíveis. E procurando se destacar de seu antecessor, o Privacy Shield Framework contém compromissos das agências americanas de segurança e também do governo americano referentes a proteções garantidas aos dados dos cidadãos americanos. Outra diferença é a existência de uma cláusula sobre solução de controvérsias, prevendo mecanismos alternativos para resolução de conflitos.

³⁰³ Desde 2011 EUA e UE vinham negociando o Data Privacy and Protection Agreement (DPPA), com o propósito justamente de preencher as lacunas sobre a aplicação de direitos de privacidade e troca segura de dados pessoais. Apesar de terem chegado ao acordo, em 2015 as autoridades americanas perceberam que com os acontecimentos de 2013, o DPPA não seria ratificado pelos Estados-membros europeus sem antes uma mudança na própria lei americana. Do lado americano não haveria problema, pois o DPPA se enquadra na categoria de acordo executivo e não na categoria tratado, o que significa que não há necessidade de aprovação do Congresso.

Em março de 2015, os deputados Jim Sensenbrenner e John Conyers introduziram o projeto de lei H.R. 1428 – Judicial Redress Act –, e os senadores Chris Murphy e Orrin Hatch introduziram, em junho de 2015, o projeto S. 1600. O objetivo era tentar atender as demandas dos europeus, especificamente sobre a questão de compromisso e responsabilização efetivos sobre a proteção de dados, mas através de uma lei doméstica e não de disposições dentro de um acordo bilateral de comércio, no caso, o TTIP.

As medidas se tornaram lei nos EUA com a assinatura do Presidente em fevereiro de 2016 (P.L. 114-126). O que se verifica é que os congressistas tiveram o cuidado de circunscrever a aplicação da lei a cidadãos de países ou de blocos regionais que também permitam a transferência de dados pessoais para propósitos comerciais para o país. Note-se que o princípio da reciprocidade estrita foi uma condição para aprovação da nova regulamentação. Outra restrição imposta, fundamentalmente para aplacar qualquer receio nacionalista de americanos, encontra-se na determinação de que esta se aplique “se e somente se” as políticas de transferência de dados dos respectivos países ou blocos não constrangerem os interesses de segurança nacional dos EUA.³⁰⁴

Em que pesem as iniciativas legislativas americanas, alguns especialistas observam que a abrangência do Judicial Redress Act é curta, pois refere-se especificamente a informações transferidas por força de lei (WEISS e ARCHICK, 2016, p. 13-14). Portanto, ela pode ser insuficiente para aliviar o problema de insegurança jurídica identificado pelos agentes econômicos a partir do precedente da CEJ.

Nesse contexto, grandes empresas, como Microsoft, Google, Facebook e Hewlett-Packard, recorrem a medidas jurídicas do tipo contrato particular contendo cláusula de proteção de dados; arranjos intracorporativos que abranjam transferências de dados; acordo expresse de consentimento. Uma outra alternativa, aliás a que mais agrada os Estados-membros da UE de um modo geral, tem sido instalar unidades locais de processamento de dados. Por outro lado, pequenas e médias empresas enfrentam maiores desafios, pois todos os recursos mencionados impõem custos

³⁰⁴ H.R. 1428 foi aprovada na Câmara em 20 de outubro de 2015 e aprovada no Senate Judiciary Committee em 28 de janeiro de 2016, mas com uma emenda de John Cornyn. Depois da respectiva emenda, a medida foi aprovada pelo Senado em 9 de fevereiro de 2015 e pela Câmara em 10 de fevereiro de 2016. S.1600 – U.S. Congress. 114th Congress: Judicial Redress Act of 2015. www.GovTrack.us.2015. 6 out. 2016. Disponível em: <<https://www.govtrack.us/congress/bills/114/s1600>>. Acesso em: out 2016.

extras. Isso explica a mobilização dos agentes econômicos em torno do *lobby* para a inclusão da cláusula sobre privacidade e proteção de dados no TTIP.

Assim sendo, diferentemente do caso do CETA, os compromissos previstos de cooperação regulatória no âmbito das negociações para instituir o TTIP devem ter um significativo impacto nas regras de proteção de dados vigentes na UE. E no caso do risco de fragmentação da Diretiva sobre Proteção de Dados, a aprovação do TTIP de fato cria outra lei a ser observada, o que também deve acontecer com a aprovação do CETA.

5.2.4 PROCEDIMENTOS DE LISTAR OS COMPROMISSOS: LISTA NEGATIVA *VERSUS* LISTA MISTA

Conforme mostrou o capítulo anterior, os negociadores americanos adotam regularmente o procedimento Lista Negativa desde a instituição do NAFTA, e no TTIP não seria diferente. Os negociadores americanos também chegaram decididos a aplicar os princípios NMF, TN e AM a todos os setores e subsetores de serviços. Entretanto, os negociadores europeus, desafiados por conflitos internos, apresentaram uma contraproposta.

Em uma reunião de membros do grupo consultivo da Comissão sobre TTIP, ocorrida em 21 de novembro de 2014, Marco Dueekop, líder da equipe de negociadores de serviços da UE, tentou convencer os presentes de que o tipo de procedimento é uma questão meramente técnica e em nada afetaria os resultados (EUROPEAN COMMISSION, 27 jan. 2014, p. 2-3; EUROPEAN COMMISSION, 21 nov. 2014, p. 2).³⁰⁵ Note-se que Dueekop estava se dirigindo especialmente aos europeus, cuja preocupação resta sobre os serviços públicos, tentando prepará-los para eventualmente terem que fazer concessões aos negociadores americanos.³⁰⁶

Contudo, não surtiu o resultado desejado. Alguns contra-argumentaram, dizendo que a forma é tão importante quanto a substância e que, sendo a Lista Negativa muito mais abrangente em termos de liberalização, comprometeria até mesmo os setores que ainda seriam criados. Os negociadores responderam apontando

³⁰⁵ “A Comissão evidencia que prefere Lista Negativa porque “proporciona maior transparência e clareza aos fornecedores de serviços e aos investidores. A preparação de listas negativas requer cuidados especiais. Na UE, a Comissão realiza esse trabalho em cooperação com os Estados-membros.” (EUROPEAN COMMISSION, abr. 2016, p. 4).

³⁰⁶ “Os acordos comerciais, como outras políticas, podem ser complexos. Os negociadores comerciais e os advogados costumam usar termos técnicos que são precisos, mas que nem sempre são fáceis de entender.” (EUROPEAN COMMISSION, 13 jul. 2015).

para o cuidado tomado por eles ao incluírem as devidas reservas para “novos serviços” e mantendo o direito de aplicar sistema de cotas, evitando, portanto, tal cenário (EUROPEAN COMMISSION, 21 nov. 2014, p.3).

Mais do que qualquer outro grupo, os representantes dos setores de serviços públicos manifestam preocupações com o procedimento Lista Negativa e as outras cláusulas usadas em conjunto, como: “regra do congelamento”, a qual, conforme já discutido no capítulo anterior, consolida o presente nível de abertura dos respectivos mercados; e a “regra da catraca”, que requer que os signatários observem os respectivos graus de conformidade com os compromissos assumidos no âmbito do acordo em caso de alterações futuras. Para eles, os negociadores americanos visam sobretudo setores que fornecem serviços públicos – pilares do modelo social europeu – a um risco ainda maior do que o decorrente do CETA, pois o raciocínio é que os agentes econômicos americanos são muito mais agressivos.³⁰⁷ A mesma discussão foi parar na pauta do Parlamento Europeu (EUROPEAN PARLIAMENT, dez. 2015).

Diante desse conflito, os negociadores europeus apresentaram como contraproposta aos negociadores americanos um procedimento que combina características de Lista Negativa e de Lista Positiva incorporadas nos anexos. Os Anexos I e II, que apresentam as obrigações de TN e NMF, constituiriam a Lista Negativa (semelhantes aos usados no CETA); e o Anexo III, que apresenta as obrigações de AM, constituiria a Lista Positiva.

Dessa forma, no Anexo I, os signatários listariam todas as legislações nacionais existentes que derroguem AM e/ou TN, ou seja que contenham disposições contrárias a AM e/ou TN; no Anexo II, os setores e subsetores para os quais se reserva o direito de derrogar no futuro AM e/ou TN, incluindo os casos para os quais ainda não exista qualquer legislação; e no Anexo III, os setores e subsetores para os quais se comprometem a conceder AM e/ou TN (EUROPEAN COMMISSION 31 jul. 2015a; 31 jul. 2015b; 31 jul. 2015c).

A Comissão, para aplacar o receio da “regra da catraca”, argumenta que não há este tipo de regra para serviços públicos, como educação, saúde ou serviço social, para o setor de distribuição de água, para os setores de monopólios e para os setores

³⁰⁷ “Embora os Estados-membros da UE possam – e espero que o façam – pedir limitações em muitos setores de serviços públicos, estas não são salvaguardas suficientes. Será mais difícil ou mesmo impossível manter ou introduzir monopólios ou acordos de prestação de serviços exclusivos ou reorganizar a oferta de serviços públicos que, na UE, constituem frequentemente um misto complexo que envolve uma pluralidade de organismos públicos e privados que atuam no sentido de cumprir as missões públicas.” (THE GREENS, 24 jun. 2014)

de direitos exclusivos do governo, desde que eles constem do Anexo II. Portanto, a “regra da catraca” não poderia “nunca ser uma porta dos fundos para a privatização, seja no TTIP ou em qualquer outro acordo comercial.”³⁰⁸ Significa dizer que, a princípio, é o Anexo II que garantirá o espaço regulatório das entidades políticas que adotarem Lista Negativa.

O problema, do ponto de vista dos grupos contrários ao acordo, é que a Comissão tem exercido pressão sobre os Estados-membros para que limitem o conteúdo do Anexo II (*THE GREENS*, 24 jun. 2014).

O problema visto por alguns Estados-membros é que não é fácil separar a parcela pública da privada em determinados setores (no caso da existência de empresas de economia mista que prestam determinados serviços) e que a regulamentação pode ser mais difícil. Nesse caso, os negociadores europeus disseram que a expressão “financiamento público” não foi definida propositalmente para permitir que UE e Estados-membros tenham flexibilidade na interpretação das reservas apresentadas pela UE no acordo (EUROPEAN COMMISSION, 21 nov. 2014, p. 3). E em abril de 2016, a Comissão reiterou o direito de regulamentação independentemente de qualquer procedimento.³⁰⁹

Enquanto a discussão interna toma boa parte da agenda dos negociadores europeus, a externa não parece ser diferente, pois os negociadores americanos tendem a não querer abrir mão de seu padrão – Lista Negativa. Para os americanos, o modelo de preferência dos europeus em última instância impactaria as transações referentes a produtos manufaturados que requerem fornecimento de serviços também. Insistir nisso, do ponto de vista dos negociadores americanos, seria como deixar dinheiro sobre a mesa de negociação, pois não daria para usufruir de todos os benefícios do comércio de produtos manufaturados.³¹⁰

Os negociadores europeus, ao tentarem reconciliar interesses tão divididos entre parcelas de seu público interno e fazer concessão aos negociadores americanos,

³⁰⁸ “Se um governo nacional, regional ou local na UE decidir adquirir (comprar) determinados serviços públicos de um contratante privado, deve respeitar as regras aplicáveis aos contratos públicos. No entanto, é livre a qualquer momento para reverter sua decisão de comprar serviços a partir desse provedor privado. Apenas tem de respeitar os termos do contrato envolvido.” (EUROPEAN COMMISSION, 13 jul. 2015)

³⁰⁹ “Em todos os casos em que as Partes de um acordo liberalizam um setor, seja através de uma lista positiva ou negativa (e com ou sem regras do congelamento e da catraca), as Partes conservam o direito de manter ou introduzir legislação não discriminatória, tratamento dos doentes, requisitos de fundos próprios para os bancos, requisitos de qualificação para certas profissões ou obrigações dos serviços universais (por exemplo, para o setor postal).” (EUROPEAN COMMISSION, abr. 2016, p. 4).

³¹⁰ Percepção colhida das entrevistas mantidas em Washington, períodos out.-nov. 2015.

procuram trazer para a mesa de negociação casos em que se usaram ambos os procedimentos, tentando flexibilizar a posição rígida dos americanos com casos concretos de coexistência de abordagens.³¹¹ Entretanto, os negociadores americanos não dão sinais que estão dispostos a aceitar tal modelo.

5.2.5 SETORES ESPECÍFICOS

5.2.5.1 SERVIÇOS FINANCEIROS

A dinâmica das negociações no TTIP guarda semelhanças com as negociações do GATS-RU. O que se verifica é que os negociadores americanos mais uma vez estão sendo desafiados pelos seus interlocutores europeus, que tentam acessar o mercado americano por meio de concessões relativas ao princípio TN.

O problema, conforme discutido no GATS-RU, é principalmente a natureza fragmentada do marco regulatório financeiro nos EUA, com diferentes leis subnacionais. Além disso, com a crise financeira de 2007-2008 as diferentes abordagens sobre a reforma dos respectivos sistemas financeiros e sobre definição, aplicação e interpretação das regras internacionais, como o Basileia III, têm contrariado atores privados e políticos europeus. Para estes, as diferenças nos marcos regulatórios entre os mercados não só criam dificuldades para as operações transatlânticas, mas também mascaram as barreiras comerciais reais.

Logo, se a meta dos negociadores europeus é conseguir assegurar compromisso com o princípio TN, isso significa que eles estão visando sobretudo conseguir compromisso em cooperação regulatória, o que em última instância asseguraria mercado para as instituições financeiras europeias.³¹²

Os negociadores europeus, incentivados por autoridades financeiras do bloco e pelo *lobby* financeiro, sugerem que a questão prudencial esteja sendo abusivamente

³¹¹ Em tempo, o exemplo que costuma ser apontado pelos negociadores europeus é o acordo de livre comércio entre Austrália e China, assinado em 2015. Em tal acordo, Austrália adotou Lista Negativa e China adotou Lista Positiva (EUROPEAN COMMISSION, 21 nov. 2014, p. 5).

³¹² Embora o argumento dos europeus surja embalado nas preocupações com a estabilidade financeira, o que ocorre é que os negociadores europeus estão sendo pressionados a obter um acordo que elimine as barreiras. “O objetivo não é definir a substância das normas internacionais, que serão discutidas nos fóruns respectivos fora das negociações do TTIP. O objetivo é criar um quadro institucional dos reguladores da UE e dos EUA para garantir que as regras da UE e dos EUA trabalhem em conjunto, o que contribuirá para evitar futuras crises.” (EUROPEAN COMMISSION, 27 jan. 2014, p. 2) “Estabilidade Financeira não é bem servida por uma abordagem regulatória fragmentada, regras inconsistentes e baixo nível de cooperação.” (EURACTIV, 23 abr. 2015)

usada pelos EUA.³¹³ Eles propõem uma série de princípios, os quais seriam apoiados por um regime específico para a governança da cooperação regulamentar entre as duas partes e para orientações em matéria de avaliação e de compromissos de equivalência para trocar dados necessários e adequados entre os reguladores.³¹⁴

Os negociadores europeus apontam que as consequências da falta de sistemas regulatórios comuns são refletidas na fragmentação regulatória e nas regras duplicadas que, por sua vez, enfraquecem a resiliência dos mercados financeiros e dificultam a recuperação das economias. Da perspectiva dos europeus, é inevitável que haja diferenças regulatórias devido às diferenças estruturais entre os lados, daí a necessidade de se promover o trabalho conjunto em um estágio inicial para assegurar consistência já no processo de criação.³¹⁵

Entretanto, pelo lado dos americanos tende a haver resistência. Tal como nas negociações do GATS-RU, os negociadores americanos precisam da concordância das autoridades do FED e do Departamento do Tesouro. E durante a Administração Obama, a resposta foi negativa.

Grande parte da resistência vem do Departamento do Tesouro. Em dezembro de 2014, Jack Lew, Secretário do Tesouro, declarou perante os congressistas que seria o caso de manter as questões de regulação financeira fora das negociações do TTIP, com o receio de que pudessem enfraquecer as leis americanas. “Normalmente, em um acordo comercial, a pressão é para rebaixar os padrões em coisas assim, e isso é algo que achamos que não é aceitável.” (*POLITICO*, 6 maio 2015). Depois Michael

³¹³ “Cooperação regulatória é central; não contemplar serviços financeiros é intelectualmente incoerente.” (*THE FINANCIAL TIMES* 16 jun. 2014). Para a SIFMA, um acordo para coordenação da regulamentação dos serviços financeiros promoveria a eficiência e seria bom para todos: operadores de mercado, clientes e reguladores.” (SIFMA, 19 abr. 2015).

Quaglia (2016, p. 7), citando a Câmara de Comércio Britânica, informa que as barreiras não tarifárias europeias sobre as exportações de serviços financeiros americanos somam 11.3%, enquanto as barreiras americanas contra as exportações europeias são estimadas em cerca de 32%. E segundo a Quaglia, as indústrias financeiras na UE e nos EUA demandam a inclusão da regulação financeira, porque supostamente as divergências regulatórias estariam distorcendo as transações comerciais. Um representante do TheCityUK, um grupo de *lobby* do setor financeiro do Reino Unido, afirmou que as propostas da Comissão “refletem tão de perto a abordagem do TheCityUK que um observador acharia que isso veio direto do nosso manual sobre o TTIP”

³¹⁴ Os seguintes princípios foram sugeridos: “trabalho conjunto para assegurar a implementação oportuna e consistente das normas internacionalmente acordadas para a regulação e supervisão; consultas mútuas antes de quaisquer novas medidas financeiras que possam afetar significativamente a prestação de serviços financeiros entre a UE e os EUA e evitar a introdução de regras que afetem indevidamente a jurisdição da outra parte; o exame conjunto das regras em vigor, a fim de examinar se criam entraves desnecessários ao comércio; um compromisso de avaliar se as regras da outra jurisdição são equivalentes em resultados.” (EUROPEAN COMMISSION, 27 jan. 2014, p. 2)

³¹⁵ “Quando consistência não é possível, nós mitigamos as consequências não intencionais da inconsistência.” (EUROPEAN COMMISSION, 27/01/2014, p. 2)

Froman, então Representante de Comércio, confirmou isso: “O Departamento do Tesouro tem sido muito claro nisso e eu [Michael Froman] não vejo muita chance disso mudar” (*EU OBSERVER*, 16 maio 2014). As autoridades financeiras dos EUA alegam ser necessário manter uma forte regulamentação doméstica (*THE FINANCIAL TIMES*, 13 jun. 2014). Conforme discutido no capítulo anterior, a Lei Dodd-Frank, adotada em 2010, tem significativo apoio interno, principalmente entre eleitores e congressistas democratas.

Michael Froman ainda afirmou que os negociadores americanos não pretendem fazer novas concessões aos europeus, argumentando que o diálogo transatlântico existente já seria suficiente para discutir questões regulatórias financeiras.³¹⁶ Froman refere-se principalmente ao Financial Markets Regulatory Dialogue (FMRD), que foi estabelecido no começo da década de 2000 e reúne: representantes da Comissão; autoridades europeias de supervisão do setor de serviços financeiros, como de bancos, de seguros, de fundos de pensão, de valores mobiliários; representantes do Tesouro dos EUA; e de agências reguladoras independentes dos EUA, incluindo o FED, Futures Trading Commission, Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), Securities and Exchange Commission (SEC).

E sua fala é dirigida a Michel Barnier que, no papel de comissário europeu de regulamentação financeira, vinha insistindo para que se incluíssem medidas com intuito de “melhorar” a cooperação em regulação financeira em qualquer acordo entre a UE e os EUA. A crítica dos europeus é que o FMRD perdeu efetividade depois da crise de 2007-2008. E a crítica de Barnier é que a cooperação transatlântica é apenas *ad hoc*, ocorre na informalidade e de forma opaca (*EURACTIV*, 23 abr. 2015).

De fato, instituições estrangeiras ou serviços para acessar o mercado americano precisam estar em conformidade com as leis locais e estar registrados nas respectivas agências regulatórias do país. Por exemplo, de acordo com as leis americanas, só se permite que empresas estrangeiras sejam negociadas nas bolsas dos EUA se forem registradas na SEC como uma empresa americana. Algumas vezes, os

³¹⁶“Ao contrário dos outros setores do TTIP, existem vários fóruns centrados na coordenação da regulação dos serviços financeiros, incluindo um fórum bilateral (...). Os Europeus ainda têm de nos mostrar o que gostariam de ver melhorado nestes fóruns ou por que ter o mesmo grupo de pessoas falando sobre as mesmas questões em um novo fórum agregaria valor ou produziria um resultado diferente (...) nós deixamos claro que não estamos abertos a criar qualquer processo destinado a reabrir, enfraquecer ou minar a implementação de Dodd-Frank.” (*THE FINANCIAL TIMES* 16 jun. 2014) Alinhado com a fala de Froman está Anthony Gardner, embaixador americano para a UE, durante a European Business Summit, no dia 15 de maio de 2014, que disse: “Nós não vemos necessidade que serviços financeiros sejam parte do TTIP.”

reguladores concedem isenções às empresas estrangeiras, outras vezes eles aplicam a chamada “conformidade substituta”, que significa que há um reconhecimento de equivalência entre as regras dos EUA e as regras do outro país envolvido. Só que tal reconhecimento não ocorre em nível de jurisdição, mas sim em nível de regra a regra.³¹⁷

Percebendo a ineficácia de toda a pressão para fazer com que os negociadores americanos mudassem de posição, os negociadores europeus resolveram retaliar, não apresentando qualquer compromisso em serviços financeiros.³¹⁸ Note-se que a suposição dos negociadores europeus era de que os negociadores americanos, apesar de refratários a qualquer cooperação regulatória, possuíam todo interesse em incrementar a liberalização comercial. Além disso, os negociadores europeus taticamente desviaram-se do foco de atenção dos agentes econômicos financeiros, expondo centralmente seus interlocutores americanos. Grandes instituições financeiras americanas trabalham junto a suas parceiras europeias, assinando posições mútuas e dificultando imensamente o trabalho dos negociadores americanos de separar interesses de agentes domésticos e de agentes estrangeiros.³¹⁹

Os negociadores europeus dizem que não pretendem negociar questões referentes: às normas internacionais, aos processos de implementação dessas normas ou a reformas sendo colocadas em prática. Ou seja, não pretendem negociar o conteúdo da Lei Dodd-Frank no âmbito do TTIP; isso seria em outros fóruns internacionais, mas gostariam de negociar facilitações de transações financeiras. Eles recorrem ao exemplo do acordo selado em julho de 2013 entre autoridades da Comissão e dos EUA sobre derivativos financeiros³²⁰ para justificar suas demandas, alegando que o processo foi tardio, ineficaz e não efetivo. Estariam causando

³¹⁷ Nos termos de David Lawton, então diretor de mercados do Financial Conduct Authority do Reino Unido, chamado a testemunhar no parlamento inglês sobre o TTIP: “você tem um pouco mais do que uma colcha de retalhos do lado dos EUA” (LAWTON, 2013, p. 4)

³¹⁸ Conforme comunicação da Comissão ao EU Trade Policy Committee em maio de 2014: “Deve haver um paralelismo estreito nas negociações sobre acesso ao mercado e aspectos regulatórios dos serviços financeiros. Dada a firme oposição dos EUA à inclusão da cooperação regulatória no domínio dos serviços financeiros no âmbito do TTIP, considera-se adequado não incluir qualquer compromisso em matéria de serviços financeiros com a oferta de acesso ao mercado da UE nesta fase. A situação pode mudar no futuro se os EUA demonstrarem vontade de se engajar solidamente na cooperação regulatória.” European Commission (27 jan. 2014, p. 2)

³¹⁹ Em março de 2014 associações comerciais de serviços financeiros de UE e de EUA emitiram uma declaração conjunta sobre o TTIP (IIF, 24 mar. 2014).

³²⁰ Trata-se de um acordo de reconhecimento mútuo, ou seja, um acordo que reconhece que a maioria dos requisitos da autoridade regulatória de derivativos da UE são comparáveis aos requisitos de sua equivalente nos EUA. Ver comentários em: U.S. Commodity Future Trading Commission (10 fev. 2016).

incertezas no mercado, pois a implementação do acordo continua incerta e os detalhes ainda não foram abordados. Para autoridades financeiras da Comissão, é preciso que haja um esforço maior de cooperação na estruturação de regras relacionadas ao comércio de derivativos, que estiveram no centro da crise financeira de 2008 (EUROPEAN COMMISSION, 10 fev. 2015, p. 17).³²¹

Supostamente, toda essa argumentação tem o objetivo de afastar a possibilidade de que as negociações envolvendo cooperação regulatória fiquem nas mãos das autoridades financeiras americanas, as quais tendem a ser mais duras do que os negociadores comerciais.³²²

Não dá para saber se de fato um acordo será instituído, entretanto há que se reconhecer um ponto a favor dos negociadores europeus, pois eles conseguiram levar e manter até o momento os negociadores americanos à mesa de negociação. O relatório público emitido pela Comissão sobre a 12^a rodada de negociação do TTIP, ocorrida em Bruxelas, entre os dias 22 e 26 de fevereiro de 2016, demonstra que os dois lados estão envolvidos.³²³

Na rodada seguinte, ocorrida entre os dias 11 e 15 de julho de 2016, os negociadores europeus apresentaram uma oferta especificamente para serviços financeiros, contendo 3 anexos (I, II e III) para ser discutida com seus interlocutores americanos (EUROPEAN COMMISSION, 14 jul. 2016). E o que se verifica é que tal proposta tem de fato como referência o CETA, que por sua vez também possui muito do padrão de outros APCs assinados pelos negociadores europeus. Enquanto os negociadores americanos insistem no padrão implementado no KORUS e no TPP.

³²¹ Eles alegam que a demanda está alinhada com as orientações do G-20 Financeiro e lembram que a declaração de setembro de 2013 do G-20 afirma que todas jurisdições e reguladores devem anuir às regras das outras desde que tais regras e seus respectivos regimes de cumprimento sejam de qualidade. E tal abordagem, eles insistem, não requer harmonização no sentido estrito, ela permite a coexistência de diferentes tradições legais e regras trabalhando juntas sem se estranharem, sem alterar a legislação existente, sem abrandar o processo de regulamentação atual de qualquer parte que seja e sem retirar a prerrogativa dos Estados de legislar em razão prudencial. Esses só seriam obrigados a observar o princípio da “boa cooperação” e levar em conta o potencial impacto das mudanças propostas, veja que há uma obrigação de proceder a consultas antes de qualquer mudança

³²² “Os decisores políticos da UE esperam que os negociadores dos EUA no contexto do TTIP sejam mais suscetíveis a um compromisso do que os reguladores financeiros dos EUA, cuja principal missão é garantir a estabilidade financeira e a proteção do consumidor no país.” (QUAGLIA, 2016, p. 7).

³²³ “No que diz respeito aos serviços financeiros, a UE e os EUA concordaram com a arquitetura do capítulo sobre serviços financeiros. Além disso, os trabalhos sobre o texto consolidado começaram. Os negociadores fizeram progressos no que diz respeito a definições, escopo, regras e exceções relacionadas a serviços financeiros.” (EUROPEAN COMMISSION, mar. 2016, p. 6)

5.2.5.2 SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES³²⁴

Tal como nas negociações do GATS, o setor de serviços de telecomunicações segue alinhado ao movimento de outros setores da economia, principalmente o de serviços financeiros e, hoje em dia mais do que no passado, o setor de comércio eletrônico de um modo geral. Novamente, em se tratando de uma negociação envolvendo dois gigantes das transações comerciais, os atores privados levam em conta as expectativas de ganhos com a coordenação ou adaptação às estratégias e práticas de outros atores da sua cadeia de valor.

Ao mesmo tempo, tanto de um lado como do outro do Atlântico, os respectivos negociadores continuam tendo de filtrar as demandas de acordo com os constrangimentos institucionais. Tanto no caso de EUA, como no caso da UE, muitas das barreiras ao acesso a mercados estão nos níveis inalcançáveis pelos compromissos que eventualmente venham a ser assumidos nos acordos internacionais.

Há algumas análises que tendem a afirmar que os avanços de liberalização no TTIP tendem a ser menores do que foi conseguido no TPP (DELIMATIS, 2016). Isso pode ser explicado pelas forças que vêm dos grupos de interesses mais enraizados, que mantêm licenças para operações em determinados mercados e não querem concorrência. Lá no GATS-RU, a justificativa desses grupos era que, com a então recente desmonopolização, as operadoras telefônicas ainda não se encontravam preparadas para a disputa, e o Congresso agia em defesa do “comércio justo”. No TTIP, tanto os atores privados como os atores políticos locais também saem em defesa desse conceito.³²⁵

De qualquer maneira, os negociadores americanos e europeus demonstraram, pelo menos nos termos da minuta de acordo formulada a partir da proposta consolidada das partes, que pode haver um avanço na liberalização com a facilitação mútua de emissão de licenças de operação.

E no Artigo 50 (Participação Estrangeira), os negociadores europeus estabelecem que o Modo 3 não estará sujeito a condicionalidades no que diz respeito

³²⁴ No TTIP, serviços de telecomunicações são negociados no âmbito do Capítulo Comunicações Eletrônicas e Serviços de Telecomunicações, o qual não inclui comércio eletrônico propriamente.

³²⁵ De acordo com um acadêmico americano especialista em comércio internacional, os países são liberais quando são competitivos, quando não o são, comportam-se de maneira protecionista. E segundo ele, isso vale para todos os setores, inclusive telecomunicações. Para ele no caso das negociações envolvendo EUA e UE, a disputa deve ser dura em todos os setores, porque os dois lados estão equiparados em termos de competitividade, o que não acontecia no caso do TPP onde os EUA mantinham certa vantagem. Entrevista em Washington durante o período out.-nov. 2015.

a formar *joint venture* ou a limites de participação no capital, portanto, não se prevê teto e nem valor total de investimento estrangeiro individual ou agregado.³²⁶ Esse artigo é uma evidência de que os negociadores europeus estão concedendo acesso a mercado aos americanos. Na prática, isso abre as possibilidades aos agentes econômicos americanos de investir nas operadoras europeias de telecomunicações e *vice-versa*.³²⁷

Se de fato isso resultar em acordo, a liberalização terá dado um passo à frente. Conforme visto no Capítulo 4, a Federal Communications Commission (FCC) restringe a participação de investidores estrangeiros em empresas de telecomunicações em 25%, enquanto na UE os critérios de participação em investimentos variam entre os Estados-membros.

Por outro lado, alguns observadores apontam chances de haver um significativo grau de cooperação regulatória entre a UE e os EUA nos setores que envolvem informação, comunicação e telecomunicações (SEATTLE TO BRUSSELS NETWORK-S2B, mar. 2016).³²⁸ A Comissão aponta nessa direção ao afirmar que os objetivos que orientam a negociação do capítulo envolvendo comunicação eletrônica e telecomunicações são principalmente a cooperação. Note-se que nesse caso a cooperação envolve não exatamente a concessão de licenças e outras autorizações,

³²⁶ Ver detalhes de algumas cláusulas propostas tanto por UE, como por EUA, que acabaram sendo publicadas inadvertidamente na rede, em: TTIP-leaks.org by Greenpeace. Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Chapter [] Consolidated Proposed. Electronic Communications / Telecommunications Text. (S.D.) Disponível em: <<https://ttip-leaks.org/ttip/electronic-communications/>> Acesso out 2016.

³²⁷ A propósito, antes dos episódios de publicação desautorizada de vigilância também desautorizada da Agência Nacional de Segurança dos EUA sobre o governo alemão, em 2013, a AT&T havia manifestado interesse por adquirir a Vodafone, porém recuou com receio de encontrar resistência na aprovação do negócio pelas autoridades europeias (HORTEN, 2014). Vodafone Group plc (VOICE-DATA-FONE) empresa multinacional britânica de telecomunicações de voz e de dados, que surgiu em 1985, conta atualmente com mais de 400 milhões de clientes. A empresa possui forte presença na Europa, Oriente Médio, África e Ásia, Oceania. Hoje é a 4ª maior empresa de telefonia no mundo (1ª é China Mobile Ltd.; 2ª Verizon Communications Inc.; 3ª AT&T Inc.). Disponível em: <<http://www.vodafone.com/content/index.html>>; <<http://www.investopedia.com/articles/markets/030216/worlds-top-10-telecommunications-companies.asp>>

³²⁸ Os agentes econômicos e políticos sabem que os dois lados juntos respondem por 50% do mercado global: 27% por parte dos EUA e 23% por parte da UE. Algo em torno de \$1,17 e \$1,24 trilhões respectivamente (GALLOWAY, 2014, p. 45). Dentre os Estados-Membros, Alemanha é um dos maiores participantes nesse mercado (BÜHLER, 2013, p. 68). A propósito, Joachim Bühler é membro do Conselho Executivo da Federal Association for Information Technology, Telecommunications and New Media (BITKOM).

mas sim a cooperação técnica, envolvendo interoperabilidade, certificação de produtos, codificação e decodificação de informações, ou seja, criptografia.³²⁹

E na minuta do acordo, verifica-se que os negociadores americanos defendem, entre outros aspectos, a flexibilidade regulatória.³³⁰ Lá consta que as partes devem reconhecer a importância de confiar nas forças de mercado para prover uma ampla gama de alternativas no suprimento de serviços de telecomunicações. Sendo assim, as partes reconheceriam um papel autônomo de cada agência regulatória (no caso da UE, a agência regulatória seria supranacional), de modo que esta possa inclusive evitar barreiras regulatórias aplicadas a serviços públicos de telecomunicações se determinar que: (1) a aplicação do regulamento não é necessária para evitar práticas injustificadas ou discriminatórias; (2) a aplicação do regulamento não é necessária para a proteção dos consumidores; e (3) a aplicação do regulamento é inconsistente com o interesse público, incluindo a promoção e o aumento da concorrência entre fornecedores de serviços públicos de telecomunicações.

Consta também compromisso com o direito de as respectivas agências regulatórias revisarem de tempos em tempos as regulamentações existentes e repelirem ou modificarem qualquer regulamentação que acharem não mais necessária. E uma outra demanda que pode ser atendida é o compromisso de manter a neutralidade tecnológica (Artigo X.7).

Note-se que o avanço em termos de cooperação regulatória é fortemente demandado pelos agentes econômicos. Do lado europeu, várias associações, como Digital Europe & Information Technology Industry Council, Telecommunications Industry Association, e European Services Forum têm emitido comunicados demandando uma série de questões e apoiando vários aspectos do TTIP, mas principalmente a questão da cooperação regulatória e técnica.³³¹

³²⁹ European Commission. Information and communication Technologies (ICT) in TTIP. *Working together to enforce standards and protect consumers*. (S.D.)

³³⁰ Ver Artigo X.5 e outras cláusulas propostas tanto pela UE, como pelos EUA, que acabaram sendo publicadas inadvertidamente na rede, em: TTIP-leaks.org by Greenpeace. Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Chapter [] Consolidated Proposed. Electronic Communications / Telecommunications Text. (S.D.) Disponível em: <<https://ttip-leaks.org/ttip/electronic-communications/>> Acesso em: out 2016.

³³¹ Por exemplo, Digital Europe & Information Technology Industry Council (Digital Europe & ITI) expressou preocupação com a questão regulatória e com a necessidade de se estabelecer regras globais em regulamentação técnica. Mais um destaque do Digital Europe & ITI fica por conta da questão de proteção e privacidade em torno dos vários produtos e sistemas de indústria de tecnologia da informação e telecomunicações. Para seus representantes, deveria haver um compromisso com o recurso da criptografia: “acesso a tecnologias de ponta que usam criptografia é uma das melhores defesas contra ataques cibernéticos de segurança e crime on-line, fraude e roubo.” (DIGITAL EUROPE

Do lado americano, em resposta à consulta do USTR sobre o TTIP, o representante da Telecommunications Industry Association (TIA) entusiasticamente apoiou a iniciativa pelos benefícios que devem ser trazidos ao setor de Tecnologia da Informação e da Comunicação (TIC).³³² Sustentando-se sobre a força do efeito multiplicador do setor, ele faz um apelo aos negociadores de ambas as partes para implementarem “soluções criativas” a fim de derrubar as barreiras não tarifárias que se impõem diante dos operadores do mercado. (GALLOWAY, 2014, p. 45).

Engrossando o discurso dos que apoiam a construção dos chamados altos padrões para regras e princípios no comércio, ele também diz que o resultado pode ser aplicado nos futuros acordos comerciais ao redor do mundo e, principalmente, ao sistema multilateral de comércio. Nesse aspecto, TIA e Digital Europe & ITI estão bem alinhados.

Para tais associações, o TTIP deve ajudar a informar normas globais através da cooperação regulatória e do desenvolvimento de abordagens regulatórias comuns que supostamente eliminariam custos desnecessários. O impacto do TTIP no setor de telecomunicações seria o de alavancar ainda mais o contínuo desenvolvimento dos modelos de negócios, como o comércio eletrônico, computação em nuvem, *smartphones* que dependem de boa infraestrutura de redes de transmissão e de estruturas de baixo custo. Assim sendo, elas listam uma série de demandas, as quais espera ver contempladas no TTIP, que podem ser sintetizadas no desejo de plena liberalização e de que os governos se distanciem o máximo possível das operações. Portanto, os princípios básicos seriam: liberalização para acesso ao mercado; orientação pelas regras de mercado; licenças abrangentes, de longo prazo, de maior valor agregado, flexíveis e sem taxas; neutralidade no uso das tecnologias; eliminação de barreiras regulatórias; flexibilidade sobre o uso de aplicações e tecnologias.

& INFORMATION TECHNOLOGY INDUSTRY COUNCIL, 2 fev. 2015, p. 5); European Services Forum (10 maio 2013). Sobre criptografia, o fato é que produtos criptografados e tecnologias criptográficas enfrentam requisitos inconsistentes de importação e exportação na UE, o que aumenta os custos para as empresas americanas que se destacam na produção de tais tecnologias. O mercado de criptografia de *hardware*, apenas uma porção do mercado, deve registrar uma soma de US\$ 166,67 bilhões em 2018 (GALLOWAY, 2014, p. 43 e 46).

³³² TIA, que conta com cerca de 500 membros da indústria de tecnologia da informação e comunicação, o que inclui telecomunicações, banda larga, telefonia celular, tecnologia da informação, redes, cabo, satélite, comunicações unificadas, comunicações emergenciais e tecnologia verde (TIA, 10 maio 2013). A TIA demonstrou que em 2009, a indústria de TIC respondeu por \$ 1 trilhão do PIB americano (7.1% do PIB), incluindo \$ 600 bilhões do setor propriamente e \$ 400 bilhões de outros setores que dependem da TIC (TIA, 10 maio 2013).

Nesse caso, diferente das negociações sobre serviços financeiros, as soluções parecem mais realistas, entretanto ainda é muito cedo para afirmar que haja a possibilidade de acordo efetivo.

5.2.5.3 SERVIÇOS AUDIOVISUAIS

Para a decepção dos atores privados e políticos americanos, o TTIP não deve reduzir as atuais barreiras comerciais existentes.³³³ O mandato negociador recebido pela Comissão através do Conselho exclui expressamente o setor da agenda de negociações. Assim sendo, conforme enfatizado pelos negociadores europeus, os Estados-membros da UE vão continuar podendo “discriminar contra fornecedores estrangeiros de serviços audiovisuais.” (EUROPEAN COMMISSION, 16 jul. 2014, p. 3)

Note-se que os negociadores europeus parecem lamentar tal decisão. E isso não deixa de ser uma reação às fortes críticas dirigidas a eles após uma série de informações relativas às negociações, até então mantidas em sigilo, que teriam sido reveladas sem autorização. Nesse contexto, as críticas também se viraram contra o CETA e as brechas legais que podem liberalizar acidentalmente o setor.

Aqueles que defendem a exclusão do setor audiovisual das negociações alegam que a UE e os EUA mantêm tradições e conceitos completamente diferentes a respeito da guarda da diversidade cultural, linguística e da pluralidade dos veículos de comunicação. Lembram que o direito de promover a cultura está consagrado no Artigo 167 do Tratado de Lisboa³³⁴ e na Convenção da UNESCO de 2005 (UNESCO, 2005) sobre a proteção e a promoção da diversidade das expressões culturais, assinada pela UE e 133 membros,³³⁵ que reconhecem o direito soberano dos Estados-membros

³³³ O mercado de televisão europeu é o segundo maior mercado regional no mundo, perdendo apenas para o americano. No levantamento da Comissão, o mercado europeu cresceu 12% no período de 2006 a 2010, observando que cerca de metade desse crescimento ocorreu entre 2009 e 2010. Outro destaque é que a participação europeia no mercado global de televisão em 2010 foi de 29%, e o número de telespectador europeu é maior do que a média global (EUROPEAN COMMISSION, 13 jul. 2011). Em 2013, o setor contribuiu com 2,6% para o PIB da UE. Em termos de comparação, seu desempenho foi melhor do que o setor químico e a indústria de produtos plásticos (2,3%) ou do que o setor imobiliário (2,1%) (EUROPEAN COMMISSION, 16 jul. 2014, p. 2).

³³⁴ Tal artigo, com base no princípio da subsidiariedade, visa trazer o patrimônio cultural comum para o primeiro plano, respeitando a diversidade nacional e regional dos Estados-membros e excluindo qualquer harmonização das leis e regulamentos dos Estados-membros.

³³⁵ Os EUA não são signatários dessa Convenção.

a formular e implementar políticas e medidas culturais para a proteção e promoção da diversidade cultural.³³⁶

O problema é que, além das diferenças culturais e legais, há sobretudo um desequilíbrio na balança comercial do setor audiovisual a favor dos EUA que incomoda agentes econômicos e autoridades de Estados-membros.³³⁷ Com uma eventual flexibilização das barreiras existentes, tal desequilíbrio tende a aumentar e, segundo os críticos, de uma maneira a tornar o mercado oligopolizado, padronizado e orientado exclusivamente pelo modelo americano – grandes produções com altos investimentos em elenco estrelado internacionalmente, muita publicidade e altos retornos para poucas empresas de produção e distribuição (EBU, 2014, p. 4).

Eles sugerem que, em decorrência do crescimento explosivo das novas tecnologias de mídia, as quais promoveram a entrada de provedores baseados no formato digital – *internet* – como concorrentes da transmissão televisiva tradicional e linear, e em razão da complexidade do mercado europeu com seus processos de licenciamento de direitos autorais, falta de confiança nos métodos de pagamentos e outros obstáculos, não só a flexibilização nas regras relativas a serviços audiovisuais seria um problema como também seria um erro negociar setores adjacentes, como telecomunicações, TIC ou serviços de distribuição. O receio é que tal conceito permita que os EUA desafiem as políticas audiovisuais da UE e dos Estados-membros.

Tentando aplacar tal receio e desviar o foco de atenção até mesmo para diminuir as críticas que acabaram atingindo o CETA, os negociadores europeus, a princípio, garantem que o sistema de cotas, primeiramente regulamentado pela Television Without Frontiers Directive (Diretiva) de 1989, depois pela Audiovisual Media Services Directive (AVMSD) em 2007, que foi aditivada em 2010, deve permanecer válido frente aos concorrentes americanos. E para tentar aplacar os receios daqueles que veem riscos com o surgimento das novas tecnologias, os negociadores europeus apresentaram uma proposta interna para atualizar a AVMSD. No subtítulo do comunicado, sublinhou-se que a proposta refletia uma nova abordagem das plataformas *online*, encaminhando desafios em diferentes áreas. Note-

³³⁶ Para o Sindicato dos Radiodifusores Europeus (EBU), os modelos audiovisuais da UE e dos EUA são tão diferentes econômica e culturalmente, que não só seria difícil, mas praticamente inconcebível imaginar qualquer convergência regulatória, financeira ou política entre EUA e US. “Além disso seria extremamente perigoso para a sobrevivência do modelo audiovisual europeu. (EBU, 2014, p. 2)

³³⁷ Em 2010, os EUA exportaram US\$ 7,5 bilhões para a UE, enquanto que esta exportou UE\$ 1,8 bilhões. Em 2011, os EUA asseguraram 61,4% da fatia de mercado europeu (EBU, 2014, p. 3)

se que isso ocorreu recentemente, portanto depois das inúmeras críticas aos termos e condições propostos inicialmente nas negociações do TTIP e do CETA.³³⁸

De qualquer maneira, no TTIP há compromissos de liberalização no âmbito do comércio eletrônico (*e-commerce*). O Capítulo VI (Comércio Eletrônico) abrange os serviços de plataformas e intermediários de compartilhamento de *video on-line*. As plataformas e os intermediários são, por exemplo: sítios de busca (*searchers*), mídias sociais, plataformas de comércio eletrônico, lojas de aplicativos, sítios de comparação de preços. E até que uma nova norma seja aprovada, estas plataformas e intermediários são regulamentados principalmente pelo e-Commerce Directive que os isenta de responsabilidade pelo conteúdo que transmitem, armazenam ou acolhem, sob determinadas condições (*OFFICIAL JOURNAL* L 178, 17 jul. 2000, p. 1-16). Portanto eles estão fora do alcance da política comercial aplicada a serviços audiovisuais que abrangem sistemas de transmissões, como televisão, e serviços de transmissão por demanda,³³⁹ cujos provedores possuem responsabilidade editorial.³⁴⁰

Disso tira-se que, com o TTIP, serviços audiovisuais seriam liberalizados no que se refere aos produtos digitais, especificamente produtos de *internet* que hospedam conteúdo gerado por usuários,³⁴¹ o que daria início a uma nova trajetória no setor de serviços audiovisuais.

³³⁸ “Hoje em dia, os espectadores não só assistem ao conteúdo de vídeo via seus canais de TV, mas também cada vez mais por meio de serviços de vídeo sob demanda (como Netflix e MUBI) e plataformas de compartilhamento de vídeos (como YouTube e Dailymotion). É por esta razão que a Comissão pretende alcançar um melhor equilíbrio entre as regras que hoje se aplicam aos radiodifusores tradicionais, aos fornecedores de vídeo a pedido e às plataformas de partilha de vídeos, especialmente no que diz respeito à proteção das crianças. A AVMSD revista também reforça a promoção da diversidade cultural europeia, assegura a independência dos reguladores audiovisuais e dá mais flexibilidade aos organismos de radiodifusão sobre a publicidade.” (EUROPEAN COMMISSION, 25 maio 2016).

³³⁹ De acordo com os princípios da AVMSD, serviços de transmissão por demanda são conhecidos como “television-like”, o que significa que são serviços de transmissão que competem com as audiências de programações televisivas e que possuem natureza e meios de acesso que levam o usuário a esperar responsabilizações pelo conteúdo transmitido, ou seja, proteção regulatória (*Official Journal* L 95/1. 15 abr. 2010). Um exemplo desse tipo de serviço é o o Netflix.

³⁴⁰ De acordo com a AVMSD, Chapter I – Definitions. Article I – 1. “Para efeitos da presente diretiva, as seguintes definições devem ser aplicadas: (a) ‘serviço de comunicação audiovisual’ significa: (i) um serviço de acordo com o definido pelos artigos 56 e 57 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que se insere sob a responsabilidade editorial de um prestador de serviços de comunicação e cujo principal objetivo é o fornecimento de programas destinados a informar, divertir ou educar o público em geral através de redes de comunicações eletrônicas dentro do significado da alínea (a) do Artigo 2 da Diretiva 2002/21/CE. Tal serviço de comunicação audiovisual ou é uma emissão televisiva tal como definida na alínea (e) do presente parágrafo ou um serviço de comunicação audiovisual on-demand tal como definido na alínea (g) do presente parágrafo. (*OFFICIAL JOURNAL* L 95/1. 15 abr. 2010).

³⁴¹ São exemplos desse tipo de serviços aqueles produzidos pelo You Tube e Vimeo. Cabe notar que o You Tube é a segunda plataforma de compartilhamento de vídeo mais escolhida pelas crianças abaixo de cinco anos no Reino Unido (CHILDSWISE, 2012).

5.2.5.4 SERVIÇOS DE TRANSPORTE MARÍTIMO

Conforme a proposta apresentada pelos negociadores europeus aos americanos, demanda-se acesso irrestrito e tratamento indiscriminado. Portanto demandam-se: fim da barreira a embarcações de bandeira da UE; acesso a portos; uso de infraestrutura e serviços de portos; uso de serviços auxiliares marítimos; fim de arranjos de partilhas de cargas com terceiros países; abster-se de introduzir quaisquer medidas unilaterais e obstáculos administrativos, técnicos. A demanda abrange também fim de restrições em relação a investimentos no referido setor.³⁴²

A política de transporte marítimo da UE, desde sua diretiva de integração das políticas marítimas em 2007,³⁴³ baseia-se na premissa de que a competitividade do setor deve ser reforçada, focando a capacidade para oferecer serviços de transporte marítimo rentáveis em linha com as necessidades da UE de alcançar crescimento econômico e competitividade a longo prazo. Em 2014, os ministros da EU responsáveis por transporte marítimo da UE declararam compromisso em intensificar os esforços nos âmbitos bilateral, regional e multilateral para avançar com a liberalização comercial em bases recíprocas. Portanto, da perspectiva dos negociadores europeus, o TTIP seria um canal importantíssimo para se implementar tal política (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, jun. 2014).³⁴⁴

³⁴² Ver em European Commission (31 July 2015a, p. 42-44) os termos e condições detalhados da proposta da Comissão e ver em European Commission (31 July 2015a, p. 45-48 e p. 96-104) as exceções feitas por determinados Estados-Membros para Serviços de Transporte e Serviços Auxiliares de Transporte.

³⁴³ European Commission (10 out. 2007).

³⁴⁴ A UE já possui uma presença significativa nos EUA nos segmentos de transporte marítimo e aéreo, que representam respectivamente 11,9% e 7,4% das exportações de serviços da UE para aquele país (base 2012) (EUROPEAN PARLIAMENT, ago. 2015). Contudo, haveria espaço para aumentar tal participação caso as barreiras fossem desmontadas. A European Community Shipowners' Associations (ECSA) destaca que as condições de mercado nos EUA não só representam a existência de barreiras comerciais, mas também a falta de observância do princípio da reciprocidade. Além disso a ECSA aponta que o TTIP seria necessário inclusive para barrar futuras barreiras, como por exemplo programas de se conceder incentivos para exportação americana de Liquefied Natural Gas (LNG) por embarcações de bandeira do país (ECSA, 10 jun. 2015).

Os operadores e associações da classe criticam o rigor americano com a questão de segurança desde os ataques de 11 de setembro de 2001. Um exemplo é o Programa Container Security Initiative (CSI) do governo americano lançado em janeiro de 2002 para ser implementado nos maiores portos de exportação para os EUA e que exige que os containers sejam escaneados. Em 2006, o presidente George Bush sancionou a Security and Accountability for Every Port Act (Safe Port Act), que estabelece várias medidas de segurança sobre mercadorias embarcadas via marítima para os EUA. As medidas envolvem por exemplo o escaneamento de 100% dos containers, com auxílio de equipamentos tecnológicos – *container scanners* (raios-x) – a partir de 2007 no porto de embarque antes de chegarem aos EUA com o intuito de detectar fontes de radiação (U.S. CONGRESS, out. 13, 2006).

No entanto, como já visto nos capítulos anteriores sobre acordos comerciais dos EUA, o setor de transporte de um modo geral é restrito aos operadores nacionais. Sobre o segmento marítimo em especial nenhum acordo até o momento resultou na flexibilização de barreiras comerciais decorrentes das leis Jones Act e Passenger Vessel Services Act (PVSA), que impõem restrições sobre cabotagem marítima. A Jones Act é rigorosamente aplicada e raramente há alguma isenção, a qual deve ser autorizada pelo Departamento de Segurança Interna ou pelo Departamento de Transporte (DOT) em casos de ameaça à segurança nacional, como guerras, catástrofes naturais e epidemias.

Galloway (2014, p. 52) observa que, enquanto se autorizou o transporte de petróleo para os estados do Golfo por embarcações estrangeiras durante a passagem do Furacão Katrina, por outro lado já se negou o transporte de sal por tais tipos de embarcação para a costa leste do país durante um inverno rigoroso. E para se conseguir alguma isenção da aplicação da PVSA, o Congresso precisa aprovar uma legislação especial para cada caso.

Criando ainda mais incentivos positivos ao público interessado, em dezembro de 2014, o presidente Obama assinou uma requisição do DOT para implementar um programa buscando promover o uso de embarcações de bandeira do país. Especificamente seria dada prioridade ao processamento de licenças para exportação de GNL em águas profundas aos exportadores que indicassem usar embarcações de bandeira americana em vez de embarcações operadas por companhias estrangeiras de navegação.³⁴⁵

Nesse caso, diferentemente do setor de serviços audiovisuais, em que a resiliência dos atores privados e políticos europeus vai perdendo efetividade em função das mudanças tecnológicas, a resiliência dos atores privados e políticos americanos em serviços de transporte marítimo tende a ser alimentada ainda mais.

5.3 CONCLUSÕES SOBRE TTIP

³⁴⁵ Vale destacar que o impacto da Jones Act já transborda o setor marítimo propriamente. A indústria de aviação americana emprega cerca de 500.000 trabalhadores, desse contingente, cerca de 74.000 são diretamente atribuídos por força da Jones Act (GALLOWAY, 2014, p. 49). Ver Frittelli (2015) sobre preferências de transporte marítimo de carga para embarcações de bandeira americana. E ver o teor de algumas críticas à expansão do protecionismo relativo ao setor de transporte marítimo nos EUA em *Maritime Conector* (30 jun. 2015).

Até onde foi possível analisar,³⁴⁶ verifica-se que, como no caso dos demais acordos analisados nesta pesquisa, as preferências dos negociadores americanos expressas nas propostas apresentadas foram influenciadas por um conjunto de variáveis que reúne percepções dos atores privados e públicos sobre os eventos e seus desdobramentos e pressões materiais enquadradas nos limites institucionais.

O High Level Working Group on Jobs and Growth (HLWG) tem sido um ator influente na formação das opiniões a respeito dos problemas e das soluções no relacionamento comercial entre os EUA e a UE. O referido grupo, que é coordenado pelos dois principais líderes dos respectivos times de negociadores, reúne-se junto a representantes dos principais agentes econômicos e operadores da indústria de serviços dos dois lados do Atlântico, além de outros atores privados e públicos.

Esta aliança une as potencialidades de diferentes atores, a saber, os agentes econômicos e operadores conhecem as “necessidades” do mercado e os negociadores conhecem os pontos de gargalo no processo interno de transformar demandas em instituições. Entretanto, mais uma vez deve-se ressaltar que, não obstante a importância dos compromissos ideológicos na formatação das soluções plausíveis, as escolhas dos atores não são essencialmente movidas por tais compromissos.

A investigação também desvelou que o TTIP já estava sendo gestado desde a passagem da década de 1990 para 2000, com um aparente maior desejo por parte dos europeus, principalmente a partir do movimento da Administração Obama em direção à Ásia-Pacífico. Isso *a priori* significa menos poder de negociação para os negociadores europeus, principalmente em um contexto de crise político-econômica enfrentada pelo bloco, enquanto as economias asiáticas apresentam invejável vigor econômico. Entretanto, apesar do contexto desfavorável, os negociadores europeus tendem a se contrapor às propostas dos negociadores americanos, as quais seguem o mesmo padrão de regras do TPP.

Em relação às cláusulas de resolução de conflitos, os europeus tendem a resistir ao modelo ISDS, apresentando como alternativa o Sistema de Tribunais de Investimento. A explicação que se apresenta aqui é que tal mecanismo é uma transformação diante do movimento de resistência relativa ao ISDS anteriormente proposto. Tal movimento foi causado fundamentalmente pelo temor de fortes grupos europeus de que a autonomia dos governos fosse sequestrada pelas grandes

³⁴⁶ As negociações ainda permanecem em andamento e a última atualização feita pelos negociadores foi feita em janeiro de 2017. Ver USTR (jan. 2017).

instituições econômicas de ambos os lados. Supostamente o Sistema de Tribunais de Investimento asseveraria o *policy space* garantido pelo princípio da soberania, paradigmático na interpretação do Estado-Nação. Outro argumento é que uma eventual aprovação desse modelo representaria uma inflexão na trajetória da institucionalização do modelo preferido pelos negociadores americanos.

Mais uma questão que coloca negociadores americanos e europeus em lados opostos e que ganhou projeção, sobretudo depois dos incidentes de 2013 que revelaram práticas de espionagem por autoridades americanas sobre governos europeus, refere-se às regras sobre privacidade e proteção de dados. A transferência de dados é do interesse de empresas americanas de diferentes setores que dependem da capacidade de gerenciar fluxos de dados por entre fronteiras para fornecer produtos e serviços à rede de clientes no mundo todo. Entretanto, tais interesses conflitam com os princípios europeus, que estabelecem o direito à privacidade e defendem sua regulamentação interna.

Em decorrência de ações jurídicas europeias que vieram na esteira dos incidentes de 2013, as empresas americanas perceberam riscos de envolvimento em litígios iniciados por clientes, empregados e outros atores e começaram a procurar soluções do tipo contratos particulares, arranjos intracorporativos, acordo de consentimento e até mesmo instalação local de centros de processamento de dados. Tais soluções particulares pareceram as mais acertadas diante do rigor dos juízes europeus, que tendem a se manter inflexíveis mesmo diante de iniciativas do Congresso dos EUA relativas a mudanças nas leis internas, como a reforma do U.S. Privacy Act of 1974.

Relativamente ao procedimento de listar os compromissos, os negociadores americanos, nem mesmo diante da resistência de vários grupos de interesses europeus, preocupados fundamentalmente com os serviços públicos, emitem qualquer sinal de que podem desistir de seu procedimento preferido, qual seja, Lista Negativa e as recorrentes “regra do congelamento” e “regra da catraca”. A contraproposta apresentada pelos negociadores europeus traduz-se em um modelo que combina elementos da Lista Positiva e da Lista Negativa, mas que também não tem agradado nem o público interno, tampouco seus interlocutores americanos.

Sobre serviços financeiros e a respectiva dinâmica das negociações que ocorrem no TTIP, mais uma vez verifica-se que tanto os negociadores americanos como os negociadores europeus tendem a repetir os padrões que têm apresentado em

seus respectivos APCs. E mais uma vez nota-se que os negociadores americanos, ainda que quisessem fazer concessões aos negociadores europeus e às próprias instituições financeiras privadas americanas, dependem da concordância das autoridades do FED e do Departamento do Tesouro. O setor de serviços financeiros tende a ser especialmente importante para os negociadores europeus nas negociações do TTIP porque há a noção de que as ações tomadas nas circunstâncias do pós-crise financeira de 2007-2008 nos EUA podem se enraizar em forma de autorreforço e impor um custo alto para qualquer outra ação que vise quebrar o círculo.

Sobre serviços de telecomunicações, contrastando com serviços financeiros, os negociadores de ambos os lados tendem a ser mais receptivos em relação à cooperação regulatória, especificamente, à cooperação referente a padrões técnicos e que envolvem interoperabilidade, certificação técnica de produtos, codificação e decodificação de informações. Note-se que isso é reflexo da necessidade de coordenação e de adaptação que tende a estar presente nos setores envolvendo tecnologia. Percebe-se uma tendência à complementaridade institucional, que pode ser ainda mais reforçada caso a promessa do comitê regulatório venha a se concretizar.

Por fim, as respectivas posições de negociadores americanos e europeus nas negociações do TTIP sobre os setores audiovisual e transporte marítimo mais uma vez são melhor explicadas pela estrutura institucional que se formou ao longo dos anos e que beneficia atores privados e políticos, os quais não têm interesses em mudá-la.

CONCLUSÃO

Esta tese procurou descrever e explicar os padrões de regras sobre o comércio de serviços propostos por Estados Unidos (EUA) relativamente às negociações comerciais internacionais para o setor, no âmbito multilateral, por meio do *General Agreement on Trade in Services* – Rodada Uruguai (GATS-RU), e no âmbito preferencial, por meio do *North American Free Trade Agreement* (NAFTA); do *Trans-Pacific Partnership* (TPP); e do *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP). Foram discutidos especificamente: serviços financeiros; serviços de telecomunicações; serviços audiovisuais; e serviços de transporte marítimo.

O desenvolvimento da investigação partiu da argumentação de que as regras de comércio do setor de serviços em referência propostas pelos EUA no GATS-RU e efetivamente validadas no NAFTA, em razão das circunstâncias adversas enfrentadas pelo México naquele período, resultaram das demandas de vários atores privados e públicos e foram moldadas por limitações contextuais e configurações herdadas do passado.

Observou-se que tais regras institucionalizadas no NAFTA caracterizaram uma manifestação de insatisfação dos negociadores americanos com o padrão que viria a ser institucionalizado no GATS-RU, principalmente pelo empenho dos negociadores europeus. Ao mesmo tempo, constituíram um padrão que teve influência recorrente e amplamente determinante nas regras resultantes das negociações envolvendo os EUA que surgiriam a partir de então. Ou seja, o argumento apresentado diz que as regras institucionalizadas no NAFTA deram surgimento a um padrão *path dependence*, com tendências a se reproduzir, acionado principalmente pelo mecanismo de *feedback* positivo, mas também sujeito a transformações graduais em função das disputas contínuas e da luta de atores privados e públicos para atingir seus objetivos pelo redirecionamento das mesmas.

Fundamentalmente, procedeu-se a tal investigação com o intuito de avaliar o desenvolvimento do conjunto de regras propostas e/ou acordadas pelos EUA desde que surgiram durante a Rodada Uruguai e seguiram adiante nos Acordos Preferenciais de Comércio (APCs), identificando fatores de resiliência, mudanças e suas características.

Aprofundando a investigação das negociações aqui em questão foi possível levantar as preferências manifestadas, as estratégias, as dinâmicas de concessões e as

orientações da política comercial sobre serviços que rechearam o debate no âmbito multilateral, nomeadamente na Rodada Uruguai, e passaram a ocupar o centro da agenda de grandes APCs. Por fim, permitiu mostrar sinais da dinâmica da liberalização do comércio de serviços.

E, para avaliar e explicar o desenvolvimento dessas regras do comércio de serviços, apoiou-se nos pressupostos teóricos do Institucionalismo Histórico (IH) e nos conceitos de *path dependence* e conjuntura crítica, nos mecanismos de *feedback* positivo e sequenciamento e nos conceitos sobre transformação gradual. Os métodos de pesquisa adotados foram o estudo de caso e o rastreamento processual, os quais estão em harmonia com o IH.

Conforme discutido na Introdução, as abordagens analíticas existentes sobre liberalização comercial concentram-se no setor de bens manufaturados e agricultura, sobrando apenas uma parte residual para o setor de serviços. E dessa pequena parte, descontando as análises dedicadas à campanha para tornar serviços em bens vendíveis internacionalmente, a maioria apoia-se nos pressupostos da racionalidade material e dos benefícios econômicos da liberalização. O pouco que realmente resta traz explicações centradas na variável poder, seja no poder do Estado, seja no poder do agente em nome dos Estados, como é o caso da Comissão Europeia (Comissão), seja no poder dos grandes agentes econômicos, como as organizações empresariais transnacionais.

Conforme se apurou, uma das abordagens usadas para a análise da institucionalização do comércio de serviços é a teoria de regimes apoiada sobre os pressupostos da tradição realista de Relações Internacionais, onde a variável em evidência é o poder. A proposta de Gerlach (2008), como citado, dá destaque a tal variável para explicar o desempenho dos negociadores europeus nas negociações da OMC de 1995 a 2005. Com tal opção, ela se distancia das teorias de regimes baseadas em interesses (domínio do institucionalismo liberal que reconhece também o papel de atores não estatais) e em conhecimento (domínio dos cognitivistas).

Aproxima fundamentalmente dos argumentos de Krasner (1991), para quem, a despeito da importância da variável interesses para o estabelecimento e funcionamento dos regimes, tal variável não é suficientemente explicativa. Krasner critica os especialistas em regimes orientados pela variável interesses, os quais supostamente atribuem mais valor às funções de monitoramento para evitar as falhas de mercado do que à distribuição de capacidades. Supostamente os orientados pela

variável interesses acreditam que a esperteza, no sentido de racionalidade, é o mobilizador que conduzirá à linha de Pareto, e não a distribuição de poder entre os atores, conforme acredita Krasner. Para ele, a variável interesses tem importância, mas a variável poder é decisiva. E poder, para Krasner, é definido em termos de capacidade de definir os participantes do arranjo, de definir os princípios, as regras e de alterar os pesos e valores dentro da tabela de recompensas.

O regime só vai ser estabelecido se a distribuição de poder for simétrica, caso contrário, as potências vão buscar soluções unilaterais. No caso do problema de coordenação em relações simétricas de poder, que é onde Krasner e seus seguidores se concentram, as questões são: qual alternativa escolher, se existissem diferentes resultados qualificados como Ótimos de Pareto e os atores não chegassem a um acordo, e qual seria o fator determinante? Como sua perspectiva é realista, os ganhos auferidos do regime são necessariamente avaliados com base nos ganhos do outro. E com isso a perspectiva de mudanças está atrelada às mudanças na balança de poder.

Gerlach seguiu próxima a esse tipo de argumento com o intuito de mostrar como a UE foi capaz de reunir recursos e mostrar que se trata de um ator com capacidade de influenciar nos resultados do regime multilateral sobre serviços. Adota uma abordagem analítica sobre regimes baseada no que ela chama de “poder do ator” nos regimes internacionais.

Outro trabalho que se apurou no mapeamento das análises sobre o comércio de serviços é o de Altay (2011), que usou como suporte teórico a abordagem neogramsciana, em especial a visão de Cox (1992). É uma abordagem com foco no aspecto intersubjetivo, sobretudo no que diz respeito ao domínio econômico, e com os papéis dos atores não estatais na política global. Busca subsídio no poder da história e das circunstâncias materiais e usa o conceito de hegemonia para explicar o desenvolvimento das instituições internacionais, como por exemplo a OMC. É uma abordagem que atravessa o caminho dos racionalistas, que fazem prevalecer o papel do Estado e buscam soluções para os problemas com base em fórmulas universais.

Os neogramscianos romperam com as correntes clássicas de Relações Internacionais (RI) ao propor o modelo baseado no materialismo histórico para explicar a economia política internacional. Para os adeptos do conceito gramsciano de hegemonia, a realidade está em constante movimento, e o conflito propicia a mudança. A variável que ganha espaço em tal abordagem é o processo de produção na explicação da estrutura histórica e da relação de poder no sistema global.

A despeito do valor dessas contribuições trazidas para o acervo teórico de RI, oferecendo cada uma delas mecanismos para o entendimento de pelo menos algum aspecto das instituições de comércio internacional de serviços, e com argumentos bastante sedutores, acredita-se aqui que tais respostas sejam parciais, que a equação esteja incompleta.

A teoria de regimes amparada nos pressupostos realistas destaca a prevalência da variável poder, mas menospreza outras variáveis, sobretudo, a variável cognitiva. Tampouco se importa com a interação mantida entre os agentes não-estatais nos âmbitos interno e externo e com as mudanças incrementais ou transformações graduais que podem ocorrer dentro das persistentes instituições. A preocupação de Gerlach foi fundamentalmente tentar explicar o resultado da cooperação internacional concentrando-se exclusivamente nas possíveis opções estratégicas ou no comportamento dos negociadores atuando em nome dos Estados.

Ainda que possa haver algumas variações entre as abordagens analíticas baseadas nas teorias de regimes, a estrutura analítica é fundamentalmente estatocêntrica. E nesse caso, invariavelmente não sobra espaço para se dedicar atenção às influências dos demais atores, especialmente os agentes econômicos nacionais e transnacionais e outros atores públicos no desenvolvimento do regime multilateral de comércio.

No caso do comércio de serviços, que afeta os interesses de uma variedade de atores, não há como não projetar luz à multiplicidade de preferências e opiniões, enfim, às políticas domésticas. Da mesma forma, não se pode negligenciar o complexo relacionamento entre os agentes no nível extraterritorial. As regras sobre o comércio de serviços são de escala tanto micro quanto macro, logo, as ações em nível local e internacional podem afetar a cooperação entre os negociadores.

Se por outro lado, os neogramscianos destacam a qualidade intersubjetiva da transformação do regime comercial e destacam o papel dos atores não estatais, especialmente as corporações transnacionais na modelagem das políticas tendem a não dar importância à dinâmica de concessões internas.

Diferentemente das concepções realistas e liberais da área de RI, a noção de Estado na concepção neogramsciana é complexa. Além disso, a variável poder é concebida em termos amplos, o que revela funcionalidade na captação da natureza dinâmica das questões de autoridade, legitimidade e autonomia implicadas no envolvimento das grandes corporações no regime comercial multilateral. Com base

em tal abordagem, é possível captar o relacionamento entre estrutura e agência, ou seja, o relacionamento enredado entre Estado, capital e outras forças sociais em nível extraterritorial. Entretanto, apesar de se reconhecer que a abordagem neogramsciana ajuda a identificar os interesses dos atores internacionais, ela não ajuda a mostrar os conflitos internos. Ou seja, a prevalência das macroestruturas na determinação do resultado das políticas não deixa espaço para expor a dinâmica de concessões havida no plano micro, por meio da qual os interesses desses atores são legitimados e ratificados. Tais atores são parte importante da equação.

Em contrapartida, a tradição liberal de RI, focada na ordem da política doméstica, especialmente a academia americana, não seria suficiente para alcançar as explicações que se buscam aqui. Com base em uma visão fragmentada do Estado ou de múltiplos atores – Estado, organizações intergovernamentais, organizações não-governamentais, corporações transnacionais e outros –, os acadêmicos dessa corrente tendem a analisar a política internacional por meio das lentes da política doméstica, concentrando-se fundamentalmente na análise dos grupos de interesses e seus respectivos conflitos e competições. Entretanto, deixam de fora do campo analítico outras variáveis de fundamental importância.

Propôs-se aqui que compreender a política comercial americana para o setor de serviços requer também a compreensão de políticas e decisões passadas. Requer a análise do perfil histórico das escolhas e a verificação de algum indício de enraizamento, bem como de mudanças institucionais e quais seriam os mecanismos em operação.

Para isso buscou-se suporte no Institucionalismo Histórico (IH), examinado a partir dos conceitos *path dependence*, conjuntura crítica, dos mecanismos feedback positivo, sequenciamento e dos conceitos de transformações graduais. Pode-se constatar, conforme haviam notado alguns acadêmicos da área de RI citados na Introdução, que colocar o objeto de pesquisa à luz do contexto temporal e espacial, faz emergir questões que tendem a ser ignoradas nas análises tradicionais de RI. O uso desse instrumental aqui revelou-se apropriado para se discutir continuidade e mudança nas instituições internacionais ou, como prefere Pierson (2004), para discutir as dinâmicas do desenvolvimento institucional.

Dentre os três segmentos que constituem a corrente teórica institucionalista, o IH é o menos explorado pelos analistas de RI. O Institucionalismo da Escolha Racional (IER) é o segmento mais recorrente entre os internacionalistas seguido do

Institucionalismo Sociológico (IS). Entretanto, o IH e sua lógica consequential, com os conceitos acima citados, tendem a oferecer os requisitos necessários para se medir os desdobramentos das ideologias, das escolhas feitas diante de crises e de outros eventos e dos aspectos não intencionais de implementação de políticas ou de mudanças institucionais.

Conforme apontado na revisão teórica que constitui o Capítulo 1, o IH revisitado, pode-se dizer assim, também procura explicar as mudanças, livrando-o do estigma de que é uma ferramenta específica para explicar a persistência e a resiliência.

O conceito de *path dependence* traz junto os conceitos de conjuntura crítica, *feedback* positivo e sequenciamento, que ajudam a fechar a lacuna antes existente. Além disso, o modelo de sequência reativa, apresentado por Mahoney (2001), indica inclusive possibilidades de mudanças que vão além das incrementais. Com isso, Mahoney sugere vínculos do *path dependence* com uma nova sequência, a saber, a sequência reativa, incorporando fatores exógenos de mudança ao conceito *path dependence*. Não passou sem críticas, cabe destacar, e levou outros institucionalistas históricos e inclusive ele mesmo a se empenhar no refinamento dos conceitos.

Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010) apresentaram conceitos mais específicos de mudanças, como: reposicionamento; inclusão de camadas; flutuação; conversão; e exaustão. Com todos esses conceitos acrescentados aos pressupostos do IH, o que se tem como válido aqui é que o IH tornou-se um instrumento capaz de subsidiar uma compreensão sobre mudanças institucionais tanto quanto sobre o *status quo*.

O que os institucionalistas históricos sugerem é que as instituições escolhidas, dentre outras opções existentes, definem “a” trajetória, e não “mais uma” trajetória. Na medida em que o tempo passa, os compromissos com a trajetória escolhida seguem aumentando, com emprego de recursos materiais e cognitivos, levando a um forte enraizamento, mas não a ponto de caracterizar rigidez estrutural. Pode haver condições que venham a desestabilizar os mecanismos até então em operação, provocando gradual transformação ou colapso e substituição.

RESULTADOS DA INVESTIGAÇÃO

PRINCÍPIOS NÃO DISCRIMINATÓRIOS

A investigação revelou que as crenças ideológicas ajudaram a parametrizar o conjunto de opções que os negociadores americanos apresentaram nas negociações comerciais internacionais, mas não se pode atribuir a elas o papel decisivo nos resultados dessas negociações.

Conforme defendem os institucionalistas históricos, as decisões políticas não podem ser compreendidas como ações desprovidas de uma base de conceitos, ideias e princípios. Os atores políticos possuem visões de mundo adquiridas de uma ou outra forma, e tais visões tendem a ser vetores de ação.

O sistema de ideias que foi desenvolvido ao longo de aproximadamente uma década por um grupo particular influenciou as mudanças havidas no regime multilateral de comércio, caracterizadas especificamente pela inserção das regras sobre o comércio de serviços durante a Rodada Uruguai. Também têm sido importantes as ideias que surgem no âmbito do High Level Working Group on Jobs and Growth (HLWG), grupo criado para identificar políticas e medidas visando a aumentar os fluxos de comércio e de investimento e fortalecer as respectivas economias e a competitividade internacional. Sua influência deve-se ao fato de somar as potencialidades de diferentes atores. Enquanto os agentes econômicos e operadores conhecem as “necessidades” do mercado, os negociadores conhecem os pontos de gargalo no processo interno de transformar demandas em instituições.

Entretanto, essa força não deve ser superestimada. Conforme tendem a acreditar os institucionalistas históricos, se as ideias modelam as ações práticas, estas por sua vez interferem nas construções sociais. Ou seja, as influências são mútuas. Os atores privados e públicos, como os políticos, respondem às pressões do ambiente no qual estão inseridos. E esse ambiente pulsa em ritmos diferentes.

É difícil sustentar que as propostas dos negociadores americanos apresentadas no GATS-RU, no NAFTA, no TPP e no TTIP resultaram predominantemente do sistema de ideias. Os tomadores de decisão, representados pelos negociadores presentes nas respectivas mesas de negociações, estavam sob pressão de diferentes grupos, sendo desafiados a ajudar a resolver desequilíbrios econômicos e precisavam observar limites institucionais. Como se verificou, decisões foram tomadas sem que os agentes ou os legisladores concordassem necessariamente com as lógicas a sustentá-las. A afirmação mais segura que se pode apresentar é que as decisões foram tomadas em razão de um conjunto de fatores.

A comunidade que liderou as conversações na fase pré-negociação do GATS-RU era formada por atores fundamentalmente alinhados com as ideias neoliberais, principalmente com as de Hayek (1944, 1982, 1992) e Friedman (1962, 1980), que hostilizavam os sistemas econômicos baseados na atuação ativa do Estado e no monopólio. Com base nisso, os membros da referida comunidade idealizavam propostas que se traduziam nos princípios comerciais não discriminatórios, como Nação-Mais-Favorecida (NMF), Tratamento Nacional (TN), Acesso a Mercados (AM), Transparência. Para eles, a observância de tais princípios deveria promover a igualdade de oportunidades de acesso em todo o universo do setor de serviços, sem exceção. Isso era visto como ideal.

Entretanto, ainda que os negociadores americanos pudessem particularmente preferir tal padrão, a adoção das respectivas regras na realidade revelou-se impraticável. Eles propuseram um outro padrão, que resultava de um conjunto de interesses diversos, envolvendo sobretudo interesses de grupos pertencentes a diferentes setores econômicos e de atores públicos, processados dentro de limites contextuais e institucionais. Em várias sessões de negociação, as propostas dos negociadores americanos revelavam o propósito de expandir as fronteiras mercadológicas e acabar com as reservas de mercados praticadas pelos signatários do regime multilateral. No entanto apresentavam argumentos baseados no conceito de “comércio justo” para justificar as suas próprias barreiras.

Os setores relativos a serviços financeiros e de telecomunicações, principalmente, foram motivos de grande disputa. Os negociadores europeus e outros alegavam que uma imediata e geral aplicação dos princípios NMF, TN e AM levaria a uma liberalização muito mais significativa do que aquela praticada no âmbito do GATT, referente à redução de barreiras tarifárias e quantitativas sobre produtos manufaturados ao longo de inúmeras rodadas, enquanto os negociadores americanos insistiam que assim deveria ser. Conseguir isso, ao mesmo tempo em que pudessem manter exceções em nome de legislações internas, seria um resultado que agradaria de forma excepcional aos congressistas que empunhavam a bandeira do “comércio justo”.

Entretanto, a comunidade de idealizadores da liberalização do comércio de serviços defendia a abertura de todos os mercados, sem exceção. Para eles, desfigurar o princípio NMF, conforme ameaçavam os negociadores americanos, seria um equívoco.

Já outros grupos de negociadores dos demais países participantes do GATS-RU, especialmente os membros da UE, preferiam um padrão de liberalização administrada, principalmente porque estavam enfrentando o desafio de acomodar novos membros em seu próprio arranjo de integração. Na prática, o máximo que os negociadores europeus podiam oferecer era a consolidação da situação regulatória em vigor naquele momento, resultado que ficou bem distante das preferências dos idealizadores da liberalização do comércio de serviços e distante das preferências dos negociadores americanos.

No NAFTA, entretanto, os resultados seriam diferentes, ou seja, o padrão preferido pelos negociadores americanos sofreu bem menos resistência.

Conforme se argumentou no Capítulo 3, o casamento entre o descontentamento dos negociadores americanos com os rumos que as negociações do GATS-RU estavam tomando e a percepção do governo mexicano de que seu país necessitava de um acordo comercial com os EUA constituiu uma junção que marcou a implementação de um padrão internacional especialmente preferido pelos americanos e francamente determinante nas regras resultantes dos demais processos em que estiveram envolvidos desde então.

Com o NAFTA, os negociadores conseguiram implementar uma mudança no escopo dos princípios TN, NMF e Transparência. A começar pelo fato de ser um Acordo Preferencial de Comércio (APC), a aplicação dos respectivos princípios só dizem respeito aos signatários do acordo.

A segunda grande diferença está relacionada com a forma ou a configuração escolhida no NAFTA e que depois vai se repetir em outros APCs, inclusive no TPP e nas propostas relativas ao TTIP. Os negociadores americanos escolheram separar por capítulos específicos o comércio transfronteiriço dos investimentos. Assim, houve uma mudança significativa em relação ao GATS-RU, em que o setor de serviços adquiriu um conceito relacionado aos modos de fornecimento. Com isso, a aplicação de TN e de Transparência tendem a promover mais liberalização, o que envolve necessariamente menos autonomia em termos regulatórios.

E, especificamente para as regras contidas no capítulo investimento, a terminologia preferida pelos negociadores americanos – *circunstâncias similares*, que contrapõe a terminologia adotada no GATS-RU e preferida pelos europeus, *serviços similares* e *prestadores de serviços similares* – supostamente permite algum grau de tratamento diferenciado aos investidores em diferentes situações objetivas. *A priori*, o

argumento soa honesto, pois está de acordo com o princípio do “tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais”, entretanto resta saber como isso se torna defensável em um tribunal de arbitragem internacional em que recorrentemente as decisões têm sido favoráveis aos EUA.

O que mais chama atenção na institucionalização desta terminologia é o fato de que os outros países que passaram a conviver com ela também tendem a defendê-la, como é o caso do México e do Canadá. Pode-se pensar que isso caracteriza um efeito de coordenação. Supostamente, os mexicanos e também os canadenses não terão incentivos para adotar um outro tipo de regra em seus próprios acordos internacionais a serem feitos com futuros contratantes se tiverem condições de impor suas preferências. Motivados não somente pelo interesse em reforçar a adaptação e consolidar uma padronização, facilitando a gestão dos acordos assinados com diferentes contratantes, mas também por fatores cognitivos.

Com a celeuma surgida em razão da divulgação desautorizada das negociações para a constituição do TPP e do TIIP, que estavam sendo conduzidas em segredo, os negociadores americanos tiveram que buscar formas de responder aos ataques de vários grupos de interesses que os acusavam de estar concedendo tratamento privilegiado aos investidores estrangeiros em detrimento dos nacionais. Isso resultou na inclusão de algumas notas explicativas no texto do acordo TPP e na minuta de acordo do TTIP com o intuito de evitar interpretações equivocadas sobre as respectivas regras.

Procurando nomear as alterações das regras adotadas pelos negociadores americanos no NAFTA e nos outros APCS aqui analisados em relação ao GATS-RU, optamos por uma categorização próxima àquela adotada por Streeck e Thelen (2005) e por Mahoney e Thelen (2010). E isso foi adotado em relação a todos os demais itens a seguir.

Sendo assim, as alterações de todas as regras que passaram do GATS-RU para os APCs podem ser enquadradas primeiramente como reposicionamento. Esse reposicionamento seria fruto de uma descontinuidade e se enquadra na categoria de gradual transformação. Elas vão se consolidando gradualmente, conforme novos APCs vão sendo instituídos e conforme os parceiros desses acordos vão também adotando tais regras em seus próprios APCs. A forma como isso foi se consolidando foi o cultivo ativo de uma nova “lógica”.

Já as mudanças entre os APCs, conforme aquelas refletidas nas regras adotadas no TPP podem ser interpretadas como mudanças incrementais que se enquadram na categoria da reprodução por adaptação, o que significa que não houve qualquer rompimento com o padrão anterior.

DISCIPLINAR EMPRESAS ESTATAIS

Com o TPP, um tema que ganha relevância e acaba se tornando objeto de disciplinas refere-se à atuação das empresas estatais. Isso significa que a obrigação de cumprimento dos princípios não discriminatórios e sobre transparência se aplica às empresas estatais também.

Embora a comunidade de pensadores que fizeram emergir o plano de institucionalização do comércio de serviços no regime multilateral fosse estreitamente alinhada aos economistas neoliberais, que atacavam os modelos monopolísticos e predominados por agentes estatais à frente da economia, o GATS-RU não apresentou nenhum conjunto de regras mais detalhado sobre tal assunto além do Artigo VIII – Monopólios e Fornecedores de Serviços Exclusivos – e seus cinco concisos parágrafos.

Entretanto, no contexto de dinamismo econômico que caracteriza a região asiática, envolvendo sistemas econômicos flagrantemente contrários ao que reza o neoliberalismo, tais regras são incluídas e ganham *status* de prioritárias, com direito a um capítulo exclusivo. O intuito, porém, não é atender às preferências dos simpáticos aos princípios econômicos neoliberais na sua forma mais pura, mas na sua forma filtrada pelas instituições internas e que caiba no conceito de “comércio justo.”

Nesse caso, as mudanças havidas tanto entre o que foi instituído no GATS-RU e os APCs modelados a partir do NAFTA como entre esses e o TPP podem ser classificadas como uma transformação gradual do tipo inclusão de camadas, movimentadas pelo mecanismo do crescimento diferencial.

REGRAS SOBRE PRIVACIDADE E PROTEÇÃO DE DADOS

As regras sobre privacidade e proteção de dados, assim como as questões sobre empresas estatais, não receberam tratamento exclusivo no GATS-RU. Efetivamente, dois artigos pareceram suficientes para dar conta do problema naquele momento: o Artigo III, que dispõe sobre os termos e condições da divulgação de informações confidenciais, e o Artigo XIX, sobre exceções gerais, que asseguram aos

signatários o direito de fazer cumprir leis e regulamentos, abrangendo a proteção à privacidade em relação ao tratamento e difusão de dados pessoais.

Como em 1999 foram introduzidos os protocolos de segurança sobre tecnologias de transmissão, em 2000, EUA e UE emitiram o protocolo bilateral U.S.-EU Safe Harbor Framework, baseado no conceito de interoperabilidade. E tal instrumento vinha funcionando até que passou a ser questionado pelos europeus diante da descoberta de práticas de espionagem por parte da National Security Agency (NSA), em 2013. Com base em fatos geradores particulares levados à Corte Europeia de Justiça (CEJ), o acordo tornou-se inválido perante a CEJ. Com isso, as partes emitiram um novo acordo – UE-U.S. Privacy Shield Framework, mas que conforme algumas previsões ainda não seria suficiente para dar garantia jurídica perante a CEJ.

Enquanto no TPP chegou-se a um acordo sobre transferências de dados, cobrindo as diferentes áreas, como serviços financeiros, serviços de telecomunicações, serviços audiovisuais e outros, com o TTIP esperava-se alcançar o mesmo resultado, ou seja, esperava-se resolver a questão da interoperabilidade dentro do escopo do acordo comercial. Entretanto, as duas partes possuem suas próprias instituições, baseadas em conceitos completamente diferentes. Com o incidente, as diferenças ganharam grande destaque.

O que se vê até o momento é cada parte apresentando suas propostas com base em suas próprias instituições e encenando uma forte disputa. Na UE, a Diretiva sobre Proteção de Dados proíbe a movimentação de dados de cidadãos europeus para fora dos domínios da UE, exceto se forem transferidos para uma localização com disciplinas de proteção à privacidade consideradas equivalentes às da UE. Já nos EUA, as regras em vigor – Administrative Procedures Act; Freedom of Information Act; Sunshine Act; U.S. Privacy Act of 1974; Judicial Redress Act of 2016 – dispõem que a coleta e o processamento de dados pessoais são por regra permitidos, exceto se forem expressamente proibidos por lei ou se o procedimento causar danos.

Em relação às mudanças havidas a partir de 1999, com a introdução dos novos protocolos de segurança sobre tecnologias de transmissão de dados e a incorporação de regras sobre transferência, privacidade e proteção de dados, pode-se dizer que são também transformações graduais do tipo inclusão de camadas, movimentadas pelo mecanismo do crescimento diferencial. E esse tipo de

transformação ocorreu, tanto em relação ao GATS-RU, como entre os próprios APCs a partir de 2000.

MECANISMO DE SOLUÇÃO DE DISPUTAS

Sobre o mecanismo de solução de controvérsias argumentou-se aqui que o fato de os negociadores americanos terem conseguido implementar a divisão entre regras sobre comércio transfronteiriço e regras sobre investimentos no NAFTA acabou dando margem para que conseguissem também inserir o mecanismo de solução de controvérsias baseado no modelo Solução de Disputas Investidor-Estado (ISDS). Tal mecanismo já vinha sendo usado regularmente nos Acordos Bilaterais de Investimento (ABIs), mas não havia sido aceito no GATS-RU, onde ficou estabelecido que o Órgão de Solução de Controvérsias da própria OMC cuidaria de dirimir os eventuais conflitos existentes entre os signatários.

Os negociadores mexicanos acabaram aceitando, pois supostamente a configuração do acordo contendo cláusulas rigorosas de proteção aos investimentos seria benéfico para atender seus propósitos de atrair investimentos. E os negociadores canadenses foram convencidos pelos negociadores americanos de que o México possuía um histórico de hostilidade em relação aos investidores estrangeiros.

A principal diferença é que o modelo adotado no GATS tem como sujeitos legítimos das respectivas ações arbitrais os Estados – Estado-Estado. Nesse caso, o investidor, ao tentar dirimir um conflito envolvendo o Estado hospedeiro do investimento, terá de apelar para o seu próprio governo e solicitar-lhe que impetre a ação, acolhendo sua reivindicação. Já o modelo ISDS, adotado no NAFTA, envolve de um lado um investidor nacional de um dos Estados signatários e de outro um dos Estados signatários – Investidor-Estado – perante um tribunal arbitral instituído *ad hoc*.

Ao adotar o ISDS nos acordos comerciais, entretanto, os negociadores canadenses e mexicanos não esperavam que mais tarde a insuficiente clareza de algumas obrigações e o amplo poder de decisão deixado aos tribunais arbitrais para interpretar essas disposições iriam trazer-lhes desafios surpreendentemente negativos. Por outro lado, para os EUA as consequências produziram incentivos a continuar insistindo nessa trajetória.

Entretanto, no contexto das inúmeras manifestações contra as negociações do TPP e do TTIP, os negociadores americanos tiveram de enfrentar os ataques que

atravessaram o Atlântico para atingir o mecanismo ISDS que vinha sendo usado até então. Percebendo que poderiam perder o controle da situação, os negociadores americanos responderam com algumas alterações no modelo, as quais se tornaram válidas inclusive para o KORUS, que recebeu um aditivo contratual por conta disso.

Conforme o Capítulo 4 mostrou, houve uma série de mudanças, mas que não afetaram a essência do mecanismo, ou seja, ele continua atribuindo ao investidor o papel de sujeito legítimo de ações arbitrais contra o Estado.

Nesse caso, também as alterações havidas entre as regras do GATS-RU e as dos APCs modelados no NAFTA podem ser classificadas como transformações graduais do tipo reposicionamento. Elas foram se consolidando gradualmente, conforme novos APCs foram sendo instituídos e foram se tornando referência em acordos de terceiros países na medida em que a nova “lógica” foi sendo aceita.

Já as mudanças havidas a partir da renegociação do KORUS podem ser interpretadas como mudanças incrementais que se enquadram na categoria da reprodução por adaptação, sem haver descontinuidade em relação ao padrão anterior.

Do outro lado do Atlântico, os negociadores europeus, também respondendo às críticas de inúmeros grupos de interesses, implementaram uma série de mudanças nas regras que compõem o seu novo mecanismo de solução de disputas sobre investimentos, e propuseram aos negociadores americanos a implementação do Sistema de Tribunais de Investimento. O Sistema de Tribunais de Investimento asseveraria o *policy space* garantido pelo princípio da soberania, paradigmático na interpretação do Estado-Nação. E é esse o modelo que tem sido apresentado nas negociações bilaterais empreendidas por eles, como por exemplo o CETA, em que se obteve a concordância do Canadá.

Caso os negociadores americanos aceitem tal proposta, isso representará um ponto de inflexão na forma como as controvérsias sobre investimento têm sido resolvidas, mudando de um conceito de justiça puramente privada para um conceito de justiça intergovernamental, com certa transparência e ênfase no direito sobre regulamentação e institucionalização. Isso representará também uma transformação gradual do tipo reposicionamento.

O problema é que os governos americanos sempre hesitam em criar tribunais internacionais. Além disso, os agentes econômicos tendem a resistir, pois estariam renunciando às vantagens que adquiriram desde a instituição do NAFTA em nome de um sistema com consequências que não podem prever.

PROCEDIMENTO DE LISTAR: LISTA POSITIVA X LISTA NEGATIVA

Conforme evidenciado na investigação, as disputas que levaram ao acordo baseado na regra de que os princípios AM e TN não teriam aplicação geral, sendo aplicáveis somente aos setores indicados para liberalização, ou seja, àqueles listados nos respectivos cronogramas nacionais de compromissos de liberalização, enquanto o princípio NMF seria aplicado como obrigação geral, refletiram na escolha do procedimento de listar os compromissos contraídos no GATS-RU, a saber, o procedimento Lista Positiva. Para cada setor e subsetor, seriam listados apenas os modos de fornecimento sujeitos à liberalização. Assim, para cada modo, haveria a opção de prover uma lista especificando limitações e condições referentes a AM e a TN. Se nada constasse, significava que os quatro modos seriam aceitos sem qualquer ressalva.

Tal escolha marcou profundamente a divergência de interesses entre negociadores americanos e europeus, que em certa medida contavam com o apoio dos países em desenvolvimento, e caracterizou uma conjuntura crítica a partir da qual o padrão institucionalizado no GATS-RU se tornou referência nas negociações lideradas principalmente pelos negociadores da UE.

Por outro lado, os negociadores americanos, insatisfeitos com os resultados que estavam sendo apurados no GATS, institucionalizaram o procedimento Lista Negativa por meio do NAFTA e o replicaram de modo sistemático em todos os APCs que assinaram posteriormente. Apesar de aceito pelos demais signatários, o fato é que tal metodologia serviu fundamentalmente aos interesses dos EUA, qual seja, liberalizar ampla e rapidamente o comércio internacional de serviços.

Depois do NAFTA, o procedimento passou a ser defendido não somente pelos negociadores americanos, mas também por negociadores de vários outros países, que passaram a adotá-lo sistematicamente em seus APCs.

A configuração do procedimento abrange dois anexos, sendo que um deles abriga as medidas de proteção existentes, que são limitadas por duas regras – “regra do congelamento”, que fixa o *status quo* regulatório, e “regra da catraca”, que requer que alterações futuras não afetem negativamente o grau de conformidade com os compromissos assumidos no âmbito do acordo. O outro abriga as medidas e políticas de proteção sobre as quais os signatários mantêm total liberdade para decidir o que fazer no futuro. Este é uma espécie de “depósito do espaço regulatório”.

Nesse caso, também as alterações havidas entre as regras do GATS-RU e as dos APCs modelados no NAFTA podem ser classificadas como transformações graduais do tipo reposicionamento. Elas foram se consolidando gradualmente, conforme novos APCs foram sendo instituídos e foram se tornando referência em acordos de terceiros países na medida em que a nova “lógica” foi sendo aceita. Isso corrobora o argumento de que, uma vez que a instituição é estabelecida, os atores adaptam suas estratégias em formas que não só refletem, mas também reforçam a “lógica” do sistema.

Nas negociações do TTIP, entretanto, tal padrão americano encontra resistência, pois os negociadores europeus estão tendo de lidar com a pressão interna de diferentes grupos de interesses do bloco que se preocupam especialmente com a liberalização dos serviços públicos e receiam que a Lista Negativa, mais cedo ou mais tarde, promoverá a liberalização de tais serviços. Isso fez com que eles apresentassem uma contraproposta baseada em um procedimento “misto”, combinando características da Lista Negativa e da Lista Positiva. Resta saber no que vai resultar, pois os negociadores americanos não parecem dispostos a fazer concessões.

Caso houvesse um acordo de forma a se adotar a proposta dos negociadores europeus e considerando que tal proposta não apresenta mudanças essenciais efetivamente, isso se constituiria em uma mudança incremental do tipo reprodução por adaptação.

SERVIÇOS FINANCEIROS

Como procuramos evidenciar desde o início deste trabalho, entre os membros da comunidade que se formou em defesa da institucionalização do comércio internacional de serviços, os maiores *demandeurs* pertenciam ao setor de serviços financeiros. No entanto, os negociadores americanos, apesar da forma agressiva com que se dirigiam aos seus interlocutores, cobrando propostas ambiciosas e observância sem reservas aos princípios TN, AM e Transparência, ficaram eles mesmos presos às decisões que cabiam às autoridades financeiras do país, especificamente, o FED e o Departamento do Tesouro. Além disso, em função das leis internas vigentes, como a International Banking Act of 1978, a Glass-Steagal Act, e da natureza fragmentada da regulamentação financeira do país, com diferentes normas vigentes no âmbito de cada estado subnacional, na prática pouco poderiam fazer para liderar a liberalização pelo

exemplo, preservando em primeiro lugar a integridade do princípio NMF. Conforme foi verificado, em 1995, o máximo que se obteve foi um “tímido” acordo interino.

Com a criação em 1996 do Financial Leaders Group (FLG), reunindo instituições financeiras americanas e europeias, portanto antes da retomada das negociações marcadas para o início de 1997, as quais levaram à constituição do acordo configurado no Quinto Protocolo do GATS, o investigador pode ficar tentado a creditar às crenças ideológicas um papel decisivo no âmbito da institucionalização do comércio de serviços financeiros. No entanto, deve-se notar que o próprio ato de criar o grupo com o propósito de aproximar as partes é uma ação concreta que interferiu nas ideias dos membros do referido grupo. Logo, não se pode afirmar que as ideias foram o recurso decisivo. Ora, se o compromisso do FLG era fazer com que os negociadores americanos vissem o “copo meio cheio”, então as próprias ideias dos membros foram selecionadas para caber dentro dos propósitos do grupo. Nesse caso, as ideias atribuídas ao FLG podem se caracterizar mais como retórica, no sentido de aconselhamento, convencimento, do que ideologia propriamente.

Além disso, a ocorrência da crise financeira de 1997, que se abateu mais fortemente sobre os países asiáticos obrigando-os a buscar recursos alternativos para sanar seus problemas, também foi levada em conta na decisão de realizar o acordo.

O fato é que o resultado tímido que se apurou no GATS-RU aumentou o apetite dos negociadores americanos na mesa de negociações do NAFTA. Conforme se apurou, muito em razão da postura concessiva dos negociadores mexicanos, os negociadores americanos conseguiram obter o compromisso dos mexicanos de conceder TN sem reservas aos investidores americanos, inclusive para o setor de seguros. Os canadenses também fizeram concessões, mas em menor escala. Isso significou um avanço significativo na liberalização do equivalente ao Modo 3, ou seja, Investimento Externo Direto (IED). Por outro lado, não conseguiram avançar mais com o comércio transfronteiriço (Modo 1), devido ao jogo duro que os negociadores canadenses empregaram, exigindo reformas financeiras que haviam sido prometidas durante as negociações do CUSFTA.

Depois do NAFTA, a tendência foi de avanço, com a liberalização do setor de serviços financeiros de países que assinaram APCs com os EUA. Com o KORUS deu-se um passo importante, com a proibição de expansão dos negócios relativos a seguros operados pela empresa estatal Korea Post, e também se avançou com o comércio transfronteiriço (Modo 1). E mais uma vez confirmando a tendência, esses

acordos não mudam em nada as legislações financeiras americanas, inclusive porque muitos dos compromissos não abrangem o nível subnacional.

Essas conquistas são expressivas porque elas serviram de referência para as negociações do TPP. E justamente devido à implementação da Lei Dodd-Frank, que veio em resposta à crise financeira 2007-2008, e de acordo com as restrições contidas no TPA – não alterar as leis nacionais –, os negociadores americanos tiveram de fazer alguns ajustes nas regras aprovadas no TPP, como por exemplo nas regras sobre medidas prudenciais. Assim as regras financeiras preveem uma tolerância maior com requisitos para emissão de licenças, autorizações, liberalização de novos serviços e outros requisitos. E como o acordo já não previa cooperação regulatória em sentido estrito, a existência da Lei e/ou qualquer alteração em seu escopo continua sendo uma questão de soberania nacional e só reforça a afirmação de que os compromissos comerciais internacionais estão subordinados às instituições internas.

O que reforça o argumento de que o mecanismo de *feedback* positivo opera nesse setor é que os negociadores americanos conseguiram institucionalizar o estabelecimento de um órgão formado por especialistas do setor que deve servir de guardião das regras financeiras estabelecidas entre os signatários e fornecerá os árbitros para dirimir eventuais controvérsias. Isso reforça as afirmações dos institucionalistas históricos, que preveem que o público estratégico possa vir a ser incorporado nos processos de tomada de decisão das autoridades reguladoras, tornando-se partícipe no processo de *agenda setter*, ou seja, na governança do comércio.

Nesse caso, também as alterações havidas entre as regras do GATS-RU e as dos APCs modelados no NAFTA podem ser classificadas como transformações graduais do tipo reposicionamento. Elas foram se consolidando gradualmente e tornando-se referência para outros acordos. E as mudanças havidas a partir da renegociação do KORUS podem ser interpretadas como mudanças incrementais que se enquadram na categoria da reprodução por adaptação, sem haver descontinuidade em relação ao padrão anterior.

No âmbito do TTIP, a questão que está no centro das discussões entre os americanos é se regulamentação financeira deveria estar incluída no TTIP. O que se apurou é que até agora as autoridades financeiras dos EUA, ou seja, o FED e o Departamento do Tesouro, tendem a negar tal inclusão, o que para os europeus gera uma tremenda frustração.

Por outro lado, os negociadores americanos possuem todo interesse em negociar a liberalização comercial propriamente, mas os europeus, em retaliação à negativa sobre a questão da cooperação regulatória, chegaram a dizer não. Com isso, as negociações sobre serviços financeiros, que constituem uma das partes mais importantes do TTIP, estão por ora distantes de um acordo.

Simon Johnson, professor do MIT e especialista em regulamentação financeira, disse que tal acordo pode e provavelmente vai envolver mudanças na lei americana. “Sabemos que a convergência regulatória é central para a agenda de negociações. A questão é saber se a regulamentação financeira deveria ser incluída [no TTIP].” (*POLITICO*, 6 maio 2015).

A última sentença da fala de Johnson, independente do seu real significado, enseja um chamado para a reflexão sobre as possíveis soluções. Ou seja, que diante das preferências irreconciliáveis, a solução pode ser pela via da complementaridade. Em termos práticos, um eventual protocolo bilateral complementar ao acordo comercial poderia viabilizar o acordo de forma a contemplar a liberalização financeira. Isso, entretanto, não resolve o problema relativo à questão da transferência de dados, conforme apontado anteriormente.

Caso os negociadores americanos aceitem a proposta de seus interlocutores europeus, deixando a questão da transferência de dados para ser resolvida por meio de contratos particulares entre os próprios agentes econômicos, isso representaria uma transformação gradual do tipo reposicionamento.

SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

Dentre os setores específicos analisados no GATS-RU, o que mais representou uma mudança institucional foi o setor de telecomunicações, sobretudo o segmento de serviços avançados. Mas isso ocorreu muito em função dos instrumentos particulares apresentados pelos próprios agentes econômicos e acordos que não envolviam a aprovação do Congresso.

O papel central da infraestrutura de telefonia na viabilidade das operações de fornecimento da indústria de serviços de um modo geral acabou sendo o grande indutor desse avanço. Ou seja, a interdependência operacional que caracteriza o setor de telecomunicações em relação à indústria de serviços em geral apontava para esse tipo de resultado, e de fato isso ocorreu.

Os outros setores que lideraram o movimento de liberalização, como o setor de serviços financeiros, se empenharam em convencer os fornecedores de serviços de telecomunicações, não só retoricamente, mas com ações concretas, como investimentos, de que a liberalização era “inevitável”. Esses, por sua vez, fizeram projeções de ganhos e perdas e se adaptaram às estratégias dos outros setores. Nesse caso, a decisão afirmativa dos outros setores influenciou decisivamente na escolha dos fornecedores de serviços de telecomunicações, o que configurou uma trajetória e tornou essa interdependência ainda mais forte.

Por exigência dos próprios negociadores americanos, serviços de telecomunicações foram divididos entre serviços básicos e serviços avançados (*value-added network* – VAN), sendo que a liberalização avançou para esta última categoria, tanto no GATS-RU, como no NAFTA.

Isso significa que serviços como mensagem eletrônica, mensagem de voz, sistema de recuperação de dados, serviços de computação e inclusive serviços financeiros que estão vinculados aos de telecomunicações foram negociados sob os princípios da não discriminação, da transparência, de acordo com as regras de mercado (para marcação de preço) e, principalmente, com o compromisso de convergência de padrões técnicos relacionados às operações de telecomunicações.

Um outro compromisso que caracteriza avanço em termos de normatização diz respeito ao estabelecimento de um Subcomitê de Normas de Telecomunicações encarregado de desenvolver um “mercado norte-americano de telecomunicações totalmente integrado”. Ou seja, um órgão internacional de normatização que deve servir de coordenador das instituições locais de certificação. O propósito foi declaradamente estabelecer um precedente para a implantação desse tipo de órgão em outros acordos. E em telecomunicações, assim como em serviços financeiros, os negociadores americanos conseguiram esses avanços sem ter tido que mudar uma linha sequer da política de telecomunicações em vigor no país.

Os realistas diriam que tal resultado foi fruto do jogo de poder, enquanto os racionalistas diriam que foi fruto dos interesses, afinal de contas os mexicanos sobretudo precisavam atrair investimentos, mas isso não é tudo. Conforme o argumento defendido aqui, as decisões do setor de telecomunicações estiveram desde o início atreladas às decisões de outros setores econômicos. A área técnica tende a funcionar em sistema de coordenação no plano internacional. Se há estratégias concorrentes, também há estratégias complementares. Só que, supostamente, para isso

funcionar é preciso que haja condições para a convergência regulamentar, o que pressupõe a existência de órgãos reguladores independentes dos propósitos de políticas públicas.

O modelo proposto pelos negociadores americanos no NAFTA acabou sendo replicado em vários outros APCs. No caso da Ásia, onde há forte concorrência com os EUA em termos tecnológicos, conseguir acessar esse mercado e influir na promoção da convergência passaram a ser os principais objetivos dos negociadores americanos. Isso é importante, porque a adoção pelo país de um padrão particular de tecnologia, como plataformas de interoperabilidade, tipos e frequência de conexão de *internet*, pode interferir nos planos de negócios das empresas. Além disso, as operadoras de telecomunicações americanas também precisavam assegurar acesso e utilização de serviços básicos e assim poderem instalar novos pontos de rede e seus equipamentos.

No caso de serviços de telecomunicações, assim como serviços de tecnologia da informação de um modo geral, os mecanismo de *feedback* positivo e sequenciamento explicam a reprodução do *path dependence* com bastante força. Conforme visto na revisão teórica, o mecanismo de *feedback* positivo faz com que a cada passo dado em uma determinada direção a mudança de direção fique mais custosa. Uma vez superados os custos de estabelecimento, passada a fase de adaptação, há uma tendência a reproduzir o sistema e torná-lo estável.

Com o KORUS e com o TPP, os negociadores americanos asseguraram alguns ganhos importantes, principalmente com a previsão de estabelecimento de órgãos para monitorar a aplicação das regras acordadas.

Aqui, as alterações havidas entre as regras do GATS-RU e as dos APCs modelados no NAFTA podem ser igualmente classificadas como transformações graduais do tipo reposicionamento. E a partir de então seguiram a mesma trajetória. E com o advento de novas tecnologias, as mudanças havidas não passaram de mudanças incrementais do tipo reprodução por adaptação, sem descontinuidade em relação à trajetória anterior. Isso está em harmonia com os pressupostos institucionalistas históricos que dizem que, uma vez que a instituição é estabelecida, os atores adaptam suas estratégias em formas que não só refletem, mas também reforçam a “lógica” do sistema.

E no âmbito das negociações do TTIP, apesar das diferenças, a questão da convergência regulatória talvez não seja um problema insolúvel. A princípio, os

negociadores de ambos os lados estariam dispostos a negociar e a chegar a um acordo que conteria regras semelhantes àquelas negociadas no KORUS e no TPP, porém outra questão tende a desafiar a criatividade dos negociadores, envolvendo transferência de dados, conforme abordado anteriormente.

No caso do TTIP, caso o acordo seja concretizado, as mudanças também seriam incrementais do tipo reprodução por adaptação, dando sequência à trajetória instalada. Quanto ao problema da transferência de dados, o problema poderia ser solucionado por meio de contratos particulares, arranjos intracorporativos, acordo de consentimento e até mesmo através da instalação local de centros de processamento de dados. Todas soluções complementares às regras contidas no TTIP.

SERVIÇOS AUDIOVISUAIS

Em relação ao setor de serviços audiovisuais, a conclusão a que se chegou é que realmente o padrão de regras proposto pelos negociadores americanos tende a ser confrontado pelos negociadores europeus em função de escolhas institucionais prévias, as quais vêm sendo adotadas no âmbito da UE e do Canadá historicamente. Decisões revelando a resistência dos europeus datam desde o final da década de 1930, depois se mantiveram durante as negociações de 1947 do GATT, assim como se fizeram valer diante de nova tentativa dos americanos em 1961.

Justamente durante as negociações do GATS-RU, a UE estava aprovando sua política comum sobre o setor em questão, nomeadamente, Television Without Frontiers Directive, a qual iria impor uma cota acima de 51% de conteúdo nacional nas programações europeias de televisão e ainda aplicar cotas para as novas tecnologias de radiodifusão. Ao cabo, isso legitimou a institucionalização da regras sobre serviços audiovisuais no âmbito regional europeu, portanto deixou de ser uma política individual de cada Estado-membro, o que tornou ainda mais difícil para os negociadores americanos interromperem a trajetória.

E nas negociações do NAFTA, os negociadores canadenses reiteravam a negativa que já haviam apresentado no CUSFTA. Desde o século XIX, os canadenses mantêm-se preocupados com a forte influência da indústria de entretenimento e da cultura em geral dos EUA sobre os cidadãos canadenses. A política cultural do país visaria a preservar uma identidade própria, assegurando que os produtos culturais domésticos sejam distribuídos em todo o seu território.

Embora os negociadores americanos empreguem diferentes estratégias visando a interromper a operação do mecanismo *path dependence* visto nas políticas culturais da UE e do Canadá, quando há outros interesses em jogo, usam o setor de serviços audiovisuais como moeda de troca nas negociações comerciais. E isso ocorre, em primeiro lugar porque há divergências entre os integrantes do público estratégico, ou seja entre os vários grupos de interesse e em segundo porque o governo americano possui um último garante, que é o poder institucional da Seção 301 da U.S. Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, para forçar a liberalização.

Em que pese a importância de terem conseguido avançar com a liberalização no âmbito do KORUS, a dificuldade se apresentou novamente para os negociadores americanos no TPP com a participação de Canadá e Japão nas negociações. O resultado foi que os dois mercados de maior interesse dos americanos, ficaram no curto prazo fora de alcance. Esses países mantiveram reservas, especialmente no que diz respeito às mídias tradicionais.

Por outro lado, tais países assumiram compromissos de relaxar barreiras existentes ou se comprometeram a não impor barreiras futuras sobre conteúdo *on-line* (televisão via sinal digital ou televisão via *internet*) e serviços de televisão *on-demand* (como o Netflix, o MUBI), respectivamente. E como o procedimento adotado no TPP é Lista Negativa, isso significa que quaisquer novos serviços desenvolvidos em decorrência de inovação estarão automaticamente sujeitos às disciplinas ali estabelecidas.

Nesse caso, as alterações havidas entre as regras do GATS-RU e nos APCs que incluíram regras sobre o comércio de serviços audiovisuais, como foi o caso do KORUS, também podem ser categorizadas como transformações graduais do tipo reposicionamento. E do KORUS em relação ao TPP, as mudanças podem ser tidas como incrementais do tipo reprodução por adaptação, sem descontinuidade em relação à trajetória anterior, notando que Canadá e Japão, concordaram com a proposta dos negociadores americanos, porém com reservas. O que não deixa de ser uma mudança de trajetória por parte deles. A propósito tais mudanças podem ser classificadas como transformação gradual do tipo inclusão de camadas e mecanismo do tipo crescimento diferencial.

Já nas negociações do TTIP, o mandato negociador que os negociadores europeus receberam exclui expressamente o setor da agenda de negociações. Eles dizem que a UE e os EUA mantêm tradições e conceitos completamente diferentes

em relação à diversidade cultural. Apegam-se em instituições válidas internamente – Artigo 167 do Tratado de Lisboa; Convenção da UNESCO de 2005; Television Without Frontiers Directive de 1989, depois pela Audiovisual Media Services Directive (AVMSD) de 2007, e aditivada em 2010 – e afirmam que o direito de promover a cultura está consagrado.

Por outro lado, no TTIP há compromissos de liberalização no âmbito do comércio eletrônico (*e-commerce*), que abrange os serviços de plataformas e intermediários de compartilhamento de vídeo on-line, como sítios de busca (*searchers*), mídias sociais, plataformas de comércio eletrônico, lojas de aplicativos e sítios de comparação de preços. E até que uma nova norma seja aprovada, essas plataformas e intermediários são regulamentados principalmente pelo e-Commerce Directive que os isenta de responsabilidade pelo conteúdo que transmitem, armazenam ou acolhem, sob determinadas condições. Na prática, isso significa que as mídias digitais, especificamente plataformas digitais que hospedam conteúdo gerado pelos usuários, estão fora do alcance da política comercial aplicada a serviços audiovisuais veiculados por meio das mídias tradicionais, fundamentalmente televisão e rádio, e aqueles conhecidos como *television-like*. E se o TTIP se tornar um acordo efetivamente, significa que haverá mudanças incrementais no padrão de regras adotadas pelos negociadores americanos do tipo reprodução por adaptação.

O que acontece com o setor de serviços audiovisuais é tipicamente o que os institucionalistas históricos afirmam, ou seja, que a adaptação pode variar, o que envolve recluir, aguardando até que as condições estejam favoráveis.

SERVIÇOS DE TRANSPORTE MARÍTIMO

Conforme se demonstrou na investigação, o setor de serviços de transporte marítimo, nomeadamente, o segmento de cabotagem marítima, é muito semelhante ao que ocorre no setor de serviços audiovisuais, porém com papéis trocados. Em serviços marítimos, a resistência à abertura é desempenhada pelos negociadores americanos, que sofrem constantes pressões comandadas pelos negociadores europeus e/ou canadenses.

Para os negociadores americanos atenderem às demandas de seus interlocutores nos fóruns comerciais internacionais, seria necessário alterar seus arranjos institucionais internos em vigor desde as primeiras décadas do século XX, a

saber, Merchant Marine Act of 1920 (Jones Act); Merchant Marine Act, 1936; Outer Continental Shelf Lands Act Amendments of 1978. Tal alteração deve passar não só pela aprovação do Congresso, mas também do Departamento de Segurança Interna ou do Departamento de Transporte (DOT).

A emissão dessas leis, visando a promover e manter a marinha mercante do país, a princípio em nome da segurança nacional, iniciou uma trajetória que afeta os interesses de uma variedade de atores privados e públicos. A indústria marítima envolve investimentos pesados e na medida em que o tempo passa, e esses investimentos vão aumentando, desfazer-se de toda essa estrutura se torna impraticável.

Em 1994, os negociadores americanos concordaram com uma decisão tomada pelo Grupo de Negociação em Transporte Marítimo, em que se comprometiam a congelar seu marco regulatório. Entretanto, em 1995, uma nova lei foi emitida no país, permitindo a exportação do petróleo explorado da região norte da encosta do Alasca e reservando o direito de transporte exclusivamente aos navios de bandeira americana. Isso gerou protestos entre os negociadores europeus, australianos e outros pois, além de não avançarem, os americanos quebraram uma promessa.

Por outro lado, em relação ao segmento de serviços auxiliares de transporte marítimo, os negociadores americanos concordam com a liberalização, não oferecendo qualquer resistência. Pelo contrário, eles demandam liberalização plena.

Tal postura se manteve no NAFTA e em todos os demais APCs assinados por eles, inclusive no TPP e nas propostas apresentadas no TTIP. Como sinal de que não há qualquer inflexão prevista, em dezembro de 2014, o presidente Obama assinou uma requisição do DOT para implementar um programa buscando promover o uso de embarcações de bandeira do país. Especificamente seria dada prioridade ao processamento de licenças para exportação de GNL em águas profundas aos exportadores que indicassem usar embarcações de bandeira americana em vez de embarcações operadas por companhias estrangeiras de navegação.

O caso das regras sobre comércio de transporte marítimo, sobretudo cabotagem marítima, é tipicamente de resiliência, de modo que a trajetória tende a ser a mesma desde as primeiras décadas do século passado, e tal trajetória tende a ser reproduzida em função do mecanismo de feedback positivo que está ativo desde então.

OBSERVAÇÕES FINAIS

Conforme a justificativa apresentada, conhecer o padrão das regras comerciais internacionais sobre serviços e como se desenvolveram importa muito. Elas podem se tornar referências na construção das regras multilaterais e impactar fortemente os interesses de países que não fizeram parte das negociações que deram origem a esses acordos ora examinados ou das negociações que venham a dar origem a outros acordos, especialmente os grandes APCs.

A especificidade das regras sobre o comércio de serviços resta no fato de que elas subtraem o espaço regulatório dos governos em nome da eficiência dos mercados. Entretanto tal eficiência revelou, principalmente depois da crise de 2007-2008, que suas premissas – por exemplo, a de que não existem bolhas – possuem motivos para serem contestadas. Além disso, a importância de conhecer o conteúdo dessas regras está no fato de que elas acabam constituindo zonas de influência.

Verificou-se que os sistemas de regras dos EUA e da UE moldam as escolhas de política comercial dos outros países de um modo geral. Isso quer dizer que o sistema de regulamentação desses atores possui consequências internacionais de fundamental importância.

O que está havendo no momento é uma disputa acirrada entre esses dois atores para definir as regras do mercado internacional. Regulamentação do setor de serviços financeiros, como serviços bancários, mercado de títulos mobiliários, mercado de seguros, regulamentação sobre privacidade de dados, regulamentação sobre regras de investimentos e o polêmico mecanismo de solução de controvérsias ISDS são apenas algumas áreas políticas que ilustram essa disputa.

Diante disso, sugerimos que é necessário ficar mais atento a esses processos, principalmente, porque os resultados das negociações do TTIP são fortes candidatos a parametrizar as regras das negociações que estão sendo conduzidas no âmbito do Trade in Services Agreement (TISA), desde 2013 com prazo para terminar em 2017 (até janeiro de 2017, os participantes já haviam conduzido 16 rodadas de negociações). Conforme os próprios negociadores americanos e europeus têm dito, apesar dessas negociações estarem ocorrendo fora da OMC, o acordo está sendo configurado para que possa ser “multilateralizado” e incorporado no GATS. Isso significa que aos países que não estão participando efetivamente das negociações, como é o caso de Brasil, China e Índia, cabe apenas aceitar ou não as regras que forem definidas por aqueles que estão na liderança das negociações.

REFERÊNCIAS

DOCUMENTOS OFICIAIS, ACORDOS E MINUTAS DE ACORDOS INTERNACIONAIS, LEIS, MINUTAS DE REUNIÕES, DECLARAÇÕES MINISTERIAIS, COMUNICAÇÕES E RELATÓRIOS GOVERNAMENTAIS, IMPRENSA OFICIAL E OUTROS DOCUMENTOS

APEC – ASIA-PACIFIC ECONOMIC COOPERATION. Models for Services Negotiation in RTA/FTA: Options for Developing Countries. 2006/SOM/CTI/FTA-RTA/009. Ha Noi, 27 fev.-1 mar. 2006. Disponível em: <http://mddb.apec.org/Documents/2006/CTI/FTA-RTA/06_fta-rta1_009.pdf>

BANCOMEXT. El desarrollo industrial de Mexico y el sector exportador. *Comercio Exterior*, v. 42, n. I, 1992.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council conclusions on the Mid-Term Review of the EU's Maritime Transport Policy until 2018 and Outlook to 2020. Transport, Telecommunications and Energy Council meeting. Luxemburgo, 5-6 jun. 2014. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/maritime/consultations/doc/2015-mts-review/council-conclusions-on-mid-term-review-of-eu-maritime-policy.pdf>>. Acesso em: out. 2016.

EU-US SUMMIT. Fact Sheet on High Level Working Group on Jobs and Growth. Memo/11/843. Washington, 28 nov. 2011. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/november/tradoc_148387.pdf>. Acesso em: mar. 2016.

EUROPEAN COMMISSION. Protection of personal data. (S.D.). Disponível em: <<http://ec.europa.eu/justice/data-protection/>>. Acesso em: set. 2016.

_____. Reform of EU data protection rules. (S.D.) Disponível em: <http://ec.europa.eu/justice/data-protection/reform/index_en.htm>. Acesso em: set. 2016.

_____. Information and communication Technologies (ICT) in TTIP. Working together to enforce standards and protect consumers. (S.D.). Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153009.pdf>. Acesso em: out. 2016.

_____. 1984 – Green Paper on the Establishment of the Common Market for Broadcasting, especially by Satellite and Cable. COM (84) 300 Final. Bruxelas, 14 jun. 1984. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/1984--green-paper-establishment-common-market-broadcasting-especially-satellite-and-cable>>. Acesso em: abr. 2016.

_____. Framework for Advancing Transatlantic Economic Integration Between the European Union and the United States of America. Washington, 30 abr. 2007. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/may/tradoc_134654.pdf>

_____. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. An Integrated Maritime Policy for the European Union. COM (2007) 575 final. Bruxelas, 10 out. 2007. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52007DC0575>>. Acesso em: out. 2016.

_____. Green Paper. On the online distribution of audiovisual Works in the European Union: opportunities and challenges towards a digital single Market. COM(2011) 427 final. Bruxelas 13 jul. 2011. Disponível em: <http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2011/audiovisual/green_paper_COM2011_427_en.pdf>. Acesso em: out 2016.

_____. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation). Bruxelas, 25 jan. 2012. Disponível em: <http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/com_2012_11_en.pdf>. Acesso em: out 2016.

_____. Statement from United States President Barack Obama, European Council President Herman Van Rompuy and European Commission President José Manuel Barroso. Bruxelas/Washington, 13 fev. 2013. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-94_en.htm>. Acesso em: abr. 2016.

_____. Transatlantic Trade and Investment Partnership. The Economic Analysis Explained. Set. 2013. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/september/tradoc_151787.pdf>. Acesso em: abr. 2016.

_____. EU-US Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). 27 jan. 2014. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/january/tradoc_152101.pdf>. Acesso em: out 2016.

_____. TTIP and Culture. 16 jul. 2014. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/july/tradoc_152670.pdf>. Acesso em: abr. 2016.

_____. Transatlantic Trade & Investment Partnership Advisory Group. Sub-group meeting on services. 21 nov. 2014. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153069.pdf>. Acesso em: set. 2016.

_____. Press release. Report presented today: Consultation on investment protection in EU-US trade talks. Estrasburgo, 13 jan. 2015. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-3201_en.htm>. Acesso em: abr. 2016.

_____. TTIP and Regulation: An Overview. 10 fev. 2015. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/february/tradoc_153121.pdf>. Acesso em: abr. 2016.

_____. Investments in TTIP and beyond – towards an International Investment Court. 5 maio 2015. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/malmstrom/blog/investments-ttip-and-beyond-towards-international-investment-court_en>. Acesso em: set. 2016.

_____. Protecting public services in TTIP and other EU trade agreements. Brussels, 13 jul. 2015. Disponível em: <<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1115>>. Acesso em: set. 2016.

_____. Transatlantic Trade and Investment Partnership. Trade in Services, Investment and E-Commerce. 31 jul. 2015a. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc_153669.pdf>. Acesso em: set. 2016.

_____. Transatlantic Trade and Investment Partnership. Services and Investment Offer of the European Union. 31 jul. 2015b. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc_153670.pdf>. Acesso em: set. 2016.

_____. Reading Guide. Publication of the EU proposal on services, investment and e-commerce for the Transatlantic Trade and Investment Partnership. 31 jul. 2015c. Disponível em:

<http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc_153668.pdf>. Acesso em: set. 2016.

_____. Press release. Commission proposes new Investment Court System for TTIP and other EU trade and investment negotiations. Bruxelas, 16 set. 2015. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5651_en.htm>. Acesso em: set. 2016

_____. Transatlantic Trade and Investment Partnership. Trade in Services, Investment and E-Commerce. Chapter II – Investment. 12 nov. 2015. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc_153955.pdf>. Acesso em: set. 2016.

_____. Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) Between Canada, of the one part, and the European Union [and its Member States, ...]. Fev. 2016a. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/february/tradoc_154329.pdf>. Acesso em: set. 2016.

_____. Investment provisions in the EU-Canada free trade agreement (CETA). Fev. 2016b. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/november/tradoc_151918.pdf>. Acesso em: set. 2016.

_____. The Twelfth Round of Negotiations for the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Mar. 2016. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc_154391.pdf>. Acesso em: set. 2016.

_____. Services and investment in EU trade deals. Using ‘positive’ and ‘negative’ lists. Abr. 2016. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/april/tradoc_154427.pdf>. Acesso em: set. 2016.

_____. Article 29 Data Protection Working Party. 16/EN WP 238. Opinion 01/2016 on the EU – U.S. Privacy Shield draft adequacy decision. Adopted on 13 April 2016. Disponível em: <http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2016/wp238_en.pdf>. Acesso em: set. 2016.

_____. Press Release. Commission updates EU audiovisual rules and presents targeted approach to online platforms. Bruxelas, 25 maio 2016. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1873_en.htm>. Acesso em: set. 2016.

_____. Overview of FTA and other Trade Negotiation. Set. 2016. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf>. Acesso em: out 2016.

_____. Negotiation rounds – press material. 10 dez. 2016. Disponível em: <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/documents-and-events/index_en.htm#negotiation-rounds> Acesso em: dez 2016

EUROPEAN PARLIAMENT. Financial Services in EU Trade Agreements. Study for the ECON Committee. 2014. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/536300/IPOL_STU\(2014\)536300_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/536300/IPOL_STU(2014)536300_EN.pdf)>. Acesso em: em set. 2016.

EUROPEAN PARLIAMENT. Resolution of 8 July 2015 containing the European Parliament's recommendations to the European Commission on the negotiations for the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). 2014/2228 (INI). Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0252+0+DOC+XML+V0//EN>>. Acesso em: set. 2016.

EUROPEAN PARLIAMENT. Directorate General For Internal Policies. Policy Department A: Economic and Scientific Policy. The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Challenges and Opportunities for the Internal Market and Consumer Protection in the Area of Services. Estudo. IP/A/IMCO/2014-14. PE 563.443. Ago. 2015. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563443/IPOL_STU\(2015\)563443_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563443/IPOL_STU(2015)563443_EN.pdf)>. Acesso em: out. 2016.

_____. Directorate-General for External Policies. Policy Department. Study Comparison of the EU service offers for the TTIP and TiSA negotiations. EP/EXPO/B/INTA/FWC/2013-08/Lot7/16. PE535.015. Dez. 2015. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/535015/EXPO_STU\(2015\)535015_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/535015/EXPO_STU(2015)535015_EN.pdf)>. Acesso em: set. 2016.

_____. Directorate-General for External Policies. Policy Department. Study. Trans-Pacific Partnership: geopolitical implications for EU-US relations. EP/EXPO/B/AFET/FWC/2013-08/Lot3/02. PE535.008. Jun. 2016. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535008/EXPO_STU\(2016\)535008_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535008/EXPO_STU(2016)535008_EN.pdf)>. Acesso em: set. 2016.

FCC – FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION. Commission's Rules and Regulations (Second Computer Inquiry). Final Decision. 7 abr. 1980. Disponível em: <<http://etler.com/FCC/pdf/Numbered/20828/FCC%2080-189.pdf>>. Acesso em: abr. 2016.

FDIC – FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION. International Banking Act of 1978, 17 set. 1978. Disponível em: <<https://www.fdic.gov/regulations/laws/rules/8000-4800.html>> Acesso em: mar 2014

FTC. FEDERAL TRADE COMMISSION. U.S.-EU Safe Harbor Framework. Update on the U.S.-EU Safe Harbor Framework. 25 jul. 2016. Disponível em: <<https://www.ftc.gov/tips-advice/business-center/privacy-and-security/u.s.-eu-safe-harbor-framework>>. Acesso em: set. 2016.

HIGH LEVEL WORKING GROUP ON JOBS AND GROWTH (HLWG). Interim Report to Leaders from the Co-Chairs. EU-U.S. High Level Working Group on Jobs and Growth. 19 jun. 2012. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/june/tradoc_149557.pdf>. Acesso em: mar.2016.

_____. Final Report. 11 fev. 2013. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf>. Acesso em: mar. 2016.

HOUSE SMALL BUSINESS COMMITTEE. The Significance of the Trans-Pacific Partnership for the United States. Testimony By: Joshua Meltzer, 16 maio 2012.

HOUSE OF REPRESENTATIVES. H.R.4848 - Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988. Part 4: Telecommunications Trade. 100th Congress (1987-1988). Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/100th-congress/house-bill/4848>>. Acesso em: em dez 2015.

IMF. INTERNATIONAL MONETARY FUND. World Economic Outlook, abr. 2013. Hopes, Realities, Risks. Washington: IMF, 2013.

LIBRARY OF CONGRESS. GLOBAL LEGAL MONITOR. China; South Korea: Landmark Free Trade Agreement Signed. 11 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/china-south-korea-landmark-free-trade-agreement-signed/>>. Acesso em: mar.2016.

MERCHANT MARINE ACT, 1920. Disponível em:
<https://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode46a/usc_sec_46a_00000861----000-.htm>. Acesso em: jan. 2016.

MERCHANT MARINE ACT, 1936. Disponível em:
<https://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode46a/usc_sec_46a_00001151----000-.html>. Acesso em: jan. 2016

MINISTRY OF COMMERCE OF PRC. China FTA Network. Mar.2017. Disponível em:
<<http://fta.mofcom.gov.cn/topic/enpacific.shtml>>. Acesso em: mar.2017.

NAFTA. NORTH AMERICAN FREE TRADE AGREEMENT. Disponível em:
<<https://www.nafta-sec-alena.org/Home/Legal-Texts/North-American-Free-Trade-Agreement>>. Acesso em: dez. 2014.

OECD. Services in Central and Eastern European Countries. Paris: OECD Publishing, 1991.

_____. The OECD Jobs Study: Facts, Analyses, Strategies. Paris: OECD Publishing, 1994.

_____. State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications. OECD Trade Policy Paper N^o. 147 By Przemyslaw Kowalski, Max Buge, Monika Sztajerowska and Matias Egeland. 22 mar. 2013. Disponível em:
<[www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/TC/WP\(2012\)10/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/TC/WP(2012)10/FINAL&docLanguage=En)>. Acesso em: feb 2014.

OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Council Directive 89/552/EEC of 3 October 1989 on the coordination of certain provisions laid down by Law, Regulation or Administrative Action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities. N^o. L 298/23, 17 out. 1989, p. 23-30. Disponível em:
<<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1476801388812&uri=CELEX:31989L0552>>. Acesso em: abr. 2016.

_____. Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data. N^o. L 281/31, 23 nov. 1995, p. 31-50. Disponível em:
<<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:31995L0046>>. Acesso em: set. 2016.

_____. Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market (Directive on electronic commerce). N°. L 178, 17 jul. 2000, p. 1-16. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0031:en:HTML>>. Acesso em: set. 2016.

_____. 2002/2/EC: Commission, Decision 2002/2/EC of 20 December 2001 pursuant to Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council on the adequate protection of personal data provided by the Canadian Personal Information Protection and Electronic Documents Act (notified under document number C(2001) 4539). OJ L 2, 4 jan. 2002, p. 13-16. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32002D0002>>. Acesso em: abr. 2016.

_____. Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive). Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0021>>. Acesso em: set. 2016.

_____. Consolidate version of the Treaty on the Functioning of the European Union – Part Five: External Action By the Union – Title II: Common Commercial Policy – Article 207 (ex Article 133 TEC). N°. 115, 9 maio 2008, p. 140-141. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E207:EN:HTML>>. Acesso em: out 2016.

_____. Directive 2010/13/EU of The European Parliament and of The Council of 10 March 2010. N° L 95/1. 15 abr. 2010, p. 1-24. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32010L0013>>. Acesso em: out. 2016.

_____. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. PART ONE – PRINCIPLES. TITLE I – CATEGORIES AND AREAS OF UNION COMPETENCE. 7 jun. 2016. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12016E003>>. Acesso em: set. 2016.

OUTER CONTINENTAL SHELF LANDS ACT AMENDMENTS OF 1978. Public Law 95-372, 95th Congress, Sept. 18, 1978. Disponível em: <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-92/pdf/STATUTE-92-Pg629.pdf>>. Acesso em: out. 2015.

PERMANENT MISSION OF CHINA TO THE WTO. China in the WTO: Past, Present and Future, 2011. Disponível em: <https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/s7lu_e.pdf>. Acesso em: out. 2015.

SAIS U.S.-KOREA YEARBOOK 2012. The Impact of KORUS on the Future of Asia Pacific Trade Integration. By Abigail Healani Trenhaile. 2012. Disponível em: <http://uskoreainstitute.org/wp-content/uploads/2014/04/Trenhaile_YB2012.pdf>. Acesso em: out. 2016.

TELECOMMUNICATIONS ACT OF 1996. S 652. 104TH CONGRESS. Disponível em: <<https://transition.fcc.gov/Reports/tcom1996.pdf>>. Acesso em: dez. 2015

TPP. TRANS-PACIFIC PARTNERSHIP. TPP FULL TEXT. TPP Final Table Contents. Disponível em: <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text>>. Acesso em: set. 2016

UNCTAD. COMMERCE. UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *Bilateral Investment Treaties*. Nova York: Nações Unidas, 1988.

_____. UNCTAD/ITE/IIA/2. Bilateral Investment Treaties 1959-1999. 2000. Disponível em: <<http://unctad.org/en/docs/poiteiiad2.en.pdf>>. Acesso em: out. 2016.

_____. World Investment Report 2012: Towards a New Generation of Investment Policies. 2012. Disponível em: <<http://www.unctad-docs.org/files/UNCTAD-WIR2012-Full-en.pdf>>. Acesso em: out. 2016

_____. Investment Policy Hub (s.d). Disponível em: <<http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/FilterByYear>> Acesso maio 2017.

UNCTAD AND WORLD BANK. *Liberalizing International Transactions in Services*. A Handbook. Nova York: 1994.

UNESCO. UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. Diversity of Cultural Expressions. The 2005 Convention Text. Out. 2005. Disponível em: <<http://en.unesco.org/creativity/convention/about/2005-convention-text>>. Acesso em: out 2016

U.S. COMMODITY FUTURES TRADING COMMISSION. U.S. Commodity Futures Trading Commission and the European Commission: Common Approach for Transatlantic CCPs. 10 fev. 2016. Disponível em:

<http://www.cftc.gov/PressRoom/PressReleases/cftc_euapproach021016>. Acesso em: set. 2016.

U.S. CONGRESS. 114th Congress (2015-2016): Judicial Redress Act of 2015. 6 out. 2016. Disponível em: <<https://www.govtrack.us/congress/bills/114/s1600>>. Acesso em: out. 2016.

U.S. CONGRESS. 114th Congress (2015-2016): Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015. 16 abr. 2015. Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/995/text?r=12>>. Acesso em: out. 2016.

U.S. CONGRESS. Public Law 109-347-OCT 13, 2006. Security and Accountability for Every Port Act of 2006. 13 out. 2006. Disponível em: <<https://www.congress.gov/109/plaws/publ347/PLAW-109publ347.pdf>>. Acesso em: out. 2016.

U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE. EU Safe Harbor Framework. A Guide to Self-Certification. Mar. 2009. Disponível em: <<http://trade.gov/media/publications/pdf/safeharbor-selfcert2009.pdf>>. Acesso em: set. 2016.

U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE. The Big “A” Big “A” Acquisition Conference. 4-5 maio 2011. Disponível em: <www.osec.doc.gov/.../Big%20A%20Conference%20Buy%20Ame>. Acesso em: set. 2016.

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE. Privacy Act of 1974. 17 jul. 2015. Disponível em: <<https://www.justice.gov/opcl/privacy-act-1974>>. Acesso em: set. 2016.

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE. Electronic Communications Privacy Act of 1986 (ECPA). 30 jul. 2013. Disponível em: <<https://it.ojp.gov/privacyliberty/authorities/statutes/1285>>. Acesso em: set. 2016.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. Diplomacy in Action. About the Transatlantic Economic Council. 21 out. 2016. Disponível em: <<http://www.state.gov/p/eur/rt/eu/tec/c33255.htm>>. Acesso em: out. 2016.

U.S. EMBASSY. Articles Washington Prepares for First Visit of Germany’s New Chancellor. Merkel, Bush expect to discuss improving trans-Atlantic relations, cooperation. 12 jan. 2006. Disponível em:

<<http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/article/2006/01/20060112165845mvyelwar0.7660028.html#axzz4NdTgLQEk>>. Acesso em: out. 2016.

U.S.HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON WAYS AND MEANS. President Bush's Trade Agenda. Washington, 26 fev. 2003. Disponível em <<http://www.gpo.gov>>. Acesso em: 21 ago. 2014.

U.S.HOUSE OF REPRESENTATIVES. OFFICE OF THE LAW REVISION COUNSEL. 41 USC Ch. 83: Buy American. Public Law 111-350. 4 jan. 2011. Disponível em: <<http://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title41/subtitle4/chapter83&edition=prelim>>. Acesso em: out. 2016.

U.S.OFFICE OF TECHNOLOGY ASSESMENT. International Competition in Services: Banking, Building, Software, Know-How. Washington, D.C.: Government Printing Office, jul. 1987.

UNITED STATES MISSION TO THE EUROPEAN UNION. Transatlantic Economic Partnership. Action Plan. 9 nov. 1998. Disponível em: <https://useu.usmission.gov/transatlantic_economic_partnership.html>. Acesso em: out. 2016.

_____. US-EU Relations. The U.S.-EU Partnership. 19 out. 2016. Disponível em: <https://useu.usmission.gov/transatlantic_relations.html>. Acesso em: out. 2016.

USITC. UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION. U.S.-Korea Free Trade Agreement: Potential Economy-wide and Selected Sectoral Effects. Investigation N^o TA-2104-24 USITC Publication 3949. Set. 2007. Corrected New Printing. Disponível em: <<https://www.usitc.gov/publications/pub3949.pdf>>. Acesso em: abr. 2015.

_____. An Overview and Examination of the Vietnamese Service Sector. Ago. 2012. Disponível em: <https://www.usitc.gov/publications/332/Vietnam_working_Paper_final2a.pdf>. Acesso em: set. 2014.

_____. Trans-Pacific Partnership Agreement: Likely Impact on the U.S. Economy and on Specific Industry Sectors. Publication Number: 4607. Investigation Number: TPA-105-001. Maio 2016. Disponível em: <<https://www.usitc.gov/publications/332/pub4607.pdf>>. Acesso em: mar. 2016.

U.S.-SINGAPORE FTA. Final Text. Disponível em:

<https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/fta/singapore/asset_upload_file708_4036.pdf>. Acesso em: mar. 2015.

U.S.-SOUTH KOREA FTA. Final Text. Disponível em: <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/korus-fta/final-text>>. Acesso em: mar. 2015.

USTR. U.S. TRADE REPRESENTATIVE. Statement by U.S. Trade Representative Mickey Kantor. Geneva, News Release, 14 dez. 1993.

USTR. U.S. TRADE REPRESENTATIVE. United States and the Republic of Korea Sign Landmark Free Trade Agreement. 30 jun. 2007. Disponível em: <http://ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2007/June/United_States_the_Republic_of_Korea_Sign_Lmark_Free_Trade_Agreement.html>. Acesso em: mar. 2016.

USTR. U.S. TRADE REPRESENTATIVE. Fact Sheet: Investor-State Dispute Settlement (ISDS). Mar. 2015. Disponível em: <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2015/march/investor-state-dispute-settlement-isds>>. Acesso em: set. 2016.

USTR. U.S. TRADE REPRESENTATIVE. Summary of the Trans-Pacific Partnership Agreement. Out. 2015. Disponível em: <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2015/october/summary-trans-pacific-partnership>>. Acesso em: mar. 2016.

USTR. U.S. TRADE REPRESENTATIVE. Opening Remarks by U.S. and EU Chief Negotiators for the Transatlantic Trade and Investment Partnership (T-TIP) Round 15 Press Conference. October 7, 2016. Disponível em: <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2016/october/opening-remarks-us-and-eu-chief>>. Acesso em: dez. 2016.

USTR. U.S. TRADE REPRESENTATIVE. State-Owned Enterprises and Competition Policy. Disponível em: <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-chapter-chapter-negotiating-7>>. Acesso em: mar. 2016.

USTR. U.S. TRADE REPRESENTATIVE. U.S.-EU Joint Report on T-TIP Progress to Date. Jan. 2017. Disponível em: <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/january/us-eu-joint-report-t-tip-progress-0>>. Acesso em: fev. 2017.

WHITE HOUSE. Consumer Data Privacy in a Networked World: A Framework for Protecting Privacy and Promoting Innovation in The Global Digital Economy. Fev. 2012. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/privacy-final.pdf>>. Acesso em: set. 2016.

WHITE HOUSE. Remarks by the President at Meeting with the President's Export Council. 12 mar. 2013. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/03/12/remarks-president-meeting-presidents-export-council>>. Acesso em: set. 2016.

WORLD BANK. Trade in services (% of GDP). Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator/BG.GSR.NFSV.GD.ZS?locations=US-AU-BR-JP-EU-GB>> Acesso ago. 2016.

WORLD TRADE ORGANIZATION. Services: Agreement. Annex on telecommunications. 12 set. 2016. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/12-tel_e.htm>. Acesso em: set. 2016.

_____. Overview of the 1995 and 1997 negotiations on financial services. 10 ago. 2016. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/finance_e/finance_fiback_e.htm>. Acesso em: Ago. 2016.

_____. World Trade Report 2013a. Trends in International Trade. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/wtr13-2b_e.pdf>. Acesso em: maio 2014.

_____. International Trade Statistics 2013b. Disponível em: <<http://www.wto.org>>. Acesso em: jul. 2014.

_____. GATS. Fact and fiction. Fev. 2001. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsfacts1004_e.pdf>. Acesso em: out. 2015.

_____. Trade in Services. Guidelines and Procedures for the Negotiations on Trade in Services. S/L/93. 29 mar. 2001. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/sl93.doc>. Acesso em: out. 2015.

_____. *Fifth Protocol to the General Agreement on Trade in Services*. S/L/45. 3 dez. 1997. Disponível em: <<http://www.docsonline.wto.org>>. Acesso em abr. 2014.

_____. Telecommunications Services: Reference Paper. Negotiating group on basic telecommunications. 24 abr. 1996

_____. Uruguay Round Agreement. General Agreement on Trade in Services. Disponível em: <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats_01_e.htm> Acesso em: jul. 2014.

_____. Trade and Investment: Technical Information. Agreement on Trade Related Investment Measures. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/invest_e/invest_info_e.htm> Acesso em: maio 2017.

WTO.GATS/SC/90. GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES. The United States of America. Schedule of Specific Commitments. 15 abr. 1994. Disponível em: <https://www.citizen.org/documents/1994_USSCHEDULEATWTO.pdf>. Acesso em: out. 2015.

WTO.MDF/W/63. Services. Draft Minutes of the Meeting Held on 17-18 abr. 1986. Chairman: Ambassador F. Jaramillo. 5 maio 1986. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/MDF/W63.PDF>>. Acesso em: mar.2016

WTO.MTN.GNS/7. Group of Negotiations on Services. Note on The Meeting of 23-25 February 1987. MTN. GNS/7 20 mar. 1987. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNS/7.PDF>>. Acesso em: mar. 2016

WTO.MTN.GNS/10. Group of Negotiations on Services. Note on the Meeting of 15-17 September 1987, MTN. GNS/10, 15 out. 1987. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/.%5CUR%5CTNC%5C46.PDF>>. Acesso em: jul. 2014.

WTO.MTN.GNS/25. Group of Negotiations on Services. Note on The Meeting of 18-22 September 1989. MTN.GNS/25, 23 out. 1989. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNS/25.PDF>>. Acesso em: abr. 2016

WTO.MTN.GNS/25/CORR.1. Group of Negotiations on Services. Note on The Meeting of 18-22 September 1989. Corrigendum. MTN.GNS/25/Corr.1, 25 out. 1989. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNS/25C1.PDF>>. Acesso em: abr. 2016

WTO.MTN.GNS/35. Draft Multilateral Framework for Trade in Services. Introductory. Note by the Chairman on the GNS Negotiations on a Framework Agreement, 23 July 1990. Disponível em: <https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/92110035.pdf>. Acesso em: jul. 2014.

WTO.MTN.GNS/37. Group of Negotiations on Services. Note on The Meeting of 29-31 August 1990. MTN.GNS/37, 21 set. 1990. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNS/37.PDF>>. Acesso em: abr. 2016.

WTO.MTN.GNS/TEL/2. Group of Negotiations on Services. Working Group on Telecommunications Services. Note on the Meeting of 9-11 July 1990. MTN.GNS/TEL/2. 6 ago. 1990. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNSTEL/2.PDF>>. Acesso em: abr. 2016.

WTO.MTN.GNS/W/17. Group of Negotiations on Services. Statistics on Trade in Services. MTN.GNS/W/17 17 ago. 1987. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNS/W17.PDF>>. Acesso em: mar. 2016.

WTO.MTN.GNS/W/17/ADD.1. Group of Negotiations on Services. Statistics on Trade in Services. Addendum. MTN.GNS/W/17/Add. 1 15 set. 1987. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNS/W17A1.PDF>>. Acesso em: mar. 2016.

WTO.MTN.GNS/W/32. Group of Negotiations on Services. Communication From Sweden on Behalf of the Nordic Countries. Discussion Paper A Possible Structure for an Agreement on Services. MTN.GNS/W/32 14 mar. 1988. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNS/W32.PDF>>. Acesso em: abr. 2016.

WTO.MTN.GNS/W/66. Group of Negotiations on Services. Communication From The European Communities. The Basis for The Progressive Liberalization Process. MTN.GNS/W/66 20 jul. 1989. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNS/W66.PDF>>. Acesso em: abr. 2016.

WTO.MTN.GNS/W/77. Group of Negotiations on Services. Communication From The European Communities. Non-Discrimination in the Multilateral Framework for Trade in Services. MTN.GNS/W/77. 19 out. 1989. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNS/W77.PDF>>. Acesso em: abr. 2016.

WTO.MTN.GNS/W/99. Group of Negotiations on Services. Restrictive Business Practices and Trade in Services. MTN.GNS/W/99. 25 April 1990. Disponível em: <https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/92100091.pdf>. Acesso em: em abr. 2016.

WTO.S/CSS/W/41. Council for Trade in Services Special Session. Communication from the European Communities and Their Member States. 22 dez. 2000. Disponível em: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/february/tradoc_113102.pdf. Acesso em: abr. 2016.

WTO.S/GBT/4. Report of the Group on Basic Telecommunications. 15 feb. 1997. Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/pres97_e/finalrep.htm#Footref1 Acesso em: out 2015.

WTO.S/NGMTS/W/5. Negotiating Group on Maritime Transport Services. Communication From The European Communities and Their Member States. 17 jul. 1995. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?MetaCollection=WT O&SymbolList=%22S/NGMTS/W/5%22+OR+%22S/NGMTS/W/5/*%22&Serial=&IssuingDateFrom=17/07/1995&IssuingDateTo=&CATTITLE=&ConcernedCountryList=&OtherCountryList=&SubjectList=&TypeList=&FullTextHash=371857150&ProductList=&BodyList=&OrganizationList=&ArticleList=&Contents=&CollectionList=&RestrictionTypeName=&PostingDateFrom=&PostingDateTo=&DerestrictionDateFrom=&DerestrictionDateTo=&ReferenceList=&Language=ENGLISH&SearchPage=FE_S_S001&ActiveTabIndex=0&languageUIChanged=true# >. Acesso em: set. 2016.

WTO.S/NGMTS/6. Negotiating Group on Maritime Transport Services. Note of the Meeting of 17-19 July 1995. 3 ago. 1995. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?MetaCollection=WT O&SymbolList=%22S/NGMTS/6%22+OR+%22S/NGMTS/6/*%22&Serial=&Issuin gDateFrom=17/07/1995&IssuingDateTo=&CATTITLE=&ConcernedCountryList=&OtherCountryList=&SubjectList=&TypeList=&FullTextHash=371857150&ProductL ist=&BodyList=&OrganizationList=&ArticleList=&Contents=&CollectionList=&Re strictionTypeName=&PostingDateFrom=&PostingDateTo=&DerestrictionDateFrom =&DerestrictionDateTo=&ReferenceList=&Language=ENGLISH&SearchPage=FE_ S_S001&ActiveTabIndex=0&languageUIChanged=true#> Acesso em: set. 2016.

WTO.WT/WGTI/W/132. Working Group on the Relationship between Trade and Investment. Communication from Mexico. 8 jul. 2002. Disponível em: http://www.jmcti.org/2000round/com/doha/wg/WT_WGTI_W_132.pdf. Acesso em: Jul. 2014.

WTO.MTN.GNS/23. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round Group of Negotiations on Services. Group of Negotiations on Services. (Note on The Meeting of 5-9 June 1989). 11 jul. 1989. Disponível em: <https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNS/23.PDF>. Acesso em: abr. 2016

WTO.MTN.GNS/24. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round Group of Negotiations on Services. Group of Negotiations on Services. (Note on The Meeting of 17-21 July 1989). 28 ago. 1989. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNS/24.PDF>>. Acesso em: abr. 2016

WTO.MTN.GNS/25. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round Group of Negotiations on Services. (Notes on The Meeting of 18-22 september 1989). 23 out. 1989. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNS/25.PDF>>. Acesso em: nov. 2015.

WTO.MTN.GNS/25/CORR.1*. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round Group of Negotiations on Services. Note on The Meeting of 18-22 September 1989. Corrigendum. MTN.GNS/25/Corr.1, 25 out. 1989. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNS/25C1.PDF>>. Acesso em: abr. 2016

WTO.MTN.GNS/26. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round Group of Negotiations on Services. Communication from the United States. Implications for Application of Concepts, Principles and Rules for the Transportation Sector. 17 jul. 1989. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNS/W26.PDF>>. Acesso em: nov. 2015.

WTO.MTN.GNS/28. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round Group of Negotiations on Services. Draft. Elements for a Draft which would permit negotiations to take place for the completion of all parts of the Multilateral Framework. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNS/28.PDF>>. Acesso em: nov. 2015.

WTO.MTN.GNS/40. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round Group of Negotiations on Services. Note on the Meeting of 12 and 22 november 1990. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNS/40.PDF>>. Acesso em: abr. 2016.

WTO.MTN.GNS/AUD/1. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round Group of Negotiations on Services. Working Group on Audiovisual Services. Note on the Meeting of 27-28 August 1990. 27 set. 1990. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNSAUD/1.PDF>>. Acesso em: mar. 2016.

WTO.MTN.GNS/AUD/2. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round. Group of Negotiations on Services. Working Group on Audiovisual Services. Note on the Meeting of 5 and 18 October 1990. 20 dez. 1990. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNSAUD/2.PDF>>. Acesso em: mar.2016.

WTO.MTN.GNS/AUD/W/1. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round. Group of Negotiations on Services. Working Group on Audiovisual Services. Matters Relating to Trade in Audiovisual Services. Note by the Secretariat. 4 out. 1990. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNSAUD/W1.PDF>>. Acesso em: mar.2016.

WTO.MTN.GNS/AUD/W/2. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round. Group of Negotiations on Services. Working Group on Audiovisual Services. Communication From the European Communities. Draft Sectoral Annex on Audiovisual Services. 4 out. 1990. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNSAUD/W2.PDF>>. Acesso em: mar. 2016.

WTO.MTN.GNS/FIN/1. Group of Negotiations on Services. Note on the Meeting of 11-13 June 1990. MTN.GNS/FIN/1. 5 jul. 1990. Disponível em <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNSFIN/1.PDF>>Acesso em: em abr., 2016.

WTO.MTN.GNS/FIN/4. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round Group of Negotiations on Services. Working Group on Financial Services Including Insurance. Note on the Meeting of 19-20 October 1990. MTN.GNS/FINN/4. 30 nov. 1990. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNSFIN/4.PDF>>Acesso em: em abr., 2016

WTO.MTN.GNS/FIN/W/1. Group of Negotiations on Services. Communication from the European Communities. MTN.GNS/FIN/W/1. 10 jul. 1990. Disponível em <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNSFIN/W1.PDF>>Acesso em: em abr. 2016

WTO.MTN.GNS/TEL/1. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round Group of Negotiations on Services. Working Group on Telecommunications Services. Note on the Meeting of 5-6 June 1990. MTN.GNS/TEL/1. 27 jun. 1990. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNSTEL/1.PDF>>Acesso em: em abr. 2016

WTO.MTN.GNS/TEL/2. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round Group of Negotiations on Services. Working Group on Telecommunications Services. Note on the Meeting of 9-11 July 1990. MTN.GNS/TEL/2. 06 ago.1990. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNSTEL/2.PDF>>Acesso em: em abr. 2016

WTO.MTN.GNS/TEL/4. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round Group of Negotiations on Services. Working Group on Telecommunications Services. Note on the Meeting of 15-17 oct.1990. MTN.GNS/TEL/4. 30 nov.1990. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNSTEL/4.PDF>>Acesso em: em abr. 2016

WTO.MTN.GNS/TRANS/1. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round Group of Negotiations on Services. Working Group on Transport Services (Land Transport Services). Note on the Meeting of 4 July 1990.

MTN.GNS/TRANS/1. 30 jul. 1990. Disponível em:

<<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNSTRANS/1.PDF>> Acesso em: em abr. 2016

WTO.MTN.GNS/TRANS/2. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round Group of Negotiations on Services. Working Group on Transport Services (Maritime Transport Services). Note on the Meeting of 2-3 July 1990. MTN.GNS/TRANS/2. 6 ago. 1990. Disponível em:

<<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNSTRANS/2.PDF>> Acesso em: em abr. 2016

WTO.MTN.GNS/TRANS/3. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round Group of Negotiations on Services. Working Group on Transport Services (Air Transport Services). Note on the Meeting of 5-6 July 1990. MTN.GNS/TRANS/3. 08 ago. 1990. Disponível em:

<<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNSTRANS/3.PDF>> Acesso em: em abr. 2016

WTO.MTN.GNS/TRANS/6. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round Group of Negotiations on Services. Working Group on Transport Services (Maritime Transport Services). Note on the Meeting of 24-25 September 1990. MTN.GNS/TRANS/6. 30 nov. 1990. Disponível em:

<<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNSTRANS/6.PDF>> Acesso em: em abr. 2016

WTO.MTN.GNS/TRANS/W/3. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round Group of Negotiations on Services. Working Group on Transport Services Maritime Transport Services. Supplementary Information on Maritime Transport Services. Note by the Secretariat. MTN.GNS/TRANS/W/3. 24 set. 1990. Disponível em:

<<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNSTRANS/W3.PDF>> Acesso em: em abr. 2016

WTO.MTN.GNS/TRANS/W/4. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round Group of Negotiations on Services. Group of Negotiations on Services. Air Transport Services. Communication From The European Communities. Draft Sectoral Annex on Air Transport. MTN.GNS/TRANS/W/4. 27 set. 1990. Disponível em:

<<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNSTRANS/W4.PDF>> Acesso em: em abr. 2016

WTO.MTN.GNS/W/23. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round. Group of Negotiations on Services. Communication from the European Communities. The European Community's External Trade in Services. 30 out. 1987. Disponível em:

<<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNS/W23.PDF>>. Acesso em: nov. 2015.

WTO.MTN.GNS/W/24. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round. Group of Negotiations on Services. Communication from the United States. Concepts for a Framework Agreement in Services. 27 out. 1987. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNS/W24.PDF>>. Acesso em: nov. 2015.

WTO.MTN.GNS/W/37. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round Group of Negotiations on Services. Communication from the United States. Procedures for Reaching and Implementing. A Multilateral Framework for Trade in Services. 16 maio 1988. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNS/W37.PDF>> Acesso em: nov. 2015.

WTO.MTN.GNS/W/64. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round Group of Negotiations on Services. (Note on the Meeting of 23-25 oct 1989). 17 nov. 1989. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNS/26.PDF>>. Acesso em: nov. 2015.

WTO.MTN.GNS/W/75. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round Group of Negotiations on Services. Communication from the United States. Agreements on Trade in Services. 17 out. 1989. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNS/W75.PDF>> Acesso em: nov. 2015.

WTO.MTN.GNS/W/76. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round Group of Negotiations on Services. Communication from the European Communities. Definition of Trade in Services. 19 out. 1989. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNS/W76.PDF>> Acesso em: nov. 2015.

WTO.MTN.GNS/W/77. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round Group of Negotiations on Services. Communication from the European Communities. Non-Discrimination in the Multilateral Framework for Trade in Services. 19 out. 1989. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNS/W77.PDF>> Acesso em: nov. 2015.

WTO.MTN.GNS/W/86. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round Group of Negotiations on Services. Communication from Brazil. Elements for a Draft Framework Agreements on trade in Services. 21 nov. 1989. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNS/W86.PDF>>. Acesso em: nov. 2015.

WTO.MTN.GNS/W/90. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round Group of Negotiations on Services. Material to be considered with a view to fulfilling the mandate given to the GNS in paragraph 11 of the Montreal Declaration (MTN.TNC/11) 18 dez. 1989. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNS/W90.PDF>>. Acesso em: nov. 2015.

WTO.MTN.GNS/W/105. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round Group of Negotiations on Services. Communication from The European Communities. Proposal by the European Community. Draft General Agreement on Trade in Services. 18 jun. 1990. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNS/W105.PDF>>. Acesso em: abr. 2016.

WTO.MTN.GNS/W/120. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round Group of Negotiations on Services. Sectoral Services Classification List. 10 jul. 1991. Disponível em: <<https://docs.wto.org/services.default.aspx>>. Acesso em: ago. 2014

WTO.MTN.TNC/7(MIN). Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round Trade Negotiations Committee. Trade Negotiations Committee Meeting at Ministerial Level. Montreal, December 1988. 9 dez. 1988. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/TNC/7MIN.PDF>> Acesso em: nov. 2015.

WTO.MTN.TNC/11. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round Trade Negotiations Committee. Mid-Term Meeting. 21 april 1989. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/TNC/11.PDF>> Acesso em: nov. 2015.

WTO.MTN.TNC/W/35. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round Trade Negotiations Committee. Draft Final Act Embodying the Results of The Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. 26 nov. 1990. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/TNC/W35.PDF>> Acesso em: nov. 2015.

WTO.MTN.TNC/W/35/Rev.1 Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round Trade Negotiations Committee. Draft Final Act Embodying the Results of The Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. 3 dez. 1990. Disponível em: <https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/92120144.pdf> Acesso em: nov. 2015.

WTO.MTN.TNC/W/53. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round Trade Negotiations Committee. Communication From the European Communities. Preliminary Conditional Offer by the European Communities of Initial Commitments on Trade in Services. 4 dez. 1990. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/TNC/W53.PDF>> Acesso em: abr. 2016.

WTO.MTN.TNC/W/53/REV.1. Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round Trade Negotiations Committee. Communication From the European Communities. Revision. Preliminary Conditional Offer by the European Communities of Initial Commitments on Trade in Services. 4 dez. 1990. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/TNC/W53R1.PDF>> Acesso em: abr. 2016.

COMUNICAÇÕES E RELATÓRIOS DO SETOR PRIVADO

AII-ALLIANCE FOR INNOVATION AND INFRASTRUCTURE. The Jones Act: Protectionism v Global Trade. 19 jan. 2016. Disponível em: <<http://www.aii.org/wp-content/uploads/2016/01/JonesActFormatted.pdf>>. Acesso em: em mar.2016.

DIGITAL EUROPE & INFORMATION TECHNOLOGY INDUSTRY COUNCIL. ICT Industry Recommendations for Regulatory Cooperation in the Transatlantic Trade and Investment Partnership. 2 fev. 2015. Disponível em: <<https://www.bitkom.org/Publikationen/2015/Positionspapiere/ICT-Industry-Recommendations-for-Regulatory-Cooperation-in-the-Transatlantic-Trade-and-Investment-Partnership/ICT-Industry-position-on-TTIP-Regulatory-Cooperation.pdf>>. Acesso em: out. 2016.

EBU. EUROPEAN BROADCASTING UNION. EU Negotiations on ‘TTIP’ and the Exclusion of Audiovisual Services: EBU Policy Note. Jul. 2014. Disponível em: <https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/Position%20Papers/EBU-Position-EN_Trade%20negotiations%20on%20TTIP_14.07.2014.pdf>. Acesso em: out. 2016.

ECSA. EUROPEAN COMMUNITY SHIPOWNERS’ ASSOCIATIONS. EU shipping industry calls for an ambitious TTIP chapter on shipping. 10 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.ecsa.eu/9-latest-news/205-eu-shipping-industry-calls-for-an-ambitious-ttip-chapter-on-shipping>>. Acesso em: out. 2016.

EUROPEAN SERVICES FORUM. European Services Industry Priorities on EU-Canada CETA. Bruxelas 18 mar. 2010. Disponível em: <<http://www.esf.be/new/wp-content/uploads/2010/03/ESF-Priorities-for-EU-Canada-CETA-March-2010-Final.pdf>>. Acesso em: set. 2016.

_____. Cross Border Data Flows: An Imperative for All Trading Companies in a Global World: ESF Position Paper. 10 maio 2013.

HOGAN LOVELLS. Hogan Lovells Forms Coalition for Privacy and Free Trade , 18 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.hoganlovells.com/en/news/hogan-lovelles-forms-coalition-for-privacy-and-free-trade>>. Acesso em: set. 2015.

HUNTON & WILLIAMS. EU Data Protection Regulation Tracker. (s.d.) Disponível em:

<https://www.huntonregulationtracker.com/proposed_framework/>. Acesso em: set. 2016.

ICTSD. International Centre for Trade and Sustainable Development. Pontes. Informações e Análises sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável. China e seus acordos regionais e preferenciais de comércio: líder ou seguidora. 28 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/china-e-seus-acordos-regionais-e-preferenciais>>. Acesso em: set. 2015

IIF. INSTITUTE OF INTERNATIONAL FINANCE. US and European Financial Services Trade Associations Statement on TTIP. 24 mar. 2014. Disponível em: <<https://www.iif.com/news/regulatory-affairs/us-and-european-financial-services-trade-associations-statement-ttip>>. Acesso em: set. 2016.

ITAC 8. For Information and Communications Technologies, Services and Electronic Commerce, Report, 27 abr. 2007.

MARITIME CONNECTOR. Global Shipping Industry Concerned By Protectionist U.S. Approach to Energy Exports. 30 jun. 2015. Disponível em: <<http://maritime-connector.com/news/general/global-shipping-industry-concerned-by-protectionist-us-approach-to-energy-exports/>> Acesso em: out 2015.

MARITIME TRADES DEPARTMENT. AFL-CIO. Congressmen Reaffirm Support for U.S. Merchant Mariners. 11 mar. 2016. Disponível em: <<http://maritimetrades.org/congressmen-reaffirm-support-for-u-s-merchant-mariners/>>. Acesso em: mar.2016.

SIFMA. SIFMA, EU/US Trade Associations Joint Statement on 9th Round of TTIP Negotiations. 19 abr. 2015. Disponível em: <http://www.sifma.org/newsroom/2015/sifma_eu/us_trade_associations_joint_statement_on_9th_round_of_ttip_negotiations/>. Acesso em: set. 2016.

TABC. TRANS-ATLANTIC BUSINESS COUNCIL. About TABD. Disponível em: <<http://www.transatlanticbusiness.org/tabd/>>. Acesso em: out 2016.

TIA. TELECOMMUNICATIONS INDUSTRY ASSOCIATION. RE: Docket Number USTR-2013-0019, Request for Comments for the U.S.-EU Transatlantic Trade and Investment Partnership. 10 maio 2013. Disponível em: <https://www.tiaonline.org/sites/default/files/pages/TIA_comments_on_the%20TTIP.pdf>. Acesso em: out. 2016.

U.S.CHAMBER OF COMMERCE. The Transatlantic Trade & Investment Partnership. 2015. Disponível em: <<https://www.uschamber.com/international/europe/the-transatlantic-trade-investment-partnership>>. Acesso em: dez. 2016.

IMPRENSA: JORNAIS DE GRANDE CIRCULAÇÃO E OUTROS

AFL-CIO NOW. McCain Amendment Could Scuttle U.S. Maritime Industry. 22 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.aflcio.org/Blog/Political-Action-Legislation/McCain-Amendment-Could-Scuttle-U.S.-Maritime-Industry>>Acesso em: mar.2016.

BBC NEWS Business. What is the Kaesong Industrial Complex? 10 feb. 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/business-22011178>>. Acesso em: mar.2016.

BEACON REPORTS. Lighthouse for Japan's Thought Leaders. Why the Trans-Pacific Partnership is importante to ther US and Japan. 2 out. 2013. Disponível em: <<http://beaconreports.net/why-trans-pacific-partnership-is-important-to-the-us-and-japan/>>. Acesso em: mar.2016.

CHINA BRIEFING. Understanding China's Free Trade Agreements. 10 feb. 2014. Disponível em: <<http://www.china-briefing.com/news/2014/02/10/understanding-chinas-free-trade-agreements.html#sthash.MD4HuwSV.dpuf>>. Acesso em: em set. 2014.

COMM. DAILY. Congress Lashes Out at European TV Content Restrictions. 13 out. 1989, p. 1-2.

EUOBSERVER. EU and US aim for 2015 trade deal, exclude financial services. By Benjamin Fox. Brussels, 16 maio 2014. Disponível em: <<https://euobserver.com/news/124159>>. Acesso em: out. 2016.

EURACTIV. Insurers lead moves to include financial services in TTIP. 23 abr. 2015. Disponível em: <<https://www.euractiv.com/section/trade-society/news/insurers-lead-moves-to-include-financial-services-in-ttip/>>. Acesso em: set. 2016.

GI MUNDO. Conheça o complexo industrial binacional coreano de Kaesong. 03 abr. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/04/conheca-o-complexo-industrial-binacional-coreano-kaesong.html>> Acesso em: mar. 2016.

INSIDE U.S. TRADE. Froman Warns Currency Provision in TPP Could Affect 19 nov. 2013. Disponível em: < <https://insidetrade.com/daily-news/froman-warns-currency-provisions-tpp-could-affect-us-monetary-policy>> Acesso jun 2014.

INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE. South Korea /US FTA Jumps Major Hurdles, Faces Others. 3 abr. 2007. Disponível: <http://www.iht.com/articles/2007/04/03/news/oxan.0403.php>. Acesso em: mar.2016.

NEWSWEEK. A “Grenade” Aimed at Hollywood. 16 out. 1989, p. 58.

POLITICO. Obama aides: Warren ‘baseless’ on trade. The White House is outraged by the claim that the president’s trade bill could gut Wall Street oversight. By Ben White. 06 maio 2015. Disponível em: <<http://www.politico.com/story/2015/05/obama-aides-elizabeth-warren-trade-117703>>. Acesso em: mar.2016.

POLITICO. USTR Froman presses for trade bill ‘as soon as possible’. 24 out. 2013. Disponível em: < <http://www.politico.com/story/2013/10/ustr-froman-presses-for-trade-bill-as-soon-as-possible-98797>> Acesso em: abril 2015.

SPIEGEL ONLINE. Trans-Atlantic Free Trade? Merkel for EU Agreement With US. 2 out. 2006. Disponível em: <<http://www.spiegel.de/international/trans-atlantic-free-trade-merkel-for-eu-agreement-with-us-a-440335.html>>. Acesso em: out 2006.

SPIEGEL ONLINE. A NATO for the World Economy. An Argument for a Trans-Atlantic Free-Trade Zone. 20 out. 2006. Disponível em: <<http://www.spiegel.de/international/a-nato-for-the-world-economy-an-argument-for-a-trans-atlantic-free-trade-zone-a-443306.html>>. Acesso em: out 2016.

SPIEGEL ONLINE. The World from Berlin. ‘It’s Worth Promoting Economic NATO’. 14 fev. 2013. Disponível em: <http://www.spiegel.de/international/europe/german-media-commentators-on-the-trans-atlantic-trade-agreement-a-883410.html#ref=rss?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter>. Acesso em: out 2016.

TELEGRAPH. TTIP has ‘no chance under Obama’. Disponível em: <<http://www.telegraph.co.uk/news/2016/07/11/ttip-has-no-chance-under-obama/>>.

Acesso em: out 2016

THE ASIAN WALL STREET JOURNAL. The US House Passes NAFTA, 19 nov.1993, p. 1.
THE DIPLOMAT. Tokyo Report. What the TPP Means for Japan. The TPP will bring strategic and economic benefits to Japan, but it has to clear domestic hurdles first. 08 out. 2015 Disponível em: <<http://thediplomat.com/2015/10/what-the-tpp-means-for-japan/>>. Acesso em: mar.2016.

THE ECONOMIST. Taking Cultural Exception, 25 set. 1993, p. 61.

THE FINANCIAL TIMES. Obama's coming leap of faith on Europe. But taking action now, the two regions still have the leverage to set. standards, writes Edward Luce. 23 dez. 2012. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/7dcc2088-49ee-11e2-a7b1-00144feab49a>>. Acesso em: out 2016.

THE FINANCIAL TIMES. EU sets ambitious US trade pact deadline. European officials want agreement within two years. 13 fev. 2013. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/23f35c94-75da-11e2-b702-00144feabdc0>>. Acesso em: out 2016.

THE FINANCIAL TIMES. Germans' fear of American spying surges. Threat from US seen as grave as that from China. 5 ago. 2013. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/d1a163ac-fdea-11e2-a5b1-00144feabdc0>>. Acesso em: out 2016.

THE FINANCIAL TIMES. Data Protection Ruled Out of EU-US Trade Talks. Brussels rejects privacy push from Germany. 4 nov. 2013. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/92a14dd2-44b9-11e3-a751-00144feabdc0>>. Acesso em: set. 2016.

THE FINANCIAL TIMES. EU Threatens to Cut Financial Services from Trade Deal. 13 jun. 2014. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/924b9f80-f31a-11e3-a3f8-00144feabdc0?siteedition=intl>>. Acesso em: out 2016.

THE FINANCIAL TIMES. EU-US trade talks hit roadblock over financial services. Brussels fights move to exclude financial regulation. 16 June 2014. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/caf1573c-f539-11e3-91a8-00144feabdc0>>. Acesso em: out 2016.

THE FINANCIAL TIMES. Europe and US in race to keep TTIP on track. 31 maio 2016. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/be91f3ca-273c-11e6-8b18-91555f2f4fde>>. Acesso em: out 2016.

THE GUARDIAN. What is 'safe harbour' and why did the EUCJ just declare it invalid? European Court of Justice rules 2000's data protection agreement with US invalid, but will that stop Facebook from transferring your EU data to American? 6 out. 2015. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/technology/2015/oct/06/safe-harbour-european-court-declare-invalid-data-protection>>. Acesso em: set. 2016.

_____. Labor pledges to review trade deals that let companies sue Australia. 7 jun. 2016. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/australia-news/2016/jun/07/labor-pledges-to-review-trade-deals-that-let-companies-sue-australia>>. Acesso em: set. 2016.

THE GREENS. TTIP – A Threat for Public Services. 24 jun. 2014. Disponível em: <<http://ttip2016.eu/blog/Services%20TTIP%20threat.html>>. Acesso em: set. 2016.

THE NEW YORK TIMES. Data Protection Laws, An Ocean Apart. 2 fev. 2013.

THE NEW YORK TIMES. Trade Deal Between U.S. and Europe May Come to the Forefront. 25 nov. 2012. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2012/11/26/business/global/trade-deal-between-us-europe-may-pick-up-steam.html?pagewanted=all&_r=2>. Acesso em: out. 2016.

THE NEW YORK TIMES. Asia has been moving toward deregulation of broadcasting, and satellite channels are coming on-line in the region. 16 dez. 1993, p. D1.

THE TRITON NAUTICAL NEWS FOR CAPTAINS AND CREWS. McCain Repeal Jones Acts. 26 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.the-triton.com/2015/01/mccain-repeal-jones-act/>>. Acesso em: jan. 2016.

THE WALL STREET JOURNAL. NSA Flap Strains Ties With Europe. 9 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702303874504579372832399168684>>. Acesso em: set. 2016.

THE WALL STREET JOURNAL. Broad Trade Deal on Table. U.S., Europe Launch Negotiations on Pact; Ironing Out Details Could Take Two Years. 13 fev. 2013. Disponível em: <<http://www.wsj.com/articles/SB10001424127887324162304578301662368145012>>. Acesso em: out. 2016.

THE WASHINGTON POST. Glickman Succeeds Valenti At MPAA. New President Has Tough Act to Follow. 2 jul. 2004, E01. Disponível em:

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A21974-2004Jul1.html>>. Acesso em: mar.2016.

THE WASHINGTON POST. A Revolution Brews in European Television. 5 mar. 1989, p. H2.

VIETNAM BRIEFING. The Decline of State-Owned Enterprises in Vietnam. Hanoi, 3 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.vietnam-briefing.com/news/decline-state-owned-enterprises-vietnam.html>>. Acesso em: abr. 2015.

ARTIGOS, LIVROS E RELATÓRIOS

ADLER, Emanuel. O Construtivismo no estudo das relações internacionais. *Lua Nova*, n. 47, p. 201-46, 1999.

AGGARWAL, Varinder K. The Political Economy of Service Sector Negotiations in the Uruguay Round. *The Fletcher Forum of World Affairs*, v. 16, n. 1, p. 35-54, Winter, 1992.

AGNELLI, Giovanni. The Europe of 1992. *Foreign Affairs*, Fall, 1989. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/1989-09-01/europe-1992>>. Acesso em: out 2015

ALCOCK, Cliff; DALY, Guy; GRIGGS, Edwin. Ideology, the state and welfare in Britain. In: ALCOCK, Cliff; DALY, Guy; GRIGGS, Edwin. *Introducing Social Policy*. Abingdon, Oxon: Routledge, 2008.

ALTAY, Serdar. Hegemony, Private Actors, and International Institutions: Transnational Corporations as the agents of transformation of the trade regime from GATT to the WTO. 2011. Doctoral Thesis In International Studies and Economics and Social Sciences.. School of International Studies (SIS). University of Trento & Kassel International Graduate Centre for Social Sciences (KIGG) University of Kassel. Maio 2011.

ANTKIEWICZ, Agata; WHALLEY, John. China's New Regional Trade Agreements. Economic Governance Programme of the Centre for International Governance Innovation, Waterloo, Ontario, 2005.

ARTHUR, W.Brian. Competing Technologies, increasing returns, and lock-in by historical events. *Econ. J.*, v. 99, p. 116-31, 1989

_____. Increasing Returns and Path Dependence in the Economy. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.

ASAMI, Tadahiro. Chiang Mai Initiative as the Foundation of Financial Stability in East Asia. Association of South East Asian Nations Secretariat, 2005. Disponível em: <<http://www.asean.org/17905.pdf>>. Acesso em: em: 19 de set. de 2011.

AXELROD, Robert., KEOHANE, Robert O. Achieving Cooperation under Anarchy. *World Politics*. V. 38, n. 1, p. 226-254, 1985.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. The Two Faces of Power. *American Political Science Review*, v. 56, 1962.

BAGWELL, Kyle; STAIGER, Robert W. Protection and the Business Cycle. National Bureau of Economic Research. Discussion Paper n. 5168, 1995.

BALDWIN, Robert E. The Changing Nature of U.S. Trade Policy since World War II. In: BALDWIN, Robert E.; KRUEGER, Anne O. (Eds) *The Structure and Evolution of Recent U.S. Trade Policy*. Chicago: University of Chicago. Press, 1984.

_____. The Causes of Regionalism. *The World Economy*, v.20, n.7, p. 865-88, 1997.

BALLMANN, Alexander; EPSTEIN, David; O'HALLORAN, Sharyn. Delegation, comitology, and the separation of powers in the European. *Int. Org.*, v. 56, n. 3, p. 551-574, 2002.

BARTON, John; GOLDSTEIN, Judith; JOSLING Tim; STEINBERG, Richard. *The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law, and the Economics of the GATT and the WTO*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus B. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Ann Arbor (MI): University of Michigan Press, 2013.

BECKERT, Jens. Institutional Isomorphism Revisited: Convergence and Divergence in Institutional Change. *Sociological Theory*, v. 28, n. 2, p. 150-166, 2010.

BEHR, Peter. U.S. EC Negotiations Reach Last-Minute Accord on Trade. *Gazette*. Montreal, Dec. 15, 1993, p. A.9

BELL, Daniel. *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. New York: Basic Books, 1973.

BENNETT, Andrew. Process-Tracing: A Bayesian Perspective. In: BOX-STEFFENSMEIER, Janet M.; BRADY, Henry E.; COLLIER, David. *The Oxford Handbook of Political Methodology*. Oxford: Oxford University Press, 2008a.

_____. The mother of all “isms”: Organizing political science around causal mechanisms. In: GROFF, Ruth. *Revitalizing causality: realism about causality in philosophy and social science*, London: Routledge, 2008b.

_____. Process Tracing and Causal Inference. In: BRADY, Henry E.; COLLIER, David. *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools Shared Standards*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers Inc., 2010.

BENNETT, Andrew; ELMAN, Colin. Complex Causal Relations and Case Study Methods: The Example of Path Dependence. *Political Analysis*, v. 14, p. 250-267, 2006.
Disponível em:
<<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.469.3054&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: set. 2015.

BERGSTEN, Fred. Competitive Liberalisation and Global Free Trade: A Vision for the Early 21st Century, Institute for International Economics, Working Paper N. 96-15, 1996.

BERNARDI, Bruno B. O Conceito de Dependência da Trajetória (Path Dependence): Definições e Controvérsias Teóricas. *Perspectivas*, São Paulo, v. 41, p. 137-67, 2012.

BERNSTEIN, Steven. *The Compromise of Liberal Environmentalism*. New York: Columbia Univ. Press, 2001.

BEYER, Jürgen. The Same or Not the Same – On the Variety of Mechanisms of Path Dependence. *International Journal of Social Sciences*, v. 5, n. 1, 2010.

BHAGWATI, Jagdish N. Splintering and Disembodiment of Services and Developing Nation. *The World Economy*, n. 7, p. 171-172, junho 1984.

_____. International Trade in Services and its Relevance for Economic Development. In: GIARINI, Orio. (Ed) *The Emerging Service Economy*. Oxford: Pergammon Press, 1987.

_____. *The World Trading System at Risk*, Princeton: Princeton: University Press, 1991.

_____. Regionalism Versus Multilateralism, *World Economy*, v. 15, n. 5, p. 535-55, 1992.

BHAGWATI, Jagdish N.; PANAGARIYA, Arvind. Preferential Trading Areas and Multilateralism: Strangers, Friends or Foes?. In BHAGWATI, Jagdish N.; PANAGARIYA, Arvind. (Eds.): *The Economics of Preferential Trade Agreements*. Washington, DC.: AEI Press, 1996.

BIELER, Andreas; MORTON, Adam D. (Eds) *Social Forces in the Making of the New Europe: The Restructuring of European Social Relations in the Global Political Economy*. London: Palgrave, 2001.

BILAL, Sanousi. Why Regionalism May Increase the Demand for Trade Protection. *Journal of Economic Integration*, v. 13, n.1, p. 30-61, 1998.

BLACK, Sharon K. *Telecommunications Law in the Internet Age*. Morgan Kaufmann Publishers: San Francisco, 2002.

BORGES, André. Desenvolvendo Argumentos Teóricos a Partir de Estudos de Caso: o Debate Recente em Torno da Pesquisa Histórico-Comparativa. *BIB, São Paulo*, n. 63, p. 45-59, 1º Sem 2007.

BRINKE, Koen. The Mexican 1982 debt crisis. Sep. 19, 2013. Disponível em: <<https://economics.rabobank.com/publications/2013/september/the-mexican-1982-debt-crisis/>> Acesso abril 2017.

BRONCKERS, Marco; LAROUCHE, Pierre. A Review of the WTO Regime for Telecommunications Services. In: ALEXANDER, Kern; ANDENAS, Mads. *The World Trade Organization and Trade in Services*. Brill Online Books and Journals, 2008. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/228246340_A_Review_of_the_WTO_Regime_for_Telecommunications_Services>. Acesso em: abr. 2016.

BROWN, Sherrod. Sen. Brown Statement On Announcement That Japan Will Join In Trans-Pacific Trade Talks. 12 abril 2013. Disponível em: <http://www.brown.senate.gov/newsroom/press/release/sen-brown-statement-on-announcement-that-japan-will-join-in-trans-pacific-trade-talks>. Acesso em: set. 2014.

BROWNING, Harley L.; SINGELMANN, Joachim. *The Emergence of a Service Society: Demographic and Sociological Aspects of the Sectoral Transformation of the Labor Force in the U.S.A.* Springfield: National Technical Information Service, 1975.

BÜHLER, Joachim. TAFT/TTIP in the Light of the Modern Digital Age and its Significance for the Future of the ICT Industry. In: CARDOSO, Daniel et al. (Eds) *The Transatlantic Colossus: Global Contributions to Broaden the Debate on the EU-EU Free Trade Agreement*. Berlin: Berlin Forum on Global Politics, 2013.

BURT, Ronald S. *Structural Holes. The Social Structural of Competition*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.

BURTON, F. N.; INOUE, H. Expropriation of Foreign-Owned Firms in Developing Countries: A Cross National Analysis. *Journal of Trade Law*, v. 18, out-set. 1984.

BUSCH, Marc L.; REINHARDT, Eric. Industrial Location and Protection: The Political and Economic Geography of U.S. Nontariff Barriers. *American Journal of Political Science* 43 (4), 1028-1050, 1999.

CABLE, J. *Gunboat Diplomacy, 1919-1979: Political Applications of Limited Naval Force*. London: MacMillan, 1981.

CAMPBELL, John L. *Institutional Change and Globalization*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

CAMERON, Maxell A.; TOMLIN, Brian W. *The Making of NAFTA. How the Deal Was Done*. Ithaca: Cornell University Press, 2000.

CARR, Liina. Setting a New Agenda For Fair World Trade. 12 set. 2016. Disponível em: <https://www.socialeurope.eu/2016/09/setting-a-new-agenda-for-fair-world-trade/> Acesso em: sep 2016.

CHAPMAN, Anthony. North American Free Trade Agreement: Rationale and Issues. jan. 1993. Disponível em: <<http://publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp327-e.htm>>. Acesso em: jul. 2014.

CHAMPAGNE, Jerome. Film Restrictions Under GATT. In: *L.A. Times*, 4 nov. 1993, p. B6.

CHASE, Peter H. TTIP, investor-state dispute settlement and the rule of law. *European View*. v. 14, n. 2, p. 217-229, Dez. 2015. Disponível em: <<http://link.springer.com/article/10.1007/s12290-015-0377-z/fulltext.html>>. Acesso em: set. 2016.

CHECKEL, Jeffrey T. Tracing Causal Mechanisms. *International Studies Review*, v. 8, n. 2, p. 362-70, 2008.

COLLIER, David. Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*, v. 44, n. 4, p. 823-30, 2011.

COLLIER, Ruth B.; COLLIER, David. *Shaping the Politics Arena*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991.

COOPER, William H.; NELSON, Rebeca M. U.S. Foreign Trade in Services: Trends and U.S. Policy Challenges. In: CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 15 maio 2014. Disponível em <<http://www.crs.gov>>. Acesso em: em julho de 2014.

COOPER, William H.; MANYIN, Mark E. Japan Join the Trans-Pacific Partnership: What are the Implications? In: CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 13 ago. 2013. Disponível em: <<http://fas.org/sgp/crs/row/R42676.pdf>>. Acesso em: em set. 2014.

COOPER, William H.; MANYIN, Mark E.; REMY, Jurenas; PLATZER, Michaela D. The Proposed U.S.-South Korea Free Trade Agreement (KORUS FTA): Provisions and Implications. In: CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 12 fev. 2010. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=F1cRyBsV8_kC&pg=PA44&lpg=PA44&dq=The+KORUS+negotiation+and+the+Mode+4&source=bl&ots=Cas4PF4y4P&sig=wvIXAvecD6C2JHo3-g5xbzoHHcM&hl=ptBR&sa=X&ved=0ahUKEwjaoYnrgYXMAhUMNT4KHYqDDvUQ6AEINzAE#v=onepage&q=The%20KORUS%20negotiation%20and%20the%20Mode%204&f=false>. Acesso em: em mar. 2016.

_____. The Proposed U.S.-South Korea Free Trade Agreement (KORUS FTA): Provisions and Implications. *Cornell University ILR School*. 1 mar. 2011. Disponível em:

<http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1818&context=key_workplace>. Acesso em: em mar.2016.

COWHEY, Peter; RICHARDS, John E. Deregulating and Liberalizing the North American Telecommunications Market: Explaining the U.S. Approach. In: GUERRIERI, Paolo; SCHARRER, Hans-Eckart (Eds). *Trade, Investment and Competition Policies in the Global Economy: The Case of the International*, 2002.

COX, Robert W. Towards a posthegemonic conceptualization of world order: reflections on the relevancy of Ibn Khaldun, 1992 [reimpresso In: Cox, R.W. with Sinclair, T.J. *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996].

DAM, Kenneth W. *The Rules of the Global Game: A New Look at US International Economic*. Chicago: The University of Chicago. Press, 2001.

DAVID, Paul A. "Clio and the Economics of QWERTY," *American Economic Review*, v. 75, p. 332-37, 1985.

_____. Path dependence, its critics and the quest for 'historical economics'. In: GARROUSTE, P.; IOANNIDES, S. *Evolution and Path Dependence in Economic Ideas: Past and Present*. Cheltenham, England: Edward, Elgar Publishing, 2000.

DELIMATIS, Panagiotis. Negotiating Services Liberalization within TTIP – The EU External Trade Policy at Crossroads. TILEC DP 2016-013. 28 jun. 2016. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/publication/305404861_Negotiating_Services_Liberalization_within_TTIP_-_The_EU_External_Trade_Policy_at_Crossroads>

DESTLER, I. Mac. *American Trade Politics: System Under Stress*. Washington, DC: Inst. For Int. Economics and New York: Twentieth Century Fund., 1986.

_____. *U.S trade Policy-making in the Eighties*. In: ALESINA, Alberto; CARLINER, Geoffrey (Eds). *Politics and Economics in The Eighties*. Chicago: University of Chicago, 1991.

_____. *American Trade Politics*. Washington, DC: Inst. Int. Econ., 1992.

DESTLER, I. Mac.; ODELL, John S. *Anti-Protection: Changing Forces in United States Trade Politics*. IIE Policy Analysis, n. 21. Washington, DC: Inst. For Int. Economics, 1987.

DEVEREAUX, Charan; LAWRENCE, Robert Z.; WATKINS, Michael D. *Case Studies in*

US Trade Negotiation. Vol. 1: Making the Rules. Washington: Institute for International Economics, 2006.

DiMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. Introduction. In: POWELL, Walter W.; DiMAGGIO, Paul J. (Eds.) *The New Institutionalism in Organization Analysis*. Chicago: University of Chicago. Press, 1991.

_____. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, v. 48, 1983.

DJELIC, Marie-Laure. Marketization: From Intellectual Agenda to Global Policy-Making. In: DJELIC, Marie-Laure; SAHLIN-ANDERSSON, Kerstin. *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006.

DOBSON, Wendy; JACQUET, Pierre. *Financial Services Liberalization in the WTO*. Institute for International Economics: Washington (DC), 1998.

DONALDSON, John D. "Television Without Frontiers": The Continuing Tension Between Liberal Free Trade and European Cultural Integrity. *Fordham International Law Journal*, v. 20, n. 1, p. 92-180, 1996.

DRAKE, William J.; NICOLAÏDIS, Kalypso. Ideas, Interests, and Institutionalization: "Trade in Services" and the Uruguay Round. *Int. Organ.*, v. 46, 1992.

DREZNER, Daniel W. U.S. Trade Strategy. Free *versus* Fair. Critical policy choices. In: COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, New York, 2006.

_____. *All Politics is Global: Explaining International Regulatory Regimes*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

ELSTER, Jon; HYLLAND, Aanund (Eds). *Foundations of Social Choice Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

ERIXON, Frederik; LEE-MAKIYAMA, Hosuk; BAUER, Matthias; FERRACANE, Martina F. Trans-Pacific Partnership. A Challenge to Europe. In: ECIPE. European Centre for International Political Economy, nov. 2014. Disponível em: <<http://ecipe.org/publications/tpp/>>. Acesso em: out 2016.

EUN-JOO Jung. Supreme Court recommends renegotiation of ISD clause. In: *The hankyoreh*, 26 abril 2012. Disponível em: <http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_international/530076.html>. Acesso em: ou 2016.

FARRELL, Henry; NEWMAN, Abraham L. Making Global Markets: Historical Institutionalism in International Political Economy. *Review of International Political Economy*, v. 17, n. 4, p. 609-38, 2010.

FEFER, RACHEL F. U.S. Trade in Services: Trends and Policy Issues. In: CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 6 dez. 2016. Disponível em <<https://fas.org/sgp/crs/misc/R43291.pdf>>. Acesso em: em julho de 2015.

FERGUSON, Ian F.; BETH, Richard S. Trade Promotion Authority (TPA): Frequently Asked Questions. In: CRS REPORT FOR CONGRESS. 7-5700. R44278, 2 jul. 2015. Disponível em: < <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43491.pdf>> Acesso abr 2016

FEKETEKUTY, Geza. *International Trade in Services; An Overview and Blueprint for Negotiations*, American Enterprise Institute/Ballinger: Washington DC. 1988.

FEKETEKUTY, Geza. Trade in Services – Bringing Services into the Multilateral Trading System. In: BHAGWATI, J.; HIRSCH, M. (Eds). *The Uruguay Round and Beyond: Essays in Honour of Arthur Dunkel*. Berlin: Springer Verlag, 1998.

FEREJOHN, John. Rationality and interpretation: parliamentary elections in early Stuart England. In: MONROE, K. (ED.) *The Economic Approach to Politics*. New York: Harper-Colins, 1991.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A Teoria da Escolha Racional na Ciência Política: Conceitos de racionalidade em teoria política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n.45, fev. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v16n45/4328.pdf>>. Acesso em: set. 2014.

FERGUSON, Ian F.; MCMINIMY, Mark A.; WILLIAMS, Brock R. The Trans-Pacific Partnership (TPP): In Brief. In: CRS REPORT FOR CONGRESS. 7-5700. R44278, 9 fev. 2016. Disponível em: <<https://www.fas.org/sgp/crs/row/R44278.pdf>>. Acesso em: mar.2016.

FIELD, Alexandra. Current Developments in the FCC: Telecommunications and the NAFTA. *Law and Policy in International Business*. v. 25, n. 3, Spring 1994.

FINNEMORE, Martha. Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism. *Int. Orgn.*, v. 50, n. 2, p. 325-47, Spring 1996.

FIORETTOS, Orfeo. Historical Institutionalism in International Relations. *Int. Orgn.*, v. 65, n. 2, p. 367-399, April 2011.

FIORINA, Morris. Rational Choice and the New (?) Institutionalism. *Polity*, v. 28, n. 1, p. 107-115, 1995.

FOMBRUN, Charles. Reputation: Realizing Value from the Corporate Image. In: HARVARD BUSINESS SCHOOL, Boston, 1996.

FORMAN, Janis. Corporate Image and the Establishment of Euro Disney: Mickey Mouse and the French Press. *Technical Communication Quarterly*, v. 7, n. 3, p. 247-258, 1998.

FOX, William T. The United Nations in the Era of Total Diplomacy. *Int. Organ.*, v. 5, p. 265-73, 1951.

FREEMAN, Harry. The Services Sector: Yesterday, Today and Tomorrow. *Economic Perspectives*. v. 1, 1996.

FREEMAN, Sunny. NAFTA's Chapter 11 Makes Canada Most-Sued Country Under Free Trade Tribunals. 14 jan. 2015. Disponível em: http://www.huffingtonpost.ca/2015/01/14/canada-sued-investor-state-dispute-ccpa_n_6471460.html>

FRIEDMAN, Milton. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

_____. *Free to Choose*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1980.

FRITTELLI, John. Cargo Preferences for U.S.-Flag Shipping. 29 out. 2015. In: CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. 7-5700. R44254. Disponível em: <<https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R44254.pdf>>. Acesso em: out 2016.

FÜRST, Andreas. The "Interaction Mechanism" Between Congress and The President in Making U.S. Foreign Trade Policy. In: HOLTFRERICH, Carl-Ludwig (Ed.). *Economic and Strategic Issues in U.S. Foreign Policy*. Berlin-New York: De Gruyter

Studies on North America, 1989.

GADBAW, Michael R. Reciprocity and Its Implications for U.S. Trade Policy. *Law and Policy in International Business*, v. 14, 1982.

GALLAGHER, Peter. Negative-list schedules of the TPP, 15 maio 2016. Disponível em: <http://law.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0003/1954155/Gallagher,-Negative-list-schedules-of-the-TPP.pdf>. Acesso em: nov. 2016.

GALLOWAY, Travis. Trade in Telecommunication Services and ICT. Negotiating the Transatlantic Trade and Investment Partnership. Henry M. Jackson School of International Studies. Task Force Report 2014. University of Washington, Seattle, Winter 2014. Disponível em: <<https://digital.lib.washington.edu/researchworks/bitstream/handle/1773/25313/Task%20Force%20B%202014.pdf?sequence=1>> Acesso em: ago. 2015.

GARDNER, Anthony. Long-term significance of New Transatlantic Agenda. In: *European Voice*, 13 nov. 1996. Disponível em: <<http://www.politico.eu/article/long-term-significance-of-new-transatlantic-agenda/>>. Acesso em: em abr. 2016.

GARRET, L.L. Commerce versus culture: The battle between the United States and the European Union over audiovisual trade policies. *North Carolina Journal of Intl Law and Com. Regulation*, v. 19, p. 553-577, 1994.

GARSON, David G. *Group theories of politics*. Bervely Hills: Sage Publication, 1978.

GAUKRODGER, David; GORDON, Kathryn. Investor-State Dispute Settlement. A Scoping Paper for the Investment Policy Community. OECD Working Papers on International Investment 2012/03. OECD Publishing, 2012. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/WP-2012_3.pdf>. Acesso em: out 2016.

GEDDES, Barbara. *Paradigmas and Sand Castles: theory building and research design in comparative politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. *Case studies and theory development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press, 2005.

GERLACH, Carina. *The EU, the WTO and Trade in Services: power and negotiation in the International Political Economy*. 2008. Doctoral Thesis. Loughborough University. Jun, 05 2008.

GERRING, J. *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

_____. What is a Case study and what is it good for? *American Political Science Review*, v. 98, p. 341-354, 2004.

GILPIN, Robert. *War and Change in World Politics*. Cambridge. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

_____. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1987.

GOLDSTEIN, Judith Goldstein J. Ideas, institutions and American trade policy. *Int. Organ.* 42:179–218, 1988.
Int. Organ.

_____. *Ideas, Interests and American Trade Policy*. Ithaca, NY: Cornell Univ. Press, 1993.

GORTER, Wytze. GATT After Six Years: An Appraisal. *Int. Org.*, v. 8, p. 1-18, 1954.

GOUREVITCH, Peter A. *Politics in Hard Times: comparative responses to international economic crises*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1986.

_____. The Governance Problem in International Relations. In: LAKE, David; POWELL, Robert (Eds). *Strategic Choice and International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

GRANT, Jonas M. 'Jurassic' Trade Dispute: The Exclusion of The Audiovisual Sector from the GATT. *Indiana Law Journal*, v. 70, n. 4, p. 1333-65, Fall 1995. Disponível: <<http://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1730&context=ilj>>. Acesso em: mar.2016.

GRIECO, Joseph. *Cooperation among Nations: Europe, America and Non-tariff Barriers to Trade*. Ithaca: Cornell University Press, 1990.

GRIMWADE, Nigel. *International Trade Policy. A Contemporary Analysis*. Routledge: London e New York, 1996. Taylor & Francis eLibrary: London, 2006.

GUZMAN, Andrew T. Why LDCs Sign Treaties That Hurt Them: Explaining the Popularity of Bilateral Investment Treaties. *Va. J. Int'l L.*, v.38, 1997. Disponível em: <<http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1903&context=facpubs>>. Acesso em: out 2016.

HAAS, Ernest B. *The Uniting of Europe*. Political, Social, and Economic Forces 1950-1957. Stanford: Stanford Univ. Press, 1958.

_____. Words Can Hurt You; or, Who Said What to Whom About Regimes. In: KRASNER, Stephen D. *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell Univ. Press.

HAAS, Peter. Introduction: epistemic communities and International Policy Coordination. In: *Inter. Organ.*, v. 46, n. 1, 1992.

HAGGARD, Stephan; SIMMONS, Beth A. Theories of International Regimes. In: *Inter. Organ.*, v. 41, n. 3, 1987.

HALL, Peter A. Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France. New York: Oxford Univ. Press, 1986.

_____. Policy Paradgmas, social learning and the state. *Comparative Politics*, v. 23, p. 275-96, 1993.

_____. Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective. In: MAHONEY, James; THELEN, Katheen. (Eds.) *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Political science and the three new institutionalisms. Jun. 1996. Disponível em: <http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf>. Acesso em: out 2015.

_____. Aligning ontology and methodology in comparative research. In: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich. (Eds.) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press, 2003.

_____. Preference Formation as a Political Process: The Case of Monetary Union in Europe. In: KATZNELSON, Ira; WEINGAST, Barry R. (eds). *Preferences and Situations: points of intersection between historical and rational choice institutionalism*. New York: Russel Sage Foundation, 2005.

HANNAN, Michael T.; FREEMAN, John. *Organization Ecology*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1989.

_____. Structural Inertia and Organizational Change. *American Sociological Review*, v. 49, 1984.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes. *Mershon Inter. Studies Review*., v. 40, n. 2, 1996.

_____. Theories of International Regimes, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

_____. Integrating Theories of International Regimes. *Review of International Studies*, v. 26, n. 1, p. 3-33, Jan. 2000. Disponível em: <<http://maihold.org/mediapool/113/1132142/data/Hasenclever.pdf>>. Acesso em: set. 2015.

HAYEK, Friedrich A. *The Road to Serfdom*. Chicago: University of Chicago Press, 1944.

_____. *Law, Legislation, and Liberty*. The Political Order of a Free People. London: Routledge, 1982.

_____. The Fortunes of Liberalism. In: **KLEIN, P. (Eds)** *The Collected Works of F.A. Hayek*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

HILL, T. P. On Goods and services. *Review of Income and Wealth*, Series 23, n. 4, december, p. 315-338, 1977.

HOEKMAN, Bernard. Services-related Production, Employment, Trade, and Foreign Direct Investment: A Global Perspective. In: MESSERLIN, Patrick; SAUVANT, Karl (Eds). *The Uruguay Round: Services in the World Economy*. Washington D.C: The World Bank 1990.

_____. Tentative First Steps: An Assessment of the Uruguay Round Agreement on Services. CEPR. Discussion Paper 1150. London: CEPR, 1995.

_____. Liberalizing Trade in Services: A Survey. World Bank Policy Research Working Paper No. 4030. Washington DC, 2006.

HOEKMAN, Bernard; MATTOO, Aaditya; Services Trade and Growth. In: MARCHETTI, Juan; ROY, Martin. (Eds) *Opening Markets for Trade in Services; Countries and Sectors Bilateral and WTO Negotiations*. Cambridge: Cambridge University Press and WTO, p. 21-58, 2008.

HOEKMAN, Bernard, MATTOO, Aaditya; SAPIR, André. The Political Economy of Services Trade Liberalization: a Case for International Regulatory Cooperation? *Oxford Review of Economic Policy: The WTO and Multilateral Trade Cooperation*, v. 23, n. 3, p. 367-391, 2007.

HOFFMAN, Stanley. The Role of International Organization: Limits and Possibilities. *Int. Organ.*, v. 10, p. 357-372, 1956.

HORTEN, Monica. Lex AT&T? EU Commission's TTIP proposals to revise telecoms law, 3 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.iptegrity.com/index.php/acta/ip-in-trade/954-lex-atat-eu-commissions-ttip-proposal-to-revise-telecoms-law>>. Acesso em: out 2016.

HÜBNER, Kurt; BALIK, Tugce; DEMAN, Anne-Sophie. CETA: the Making of the Comprehensive Economic and Trade Agreement Between Canada and the UE. Notes de l'Ifri, Bruxelas, abril 2016. Disponível em: <https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/notes_ifri_ceta.pdf>

HUFBAUER, Gary; SCHOTT, Jeffrey. NAFTA Revisited: Achievements and Challenges. In: INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS, out. 2005.

HUGHES, Helen. Trade or Aid? Which Benefits Developing Countries More? The Economic Society of Australia. *Economic Papers*, v. 22, n.3, p. 1-19, sep. 2003. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1759-3441.2003.tb01122.x/full>>

IMMERGUT, Ellen. The rules of the game. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. (Eds) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press, 1992.

_____. The theoretical Core of the new institutionalism. *Politics & Society*, v. 26, n. 1, p. 5-34, 1998.

JACOBSEN, John K. Much Ado about ideas: the cognitive factor in Economic Policy. *World Politics*, v. 47, n. 2, p. 283-310, jan., 1995.

JARVIE, Ian C. *Hollywood's overseas campaign: the North Atlantic Movie Trade, 1920-1950*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

JONES, James L.; DONOHUE, Thomas J. NATO Needs Strength of Robust European and U.S. Economies. In: *Investor's Business Daily*, 8 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.investors.com/politics/viewpoint/strong-american-and-european-economies-ensure-security/>>. Acesso em: out 2016.

JÖSSON, Christer. Interorganization Theory and International Organization. *International Studies Quarterly*, v. 30, p. 39-57, 1986.

JÖSSON, Christer; TALLBERG, Jonas. Institutional Theory in International Relations. In: PIERRE, Jon; PETERS, Guy. STOKER, Gerry. (Eds.). *Debating Institutionalism*. Palgrave Macmillan, 2008.

KAHL, Sigrun. Religious Doctrines and Poor Relief: A Different Causal Pathway. In: MANOW, Philip; KERSBERGEN, Kees van. (Eds.). *Religion, Class Coalitions and Welfare States*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2009.

KANTOR, Michael. Witnesses. In: TRADE AGREEMENTS RESULTING FROM THE URUGUAY ROUND OF MULTILATERAL TRADE NEGOTIATIONS. HEARINGS BEFORE THE COMMITTEE ON WAYS AND MEANS AND ITS SUBCOMMITTEE ON TRADE HOUSE OF REPRESENTATIVES. One Hundred Third Congress. Second Session. January 26, February 1, 2, 8, and 22, 1994. Serial 103-73. U.S. Government Printing Office: Washington, 1994. Disponível em <<http://www.stewartlaw.com/Content/Documents/HR%20-%20Trade%20Agreements%20Resulting%20from%20the%20Uruguay%20Round%20of%20Multilateral%20Trade%20Negotiations.pdf>>. Acesso em: out 2015.

KARL, Terry L. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley: Univ. California Press, 1997.

KATOUZIAN, M.A. The development of the services sector: a new approach. *Oxford Economic Papers*, v. 22, n.3, p. 362-382, november, 1970.

KATZ, Diane; BOLEMA, Theodore R.;. Crossed Lines: Regulatory Missteps in Telecom Policy. Midland: Mackinac Center For Public Policy. December 2003.

Disponível em: <<https://www.mackinac.org/archives/2003/s2003-04.pdf>>. Acesso em: nov 2015.

KATZ, Julius L. Interviewed by Charles Stuart Kennedy for Association for Diplomatic Studies and Training, Moments in U.S. Diplomatic History. The Birth of NAFTA. July 2005. Disponível em: <<http://adst.org/2014/08/the-birth-of-nafta/>>. Acesso em: nov 2015.

KATZENSTEIN, Peter J. *Cultural Norms and National Security: Police and Military in Postwar Japan*. Ithaca, NY: Cornell, 1996.

_____. Analyzing in International Politics Change: The New Institutionalism and the Interpretative Approach. Koln, 5 abr. 1990. Disponível em: <http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp90-10.pdf> Acesso em: em: ju/ag. 2013.

KATZNELSON, Ira. Structure and Configuration in Comparative Politics. In: LINCHBACH M; ZUCKERMAN, A. (Eds). *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. New York: Cambridge University Press, 1997.

KATZNELSON, Ira; WEINGAST, Barry R. (Eds). *Preferences and Situations: points of intersection between historical and rational choice institutionalism*. New York: Russel Sage Foundation, 2005.

KELSEY, Jane. *The Political Economy of Trade in Services Agreements*. New York: Routledge-Cavendish, 2008.

_____. Memorandum on Leaked TISA Financial Services Text. Ackland, New Zealand. June, 19, 2014. Disponível em <https://wikileaks.org/tisa-financial/analysis.html>> Acesso em: em: jul. 2014.

KEOHANE, Robert O. The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes (1967-1977). In: HOLSTI, Ole R.; SILVERSON, Randolph M.; ALXANDER, George L. (Eds). *Change in International System*. Westview Press, 1980.

_____. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984.

_____. *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University Press, 1986.

_____. *International Institutions and State Power: Essays in International Relation Theory*. 1989.

_____. International Institutions: Can Interdependence Work? *Foreign Policy*, 110, p. 82-96, 1998.

KEOHANE, ROBERT; NYE, JOSEPH S. *Power and Interdependence: world politics in transition*. Boston: Little Brown, 1977.

KEOHANE, Robert O.; MARTIN, Lisa. Delegation to International Organizations. In: CONFERENCE ON WHAT IS INSTITUTIONALISM NOW? UNIVERSITY OF MARYLAND, 1994.

KIM, C. Hyun-Kyung. Comment, Building the Korean Film Industry's Competitiveness. *Pac. Rim L. & Pol'y J. Ass.*, v. 9, n. 2, p. 353-378, 2000. Disponível em: <https://digital.lib.washington.edu/dspace-law/bitstream/handle/1773.1/811/9PacRimLPolyJ353.pdf?sequence=1>. Acesso em: mar.2016.

KIM, Jungsoo. Institutional Persistence and Change of the U.S. Trade Policy Regime. *Journal of International and Area Studies*, v. 13, n. 2, p. 17-34, 2006.

KINDLEBERGER, Charles P. Bretton Woods Reappraised. *Int. Organ.*, v. 5, p. 32-47, 1951.

_____. *The Word in Depression 1929-1939*. London: Alten Lane The Penguin Press, 1987 [Edição revisada. Ed original: 1973].

_____. Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides. *International Studies Quarterly*. vol. 25, n. 2, p. 242-254, 1981.

KIRSHNER, Orin. *American Trade Politics and The Triumph of Globalism*. New York: Routledge, 2014.

KNORR, Klaus. The Bretton Woods Institutions in Transition. *Int. Organ.*, v. 2, p. 19-38, 1948.

KOETH, Wolfgang. Can the Investment Court System (ICS) save TTIP and CETA? Working Paper 2016/W/01. EIPA. European Institute of Public Administration. 2016. Disponível em:

<http://www.eipa.eu/files/repository/product/20160921135556_Workingpaper2016_W_01.pdf>. Acesso em: em out 2016.

KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. In: *Inter. Organ.*, v. 36, n. 2, 1982.

_____. (Ed.). *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983.

_____. Global Communicatios and National Power: Life on the Pareto fronties. *World Politics*. V. 43, n.3, p. 336-366, 1991.

KRAJEWSKI, Markus; ENGELKE, Maika. Artigo XVII GATS. In: WOLFRUM, Rudiger; STOLL, Peter-Tobias; FEINAUGLE, Clemens. *WTO Trade in Services*. Leiden-Boston: Martins Nijhoff Publishers, 2008.

KRUEGER, ANNE O. Are Preferential Trading Arrangements Trade-Liberalizing or Protectionist? *Journal of Economic Perspectives*, v. 13, n. 4, p. 105-24, 1999.

KRUGMAN, Paul. Is Bilateralism Bad?. In: HELPMAN, Elhanan; RAZIN Razin, Assaf (Eds.). *International Trade and Trade Policy*, Cambridge: MIT Press, 1991.

LACHER, Hannes. History, structures, and world orders. On the (cross-) purposes of neo-Gramscian theory. In: AYERS, Alison J. (Ed.) *Gramsci, Political Economy and International Relations Theory*. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

LAMY, Pascal. Stepping Stones or Stumbling Blocks? The EU's Approach Towards the Problem of Multilateralism vs. Regionalism in Trade Policy. In *The World Economy* v. 25, n. 10: 1399-413, 2002.

LANZ, Rainer. Services Trade Liberalisation and Patterns of Trade in Intermediates: Determinants, Comparative Advantage and Intra-Firm Trade. Inaugural-Dissertation zur Erlangung des Grades Doctor oeconomiae publicae (Dr. Oec. Publ.) an der Ludwig-Maximilians-Universität München. 17 nov 2010.

LATRILLE, Pierre; LEE, Juneyoung. Services Rules in Regional Trade Agreements. How Diverse and How Creative as Compared to the GATS Multilateral Rules? World Trade Organization Economic Research and Statistics Division. Staff Working Paper ERSD-2012-19. 31 out. 2012. Disponível:

<https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201219_e.htm>. Acesso em: jul. 2014.

LAURENZA, Eugenia; MATHIS, James. Regulatory Cooperation for Trade in Services in the EU and US Trade Agreement with the Republic of Korea: How Deep and How Compatible? In: MARX, Axel; WOUTERS, Jan; WOOSIK, Moon; RHEE, Yeonseop; PARK, Sunhee; BURNAY, Matthieu. EU-Republic of Korea Relations in a Changing World. Leuven Centre for Global Governance Studies (KU Leuven). Graduate School of International Studies (Seoul National University). Co-funded by the European Union under the EU-Korea Public Diplomacy Program. 2013. Disponível em: <<https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/books/rapport-ggs-eu-korea-relations-in-a-changing-world.pdf>>. Acesso em: mar.2016.

LAWRENCE, Robert Z. Emerging Regional Arrangements: Building Blocks or Stumbling Blocks? In O'BRIEN, Richard (Ed). *Finance and the International Economy, Vol. 5, The AMEX Bank Review Prize Essays* Oxford: Oxford University Press, 23-35, 1991.

_____. *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 1996.

LAWTON, David. IN: HOUSE OF LORDS. The Select Committee on the European Union. External Affairs (Sub-Committee C). Inquiry on Transatlantic Trade and Investment Partnership. Evidence Session N° 13. Heard in Public. Questions 137-143. 5 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-sub-com-c/TTIP/ucEUC051213ev13.pdf>>. Acesso em: set. 2016.

LEE, Kevin. The Little State Department: Hollywood and the MPAA's Influence on U.S. Trade Relations. *Nw. J. of Intl L. & Bus*, v. 28, Iss. 2, Winter 2008. Disponível em:

<<http://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1671&context=njilb>>. Acesso em: mar.2016.

LEE, Yong-Shik; LEE, Jaemin; SOHN, Kyung Han. The United States – Korea Free Trade Agreement: Path to Common Economic Prosperity or False Promise? *University of Pennsylvania East Asia Law Review*. v. 6, 2011. Disponível em: <<http://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1051&context=ealr>>. Acesso em: mar.2016.

LEHR, William; KIESSLING Thomas. Telecommunication Regulation in the United States and Europe: The Case for Centralized Authority. In: GILLET, S. E.; VOGELSANG I. (Eds). *Competition, Regulation and Convergence: Trends in*

Telecommunications Policy Research. Lawrence Erlbaum Associates: Mahwah, NJ, 1999.

LEJÁRRAGA, I; LÓPEZ-RIZZO, H.; OBERHOFER, H.; STONE, S.; SHEPERD, B. Small and Medium-Sized Enterprises in Global Markets: A Differential Approach for Services?. In: OECD Trade Policy Papers, n. 165, OECD Publishing, 2014.

LESTER, Simon. Does Investor State Dispute Settlement Need Reform? Cato Unbound. *A Journal of Debate*, 11 maio 2015. Disponível em: <https://www.cato-unbound.org/2015/05/11/simon-lester/does-investor-state-dispute-settlement-need-reform#_ftn2>. Acesso em: out 2016.

LICHBACH, Mark I.; ZUCKERMAN, Alan S. (Eds). *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. New York: Cambridge University Press, 1997
LIJPHART, Arend. Comparative politics and the comparative method. *The American Political Science Review*, v. 64, p. 682-93, 1971.

LOW, Patrick; MATTOO, Aaditya. Is There a Better Way? Alternative Approaches to Liberalization under the GATS. 11 out. 2001. Disponível em: <http://www.iatp.org/files/Is_There_a_Better_Way_Alternative_Approaches_t.htm>. Acesso em: out 2015.

LUKES, Seteven. *Power: A Radical View*. London: MacMillan, 1974.

MACE, Gordon; BÉLANGER, Louis. Convergence or Divergence Effects? NAFTA and State Preferences Towards the FTAA. In: MACE, Gordon (Ed.) *Regionalism and the State: NAFTA and Foreign Policy Convergence*. Burlington, VT: Ashgate Publishing Limited, 2007.

MAHONEY, James. Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, v. 29, p. 507-48, 2000.

_____. *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press, 2001.

_____. Strategies of Causal Assessment in Comparative Historical Analysis. In: MAHONEY, James; DIETRICH, Rueschemeyer (Eds.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press, 2003.

_____. Combining Institutionalisms: Liberal Choices and Political Trajectories in Central America. In: KATZNELSON, Ira; WEINGAST, Barry R. (Eds.). *Preferences and Situations: points of intersection between historical and rational choice institucionalism*. New York: Russel Sage Foundation, 2005.

MAHONEY, James; SCHENSUL, Daniel. Historical context and path dependence. In: GOODIN, R. E.; TILLY, C. (Eds.). *Oxford handbook of contextual political analysis*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2006.

MAHONEY, James; THELEN, Katleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, James; THELEN, Katleen. (Eds.) *Explaining Institutional Change – Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2010.

MAKINSON, Larry; GOLDSTEIN, Joshua. Open Secrets: The Encyclopedia of Congressional Money and Politics. Center for Responsive Politics: Washington, DC., 1992.

MALMSTROM, Cecilia. “We want the rule of law, not the rule of lawyers.” 18 mar. 2015. Disponível em: <<https://twitter.com/malmstromeu/status/578201842678640641>>. Acesso em: set. 2016.

MANCUSO, Salvatore. Introdução ao Direito Chinês, maio 2011. Disponível em: <<http://www.fd.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2014/12/Mancuso-Salvatore-Introducao-ao-Direito-Chines.pdf>>. Acesso em: em dez. 2015.

MANSFIELD, Edward D.; BUSCH, Marc L. The Political Economy of Nontariff Barriers: A Cross-National Analysis. *Int. Organ.*, v. 49, n. 4. p. 723-749 , 1995.

MANYIN, Mark E. South Korea-U.S. Economic Relations: Cooperation, Friction, and Future Prospects. Order Code RL30566. In: CRS REPORT FOR CONGRESS, Updated July 1, 2004. Disponível em: <<http://fas.org/man/crs/RL30566.pdf>>. Acesso em: mar.2016.

MANYIN, Mark E.; CHANLETT-AVERY, Emma; NIKITIN, Mary Beth D.; RINEHART, Ian E.; WILLIAMS, Brock R. U.S.-South Korea Relations. In: CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. 7-5700. R41481. Prepared for Members and Committees of Congress, October 8, 2015. Disponível em: <<https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41481.pdf>>. Acesso em: mar.2016.

MANZINI, Eudardo J. Considerações sobre a elaboração de roteiro para entrevista semi-estruturada. In: MARQUEZINE, M.C; OMOTE, S. (Orgs). *Colóquios sobre pesquisa em Educação Especial*. Londrina:eduel, p. 11-25, 2003.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press, 1989.

MARCHETTI, Juan A.; ROY, Martin. Services liberalization in the WTO and in PTAs. In: MARCHETTI, Juan A.; ROY, Martin (Eds). *Opening markets for trade in services: Countries and sectors in bilateral and WTO negotiations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

MARCHETTI, Juan A.; MAVROIDIS, Petros C. The Genesis of the GATS (General Agreement on Trade in Services). *Eur. J. Intl L.*, v. 22, n. 3. 2011a.

MARCHETTI, Juan A.; MAVROIDIS, Petros C. From reluctant participant to key player: EU and the negotiation of the GATS. In: GOVAERI, Inge; QUICK, Reinhard; BRONCKERS, Marco. *Trade and Competition Law in the EU and Beyond*. Edward Elgar Publishing Limited: Cheltenham, 2011b.

MARTIN, Lisa L.; SIMMONS, Beth. Theories and Empirical Studies of International Institutions. *Int. Organ.*, v. 52, p. 729-57, 1998.

MARSHALL, Andrew G. Large Corporations Seek U.S.–European ‘Free Trade Agreement’ to Further Global Dominance. 10 maio 2013. Disponível em: <<http://www.alternet.org/world/large-corporations-seek-us-european-free-trade-agreement-further-global-dominance>>. Acesso em: out 2016.

MATTLI, Walter; BÜTHE, Tim. Setting International Standards: Technological Rationality or Primacy of Power? *World Politics*, v. 56, n. 1, p. 1-42, out. 2003.

MATTOO, Aaditya; FINK, Carsten. Regional agreements and trade in services: Policy issues. *Journal of Economic Integration*, v. 19, n. 4, p.742 – 779, 2004.

MATTOO, Aaditya. Services Trade and Regulatory Cooperation. In: E15 INITIATIVE STRENGTHENING THE GLOBAL TRADE SYSTEM. EXPERT GROUP ON SERVICES. Jul. 2015. Disponível em: <<http://e15initiative.org/wp-content/uploads/2015/09/E15-Services-Mattoo-FINAL.pdf>>. Acesso em: mar.2015

MAZZA, Jacqueline. *Don't Disturb the Neighbors*. The United States and Democracy in Mexico, 1980-1995. Routledge: New Yourk and London, 2001.

MCBRIDE, James. The World Trade Organization (WTO). *Council on Foreign Relations*, 12 set. 2016. Disponível em: <<http://www.cfr.org/international-organizations-and-alliances/world-trade-organization-wto/p9386>>. Acesso em: dez 2016.

MCGEORGE, Robert L. United States Coastwise Trading Restrictions: A Comparison of Recent Customs Service Rulings with the Legislative Purpose of the Jones Act and the Demands of a Global Economy. *Northwestern Journal of International Law & Business*. v. 11, n. 1, p. 62-86, Spring 1990. Disponível em: <<http://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1311&context=njilb>>. Acesso em: mar.2016.

MCKINNEY, Joseph. Investor-State Dispute Resolution as an Issue in Transatlantic Trade Negotiations: Lessons from NAFTA. The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series. Jean Monnet Chair of the University of Miami and Miami-Florida European Union Center of Excellence, v. 15, n. 3, Ago. 2015.

MCLARTY, Taunya L. Liberalized Telecommunications Trade in the WTO: Implications for Universal Service Policy. *Federal Communications Law Journal*, v. 51, n. 1, dez. 1998. Disponível em: <<http://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1178&context=fclj>>. Acesso em: em: dez 2015.

MCMURDO, George; SIMPSON, Evelyn. The White House Files. *Journal of Information Science*. V. 20, n. 5, p. 305-313, 1994.

MENDONÇA, Filipe. *Entre a Teoria e a História. A Política Comercial dos Estados Unidos na Década de 1980*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

MEARSHEIMER, John. The False Promise of International Institutions. *International Security*. v. 19, n. 3, p. 5-49, Winter 1994/95.

MEYER, John; BOLI, John; THOMAS, George; RAMIREZ, Francisco. World Society and the Nation-State. *American Journal of Sociology*, v. 103, n. 1, p. 144-81, jul. 1997.

MICHAELIS. Dicionário de Inglês Online. Disponível:<http://www.michaelis.uol.com.br/moderno/ingles/definicao/inglesportugues/gadget%20_452551.html>. Acesso em: em set. 2014.

MILGROM, Paul; ROBERTS, John. *The Economics of Modern Manufacturing: Technology, Strategy, and Organization*. *American Economic Review*, v. 80, p. 511-

28, 1990.

MILNER, Helen V. *Interest, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

_____. The Political Economy of International Trade. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 2. p. 91-114. 1999.

MILNER, Helen V.; ROSENDORFF, Peter; MANSFIELD, Edward D. International Trade and Domestic Politics: The Domestic Sources of International Trade Agreements and Institutions. In: BENVENISTI, Eyal; HIRSCH, Moshe. *The Role of Norms and Institutions in International Cooperation in Trade and Environmental Issues*, edited by and. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

MILNER, Helen V.; ROSENDORFF, Peter. Trade negotiations, information and domestic politics. *Econ. Polit.* v. 8, p.145–89, 1996.

MINER, Sean. Commitments on State-Owned Enterprises. In: *PIIE Briefing*, v. 16, n. 4. Assessing the Trans-Pacific Partnership, v. 2: Innovations in Trading Rules. Mar. 2016. Disponível em: <<https://piie.com/publications/piie-briefings/assessing-trans-pacific-partnership-volume-2-innovations-trading-rules>>. Acesso em: out. 2016.

MOE, Terry. Power and Political Institutions. *Perspectives on Politics*, v. 3, n. 2, p. 215-234, June 2005.

MORAVCSIK, Andrew. Preferences and Power in the European Community: A liberal intergovernmental approach. *Journal of Common Market Studies*, v. 31, p. 473-524, 1993.

MURRILL, Brandon J.; LIU, Edward C.; THOMPSON II, Richard M. Smart Meter Data: Privacy and Cybersecurity. Congressional Research Service. 7-5700. R42338. February 3, 2012. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/crs/misc/R42338.pdf>>. Acesso em: set. 2016.

NAFTEL, Mark; SPIVAK, Lawrence J. *The Telecoms Trade War: The United States, the European Union and the World Trade Organisation*. Oxford: Hart Publishing, 2000.

NELSON, Richard R.; WINTER, Sidney G. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. The Belknap Press of Harvard University Press: Cambridg (MA), 1982.

NEVILLE, Judd. Canada's PCB Export Ban Could Cost Taxpayer Dear. Ottawa, Ontario, CA, 14 nov. 2000. Disponível em: <<http://www.ens-newswire.com/ens/nov2000/2000-11-14-11.html>>

NEWCOMBE, Andrew P.; PARADELL, Lluís. *Law and Practice of Investment Treaties: Standards of Treatment*. Kluwer Law International: Bedfordshire, 2009.

NEXON, Daniel. Historical Institutionalism and International Relations. *E-International Relations*, 16 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.e-ir.info/2012/04/16/historical-institutionalism-and-international-relations/>>. Acesso em: abr. 2014.

NISHIDA, Hiroyuki. Meeting the Challenges for Global Shipping. Policies and Strategies. Progress of WTO Services Negotiation on Maritime Transportation. 10 jun. 2010. Disponível em: <<https://www.intertanko.com/upload/NishidaonWTO%5B1%5D.pdf>>. Acesso em: ago. 2016

NOLAND, Marcus. Hearing on North Korea: Illicit Activity Funding the Regime. Subcommittee on Federal Financial Management, Government Information, and International Security. Committee on Homeland Security and Governmental Affairs United States Senate, 25 apr 2006. Disponível em: <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-109shrg28241/pdf/CHRG-109shrg28241.pdf>> Acesso em: mar. 2016.

NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NOVELLI, Catherine A. Growing the Trans-Atlantic Digital Economy. Remarks Catherine A. Novelli. Under Secretary for Economic Growth, Energy, and the Environment. In: LISBON COUNCIL. U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.state.gov/e/rls/rmk/243086.htm>>. Acesso em: set. 2016.

NYE JR., Joseph S. *O Paradoxo do Poder Americano: Por que a única superpotência mundial não pode prosseguir isolada*. São Paulo: Unesp, 2002.

OKS, Daniel F. Stabilization and Growth Recovery in Mexico. Lessons and Dilemmas. Working Papers. Country Department II Latin America and the Caribbean Regional Office. World Bank, jan. 1992.

ODUBEKUN, Francis G. Debt Restructuring and Rescheduling. National Workshop on Capacity-Building for External Debt Management in The Era of Rapid Globalization. US Treasury Department. Aug. 30-31, 2005.

ONUF, Nicholas G. *World of Our Making*. Columbia: University of South California Press, 1989.

ORREN, Karen; SKOWRONEK, Stephen. Beyond the Iconography of Order: Notes for a 'New Institutionalism'. In: DODD, Lawrence; JILLSON, Calvin (Eds.). *The Dynamics of American Politics*. Boulder, Colo.: Westview Press, 1994.

OSSY, Mireille. Determining "likeness" under the GATS: squaring the circle? In: WORLD TRADE ORGANIZATION STATISTICS DIVISION. STAFF WORKING PAPER ERSD – 2006-08. Sep 2006. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd200608_e.pdf>. Acesso em: 2 out 2015.

PAARLBERG, Robert. Agricultural Policy Reform and the Uruguay Round: Synergistic Linkage Game in a Two-Level Game? *Int. Organ.*, v. 51, n.3, p. 413-444, 1997.

PANCALDI, Federico. The Turn to Real Actors: Achievements and Challenges for Actor-Centered Institutionalism in the Comparative Political Economy. In: XXVI CONVEGNO SISP, Roma, 13-15 set. 2012. Disponível em: <<http://www.sisp.it/files/papers/2012/federico-pancaldi-1250.pdf>>. Acesso em: set. 2015.

PANAGARIYA, Arvind. Preferential Trade Liberalization: The Traditional Theory and New Developments. *Journal of Economic Literature*. v. 38, n. 2, p. 287-331, 2000.

PANITCH, Leo. Globalisation and the State. In: PANITCH, Leo; MILIBAND, Ralph (Eds.). *The Socialist Register: Between Globalism and Nationalism*. London: Merlin Press, 1994.

PANITCH, Leo; GINDIN, Sam. Global Capitalism and American Empire. *Socialist Register*, v. 40, p. 1-42, 2004. Disponível em: <<http://socialistregister.com/index.php/srv/article/view/5809/2705#.WIYYQDLOpTY>>. Acesso em: abr. 2015.

PAPPAS, Peter. Teaching With Documents. Types of Primary Sources. Disponível em:

<<http://www.edteck.com/dbq/more/types.htm>>. Acesso em: fev. 2014.

PARAMESWARAN, Benjamin. *The Liberalization of Maritime Transport Services*. Hamburg Studies on Maritime Affairs 1. University of Hamburg: Hamburg, 2004.

PAYNE, Mallory; OTT, David. Operational Limitations Due to Compliance with the Jones Act. In: NATIONAL PETROLEUM COUNCIL STUDY ON RESEARCH TO FACILITATE PRUDENT ARCTIC DEVELOPMENT, 7 ago. 2014. Disponível em: <http://www.npcarcticpotentialreport.org/pdf/tp/75_Operational_limitations_Due_to_Compliance_with_Jones_Act.pdf>. Acesso em: out 2015.

PIERSON, Paul. The path to European integration: a historical institutionalist approach. *Comp. Polit. Stud.* v. 29, n. 2, 123-63, 1996.

_____. Increasing Returns, Path Dependence, and the State of Politics, *American Political Science Review*, v. 94, n. 2, p. 251-267, Jun. 2000.

_____. *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda. Historical Institutionalism in Contemporary Political Science, 2002. Disponível em: <http://www.laisumedu.org/DESIN_Ibarra/Usuarios/PiersonSkocpol.pdf>. Acesso em: out 2015.

POLANTZAS, Nicos. *Poder Político e Classes Sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

POUPART, Jean. A entrevista de tipo qualitativa: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. POUPART, Jean; DESLAURIERS, Jean-Pierre; GROULX, Lionel H.; LAPERRIÈRE, Anne; MAYER, Robert; PIRES, Álvaro. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2012.

POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul. (Eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago. Press, 1991

PRAÇA, Sérgio. Preference Formation and Institutional Change. *Brazilian Political Science Review*, v. 3, n. 1, p. 104-28, 2009.

QUAGLIA, Lucia. The 'Tug War' About the Inclusion of Financial Services in TTIP. In: UNIVERSITY OF YORK, 2016. Disponível em: <<http://www.policy-network.net/uploads/media/154/9342.pdf>>. Acesso em: set. 2016.

QUICK, Reinhard. Why TTIP Should Have an Investment Chapter Including ISDS? *Journal of World Trade*, v. 49, n. 2, p. 199-210, 2015.

RAGIN, Charles C. *The Comparative Method*. Berkeley: University of California Press, 1987.

REINISCH, August; MALINTOPPI, Loretta. Methods of Dispute Resolution. In: MUCHLINSKI, Peter; ORTINO, Federico; SCHREUER, Christoph. *The Oxford Handbook of International Investment Law*. Oxford Press: Oxford, 2008.

RESNICK, Paul; ZECKHAUSER, Richard; AVERY, Chris. Roles for Electronic Bokers. WP n. 179. In: CENTER FOR COORDINATION SCIENCE, MASSACHUSETTS INSTITUTE OF TECHNOLOGY, 1994. Disponível em: <<http://ccs.mit.edu/papers/CCSWP179.html>>. Acesso em: mar.2016.

ROBERT, Maryse. *Negotiating NAFTA*. Explaining the Outcome in Culture, Textiles, Autos, And Pharmaceuticals. University of Toronto Press: Toronto, Buffalo e London, 2000.

ROGOWSKI, Ronald. Political Cleavages and Changing Exposure to Trade. *Am. Polit. Sci. Rev.*, v. 81, n. 4, p. 1121-37, 1987.

ROGOWSKI, Robert; HORLICK, Gary. TPP and The Political Economy of U.S.-Japan Trade Negotiations. In: WILSON CENTER, 2014. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/TPP%20and%20the%20Political%20Economy%20of%20US-Japan%20Trade%20Negotiations_2.pdf>. Acesso em: mar.2016.

ROY, Martin; MARCHETTI, Juan; LIM, Aik Hoe. The race towards preferential trade agreements in services: How much market access is really achieved? In: PANIZZON, M.; POHL, N.; SAUVÉ, P. (Eds.) *GATS and the regulation of international trade in services*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

_____. Services liberalization in the new generation of preferential trade agreements (PTAs): How much further than the GATS? *World Trade Review*, v. 6, n. 02, p.155-192, 2007.

RUESCHEMEYER, Dietrich. *Power and the Division of Labour*. Stanford: Stanford University Press, 1986.

RUGGIE, John G. Collective Goods and Future International Collaboration. *American Political Science Review*, v. 66, p. 874-93, 1972.

_____. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *Int. Organ.*, v. 36, n. 2, p. 379-415, 1982.

RUZZENE, Attilia. Using Case Studies in The Social Sciences: Methods, Inferences, Purposes. Thesis. Doctorate. Erasmus University Rotterdam. 20 nov. 2014.

SAGGI, Kamal. Preferential Trade Agreements and Multilateral Tariff Cooperation. In: *International Economic Review*, v. 47, n. 1, p. 29-57, 2006.

SCHAAKE, Marietje. In: ALDE SEMINAR: FOR A SMART TRANS-ATLANTIC TRADE AND INVESTMENT PARTNERSHIP (TTIP), 26 maio 2015. Disponível em: <<https://marietjeschaake.eu/en/alde-seminar-for-a-smart-trans-atlantic-trade-and-investment-partnership-ttip>> Acesso em: set. 2016.

SCHAAKE, Marietje. MEP: American Commitments crucial in TTIP negotiations. 22 fev. 2016. Disponível em: <<https://marietjeschaake.eu/en/mep-american-commitments-crucial-in-ttip-negotiations>> Acesso em: set. 2016.

SCHAAKE, Marietje. EU and US must work together to create global, modern investment protection, 23 fev. 2016. Disponível em: <<https://marietjeschaake.eu/en/eu-and-us-must-work-together-to-create-global-modern-investment-protection>> Acesso em: set. 2016.

SCHILL, Stephan W. The European Commission's Proposal of an "Investment Court System" for TTIP: Steppint Stone or Stumbling Block for Multilateralizing International Investment Law? v. 9, n. 2, April 22, 2016.

SCHMERTZ, JR. John R.; MEIER, Mike. U.S. Implements Market-Opening Commitment of WTO Basic Telecom Agreement by Adopting New Standard for Foreign Participation in U.S. Satellite Services Market, 4 *Int'L L. Update*, v. 10, 1998.

SCHOTT, Jeffrey J. The Korea-US Free Trade Agreement: A Summary. In: PETERSON INSTITUTE. POLICY BRIEF. N. PB07-7. INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS, ago. 2007. Disponível em: <<http://www.iie.com/publications/pb/pb07-7.pdf>>. Acesso em: dez 2014.

SCHOTT, Jeffrey J.; BRADFORD, Scott C.; MOLL, Thomas. Negotiating the Korea-United States Free Trade Agreement. In: PETERSON INSTITUTE POLICY BRIEFS IN INTERNATIONAL ECONOMICS N. PB06-4. INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS, jun. 2006. Disponível: <<http://www.iie.com/publications/pb/pb06-4.pdf>>. Acesso em: mar.2016

SCHOTT, Jeffrey J.; KOTSCHWAR, Barbara; MUIR, Julia. *Understanding the Trans-Pacific Partnership*. Washington-DC: Peterson Institute for International Economics, 2013.

SCHRÖDER, MARTIN. Welfare States and their Inequality as a Result of Cultural Differences instead of Varieties of Capitalism. In: MACHIN, A.; STEHR. N. *Understanding Inequality: Social Costs and Benefits*, 2016. Disponível em: <https://www.uni-marburg.de/fb03/soziologie/institut/arbeitschwerpunkte/soz_wirt_2/welfarestatesandtheinequality.pdf>. Acesso em: out 2016

SCHWARTZ, Paul M.; SOLOVE, Daniel J. Reconciling Personal Information in the United States and the European Union. *California Law Review*, v. 102, n. 4, 2014.

SEGURA, Xavier; ROIG, Ramon. Finance and Insurance. Internationalisation of the finance sector: a process under review. *Paradigmes*, v. 4, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.raco.cat/index.php/Paradigmes/article/viewFile/219665/300438>>. Acesso em: mar.2015.

SELL, Susan K. *Private Power, Public Law: The Globalization of Intellectual Property Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SFORZA, Michelle; VALLIANATOS, Mark. NAFTA & Environmental Laws: Ethyl Corp. v. Government of Canada. Chemical Firm Uses Trade Pact to Contest Environmental Law, abril, 1997. Disponível em: <<http://www.ens-newswire.com/ens/nov2000/2000-11-14-11.html>>

SHEA, D. R. *The Calvo Clause*. Mineapolis: University of Minnesota Press, 1955.

SHEPSLE, Kenneth A. Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions. In: WEISBERG, Herbert F. (ED.) *Political Science: The Science of Politics*, New York: Agathon, 1986.

_____. Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach. *Journal of Theoretical Politics*, v. 1, n. 2, p. 131-47, 1989.

SHEPSLE, Kenneth; WEINGAST, Barry. The Institutional Foundations of Committee Power. *American Political Science Review*, v. 81. p. 86-108, mar., 1987.

SHERMAN, Laura B. World Trade Organization: Agreement on Telecommunications Services (Forth Protocol to General Agreement on Trade in Services). Introductory Note. *International Legal Materials*, n. 36, p. 354, 15 fev. 1997.

SHERMAN, Laura B. "Wildly Enthusiastic" About the First Multilateral Agreement on Trade in Telecommunications Services. *Federal Communications Law Journal*, v. 51, n. 1, dez. 1998. Disponível em: <<http://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1179&context=fclj>>. Acesso em: abr. 2015.

SIGISMONDI, Paolo. The Digital Glocalization of Entertainment. The Economics of Information, Communication, and Entertainment. *New Paradigms in the 21st Century Global Mediascape*, 2012. Disponível em: <<http://www.springer.com/978-1-4614-090706-c1.pdf>>. Acesso em: mar.2016.

SKOCPOL, Theda. Cultural Idioms and Political Ideologies in the Revolutionary Reconstruction of State Power: A Rejoinder to Sewell. *The J. Of Modern History*, v. 57, n. 1, p. 86-96, 1985.

_____. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, MA: Belknap, 1992

SKOCPOL, Theda.; PIERSON, Paul. Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. In: KATZNELSON Ira; MILNER, Helen V. (EDS) *Political Science: State of the Discipline*. New York: W.W. Norton, 2002.

SNAPE, Richard. Principles in trade in services. In: MESSERLIN, Patrick; SAUVANT, Pierre (Eds). *The Uruguay Round. Services in the World Economy*. Washington: World Bank, 1990.

SONG, Yeongkwan. KORUS FTA vs Forea-EU FTA: Why the Differences? Korea Economic Institute (KEI). *Academic Paper Series*. v. 6, n. 5, maio 2011. Disponível em: <http://www.keia.org/sites/default/files/publications/song_final_paper.pdf>. Acesso em: mar.2016.

SONG, Guoyou; YUAN, Wen Jin. China's Free Trade Agreement Strategies. *The Washington Quarterly*. Fall, 2012.

SORNARAJAH, Muthucumaraswamy. *The International Law on Foreign Investment*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

STAKE, Robert E. *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1995.

STARK, D.; BRUZZI, L. *Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe*. New York: Cambridge Univ. Press, 1998.

STEINBERG, David C. Why Hollywood Lost The Uruguay Round: The Political Economy of Mass Communication Revisited. London School of Economics and Political Science. Ph.D. 16 mar. 1999. Disponível em: <<http://etheses.lse.ac.uk/1568/1/U131085.pdf>>. Acesso em: mar.2016.

STEINBERG, Richard H. The North American Free Trade Agreement: A Legal Analysis of Effects and Opportunities. *Business Laws, Inc*, Chesterland, Ohio, april 1994. Disponível em: <<http://www.brie.berkeley.edu/publications/wp%2065.pdf>> Acesso em: dez 2015.

STEINMO, Sven. The New Institutionalism. In: CLARK, Barry; FOWERAKER, Joe. (Eds) *The Encyclopedia of Democratic Thought*. London: Routledge, July, 2001.

STREECK, Wolfgang; THELEN Kathleen. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economics. In: STREECK, Wolfgang; THELEN Kathleen (Eds). *Beyond Continuity – Institutional Change in Advanced Political Economics*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

_____. What is Historical Institutionalism? In: PORTA, Donatella Della; KEATING, Michael. (Eds) *Approaches in the Social Sciences*. Cambridge UK: Cambridge University Press, 2008.

STRANGE, Susan. *States and Markets*. London: Frances Pinter, 1988.

STRANG, David. From Dependency to Sovereignty: An Event-History Analysis of Decolonization 1970-1987. *American Sociological Review* 55: 846-60, 1990.

STRANG, David; MEYER, John W. The Institutional Conditions for Diffusion." *Theory and Society*, v. 22, p. 487-511, 1993.

SUMMERS, Lawrence H. Regionalism and the World Trading System. In: FEDERAL RESERVE BANK OF KANSAS (Ed.): *Policy Implications of Trade and Currency Zones* Kansas City: Federal Reserve Bank. p.295-30, 1991.

_____. Building a Global Financial System for the 21st Century. Speech. In: CONGRESSIONAL ECONOMIC LEADERSHIP COUNCIL, 12 ago. 1997. Disponível em: <<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/rr1879.aspx>>. Acesso em: oct 2015.

SWENSON, Peter. *Fair Shares*. Ithaca, NY: Cornell Univ. Press, 1989.

SWIDLER, Ann. Culture in Action: Symbols and Strategies. *American Sociological Review*, v. 51, p. 273-86, 1986.

TASQUETTO, Lucas da S. *Educação e Comércio Internacional: Impactos da Liberalização Comercial dos Serviços sobre a Regulação da Educação Superior no Brasil*. Tese (Doutorado em Filosofia) – Universidade de São Paulo. Instituto de Relações Internacionais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. São Paulo, 2014.

TEMPEL, Anne; WALGENBACH, Peter. Global Standardization of Organizational Forms and Management Practices? What New Institutionalism and the Business-Systems Approach Can Learn from Each Other. *Journal of Management Studies*, v. 44, n. 1, 24 ago. 2006.

THELEN, Kathleen. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Ann. Rev. Polit. Sci.* v. 2, p. 369-404, 1999.

_____. *How institutions evolve: Insights from comparative-historical analysis*. In: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich. (Eds.) *Comparative Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2003.

THORSTENSEN, Vera. *OMC Organização Mundial do Comércio. As Regras do Comércio Internacional e a Nova Rodada de Negociações Multilaterais*. São Paulo: Aduaneiras, 2005.

THORSTENSEN, Vera H.; RAMOS, Daniel; MULLER, Carolina; BAPTISTA Adriane N. Sistemas de Regulação do Comércio Internacional em Confronto. *Política Externa*. v.221, n. 4, p. 75-93, abr/mai/jun. 2013.

TILLY, Charles. *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. New York: Russell Sage Foundation, 1984.

TIROLE, Jean. *The Theory of Industrial Organization*. Cambridge, M.A: MIT Press, 1998.

TOURAINE, Alain. *The Post-Industrial Society*. New York: Random House, 1969.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

TSEBELIS, George. The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter, *American Political Science Review*, v. 88, n.1, p. 795–815, 1994.

TWIGGS, Joan E. (Ed.) *The Tokyo round of multilateral trade negotiations: A case study in building domestic support for diplomacy*. Maryland: Institute for the Study of Diplomacy and University Press of America, 1987.

UITERMARK, Justus. The genesis and evolution of urban policy: a confrontation of regulationist and governmentality approaches. *Political Geography*, v. 24, p. 137-163, 2005.

VALENTI, Jack. The Unique, Matchless Non-Clonable U.S. Trade Prize: The American Movie, Address to the American Film Marketing Association. 25 fev. 1993. Disponível em: <[http://www.thefreelibrary.com/VALENTI+CALLS+ON+AFMA+TO+JOIN+GATT+FIGHT+TO+PROTECT+\\$4+BILLION+TRADE...-a013123537](http://www.thefreelibrary.com/VALENTI+CALLS+ON+AFMA+TO+JOIN+GATT+FIGHT+TO+PROTECT+$4+BILLION+TRADE...-a013123537)>. Acesso em: mar.2016.

VALENTI, Jack. Trade Bomb Scores a Direct Hit on Hollywood. In: *L.A. Times*, Dec. 16, 1993, p. AIII.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. Organizações internacionais e reformas neoliberais: reflexões a partir do tema da propriedade intelectual. Campinas: IFCH/UNICAMP, ago. 2002.

_____. Comércio internacional em um mundo partido: Regime do GATT e os países em desenvolvimento. In: *Cadernos Cedec*, n. 77, ago. 2005.

_____. Os EUA e a Crise do Multilateralismo: Nota sobre o Caso da OMC. In: INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA PARA ESTUDOS SOBRE OS ESTADOS UNIDOS, Estudos e Análises de Conjuntura, n.4, jul. 2011.

_____. Evolução Geopolítica: Cenários e Perspectivas. 1611. Texto para Discussão. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, maio 2011.

_____. A Rodada Uruguai do GATT. Esboço de uma análise política. In: *Cadernos Cedec*, n. 117 (Edição Especial CEDEC/INCT-INEU. Jun. 2014.

VENNESSON, Pascall. Case studies and process tracing: theories and practices. In: PORTA, Donatella Della; KEATING, Michael. (Eds) *Approaches in the Social Sciences*. Cambridge UK: Cambridge University Press, 2008.

VÉRON, Luc. The Competitive Advantage of Hollywood Industry. In: CENTER FOR INTERNATIONAL STUDIES. UNIVERSITY OF SOUTHERN CALIFORNIA. WP, mar. 1999. Disponível em: <<http://ciaonet.org/wps/el01>>. Acesso em: mar.2016
_____. Hollywood and Europe: A Case of Trade in Cultural Industries, the 1993 GATT Dispute. *Columbia Intl. Affairs Online*, 1999. Disponível em: <<http://www.cianet.org/wps/vel02>>. Acesso em: mar. 2016.

VIGEVANI, Tullo. *O contencioso Brasil x Estados Unidos da informática: uma análise sobre formulação da política exterior*. São Paulo: Alfa Omega/Edusp, 1995.

VOGEL, Steven K. *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1996.

WALLACE, Rebeca; GOLDBERG, David. Television Broadcasting: The Community's Response. *Common Mkt. L. Rev.* v. 26, 1989.

WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. New York: Random House, 1979.

WAN, Ming. *The Political Economy of East Asia: Striving for Wealth and Power*. Washington: Congressional Quarterly Press, 2008.

WANG, Katherine. The Korea-U.S. Free Trade Agreement: Motivations For Investor-State Dispute Settlement Provisions. *U.C. Davis Journal of International Law & Policy*, v. 18, n.2, p. 506-34, 25 Oct 2012. Disponível em: <https://jilp.law.ucdavis.edu/files/2012_Wang.pdf>. Acesso em: abr. 2015.

WAREGNE, Jean-Marie. Le GATT et l'audiovisuel. *Courrier Hebdomadaire*, n. 1449-1450, p. 2-62, 1994.

WATSON, William. Stay Off the Fast Track: Why Trade Promotion Authority Is Wrong for the Trans-Pacific Partnership. CATO Institute. Free Trade Bulletin, n. 56, 19 dec. 2013. Disponível em: <<https://www.cato.org/publications/free-trade-bulletin/stay-fast-track-why-trade-promotion-authority-wrong-trans-pacific>> Acesso set 2015.

WEINGAST, Barry. American democratic stability and the Civil War: institutions, commitment, and political behavior. In: BATES, R.H; LEVI, M.; ROSENTHAL, J. L.; WEINGAST, B. *Analytic Narratives*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 1998.

_____. Institutionalizing Trust: The Political and Economic Roots of Ethnic and Regional Conflict. In: CONFERENCE ON WHAT IS INSTITUTIONALISM NOW? UNIVERSITY OF MARYLAND, 1994.

WEISS, Martin; ARCHICK, Kristin. U.S.-EU Data Privacy: From Safe Harbor to Privacy Shield. In: CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. 7-5700. R44257. 19 maio 2016. Disponível em: <<https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R44257.pdf>>. Acesso em: set. 2016.

WENDT, Alexander. The agente-structure problem in International Relations theory. *Int. Organ.*, v. 41, n. 3, p. 335-70, 1987.

_____. Collective Identity Formation and the International State. *American Political Science Review*, v. 88, 1994.

_____. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WILDMAN, Steven S.; SIWEK, Stephen E. *International Trade in Films and Television Programs*. Cambridge: American Enterprise Institute and Ballinger Publications, 1998.

WILLEMYNS, Ines. Disciplines on State-Owned Enterprises in International Economic Law: Are We Moving in the Right Direction? *J Int Economic Law*, v. 19, n. 3, p. 657-680, 2016.

WILLIAMS, Brock R.; MANYIN, Mark E.; JURENAS, Remy; PLATZER, Michaela D. The U.S-South Korea Free Trade Agreement (Korus-FTA): Provisions and Implementation. In: CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. REPORT. Set. 2014. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/crs/row/RL34330.pdf>> Acesso em: dez 2014.

WILLIAMSON, Oliver E. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. Chicago: Free Press, 1975.

WINTERS, L. Alan. Regionalism vs. Multilateralism. In: BALDWIN, Richard; COHEN, Daniel; SAPIR, André; VENABLES, Anthony (Eds.). *Market Integration, Regionalism and the Global Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WOLL, Cornelia. Trade Policy Lobbying in the European Union: Who Captures Whom? Pre-Print. out. 2008. Disponível em: <<https://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/f5vtl5h9a73d5ls976m34ikh5/resources/woll-trade-lobbying-oup-2009.pdf>>. Acesso em: out 2016. Published In: Coen, David; RICHARDSON, Jeremy (Eds.). *Lobbying in the European Union: Institutions, Actors and Issues*. Oxford: Oxford University Press, p. 268-288, 2009. Disponível em: <<https://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/f5vtl5h9a73d5ls976m34ikh5/resources/woll-trade-lobbying-oup-2009.pdf>>. Acesso em: out 2016.

WOLL, Cornelia. Firm Interests in Uncertain Times: Business Lobbying in Multilateral Service Liberalization. In: ABDELAL, Rawi; BLYTH, Mark; PARSONS, Craig (Eds.). *Constructing the Political Economy*. Ithaca: Cornell University Press, 2010. Disponível em: <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/hal-00972803/document>>. Acesso em: out 2015.

WOOLCOCK, Stephen. *Liberalization of Financial Services*. London: European Policy Forum, 1997.

YOFFIE, D. B. Trade in Services and American Express. In: YOFFIE, D. B. *International Trade and Competition: Cases and Notes in Strategy and Management*, 1990. (Completar esta referência).

YOUNG, Oran. *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1989.

ZYSMAN, John. How Institutions Create Historically Rooted Trajectories of Growth. *Industrial and Corporate Change*, Oxfor, UK, v. 3, n. 1, p. 243-283, 1994.

ZOELLICK, Robert. Unleashing the Trade Winds, *Economist*. p. 27-29, 7 Dec, 2002.

ANEXOS

ANEXO 1 – CANADÁ COMO RÉU EM CASOS DE ISDS

Ano	Caso	Resumo	Status	País do Investidor
2015	Mobil Investments v. Canada (II)	Investimento: Participação indireta de controle em duas empresas, Hibernia Management and Development Co. e Terra Nova Oil Development Project, envolvidas em dois projetos de desenvolvimento de petróleo na costa da Província de Newfoundland e Labrador no Canadá. Resumo: Reclamações decorrentes de mudanças no regime regulatório aplicável à exploração de dois campos de petróleo localizados fora da costa de Terra Nova e Labrador onde o requerente havia investido. Especificamente, tratava-se da imposição de requisitos de despesas de pesquisa e desenvolvimento pela província canadense de Newfoundland.	Pendente	EUA
2015	RFP v. Canada	Investimento: Propriedade da fábrica de papel Laurentide. Resumo: Reclamações decorrentes de medidas tomadas pelo governo provincial em Nova Escócia e pelo Governo do Canadá, que alegadamente discriminavam a favor da fábrica de papel de Port Hawkesbury do concorrente. Isso teria resultado, entre outros danos, no fechamento da fábrica de papel Laurentide em outubro 2014.	Pendente	EUA
2014	Longyear v. Canada	Investimento: Participação acionária na J.M. Longyear Canada, empresa canadense, que operava uma terra florestal de aproximadamente 63 mil hectares, de Ontário. Resumo: Reclamações decorrentes da alegada inadmissibilidade do requerente para reduções de impostos ao abrigo de uma lei de Ontário, o Managed Forest Tax Incentive Program, com base no fato de que a maioria das ações da empresa local da Longyear não era detida por nacionais canadenses.	Resolvido	EUA
2013	Eli Lilly v. Canada	Investimento: patentes para dois produtos farmacêuticos, Stratterra e Zyprexa.	Pendente	EUA

		Resumo: Reclamações decorrentes da invalidação pelo Canadá das patentes farmacêuticas Strattera e Zyprexa do requerente.		
2013	Lone Pine v. Canada	Investimento: Direitos sob permissões de exploração de petróleo e gás detidas por uma subsidiária canadense de propriedade total. Resumo: Reclamações decorrentes da revogação pelo Governo de Quebec das autorizações do requerente para exploração de petróleo e gás natural na bacia de gás de xisto Utica, inclusive sob o rio São Lourenço.	Pendente	EUA
2013	Windstream Energy v. Canada	Investimento: Propriedade da WWIS (participação de 100 por cento), uma corporação canadense que celebrou um contrato de compra de energia no âmbito do programa de tarifas de alimentação da Ontario Power Authority para desenvolver uma instalação de geração eólica offshore em Ontário. Resumo: Reclamações decorrentes de uma moratória imposta pelo Governo do Ontário em parques eólicos offshore que suspenderam indefinidamente o projeto de investimento do requerente neste setor.	Decidido em favor do investidor	EUA
2012	Mercer v. Canada	Investimento: Propriedade e operação, através da subsidiária canadense de propriedade integral Zellstoff Celgar Limited, de uma planta industrial composta por uma fábrica de celulose e uma instalação de geração de eletricidade baseada em biomassa, localizada na Colúmbia Britânica. Resumo: Reclamações decorrentes da alegada falha das agências reguladoras canadenses (BC Hydro e Power Authority, British Columbia Utilities Commission e BC Ministry of Energy and Mines) para implementar um tratamento uniforme para fábricas de celulose e outros clientes com capacidade própria de geração de energia na Província da Colúmbia Britânica e alegadamente negando a subsidiária do requerente os benefícios disponíveis para seus concorrentes.	Pendente	EUA
2011	Detroit International v. Canada	Investimento: Propriedade e controle de uma empresa canadense que construiu e operou uma ponte internacional de pedágio entre Michigan e Ontário.	Decidido em favor do Estado	EUA

		Resumo: Reclamações decorrentes de legislação aprovada pelo Governo do Canadá, dando-lhe autoridade sobre a construção, operação e propriedade de pontes internacionais, e seu alegado efeito sobre a Ponte do Embaixador, que abrange o Rio Detroit entre Detroit e Windsor, no Canadá, onde o requerente havia investido.		
2011	Mesa Power v. Canada	Investimento: Propriedade indireta e controle de quatro parques eólicos no sudoeste de Ontário. Resumo: Reclamações decorrentes de várias medidas governamentais relacionadas à regulamentação e produção de energia renovável em Ontário, no Canadá, que supostamente impuseram mudanças súbitas ao esquema estabelecido de um programa de feed-in-tariff.	Decidido em favor do Estado	EUA
2011	St. Marys v. Canada	Investimento: Propriedade e controle de uma empresa canadense que solicitou licenças para abrir uma pedreira em terrenos agrícolas perto da cidade de Hamilton. Resumo: Reclamações decorrentes de várias medidas tomadas pelo Governo do Ontário, pela Cidade de Hamilton, pela Cidade de Milton e a Região de Halton. Alegadamente tais medidas estariam afetando a proposta do investidor de converter terras agrícolas na região de Hamilton em uma pedreira agregada.	Decidido em favor do Estado	EUA
2010	AbitibiBowater v. Canada	Investimento: Propriedade e/ou operação de empresas de fabricação de celulose e papel no Canadá; direitos territoriais associados, direitos de madeira, direitos de propriedade real (recursos hídricos), direitos de uso da água estabelecidos através de diversos escritórios, arrendamentos, servidões e outros acordos contratuais. Resumo: Reclamações decorrentes de uma legislação aprovada pelo Governo de Terranova e de Labrador para expropriar os direitos de água e madeira e os recursos hidrelétricos da AbitibiBowater Inc. nas províncias.	Resolvido	EUA
2010	Greiner v. Canada	Investimento: Participação única em uma empresa de hospedagem e em empresa de equipamento com sede em Quebec; contribuições de capital de mais de CAD \$ 1,5 milhões para construir instalações de hospedagem, compra de direitos de água e licenças, marketing e manutenção do negócio.	Descontinuado	EUA

		Resumo: Reclamações decorrentes da decisão do Governo de Quebec de modificar seu sistema de sorteio para as licenças de pesca e a revogação das autorizações de comércio do investidor necessárias para realizar operações de turismo de pesca dos requerentes em Quebec.		
2009	Centurion v. Canada	Investimento: Propriedade de uma corporação canadense contratada pela compra de 9,5 acres em Vancouver para construir um centro de saúde privado no Canadá; despesas de capital relacionadas à construção desse centro de saúde. Resumo: Reclamações decorrentes da construção planejada pelos requerentes de um centro de saúde privado destinado a oferecer uma ampla gama de serviços cirúrgicos em Vancouver, Colúmbia Britânica e o alegado impedimento da conclusão do projeto por uma série de medidas legislativas e administrativas adotadas pelos governos locais, provinciais e federais.	Descontinuado	EUA
2009	Dow AgroSciences v. Canada	Investimento: propriedade indireta de uma empresa canadense que se dedica à fabricação e venda de produtos químicos especiais. Resumo: Reclamações decorrentes de perdas supostamente causadas por uma proibição de Quebec sobre a venda e certos usos de pesticidas de gramado contendo o ingrediente ativo 2,4-D que o requerente fabricou nos Estados Unidos para venda a várias empresas em vários países, incluindo o Canadá.	Resolvido	EUA
2008	Clayton/Bilcon v. Canada	Investimento: Propriedade e controle da empresa canadense Bilcon de Nova Scotia e um contrato de arrendamento assinado por esta empresa para a propriedade em que um terminal de pedreira e marinha deveriam ser desenvolvidos. Resumo: Reclamações decorrentes da rejeição do governo ao projeto dos investidores para operar uma pedreira e terminal marítimo na província canadense de Nova Scotia, após um processo de avaliação ambiental negativo.	Pendente	EUA
2007	Gallo v. Canada	Investimento: Propriedade de todas as ações da 1532382 Ontario Inc., uma corporação de Ontario que detinha e controlava uma antiga mina no norte do estado de Ontário. Resumo: Reclamações decorrentes da propriedade da empresa canadense do Sr. Gallo	Decidido em favor do Estado	EUA

		de uma antiga mina de minério de ferro a céu aberto (Adams Mine Site), que pretendia servir como aterro para resíduos domésticos e comerciais não perigosos da Cidade de Toronto, e a imposição da Lei 49 pela Legislatura de Ontário, que impediu a eliminação de resíduos no Adams Mine Site.		
2007	Mobil Investments v. Canada (I)	Investimento: Participação indireta de controle em duas empresas, Hibernia Management and Development Co. e Terra Nova Oil Development Project, envolvidas em dois projetos de desenvolvimento de petróleo na costa da Província de Newfoundland e Labrador no Canadá. Resumo: Reclamações decorrentes de mudanças no regime regulatório aplicável à exploração de dois campos de petróleo localizados fora da costa de Terra Nova e Labrador, nos quais os requerentes haviam investido. A questão em particular referia-se à imposição de requisitos de despesas de pesquisa e desenvolvimento pela província canadense de Newfoundland.	Decidido em favor do Investidor	EUA
2006	GL Farms v. Canada	Investimento: Empresa envolvida na venda de leite e produtos lácteos para exportação para os Estados Unidos. Resumo: Reclamações decorrentes do prejuízo alegado ao negócio de produtos lácteos dos requerentes no território de Ontário, devido a medidas de transporte de leite impostas pelos Dairy Farmers of Ontario (DFO) e as medidas tomadas pelo governo provincial e federal canadense em prol das medidas do DFO, incluindo restrições à exportação de leite e requisito para que os produtores de leite em Ontário obtenham uma cota autorizada sob o sistema de gerenciamento de suprimentos do Canadá para produtos lácteos.	Descontinuado	EUA
2006	Merrill & Ring v. Canada	Investimento: Empresa de cultivo agrícola e gestão de terras. Resumo: Reclamações decorrentes da implementação do regime de exportação de toras de madeira do Canadá para as operações de madeira do investidor na Colúmbia Britânica e o requisito de que suas exportações estivessem sujeitas a um procedimento de teste de excedentes de toras, entre outras medidas regulatórias que alegadamente causaram perdas e danos.	Decidido em favor do Estado	EUA

2004	COP v. Canada	Investimento: Contribuições de capital para desenvolver um programa de televisão; pedido para um subsídio de televisão no Canadá. Resumo: Reclamações decorrentes da alegada imposição de subvenções discriminatórias de filmes e televisão no Canadá, bem como restrições de emprego de cidadãos dos EUA envolvidos em tais produções.	Desconti- nuado	EUA
2002	Chemtura v. Canada	Investimento: empresa de fabricação de pesticidas agrícolas. Resumo: Reclamações decorrentes da proibição da Agência Reguladora de Gerenciamento de Pragas do Canadá (PMRA) do agroquímico <i>lindane</i> com base nos efeitos ambientais e de saúde do produto químico.	Decidido em favor do Estado	EUA
2000	UPS v. Canada	Investimento: Empresa fornecedora de serviços de entrega de encomendas. Resumo: Reclamações decorrentes de práticas alegadamente anticoncorrenciais do Canadá e da Companhia de Correios do Canadá no mercado de serviços postais não monopolizados.	Decidido em favor do Estado	EUA
1999	Pope & Talbot v. Canada	Investimento: Propriedade da subsidiária local para a operação de três serrarias no Canadá e exportação de madeira macia produzida. Resumo: Reclamações decorrentes da implementação do U.S.-Canada Softwood Lumber Agreement, em que o Canadá concordou em cobrar uma taxa sobre o excedente das exportações de madeira serrada.	Decidido em favor do investidor	EUA
1998	Myers v. Canada	Investimento: Empresa envolvida no tratamento de bifenilo policlorado (PCB); propriedade de uma subsidiária local envolvida em atividades relacionadas. Resumo: As reivindicações decorrentes da proibição do Canadá sobre a exportação de resíduos de PCB do Canadá para os Estados Unidos no final de 1995 e supostos prejuízos econômicos para o investidor resultantes da imposição de tal proibição, de interferência completa em suas operações, perda de contratos e oportunidades no Canadá.	Decidido em favor do investidor	EUA
1997	Ethyl v. Canada	Investimento: Acionista único da empresa atuando como único importador e distribuidor de MMT (aditivo de combustível) em todo o	Resolvido	EUA

		Canadá. Resumo: Reclamações decorrentes de um estatuto canadense que proíbe as importações do aditivo de gasolina MMT para uso em gasolina sem chumbo.		

Fonte: UNCTAD. Investment Policy Hub (s.d). Disponível em:
<http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/CountryCases/35?partyRole=2>
 Acesso maio 2017

ANEXO 2 – CANADÁ COMO ESTADO DE ORIGEM DO INVESTIDOR NOS CASOS DE ISDS

Ano	Caso	Resumo	Status	País Réu
2016	TransCanada v. USA	Investimento: Interesses no projeto Keystone XL Pipeline; propriedade e/ou controle de nove empresas americanas, incluindo TransCanada Keystone Pipeline, L.P. ("Keystone") e outros ativos. Resumo: Reclamações decorrentes da negação do pedido de Permissão Presidencial para a construção do Oleoduto Keystone XL, um oleoduto de petróleo bruto proposto de 1.897 km de Alberta (Canadá) para Nebraska (Estados Unidos) e as ações do Governo que levaram a essa negação.	Pendente	EUA
2015	LMC v. Mexico	Investimento: Notas promissórias e hipotecas sobre três propriedades localizadas no México. Resumo: Reclamações decorrentes do cancelamento pelas autoridades mexicanas de notas promissórias detidas pelo requerente e hipotecas a que o requerente era beneficiário.	Pendente	México
2012	Apotex v. USA (III)	Investimento: Propriedade indireta e controle de uma empresa afiliada americana Apotex, envolvida na distribuição de medicamentos genéricos. Resumo: Reclamações decorrentes de alegadas lesões de "Alertas de Importação" emitidas pela US Food and Drug Administration sobre duas das instalações de fabricação canadenses da Apotex.	Decidido em favor do Estado	EUA
2009	Apotex v. USA (II)	Investimento: Empresa farmacêutica canadense envolvida no desenvolvimento e fabricação de medicamentos genéricos. Resumo: Reclamações decorrentes de alegados erros cometidos por agências dos EUA e tribunais federais na interpretação da lei federal, no decorrer dos esforços do investidor para levar novos medicamentos genéricos ao mercado nos Estados Unidos.	Decidido em favor do Estado	EUA
2008	Apotex v. USA (I)	Investimento: Empresa farmacêutica canadense envolvida no desenvolvimento e fabricação de medicamentos genéricos.	Decidido em favor do Estado	EUA

		Resumo: Reclamações decorrentes de alegados erros cometidos por agências dos EUA e tribunais federais na interpretação da lei federal, no decorrer dos esforços do investidor para levar novos medicamentos genéricos ao mercado nos Estados Unidos		
2005	Canadian Cattlemen v. USA	Investimento: Operações relacionadas com a carne e o gado, incluindo a produção de vaca-bezerro, pastagem, forração, alimentação personalizada, agenciamento/corretagem, além de atividades de transporte secundário e produção de culturas. Resumo: Reclamações decorrentes da proibição do governo sobre as importações canadenses de gado e carne depois de uma vaca em Alberta, Canadá ter contraído doença de vaca louca (encefalopatia espongiforme bovina).	Decidido em favor do Estado	EUA
2004	Grand River v. USA	Investimento: Controle de participação e/ou a propriedade de empresas envolvidas no setor de fabricação e distribuição de tabaco. Resumo: Reclamações decorrentes de um acordo de 1998 entre a Procuradoria Geral de vários estados americanos e as principais empresas de tabaco (concluiu para resolver os litígios por vários estados americanos contra certos fabricantes de cigarros dos EUA) e legislação estadual que implementou parcialmente o acordo.	Decidido em favor do Estado	EUA
2004	Tembec v. USA	Investimento: Empresa de produtos florestais. Resumo: Reclamações decorrentes de uma série de direitos compensatórios e medidas antidumping adotadas pelos Estados Unidos em relação aos produtos canadenses de madeira macia, pelo que o requerente era obrigado a pagar direitos sobre esses produtos importados para os Estados Unidos.	Resolvido	EUA
2004	Terminal Forest v. USA	Investimento: Empresa de produtos florestais. Resumo: Reclamações decorrentes de uma série de direitos compensatórios e medidas antidumping adotadas pelos Estados Unidos em relação aos produtos canadenses de madeira macia, pelo que o requerente era obrigado a pagar direitos sobre esses produtos importados para os Estados Unidos.	Resolvido	EUA

2003	Glamis Gold v. USA	Investimento: Companhia aberta envolvida na mineração de metais preciosos. Resumo: Reclamações decorrentes de certas ações do governo federal e medidas estaduais da Califórnia em relação às operações de mineração a céu aberto, alegadamente resultando em feridos em uma mina de ouro proposta no condado Imperial da Califórnia.	Decidido em favor do Estado	EUA
2002	Canfor v. USA	Investimento: Empresa de produtos florestais. Resumo: Reclamações decorrentes de uma série de direitos compensatórios e medidas antidumping adotadas pelos Estados Unidos em relação aos produtos canadenses de madeira macia, pelo que o requerente era obrigado a pagar direitos sobre esses produtos importados para os Estados Unidos.	Resolvido	EUA
2002	Kenex v. USA	Investimento: Empresa de fabricação, comercialização e distribuição de produtos industriais feitos a partir da planta de cannabis. Resumo: Reclamações decorrentes da interpretação da Lei de Substâncias Controladas pela Drug Enforcement Administration, na medida em que proíbe a venda de produtos que causam a entrada no corpo humano da substância controlada THC.	Descontinuado	EUA
2002	Thumberbird v. Mexico	Investimento: Propriedade de três instalações de jogos. Resumo: Reclamações decorrentes do fechamento das instalações de jogo do investidor pela agência do governo mexicano que tinha jurisdição sobre a atividade de jogo.	Decidido em favor do Estado	Mexico
2000	ADF v. USA	Investimento: Subcontratação de uma empresa americana que havia celebrado um contrato com autoridades locais para um projeto de construção rodoviária. Resumo: Reclamações decorrentes do projeto de construção de Springfield Interchange Highway na Virgínia. Particularmente, alegados prejuízos resultantes da Lei Federal de Assistência ao Transporte de Superfície de 1982 e regulamentos de implementação que exigem que os projetos de rodovias estaduais com financiamento federal usassem apenas aço produzido no mercado interno.	Decidido em favor do Estado	EUA

1999	Methanex v. USA	Investimento: Propriedade da empresa comercializadora e distribuidora de metanol. Resumo: Reclamações decorrentes de alegados prejuízos resultantes de uma proibição da Califórnia sobre o uso ou venda na Califórnia do MTBE de aditivos de gasolina. O metanol, central para as atividades do investidor, é um ingrediente usado para fabricar MTBE.	Decidido em favor do Estado	EUA
1999	Mondev v. USA	Investimento: Contrato de desenvolvimento imobiliário comercial celebrado entre a cidade de Boston e uma empresa de propriedade do requerente. Resumo: Reclamações decorrentes de supostas perdas sofridas por uma empresa detida e controlada pelo requerente resultante de uma decisão do Supremo Tribunal Judicial de Massachusetts e da lei estadual de Massachusetts.	Decidido em favor do Estado	EUA
1998	Loewenv. USA	Investimento: Holding de ações em corporação dedicada a operações de funerárias. Resumo: Reclamações decorrentes de supostos maus-tratos causados ao investidor pelo estado do Mississippi no decurso de litígios comerciais entre o requerente e um dos seus concorrentes no funeral e no seguro de funeral.	Decidido em favor do Estado	EUA

Fonte: UNCTAD. Investment Policy Hub (s.d). Disponível em:

<<http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/CountryCases/35?partyRole=1>>

Acesso em maio 2017.

ANEXO 3 – MÉXICO COMO RÉU EM CASOS DE ISDS

Ano	Caso	Resumo	Status	País do Investi-dor
2016	Anthone and others v. Mexico	Investimento: Lucros de propriedade em várias instalações de jogos no México. Resumo: Reclamações decorrentes da alegada interferência ilegal do governo no negócio de cassinos dos requerentes no México, incluindo incêndios nas instalações, apreensão de equipamentos e fundos da conta bancária, fechamento de instalações e invalidação de uma licença de jogo.	Pendente	EUA
2016	Blanco and others v. Mexico	Investimento: propriedade majoritária da Tele Fácil México, S.A. ("Tele Fácil"), uma empresa localmente constituída com uma concessão para operar como um provedor de telecomunicações. Resumo: As reivindicações decorrentes de certas decisões do regulador federal de telecomunicações do México, IFT, relacionadas a uma desacordo entre a Tele Fácil e um grande fornecedor de telecomunicações no México, Telmex, nos termos de um acordo de interconexão. Alegadamente, a IFT não cumpriu uma resolução, que tinha prestado a favor da Tele Fácil, e posteriormente emitiu decisões que resolveram o desacordo com a Telmex em detrimento dos demandantes, tornando Tele Fácil comercialmente inviável e negando seu acesso ao mercado mexicano de telecomunicações. De acordo com os requerentes, a IFT submeteu Tele Fácil a ações de execução desproporcionadas e os tribunais mexicanos não conseguiram resolver a falta de conduta da IFT.	Pendente	EUA
2015	LMC v. Mexico	Investimento: Notas promissórias e hipotecas sobre três propriedades localizadas no México. Resumo: Reclamações decorrentes do cancelamento pelas autoridades mexicanas de notas promissórias detidas pelo requerente e hipotecas a que o requerente era beneficiário.	Pendente	Canadá
2013	KBR v.	Investimento: Direitos sob contratos para a	Decidido	EUA

	Mexico	construção de duas plataformas de gás offshore realizadas através da subsidiária integral da KBR; Prêmio arbitral do ICC. Resumo: Reclamações decorrentes da anulação de tribunais mexicanos de uma sentença de arbitragem da Câmara de Comércio Internacional (ICC) emitida a favor da COMMISA, subsidiária do requerente, referente a uma disputa contratual com uma entidade estatal mexicana.	em favor do Estado	
2005	Bayview v. Mexico	Investimento: Direitos de água no âmbito de um tratado de água entre EUA-México de 1944 mantidos por quarenta e seis reivindicantes americanos, incluindo dezessete Distritos de Irrigação, dezesseis indivíduos, dois fundos de confiança, duas parcerias limitadas, dois estados, quatro corporações e três parcerias gerais. Resumo: Reclamações decorrentes da suposta captura, apreensão e desvio feitos pelo México sobre maior volume de água de irrigação do rio Rio Grande do que aquele a que o país teria direito ao abrigo de um tratado bilateral entre os EUA e o México, para uso e benefício dos agricultores mexicanos.	Decidido em favor do Estado	EUA
2005	Cargill v. Mexico	Investimento: Propriedade da empresa local envolvida na fabricação e produção de certo xarope de frutose utilizado como adoçante de refrigerante. Resumo: Reclamações decorrentes da adoção no México de um imposto sobre bebidas contendo xarope de milho de alta frutose, que alegadamente afetou os investimentos dos requerentes na indústria de xarope de milho de alta frutose no México.	Decidido em favor do investidor	EUA
2004	ADM v. Mexico	Investimento: Propriedade da empresa local envolvida na fabricação e produção de certo xarope de frutose utilizado como adoçante de refrigerante. Resumo: Reclamações decorrentes da adoção no México em 2002 de um imposto sobre bebidas contendo xarope de milho de alta frutose, que alegadamente afetou os investimentos dos requerentes na indústria de xarope de milho de alta frutose no México.	Decidido em favor do investidor	EUA
2004	Corn Product v.	Investimento: Propriedade da empresa local envolvida na fabricação e produção de certo	Decidido em favor	EUA

	Mexico	xarope de frutose utilizado como adoçante de refrigerante. Resumo: Reclamações decorrentes da adoção no México em 2002 de um imposto sobre bebidas contendo xarope de milho de alta frutose, que alegadamente afetou os investimentos dos requerentes na indústria de xarope de milho de alta frutose no México.	do investidor	
2002	Fireman's Fund v. Mexico	Investimento: Propriedade de debêntures nominadas em dólares por companhia de seguros. Resumo: Reclamações decorrentes da alegada facilitação do governo de compra de debêntures denominadas em pesos mexicanos e de propriedade de investidores mexicanos, mas não facilitando a compra de debêntures denominadas em dólares americanos e de propriedade do Fundo de Bombeiros (Fireman's Fund).	Decidido em favor do Estado	EUA
2002	Frank v. Mexico	Investimento: Propriedade de propriedade à beira-mar no México. Resumo: Reclamações decorrentes da alegada expropriação de um imóvel à beira-mar pertencente ao investidor na área da Baja California do México.	Descontinuado	EUA
2002	GAMI v. Mexico	Investimento: Participação minoritária em uma holding mexicana, proprietária de cinco usinas açucareiras. Resumo: Reclamações decorrentes da emissão de um decreto com o propósito declarado de revitalizar a indústria açucareira mexicana sob a qual as autoridades mexicanas expropriaram as usinas de açúcar de suas subsidiárias locais.	Decidido em favor do Estado	EUA
2002	Thunderbird v. Mexico	Investimento: Propriedade de três instalações de jogos. Resumo: Reclamações decorrentes do fechamento das instalações de jogo do investidor pela agência do governo mexicano que tinha jurisdição sobre a atividade de jogo.	Decidido em favor do Estado	Canadá
2001	Adams v. Mexico	Investimento: Aquisição de habitação residencial e melhorias de infra-estrutura associadas. Resumo: Reclamações decorrentes da execução de uma decisão judicial que ordena o retorno de	Descontinuado	EUA

		certas terras aos seus proprietários originais, exigindo assim a expulsão de residents, muitos dos quais eram americanos, de um empreendimento turístico/residencial construído sobre tal terra.		
2000	Waste Management v. Mexico (II)	Investimento: Acordo de concessão de gerenciamento de resíduos. Resumo: Reclamações decorrentes da alegada violação de uma concessão de 15 anos concedida pelo Estado de Guerrero e pelo município de Acapulco ao requerente de serviços públicos de gestão de resíduos.	Decidido em favor do Estado	EUA
1999	Feldman v. Mexico	Investimento: Propriedade da empresa local envolvida na exportação de produtos do tabaco do México. Resumo: Reclamações decorrentes da aplicação do México de certas leis tributárias à exportação de produtos de tabaco que, alegadamente, negaram à empresa local do requerente, um exportador de cigarros do México, os benefícios de uma lei que permitia determinadas restituições de impostos aos exportadores.	Decidido em favor do investidor	EUA
1998	Waste Management v. Mexico (I)	Investimento: Direitos no âmbito de um contrato de concessão de gestão de resíduos detido pela subsidiária local do requerente. Resumo: Reclamações decorrentes da alegada violação de uma concessão de 15 anos concedida pelo Estado de Guerrero e pelo município de Acapulco à subsidiária mexicana Acaverde, USA Waste, para serviços públicos de gestão de resíduos.	Decidido em favor do Estado	EUA
1997	Azinian v. Mexico	Investimento: Participação na empresa local que possuía um contrato de concessão com o governo local para coleta e disposição de resíduos. Resumo: Reclamações decorrentes do cancelamento pela Câmara Municipal de Naucalpan de um contrato de concessão para coleta de lixo comercial e industrial.	Decidido em favor do Estado	EUA
1997	Metalclad v. Mexico	Investimento: Propriedade do aterro sanitário, bem como permissões e licenças para o desenvolvimento e operação de uma empresa de eliminação de resíduos perigosos. Resumo: Reclamações decorrentes da alegada	Decidido em favor do Investidor	EUA

		interferência dos governos locais mexicanos de San Luis Potosí e Guadalcázar com o desenvolvimento e operação do investidor de um aterro de resíduos perigosos.		

Fonte: UNCTAD. Investment Policy Hub (s.d). Disponível em:
<http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/CountryCases/136?partyRole=2>
 Acesso maio 2017.

ANEXO 4 – MÉXICO COMO ESTADO DE ORIGEM DO INVESTIDOR NOS CASOS DE ISDS

Ano	Caso	Resumo	Status	País Réu
2009	CANA-CAR v. USA	Investimento: Serviços de transporte rodoviário fornecidos pelo requerente, uma associação comercial que representa transportadoras individuais na indústria mexicana de transporte rodoviário. Resumo: Reclamações decorrentes de alegadas restrições impostas pelo Departamento de Transportes dos EUA sobre as operações de transportadoras mexicanas nos Estados Unidos e investimentos mexicanos em operadoras dos EUA, bem como o incumprimento por parte dos Estados Unidos de uma decisão arbitral do Capítulo 20 do NAFTA de 2001, “Na Questão Sobre Serviços de transporte rodoviário transfronteiriço”.	Pendente	EUA

Fonte: UNCTAD. Investment Policy Hub (s.d). Disponível em: <
<http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/CountryCases/136?partyRole=1>> Acesso
 maio 2017.